

Vergaderjaar 1985–1986

19 032

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

Nr. 5 HERDRUK

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 25 september 1985

De bijzondere Commissie voor de Grondwetsherziening<sup>1</sup> ontving commentaren op dit voorstel van het contactcentrum bevordering openbaar onderwijs, van het interprovinciaal overleg voor onderwijs, van de bestuursraad protestants-christelijk onderwijs, van de Nederlandse katholieke schoolraad en van het Nederlands juristen comité voor de mensenrechten.

Voorts ontving de commissie ter kennisneming het opstel van Mr. F. C. L. M. Crijns aangeboden aan de vereniging voor onderwijsrecht ten behoeve van een studiemiddag voorzien voor 15 november aanstaande. De commissie is alle inzenders erkentelijk voor hun bijdrage tot de meningsvorming in haar midden. De ontvangen stukken liggen voor ieder ter inzage op haar secretariaat.

De bijzondere commissie heeft de eer het volgende verslag uit te brengen van de voorlopige bevindingen en vragen van de verschillende fracties.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Rossum (SGP), Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), voorzitter, Rienks (PvdA), Hermes (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Nijpels (VVD), Blaauw (VVD), Mateman (CDA), Buikema (CDA), Van der Burg (CDA), Brouwer (CPN), Dales (PvdA), Janmaat, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Franssen (VVD)

Plv. leden: Leerling (RPF), Meijer (PvdA), Wallage (PvdA), Beinema (CDA), Müller-van Ast (PvdA), Stermerdink (PvdA), Frinking (CDA), Wöltgens (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), De Visser (PvdA), G. C. van Dam (CDA), Tommel (D'66), Lauxtermann (VVD), Den Ouden-Dekkers (VVD), Eversdijk (CDA), Van den Toorn (CDA), Hennekam (CDA), Van Es (PSP), Van Ooijen (PvdA), Schutte (GPV), Evenhuis (VVD), Dees (VVD), Dijkstal (VVD)

## Inhoudsopgave

Blad-  
zijde

Algemeen	3
De terminologie van de Grondwet en de traditie bij onderwijswetgeving	4
Decentralisatie en deregulering	9
Het verschil tussen regeling en uitvoering	10
Het verschil tussen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden	12
Gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs	12
De breedte van het begrip «onderwijs»	14
De definitie van «Algemeen Vormend Lager Onderwijs»	15
De definitie van «Middelbaar en Voorbereidend Hoger Onderwijs»	16
De betekenis van het begrip «vanwege het Rijk gegeven voorschriften»	16
De plaats in de Grondwet van het onderwijsartikel	16

## Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling van het voorstel kennis genomen. Hoewel het van een toelichting is voorzien, bleef bij deze leden tal van vragen onbeantwoord en zij deelden reeds nu mee dat het voorstel naar hun indruk belemmerend uitwerkt op een ontwikkeling die gewenst kan zijn voor het onderwijsbeleid. Zij dachten hierbij aan de menselijkheid van het sneller nemen van toegesneden maatregelen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met zeer veel waardering kennis genomen van het wetsvoorstel. Na drie regeerakkoorden is een kabinet dan eindelijk erin geslaagd een conform de politieke afspraken opgezet voorstel in te dienen. Hier dient overigens omwille van de in grondwetszaken niet onbelangrijke historie vermeld te worden, dat het niet gaat om de regeerakkoorden van de kabinetten Van Agt II en Van Agt III zover het de twee eerste akkoorden betreft (zoals in de toelichting staat), maar om de regeerakkoorden van de kabinetten Van Agt I en Van Agt II. Daaruit blijkt ook dat de C.D.A.-fractie reeds in 1977 (Regeerakkoord Van Agt I) de consequenties trok van de gebeurtenissen in 1976 toen wetsontwerp 13874 werd verworpen.

Naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie geeft het voorstel op een zodanige wijze inhoud aan de leden 5 en 7 van het grondwetsartikel over het onderwijs, dat het de bedoelingen van de desbetreffende passage uit het regeerakkoord niet zuiver weergeeft. Zij doelden hierbij op de inbreuk op het grondwettelijk systeem van delegatie.

Dit voorstel van de wet beoogt uitsluitend technische aanpassingen. Niettemin dwingen wijzigingen in de terminologie tot een meer inhoudelijke benadering. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen de regering in verband hiermee of het niet wenselijk is een nieuw voorstel van wet met een meer inhoudelijke benadering in te dienen.

De leden van de D'66-fractie hadden dit voorstel kritisch ontvangen. Naar de mening van de regering zijn terminologische aanpassingen betreffende de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie het hoofddoel. Hierbij verwijzen de ministers naar het vorige en het huidige regeerakkoord. Ondanks deze presentatie konden de leden nu aan het woord zich niet aan de indruk onttrekken dat het voorstel verder strekt en enkele fundamentele vragen betreffende het onderwijsartikel actualiseert. De in de discussie rond wetsontwerp 13874 in 1976 ter sprake gekomen onderwerpen, zoals delegatie en de verhouding tussen deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden, vragen nu opnieuw om aandacht en interpretatie.

De politieke afweging betreft thans de vraag of er omstandigheden zijn die wijziging van het onderwijsartikel in de Grondwet noodzakelijk maken. Vooralsnog waren dergelijke omstandigheden voor de D'66-fractie onvoldoende zichtbaar. De huidige grondwettekst kent op hanteerbare wijze bevoegdheden toe en is een bruikbaar richtsnoer voor de wetgever. Daarmee is niet gezegd dat de bestaande tekst het laatste woord vormt. Een alternatief vraagt echter een fundamentele overweging die ver de grenzen van het aanhangige voorstel overschrijdt. Gelet op de politieke discussies in de achterliggende periode, met name rond wetsvoorstel 13874, zou te overwegen zijn voor een dergelijke operatie een afzonderlijke staatscommissie in te stellen.

De leden van de P.S.P.-fractie konden weinig waardering opbrengen voor de voorgestelde grondwetswijziging. Het ware de leden van de P.S.P.-fractie liever geweest wanneer de regering de ruime tijd van voorbereiding van dit voorstel, benut had om een meer principiële discussie te stimuleren over de reikwijdte van artikel 23 en met name over de delegatie c.q. decentralisatie van het onderwijsbeleid. Vrijwel alle reacties op het wetsontwerp waarbij ten minste die van de Raad voor het Binnenlands Bestuur en die van het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten moeten worden

genoemd, geven blijk van twijfel aan de noodzaak van de voorgestelde wijziging. Uit al deze reacties blijkt een behoefte aan grondige discussie over de decentralisatie van het onderwijs voorafgaande aan de voorgestelde ingrijpende wijziging.

De leden van de P.S.P.-fractie wilden weten wat nu eigenlijk precies de noodzaak is van de voorgestelde grondwetswijziging, behalve de afspraak in – opeenvolgende – regeerakkoorden. Heeft de kwestie van de delegatie van onderwijsbevoegdheden niet reeds bij de herziening in 1976 overeenstemming in de weg gestaan? Welke problemen op het terrein van het onderwijs denken de ministers nu met dit voorstel te voorkomen of op te lossen?

Het leek de leden van de P.S.P.-fractie dat de door hen gestelde vragen alle aanleiding zijn de regering te verzoeken om, alvorens de wijziging van artikel 23 te behandelen, een grondige gedachtenwisseling over de reikwijdte van dit artikel en de decentralisatie van het onderwijs met de Kamer te voeren. Zij nodigden de regering dan ook uit om een nota dienaangaande aan de Kamer aan te bieden.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling van het wetsontwerp kennis genomen, ofschoon hunnerzijds geen dringende behoefte bestond aan wijziging van artikel 23. Hun was geen dringend, actueel motief, dat tot wijziging zou nopen, bekend. Is zulk een motief volgens de bewindslieden wél aanwezig en, zo ja, waarin bestaat dit behoudens de bij gelegenheid van verschillende kabinetformaties gemaakte regeerakkoorden?

Met grote aandacht had het lid van de R.P.F.-fractie dit voorstel tot verandering van artikel 23 van de Grondwet gezien. De reikwijdte en inhoud van de onderwijsvrijheid in ons land, met inbegrip van de financiële gelijkstelling, zijn van eminente waarde. Met vreugde constateerde het lid nu aan het woord dat de regering zich wil beperken tot verduidelijking en aanpassing van de terminologie van een tweetal artikelen. Met de regering wees dit lid inhoudelijke wijziging van het onderwijsartikel van de hand. Het is een goede zaak dat het voorstel «de gebruikelijke wijze van wetgeving en delegatie van wetgeving ten aanzien van het onderwijs continueert».

Het lid van de G.P.V.-fractie kon instemmen met de voorgestelde aanpassing van artikel 23 teneinde de inhoud te verduidelijken en tevens het artikel in overeenstemming te brengen met andere artikelen van de herziene Grondwet. Het is een goede zaak dat de Grondwet nu duidelijk de delegatiebevoegdheid in de leden 5, 6 en 7 ten aanzien van het bijzonder onderwijs beperkt tot delegatie aan regelgevende organen van de centrale overheid. De aard van het te beschermen grondrecht en de wetgevingstraditie op het terrein van het onderwijs maken het ongewenst dat regelgeving aan lagere overheden wordt op- of overgedragen, zo meende dit lid.

### **De terminologie van de Grondwet en de traditie bij onderwijswetgeving**

In het algemeen waren de leden van de P.v.d.A.-fractie er niet van overtuigd dat hier slechts sprake is van «een aanpassing die tot doel heeft de inhoud van artikel 23 te verduidelijken en het artikel in overeenstemming te brengen met de andere artikelen van de herziene Grondwet» (bladzijde 4 memorie van toelichting). Het is immers het stelsel van de nieuwe Grondwet dat de vraag aan wie kan worden gedelegeerd en hoe ver deze delegatie kan gaan, overgelaten wordt aan het oordeel van de wetgever. Het wijzigingsvoorstel beoogt echter juist te «voorkomen dat delegatie van regelgeving naar lagere overheden voor wat betreft het bijzonder onderwijs mogelijk wordt». Er kan dus geen sprake zijn van het eenvoudig in overeenstemming brengen met de andere artikelen van de herziene Grondwet.

De leden van de P.v.d.A.-fractie herinnerden eraan dat het in 1976 gedane voorstel tot wijziging van de grondwettelijke bepalingen over

onderwijs – op enige uitzonderingen na – ook het doel had die bepalingen in overeenstemming te brengen met de systematiek van en de terminologie in de andere grondwetsartikelen.

Dat voorstel liet het echter aan de wetgever over of, en zo ja, in welke mate en aan welk overheidsorgaan tot het overdragen van een taak zou worden besloten.

Dat voorstel paste daarom – naar de mening van de P.v.d.A.-fractieleden – zowel in de systematiek van de herziene Grondwet ter zake van het delegeren, als in de voorstellen ter zake gedaan in de «Proeve» en door de Staatscommissie. Het stond in het algemeen de wetgever vrij taken over te dragen aan andere overheidsorganen, hetzij op rijksniveau, hetzij op lokaal niveau. Hoewel de wetgever van die laatste mogelijkheid een spaarzaam gebruik heeft gemaakt, tast dat zijn fundamentele vrijheid niet aan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden een nadere onderbouwing op prijs stellen van de opvatting in het nader rapport «dat het beroep in de memorie van toelichting op de wetgevingstraditie op het terrein van het onderwijs toereikend is als motivering voor ons voorstel». Afgezien van dit argument verwijst de memorie van toelichting slechts naar het feit dat het onderhavige voorstel wordt verlangd door het regeerakkoord. Een dergelijke motivering is wel erg summier.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van mening dat bij de herziening van de Grondwet delegatie van regelgeving aan de lagere overheid ten aanzien van het onderwijs niet hoeft te worden uitgesloten. Zulks is immers evenmin in de sinds 1917 geldende Grondwet het geval. Zo stond artikel 5 van de Lager-onderwijswet 1920 tot 28 december 1949, toen de regeling van het buitengewoon onderwijs bij koninklijk besluit in werking trad, aan provincies en gemeenten toe om uitgaven te doen ten behoeve van het buitengewoon onderwijs. Daarbij waren zij in hoofdzaak gebonden aan het voorschrift in dat artikel dat zij openbaar en bijzonder onderwijs van dezelfde soort op gelijke wijze moesten behandelen. Maar het genoemde artikel stond hun ook toe zelf de voorwaarden te bepalen.

Overigens hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie ook vragen bij de wijze waarop het begrip «delegatie» wordt gehanteerd. Waar de Lager-onderwijswet 1920 aan de gemeente opdroeg de bouw van openbare scholen te verzorgen, was huns inziens geen sprake van delegatie, niet van regelgeving en niet van uitvoerende bevoegdheid, maar van medebewind. Medebewind kan ook regelgeving vergen, zoals in de Woningwet, die de gemeenteraad opdraagt een bouwverordening te maken.

Zeer ontevreden waren de leden van de P.v.d.A.-fractie over de wijze waarop de regering reageert op het advies van de raad voor het binnenlands bestuur. Dat advies heeft tal van praktische knelpunten aangegeven voor het geval het onderhavige voorstel zou worden aanvaard. Indien de Raad spreekt van «een aantal actuele ontwikkelingen en knelpunten op onderwijsgebied», van mening is dat «het grondwettelijk delegatiebegrip (zoals voorgesteld) niet wel hanteerbaar is», «de toepassing daarvan op het terrein van het onderwijs .... een hachelijke zaak (is)» en het onderhavige voorstel «wenselijke vormen van decentralisatie op onderwijsgebied onmogelijk (kan) maken», kan de regering zich toch niet daarvan afmaken met de mededeling dat de Raad het regeringsvoorstel zou overschatten. Logischer slotsom lijkt dat de regering de problemen onderschat.

De ministers onderscheiden in de toelichting, waar het gaat om de mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden of delegatie van regelgeving, twee stromingen. De ene stroming omschrijven zij als één «die grondwettelijk de mogelijkheid tot deze overdracht uitdrukkelijk wilde uitsluiten». De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of deze omschrijving juist was. Men kan het ermee eens zijn of niet, maar dat is irrelevant. Relevant is het standpunt van de toenmalige stroming. Dat standpunt strekte eerder tot het niet invoeren van de overdracht, omdat deze mogelijkheid er nooit was geweest, dan tot het nu plotseling willen uitsluiten daarvan.

Overigens rees in dit verband ook bij deze leden de vraag of het nooit aanwezig geweest zijn van de mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden

of delegatie van regelgeving aan lagere overheden, alleen verklaard kan worden door de wetgevingstraditie. Deze leden hadden het wél zeer gewaardeerd dat de regering zich sterk had laten leiden door deze wetgevingstraditie.

Volgens de toelichting zou de «andere stroming deze beperking van de delegatiemogelijkheid niet uitdrukkelijk in de Grondwet willen vermelden». Bedoelen de ministers hier het standpunt dat zulks reeds impliciet in de Grondwet was geregeld? Dat zou een niet onbelangrijke toevoeging zijn, omdat ook deze stroming rekening zal moeten houden met de nieuwe algemene systematiek van het delegatiebegrip. Die systematiek sluit een impliciete benadering uit. Of hebben de ministers hier de stroming op het oog die delegatiemogelijkheid naar lagere overheden uitdrukkelijk wil openhouden? Is er dan eigenlijk geen sprake van drie stromingen?

De leden van de C.D.A.-fractie zouden graag een nadere toelichting ontvangen op de passage in de toelichting over de leden 2, 3 en 4 van artikel 23 aan het eind van paragraaf 2.2. Ook hier rijst de vraag wat impliciet in artikel 208 van de oude Grondwet was bedoeld. Wat was de wetgevingstraditie van deze leden 2, 3 en 4 vóór artikel 23? Is hier delegatie naar lagere overheden wel acceptabel? Vooral voor de uitleg van het tweede lid zijn deze vragen van belang, omdat hier ook de positie van het bijzonder onderwijs in het geding is.

Indien de Grondwet uitgaat van een bepaald stelstel voor de terminologie van het delegatiebegrip, welk stelstel geen recht kan doen aan de toepassing van artikel 23, dan is specifieke regeling in het betreffende grondwetsartikel voor de grondwetgever de enige aanvaardbare weg, zo meenden de leden van de C.D.A.-fractie. Anders gezegd: Indien in artikel 23 vanwege de nieuwe terminologie van het delegatiebegrip niet geregeld kan worden wat algemeen acceptabel wordt geacht, dan rest niets anders dan de precisering in het grondwetsartikel zelve vast te leggen. Terecht zegt de regering in de memorie van toelichting (bladzijde 5): «Deze nieuwe terminologie *dwingt* tot een precisering van de omschrijving van de delegatiebevoegdheid». In dat geval kan men niet anders doen dan terugvallen op de wetgevingstraditie, omdat er in de oude Grondwet geen vaste terminologie voor het delegatiebegrip bestond, of uitgaan van de opvatting zoals door deze leden steeds is verdedigd, namelijk dat artikel 208 van de oude Grondwet impliciet tot strekking had dat delegatie aan lagere overheden was uitgesloten. Wat men echter ook kiest, de benadering van de regering of het C.D.A.-standpunt, men wordt gedwongen tot precisering in het desbetreffende artikel.

Naar aanleiding van de stelling dat de onderhavige grondwetswijziging alleen bedoeld zou zijn om overeenstemming te bereiken in de in de Grondwet gehanteerde terminologie, merkten de leden van de V.V.D.-fractie op dat het resultaat toch zeker een afwijking betekend van hetgeen nu in het systeem van de Grondwet gebruikelijk is. De ministers geven daarmee aan de desbetreffende passage van het regeerakkoord slechts onvolledig uitvoering. De voorgestelde aanpassing van de leden 5 en 7 levert kennelijk het tegendeel op van wat het regeerakkoord tevens beoogde. Beoogd werd namelijk een harmonisatie van het onderwijsartikel met de terminologie en systematiek van de Grondwet. Volgens het wetsvoorstel zal echter de Grondwet niet alleen beslissen over de vraag of delegatie mogelijk is, hetgeen gebruikelijk is, maar tevens aan wie en in hoeverre delegatie mogelijk is. Zijn er andere grondwetsartikelen die op een dergelijke manier het delegatievraagstuk behandelen? In dit verband vroegen de nu aan het woorde zijnde leden om uitleg van de zin om bladzijde 5 van de memorie van toelichting: «Deze nieuwe terminologie *dwingt* tot een precisering van de omschrijving van de delegatiebevoegdheid». Naar hun indruk heeft de nieuwe terminologie nergens elders in de Grondwet tot een analoge oplossing «gedwongen».

De Raad van State merkt op dat, indien in het stelstel van de nieuwe Grondwet delegatie mogelijk wordt gemaakt, de vraag aan wie kan worden gedelegeerd en hoe ver deze delegatie kan gaan, ter beantwoording wordt overgelaten aan het oordeel en de beslissing van de wetgever. De leden



van de V.V.D.-fractie meenden dat de regering in het nader rapport onvoldoende hierop heeft geantwoord. Kort samengevat repliceert de regering namelijk, dat zij hetgeen nu wetgevingstraditie is op onderwijsgebied, door dit voorstel in de Grondwet verankert. Zij gaat hiermee aan het feit dat dit een inbreuk op het grondwettelijk systeem ter zake van delegatie oplevert voorbij.

Naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie doen de ministers ook het advies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur in de memorie van toelichting enigszins tekort. Het bezwaar van deze Raad kan naar hun inzicht niet worden weggenomen door mee te delen dat het voorstel uitsluitend harmonisatie van de grondwettelijke terminologie ten doel heeft.

De leden van de V.V.D.-fractie stemden in met de opvatting van de regering dat de wetgever zich bij de invulling van een delegatiebevoegdheid moet laten leiden door het onderwerp, de historie en de strekking van de betreffende grondwetsbepaling. In het nader rapport merken de ministers op dat het stelstel van de onderwijswetgeving is dat delegatie met betrekking tot de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden beperkt blijft tot Kroon of minister.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij wetsontwerp 13874 erkende de regering echter dat ook aan provincies en gemeenten in een enkel geval wel de mogelijkheid gegeven is voorwaarden te stellen bij de bekostiging van instellingen voor bijzonder onderwijs (pagina 7): «Tot december 1949 was het aan provinciën en gemeenten op grond van artikel 5 van de Lager Onderwijswet 1920 toegestaan uitgaven te doen ten behoeve van het buitengewoon onderwijs. Vanzelfsprekend waren zij gebonden aan het voorschrift in dat artikel dat zij de openbare en bijzondere school van dezelfde soort op gelijke wijze moesten behandelen. Zij konden op grond van artikel 5 zelf de voorwaarden bepalen». Hier blijkt dus dat ook artikel 208, zonder dat dit op bezwaren stuitte, overdracht aan lagere overheden bij het stellen van bekostigingsvoorwaarden toeliet. In dit licht is, naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie, het beroep op de wetgevingstraditie op het terrein van het onderwijs niet toereikend als motivering van het voorstel.

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten op dat ten aanzien van in de Grondwet verankerde rechten vaker nadere regels worden opgenomen in wetten. Niet alleen de invulling van delegatiebevoegdheden, maar zelfs de begrenzing van de grondrechten zelf wordt dan aan de wetgever overgelaten. In het oog springende voorbeelden vindt men in artikel 7 over de vrijheid van drukpers en in artikel 6 over de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Dit zijn geenszins vrijheden die ieder, die zich daarop beroept, boven de wet zou stellen. De woorden «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» geven de wetgever eigenlijk de opdracht door middel van een wettelijk kader deze vrijheden zowel te garanderen als af te bakenen.

Voorts wezen deze leden erop dat het in het Nederlands rechtssysteem uitsluitend de wetgever is die de vertaling van grondwetsbepalingen in wetten verzorgt. Alleen de wetgever bepaalt of een wetsvoorstel in overeenstemming is met de Grondwet. Steeds blijft de wetgever volledig bevoegd, hetgeen tevens verplicht tot hoogste prudentie op dit gebied. Het was de leden van de V.V.D.-fractie niet duidelijk waarom dit systeem ten aanzien van de waarborging van grondrechten onvoldoende zou functioneren.

Naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie is evenmin aangetoond dat de wetgever zich zelf ter zake van de in de Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs zwaardere beperkingen zou moeten opleggen dan ten aanzien van andere grondrechten, zoals bij voorbeeld de vrijheid van godsdienst. Waar de Grondwet ter zake van de vrijheid van drukpers en de vrijheid van godsdienst de wetgever met de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet» een zo ruime bevoegdheid toekent,

zagen de leden van de V.V.D.-fractie geen dwingende redenen om wat betreft de vrijheid van onderwijs anders te handelen.

Naar de mening van de leden van de fractie van D'66 is het aan het voorstel ten grondslag liggende bestuursmodel problematisch. Hierover heeft de Raad voor het Binnenlands Bestuur in zijn advies behartigenswaardige opmerkingen gemaakt met zijn pleidooi voor een meer open, dynamisch bestuursmodel voor het onderwijs. De aan het woord zijnde leden sloten niet uit dat het voorstel remmend gaat werken op de ontwikkeling naar meer eigentijdse bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Op die manier mag de Grondwet echter geen barrière vormen.

De leden van de P.S.P.-fractie informeerden hoe de opmerking dat dit voorstel past in de wetgevingstraditie op het terrein van het onderwijs, te rijmen valt met het deregularisatie-streven van dit kabinet. Hoe verhoudt zich deze opmerking tot de passage in het eindbericht van de commissie-Geelhoeft inzake het onderwijsbeleid?

De leden van de P.S.P.-fractie hadden opgemerkt dat het wijzigingsvoorstel zonder onderscheid spreekt over de verschillende vormen van onderwijs als het om delegatie van wetgevende bevoegdheden gaat. Zou er geen noodzaak bestaan om voor de verschillende vormen van onderwijs verschillende delegatiebevoegdheden mogelijk te maken? Is er bovendien geen tegenstrijdigheid tussen de voorgestelde wijzigingen en voorstellen gedaan inzake de Gemeentelijke Regeling Schoolvervoer en in de concept-beleidsnotitie Hoger Onderwijs?

Het doel van het voorstel is, zo begrepen de leden van de S.G.P.-fractie, het uitsluiten van «verticale» delegatie van regelgevende bevoegdheid ten aanzien van het bijzonder onderwijs met betrekking tot de eisen van deugdelijkheid en de bekostigingsvoorwaarden. De ministers beogen aansluiting bij de terminologische systematiek van de herziene Grondwet, maar de vraag rijst of zij deze systematiek niet eerder doorkruisen. Wordt in de herziene Grondwet de term «delegatie» immers gebruikt zonder te differentiëren tussen rijksorganen en organen van lagere lichamen, het herzieningsvoorstel maakt tussen deze categorieën uitdrukkelijk onderscheid. Terwijl het verschil tussen overdracht van regelgevende bevoegdheid enerzijds en van beschikkingsbevoegdheid anderzijds uit de Grondwet verdwenen is, voert het onderhavige voorstel dit onderscheid weer ten tonele. Daarnaast rijst dan nog de vraag in hoeverre organen van lagere lichamen wel bevoegd zijn om zogenaamde «beleidsregels» te formuleren. Zal bovendien de voorgestelde verandering van het grondwetsartikel geen aanleiding geven tot regelgeving en bestuur waarin de grondwettelijke voorschriften omzeild worden?

De leden van de S.G.P.-fractie stelden ook de vraag of bij de afweging van de voor- en nadelen van inperking van delegatiemogelijkheden ook het aspect van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing is meegewogen.

Het wetsvoorstel had bij de leden van de C.P.N.-fractie een groot aantal vragen doen opkomen. Vanwege de summere toelichting was het voor deze leden moeilijk de consequenties te overzien. Zij konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de ministers onvoldoende ingaan op de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot delegatie. Kan dit alsnog gebeuren? Voor deze leden was de vraag essentieel waarom in het onderwijsartikel een andere terminologie met betrekking tot delegatie zou moeten worden gebruikt dan in de rest van de Grondwet.

Ook het lid van de G.P.V.-fractie informeerde wat naar het oordeel van de regering de geldingskracht is van de in de toelichting genoemde wetgevingstraditie. Is deze traditie te beschouwen als een constitutioneel-rechtelijke verplichting of uitsluitend als een zaak van wijs beleid?

Vervolgens wees ook dit lid op het commentaar van de Raad voor het Binnenlands Bestuur. Deze Raad betoogt terecht dat in het onderwijsbeleid in de loop der jaren instrumenten zijn ontwikkeld, juridisch en bestuurlijk van aard, die niet eenvoudig in termen van regelgeving en uitvoering te



passen zijn. Met name wijst de Raad op de planning als instrument. Ook ten aanzien van dit instrument zal naar het oordeel van het lid van de G.P.V.-fractie duidelijk moeten vaststaan dat zulks onder het regime van het nu voorgestelde artikel 23 van de Grondwet niet voor verticale delegatie, in elk geval waar het het bijzonder onderwijs betreft, in aanmerking kan komen. Na eventuele aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel zal het dus nodig zijn de bestaande onderwijswetgeving na te zien op delegatieconstructies die in strijd zijn met de nieuwe tekst.

### **Decentralisatie en deregulering**

De regering reageert kennelijk instemmend op de oproep van de Onderwijsraad om «diligent te zijn ter zake van de decentralisatie op onderwijs-terrein, om aldus de aansluiting op de algemene ontwikkelingstrend op dit punt in den lande niet te missen». Naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie zou de regering de aanbeveling van de commissie-Geelhoed geheel veronachtzamen indien zij voor wat betreft het onderwijs de legeren van regelgeving aan de lagere overheden grondwettelijk onmogelijk zou maken.

Bovendien negeren de ministers een andere dan de eerder in dit verslag geciteerde bepaling in het regeerakkoord, luidende: «Met betrekking tot de uitvoering zal daarentegen de decentralisatie naar lagere overheden zo veel mogelijk worden bevorderd.» De leden die dit citeerden beoogden overigens geen opsomming te krijgen van de (overigens beperkte) voor- en nadelen op dit punt in de laatste jaren.

Naast het elders in dit verslag door hen gegeven voorbeeld van artikel 5 van de Lager-onderwijswet 1920 herinnerden de leden van de P.v.d.A.-fractie aan het onlangs ingediende wetsvoorstel tot regeling van de vervoersproblemen in het onderwijs (kamerstuk 18841).

Dat voorstel geeft aan de gemeenten een ruime bevoegdheid deze vervoerskosten aan de ouders al of niet te vergoeden, mits daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs. Dat voorstel wil dus de regeling van een belangrijk aspect van de vrijheid van schoolkeuze aan de gemeenten delegeren. Het gaat hier immers om de mogelijkheid om, bij gebreke van voldoende leerlingen in de regio voor stichting van een school van eigen richting of voorkeur, niettemin een school van eigen voorkeur te bezoeken. Het wetsvoorstel draagt de gemeentebesturen op een «nadere regeling» vast te stellen voor de vergoeding van de vervoerskosten. Men kan niet volhouden dat in zulk een geval de gemeentebesturen niet op het terrein van het onderwijs een «regelingsbevoegdheid» hebben ontvangen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden overigens tegen het toekennen van zodanige bevoegdheid noch in dit concrete geval, noch in beginsel overwegende bezwaren. Zij merkten slechts hoe inconsequent de regering hier handelt. Bovendien zagen zij hier bevestigd niet alleen dat het bestaande grondwetsartikel delegatie van regelgeving aan lagere overheden niet uitsluit, maar ook dat de praktijk van alle dag tot een zodanige delegatie ook inderdaad zijn toevlucht neemt. Dit zal in de toekomst stellig nog vaker moeten gebeuren, omdat het steeds moeilijker en ondoelmatiger wordt om gedetailleerde voorschriften voor het onderwijs te geven vanuit één landelijk punt, te weten het Ministerie van Onderwijs. Er zijn derhalve thans en ook in de toekomst vele aanknopingspunten om op een verantwoorde wijze de lagere overheden in te schakelen bij het voeren van het onderwijs-beleid, ook al zullen ter wille van een gelijke maatstaf tussen openbaar en bijzonder onderwijs en ter wille van de deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs voorschriften van de centrale overheid onontbeerlijk blijven. De leden die dit betoogden konden in de voorgestelde grondwetswijziging niet anders zien dan een nieuw en ongewenst obstakel op deze door hen in beginsel als toegankelijk gewenste weg.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de bevoegdheid tot regelgeving voor het openbaar onderwijs aan lagere overheden kan

worden toebedeeld op grond van hun hoedanigheid van bevoegd gezag over instellingen van openbaar onderwijs, zoals de memorie van toelichting stelt. Of moet eerder gedacht worden aan de bepaling in de Grondwet dat het openbaar onderwijs bij de wet wordt geregeld, hetgeen delegatie aan lagere overheden toelaat? Hieronder valt dan ook de provincie, zonder dat de provincie bevoegd gezag van een instelling van openbaar onderwijs behoeft te zijn.

De ministers spreken in de toelichting over «overeenkomstig de vigerende wetgeving». Hierbij sluiten zij niet uit dat in voorkomende gevallen lagere overheden de bevoegdheid tot regelgeving voor het openbaar onderwijs hebben. Kunnen daarvan ten behoeve van de leden van de C.D.A.-fractie enige voorbeelden worden gegeven?

De leden van de V.D.D.-fractie merkten op dat sinds 1 februari 1985 wetsvoorstellen op dereguleringsaspecten moeten worden onderzocht vóórdat ze bij de Ministerraad aanhangig worden gemaakt. De algemene aanwijzingen vragen ook om terughoudendheid met regelgeving. Het verbaasde de aan het woord zijnde leden dan ook dat de ministers in hun toelichting geen aandacht schenken aan dereguleringsaspecten. Zij verzochten de regering om hier alsnog uitvoerig op in te gaan en met name aan te geven welke varianten overwogen zijn en waarom deze varianten niet zijn overgenomen. Ook vroegen zij om een nauwkeurige analyse van de achtergronden van de taakverdeling tussen de centrale overheid en de lagere openbare lichamen, een en ander overeenkomstig de Algemene aanwijzingen.

Met de Onderwijsraad waren de leden van de V.V.D.-fractie van oordeel dat ter zake van decentralisatie de aansluiting op de algemene trend niet gemist mag worden. Juist omdat de Onderwijsraad zeer doorwrochte adviezen pleegt te geven, stelde het onderhavige advies de leden van de V.V.D.-fractie echter enigszins teleur. Zij verzochten de regering om – bij uitzondering – de Onderwijsraad in de gelegenheid te stellen om, vóór de memorie van antwoord, een nader advies uit te brengen.

Tenslotte herinnerden de leden van de S.G.P.-fractie aan de algemene klacht dat juist het terrein van het onderwijs wordt gekenmerkt door «overregulering» op rijksniveau. Past het onmogelijk maken van verticale delegatie in het streven van de regering naar deregulering?

### **Het verschil tussen regeling en uitvoering**

De leden van de P.v.d.A.-fractie vernamen graag hoe de regering de verhouding ziet tussen enerzijds het streven naar het overdragen van uitvoering bij het onderwijs aan lagere overheden en anderzijds de wens te «voorkomen dat delegatie van regelgeving naar lagere overheden voor wat betreft het bijzonder onderwijs mogelijk wordt». Kan deze afweging dan geplaatst worden in het licht van de volgende overwegingen die van regeringswege in 1976 naar voren zijn gebracht: «Aanvankelijk is er vooral in de theorie nog naar gestreefd een onderscheid te maken tussen het «regelen» van een bepaald onderwerp – te verstaan als het op een duidelijke en concrete wijze geven van alle beleidsbepalende voorschriften op een bepaald door de wetgeving te bestrijken terrein – en het «uitvoeren» van de wettelijke regeling – te verstaan als de administratieve taak het in de wettelijke regeling uitgezette beleid waar nodig nader te preciseren teneinde de wettelijke regeling voor de praktische toepassing geschikt te maken. Het onderscheid verwaterde echter meer en meer. «Uitvoering» ging in feite in vele gevallen inhouden, dat in niet onbelangrijke mate aan «regelgeving» werd gedaan. Het onderscheid tussen «regelen» – recht en plicht van de wetgever – en «uitvoeren» is daardoor als algemeen staatsrechtelijk beginsel onbruikbaar geworden.» (Kamerstuk 13 874, nr. 6, bladzijde 14). In de memorie van toelichting op het onderhavige voorstel onderkent de regering trouwens dat de scheiding tussen uitvoering en regelgeving weinig waterdicht is, als zij zegt:

«Daarnaast kunnen ... bevoegdheden aan organen van lagere overheden worden gegeven om concrete beslissingen te nemen in verband met deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden».

Zou de regering op het verwijt dat zij te weinig naar decentralisatie streeft antwoorden, dat zij wél de delegatie op het vlak van de uitvoering aan de lagere overheden open wenst te laten, dan betekent dit – naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie – dat tot in lengte van jaren de discussie gaande blijft over de mate waarin regelgeving en uitvoering te onderscheiden zijn. De behandeling van de wijzigingen in de Gemeentewet in de afgelopen twintig jaar heeft voldoende duidelijk gemaakt hoe zeer hier voetangels en klemmen liggen.

De leden van de C.D.A.-fractie ontvingen graag een nadere toelichting op de passage onder de artikelsgewijze toelichting van het vijfde lid, waar de ministers betogen: «Het kan daarbij gaan om bevoegdheden om uitvoeringsvoorschriften ... met deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden». Betekent dit dat de bevoegdheden met een uitvoerend karakter, hoe zeer ook acceptabel volgens deze leden, onder het delegatiebegrip komen te vallen? Heeft dit, gezien de bevelsverhouding, tot gevolg dat de mogelijkheden tot beroep zeer beperkt zijn?

Betekent de laatste volzin dat besluiten met concrete werking onder het delegatiebegrip komen te vallen voor zover het uitvoering betreft? Hoe liggen hier dan de mogelijkheden om in beroep te gaan?

De leden van de V.V.D.-fractie zagen gaarne grotere duidelijkheid ontstaan met betrekking tot het onderscheid tussen de begrippen: «(delegatie van) regelgeving» en «(delegatie van) uitvoering», dit mede in het licht van de algehele grondwetsherziening.

In hoeverre kan het naar het oordeel van de regering in uitvoering regelgeving begrepen worden? In het onderwijsbeleid zijn instrumenten ontwikkeld die niet eenvoudig in termen van regelgeving en uitvoering zijn te passen. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen om bij wijze van voorbeeld de instrumenten «planning» en «de wijze van financiering, waaronder budgetfinanciering» in schema's van regelgeving en uitvoering te passen.

De regering suggereert – zo meenden de leden van de fractie van D'66 – dat de grenzen tussen delegatie van regelgeving enerzijds en delegatie van bestuur anderzijds nauwkeurig zijn te trekken. Dit is echter zeer aanvechtbaar. In 1976 merkte het toenmalige kabinet op dat een onderscheid tussen «regelen» en «uitvoeren» als staatsrechtelijk beginsel onbruikbaar is (zie stuk 13874, nr. 6, bladzijden 14–16).

Die stellingname vindt ook een bevestiging in de juridische literatuur. Pas bij concrete wetgeving laat zich aflezen aan wie en in welke mate de wetgever het beste bepaalde zaken kan overdragen. Richtlijn moet hierbij zijn dat de wetgever behoedzaam moet omgaan met het overdragen van bevoegdheden, zonder kans op misverstanden te laten bestaan.

Het had het lid van de G.P.V.-fractie enigszins bevreemd dat de ministers in de toelichting bij het vijfde lid (nieuw) zo summier spreken over het verlenen van bevoegdheden van een uitvoerend karakter aan organen van lagere overheden. Zij betogen slechts dat het hier gaat om de praktische toepassing van een regeling van een centrale instantie. Niet duidelijk is wat moet worden verstaan onder het geven van bevoegdheden aan organen van lagere overheden om «concrete beslissingen te nemen in verband met deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden». Omdat de ministers in de daaraan voorafgaande zin spreken over het geven van uitvoeringsvoorschriften, bedoelen zij met «concrete beslissingen» blijkbaar iets anders. Graag ontving genoemd lid hierover enige verduidelijking.

Van principiële betekenis is echter de in de toelichting gesuggereerde mogelijkheid om zonder veel problemen een onderscheid te maken tussen het geven van regels enerzijds en het uitvoeren anderzijds. Ook het lid van de G.P.V.-fractie wees er in dit verband op dat de regering reeds in de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 13874 stelde dat «het onderscheid tussen «regelen» – recht en plicht van de wetgever – en «uitvoeren» als

algemeen staatsrechtelijk beginsel onbruikbaar (is) geworden». Menen de bewindslieden dat voor het terrein van het onderwijs dit onderscheid nog altijd wèl bruikbaar is? Het aan het woord zijnde lid meende zulks ernstig te moeten betwijfelen.

Ook hij wees in dit verband op de tekst van artikel 45 van de Wet op het basisonderwijs zoals voorgesteld in wetsvoorstel 18841. Daar gaat het onder meer over het vaststellen van «een nadere regeling» door de gemeenteraad. Naar het oordeel van het lid van de G.P.V.-fractie kan het onderscheid tussen regelgeving en uitvoering alleen dan nog helder blijven als duidelijk vaststaat dat een dergelijke bepaling zich niet verdraagt met de nu voorgestelde tekst van artikel 23 van de Grondwet. Immers, als een dergelijke bepaling reeds als uitvoering kan worden gekenschetst, dan zal het in het onderhavige voorstel voorgestelde verbod op verticale delegatie van regelgeving voor het bijzonder onderwijs een wassen neus blijken te zijn.

### **Het verschil tussen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden**

De ministers maken met betrekking tot het uitsluiten van delegatie aan lagere overheden geen onderscheid tussen «eisen van deugdelijkheid» en «bekostigingsvoorwaarden». De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de regering om dit, gezien de in het verleden daarover gehouden discussies, nader te motiveren.

De leden van de C.D.A.-fractie betwijfelden of het juist is om, zoals de ministers dat doen aan het einde van paragraaf 2.2 van de toelichting, te spreken over de overige bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs met betrekking tot het zesde lid. Er is daar immers alleen sprake van eisen van deugdelijkheid.

Noch uit de historie van het grondwetsartikel, noch uit de literatuur konden de leden van de V.V.D.-fractie met voldoende duidelijkheid opmaken wat het verschil is tussen «deugdelijkheidseisen» en «bekostigingsvoorwaarden». Graag zagen deze leden enige verduidelijking op dit punt aangebracht.

Een probleem was voor de leden van de fractie van D'66 gelegen in het feit dat de interpretatie van het begrip «deugdelijkheidseisen» in relatie tot het begrip «bekostigingsvoorwaarden» niet eenduidig is. Als er uit de (politieke en onderwijsjuridische) discussies ter zake al een conclusie te trekken is, dan is dat, dat hier geen sprake is van twee soorten te stellen voorwaarden. In algemene zin betreft het, in de woorden van oud-staatssecretaris Grosheide, het geheel van voorwaarden dat de wetgever in het belang van goede nationale onderwijsvoorzieningen stelt. Hoe daaraan inhoud te geven is niet op het niveau van de formele wetgever vast te stellen. Kortom, net als bij de delegatieproblematiek staat hier niet zo zeer de rechtsvraag als wel de beleidsvraag centraal.

### **Gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs**

De leden van de P.v.d.A.-fractie zagen niet goed hoe binnen het éne onderwijsbestel dat ons land kent, nog eenheid te handhaven valt – zoals het zevende lid van artikel 23 van de Grondwet onder andere vraagt – indien voor het bijzonder onderwijs slechts voorschriften van rijkswege zouden gelden, terwijl voor het openbaar onderwijs ook aan lagere overheden regelingsbevoegdheid wordt verleend. Het handhaven van de gelijke maatstaf tussen openbaar en bijzonder onderwijs zoals gevorderd door artikel 23, zevende lid, zou slechts kunnen blijven gehandhaafd indien ook wat betreft het openbaar onderwijs voorschriften van rijkswege aan de lokale overheden geen beleidsruimte van betekenis overlaten, tenzij de gemeente als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs beleidsruimte wordt gelaten. In dat laatste geval is geen sprake van delegatie van bevoegdheden aan de lagere overheden, maar slechts van het toelaten aan



het bevoegde gezag van het openbaar onderwijs wat de wetgever reeds aan het bevoegd gezag van het bijzonder onderwijs toestaat.

Bij een werkelijke decentralisatie krijgt de regionale of lokale overheid taken toebedeeld die – mutatis mutandis – zowel op het openbaar als op het bijzonder onderwijs betrekking hebben. De lokale overheid wordt dan, met andere woorden, aangesproken als zodanig en niet uitsluitend als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs.

Het onderhavige voorstel onderscheidt – zo merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op – in het ene wettelijke onderwijsstelsel dat ons land kent, bestaande uit openbaar en bijzonder onderwijs, een tweeledig wetgevingsregime, te weten één voor het openbaar onderwijs dat bij of krachtens de wet wordt geregeld, en één voor het bijzonder onderwijs dat «bij de wet of bij vanwege het Rijk gegeven voorschriften krachtens de wet vastgesteld» wordt geregeld. In beginsel kan dus de mogelijkheid ontstaan dat voor openbaar en bijzonder onderwijs in de praktijk verschillende bekostigingsvoorwaarden en/of deugdelijkheidseisen gaan gelden. Hiermee zou de in het zevende lid nagestreefde «dezelfde maatstaf» voor openbaar en bijzonder onderwijs in gevaar kunnen komen.

Volgens de toelichting is het gemeentelijke organen toegestaan met betrekking tot de deugdelijkheid van het openbaar onderwijs (extra) eisen te stellen. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af hoe dit zich verhoudt tot het zevende lid van artikel 23 waar dit bepaalt dat het bijzonder onderwijs «naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs» wordt beoordeeld.

Voorts zouden deze leden graag vernemen wat het stellen van (extra) deugdelijkheidseisen aan het openbaar onderwijs betekent voor de zogenoemde «overschrijdingsregeling» in het geval deze extra eisen méérkosten met zich brengen.

De leden van de V.V.D.-fractie waren van oordeel dat de overheid de vrijheid van onderwijs en de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs moet waarborgen. Zij verzochten de regering om aan te tonen dat het wetsvoorstel niet tornt aan de vrijheid van onderwijs en de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs.

Erkent de regering – zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie – dat gemeentebesturen als bevoegd gezag van openbare scholen, binnen wettelijke randvoorwaarden, bepaalde regels mogen stellen net zoals bijzondere schoolbesturen daartoe voor de onder hun bevoegd gezag staande scholen gerechtigd zijn? Erkent de regering dat gemeentebesturen hiernaast als lokale overheid een algemene verantwoordelijkheid hebben voor aspecten van het gehele onderwijsbeleid? Vreest de regering niet dat een gescheiden regelgeving voor openbaar en bijzonder onderwijs zoals voorgesteld beide poten van het Nederlands onderwijsstelsel verder dan noodzakelijk uiteen doet groeien?

Ook de leden van de fractie van D'66 wezen op het in het wetsvoorstel opgenomen onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Deze uitwerking roept, wellicht ongewild, vragen op over de plaats van beide in ons onderwijsbestel mede in het historisch perspectief van de schoolstrijd. Zo'n politieke discussie is thans niet opportuun en is naar het oordeel van de leden nu aan het woord in het kader van de voorgestelde herziening ook niet wenselijk.

De leden van de P.S.P.-fractie constateerden dat de voorgestelde wijziging de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs doet afnemen. Is het voorgestelde verschil in behandeling niet strijdig met de gelijkstellingsgedachte die ten grondslag ligt aan het huidige artikel 23 zoals het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten stelt? Ligt achter dit voorstel misschien de behoefte de positie van het bijzonder onderwijs nog steviger te verankeren uit vrees voor de ontzuilingstendensen in de Nederlandse samenleving? De leden van de P.S.P.-fractie bleek het steeds duidelijker dat de behoefte van ouders (en kinderen) aan bijzonder confessioneel onderwijs ondergeschikt is aan eisen van kwaliteit, onderwijsfilosofie



en bereikbaarheid. Het kwam deze leden dan ook wenselijk en noodzakelijk voor om de gevolgen van onderwijsspecificatie in heroverweging te nemen. Een principiële discussie over dit onderwerp, voorafgaande aan een eventuele wijziging van artikel 23 in de Grondwet, leek deze leden daarvoor een uitstekende gelegenheid.

De leden nu aan het woord zouden voorts willen weten wat de voorgestelde wijziging kan betekenen in die gemeenten waar het bestuur in meerderheid bestaat uit leden van politieke partijen van één denominationale en dientengevolge het benoemingsbeleid van het openbaar onderwijs het karakter geeft van die levensbeschouwelijke richting. Zal deze wijziging dan een versterking betekenen van de positie van de (minderheids-)groepen die een andere levensbeschouwing aanhangen?

Wat betreft de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs was bij de leden van de S.G.P.-fractie de vraag opgekomen wat er gaat gebeuren indien te eniger tijd aan de provinciale overheid een taak op onderwijsgebied zou worden toegekend en daarbij bij voorbeeld regionalisatie gaat optreden. Welke positie zou bij een dergelijk proces het bijzonder onderwijs innemen?

Ook voor de leden van de C.P.N.-fractie was het de vraag of bij aanvaarding van het voorstel nog wel gesproken kan worden van gelijkwaardige behandeling van bijzonder en openbaar onderwijs. De opmerkingen van de Raad voor het Binnenlands Bestuur met betrekking tot de positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs zijn naar de mening van de genoemde leden onvoldoende beantwoord. Kan dit alsnog gebeuren?

De regering beargumenteert haar beslissing ter zake van de opzet van de delegatie met een verwijzing naar de wetgevingstraditie en ook naar het belang van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid. Het lid van de G.P.V.-fractie stelde de vraag of deze argumenten niet óók voor het openbaar onderwijs gelden. Vloeit uit de principiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs ten aanzien van de te stellen deugdelijkheidseisen en de bekostigingsvoorwaarden niet voort dat deze eisen in essentie centraal moeten worden geregeld? Is de mogelijkheid van verticale delegatie ten aanzien van het openbaar onderwijs hiermee wel te verenigen? Zal het uit elkaar laten groeien van de regelgeving met betrekking tot het openbaar respectievelijk het bijzonder onderwijs niet tot gevolg kunnen hebben dat in materiële zin de gelijkstelling van beide onderwijsvormen steeds onduidelijker wordt? Zal dit op de lange termijn niet tot gevolg kunnen hebben dat de bestaande wetgevingstraditie zich splitst in twee verschillende vormen van regelgeving voor respectievelijk het bijzonder en het openbaar onderwijs?

### **De breedte van het begrip «onderwijs»**

Onduidelijk blijft volgens de leden van de P.v.d.A.-fractie wat onder «onderwijs» moet worden verstaan. Vallen daaronder ook de volwasseneneducatie, de schoolbegeleiding en bij voorbeeld het leerlingenvervoer? Het is duidelijk dat de grondwetgever van 1917 volwasseneneducatie en schoolbegeleiding niet onder het begrip «onderwijs» vatte, eenvoudig omdat deze instellingen toen niet bestonden. Hier ontstaat naar de mening van de P.v.d.A.-leden een hermeneutisch probleem, nu de regering de grondwettelijke bepalingen over onderwijs in overeenstemming wil brengen met de huidige situatie. Anders lag het huns inziens met het leerlingenvervoer. Dat werd in de Lager Onderwijswet van 1920, ontworpen door de commissie-Bos die ook de grondwettekst van 1917 leverde, opgenomen als een essentieel onderdeel van de uitwerking van het beginsel van de vrije schoolkeuze. Om deze redenen behoeft het begrip «onderwijs» thans duidelijk een nadere toelichting.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de ministers uitgaan van een ruim of een beperkt begrip «onderwijs». Dienen het schoolbegeleidingswerk en de volwasseneneducatie hiertoe gerekend te worden?

De leden van de S.G.P.-fractie betwijfelden of het wenselijk of zelfs noodzakelijk is om een het gehele onderwijsterrein omvattende delegatieregeling te geven. Is het de bedoeling alle vormen van onderwijs, van peuteropvang – als men dat bij « onderwijs» wil rekenen – tot en met het wetenschappelijk onderwijs en allerlei cursussen voor her- en bijscholing, alsmede rand- en nevendiensten onder hetzelfde regime te brengen?

### **De definitie van «Algemeen Vormend Lager Onderwijs»**

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten in het voetspoor van de Raad van State op dat de regering nalaat de in de Grondwet gahanteerde terminologie met betrekking tot de onderscheiden soorten van onderwijs in overeenstemming te brengen met de thans gebruikelijke praktijk. Zij konden de regering niet volgen wanneer deze betoogt dat anno 1985 in de Grondwet zou moeten worden vermeld dat het «Algemeen Vormend Lager Onderwijs» voor zover het een privaatrechtelijke beheersvorm kent, naar dezelfde maatstaf als het overeenkomstige openbaar onderwijs dient te worden bekostigd, terwijl dit «algemeen vormend lager onderwijs» in geen enkele geldende wet wordt omschreven. Blijkens het nader rapport moet onder «algemeen vormend lager onderwijs» worden verstaan: het lager onderwijs als geformuleerd in de Lager Onderwijswet 1920 die onlangs buiten werking is gesteld. Dat houdt in dat enerzijds het kleuteronderwijs daaronder niet wordt begrepen, terwijl anderzijds wel verschillende vormen van voortgezet onderwijs daaronder worden gevat. De aan het woord zijnde leden vonden dit hoogst onbevredigend. Hier kan zich huns inziens het verschijnsel gaan voordoen dat onder theologen wel de «ketterij van de orthodoxie» wordt genoemd. Een term wordt dan buiten zijn historische context zo vaak herhaald dat daarmee uiteindelijk iets anders wordt bedoeld dan de oorspronkelijke betekenis. Zo, kan, bij gebreke van een omschrijving van het begrip «algemeen vormend lager onderwijs», daaronder uiteindelijk iets anders worden verstaan dan de wetgever van 1920 heeft bedoeld.

De aan het woord zijnde leden gaven er in beginsel de voorkeur aan om de term «algemeen vormend lager onderwijs» te vervangen door de term «basisonderwijs». Zij onderkenden dat dan enerzijds de strekking van het grondwetsartikel over onderwijs ook formeel betrekking gaat hebben op wat voorheen als kleuteronderwijs werd aangeduid. Daarmee konden deze leden zich verenigen, aangezien de werking van het grondwetsartikel in feite door de aanvaarding van de Wet op het basisonderwijs tot het onderwijs van 4- en 5-jarigen is uitgebreid. Anderzijds erkenden zij dat het begrip «algemeen vormend lager onderwijs» meer omvat dan het basisonderwijs en ook betrekking heeft op zekere vormen van voortgezet (speciaal) onderwijs.

Inderdaad zou de strekking van het begrip «algemeen vormend lager onderwijs» kunnen worden uitgebreid tot de eerste fase van het voortgezet onderwijs, indien deze een wettelijke grondslag zou hebben gekregen. Nu dat (nog) niet het geval is, erkenden de aan het woord zijnde leden dat hier bij de afgrenzing een probleem optreedt. Overigens hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie geen principiële bezwaren tegen het wijzigen van de materiële inhoud van het in de Grondwet bepaalde, voor zover wijziging van de onderwijswetgeving in feite daarop reeds vooruit heeft gelopen, zoals dat het geval is met het onderwijs voor 4- en 5-jarigen dat nu reeds onder de Wet op het Basisonderwijs valt.

De term «algemeen vormend lager onderwijs» blijft in het onderhavige voorstel gehandhaafd, hoewel de Lager Onderwijswet 1920 is ingetrokken. Wanneer dat thans nog niet het geval is, zal naar de mening van deze leden bij gebreke van een wettelijke omschrijving op den duur onduidelijkheid ontstaan over de strekking van deze term. Met de Raad van State waren de aan het woord zijnde leden daarom van mening dat het ernstig overweging verdient een eigentijdse terminologie te zoeken. Daarbij ligt het huns inziens voor de hand aan te sluiten bij de begrippen die in de bestaande wetgeving worden gebruikt.

### **De definitie van «Middelbaar en Voorbereidend Hoger Onderwijs»**

Een vergelijkbare redenering als ontplooid in het vorige hoofdstuk van dit verslag zou volgens de leden van de P.v.d.A.-fractie kunnen gelden voor het begrip «middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs», aangezien het begrip «middelbaar» in de wet op het Voortgezet Onderwijs een andere inhoud heeft dan in 1917 het geval was. Daarbij zagen deze leden nog af van de ontwikkeling die zich recent in het spraakgebruik hebben voorgedaan.

Onduidelijk was voor de leden van de P.v.d.A.-fractie of onder het begrip «middelbaar onderwijs» zowel het «middelbaar algemeen vormend onderwijs» (MAVO) wordt verstaan als het «middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs (MHNO), alsmede het «middelbaar technisch onderwijs» (MTS). Waar ligt hier de afgrenzing?

### **De betekenis van het begrip «vanwege het Rijk gegeven voorschriften»**

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag waarom is gekozen voor de omschrijving «vanwege het Rijk gegeven voorschriften» en niet voor die van «krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële verordening te stellen voorwaarden», zoals in 1976 vanwege de toenmalige fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. was voorgesteld.

De voorgestelde artikelleden 5 en 7 spreken, aldus de leden van de C.D.A.-fractie, van «bij vanwege het Rijk gegeven voorschriften». Wordt hier ook bedoeld «algemene» voorschriften? Het kan toch niet de bedoeling zijn dat besluiten met concrete werking, of, anders gezegd, beschikkingen met een incidentele strekking onder het delegatiebegrip zoals gehanteerd in de leden 5 en 7 voor het bijzonder onderwijs komen te vallen? (zie in dit verband: Kortman, «De Grondwetsherziening 1983», bladzijde 28 bovenaan.)

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg waarom de nieuwe tekst van de leden 5 en 7 spreekt over vanwege het Rijk gegeven «voorschriften», terwijl in de paragraaf «Wetten en andere voorschriften» van de Grondwet, artikel 89, lid 4, spreekt over vanwege het Rijk vastgestelde «algemene verbindende voorschriften». Wat is de reden van dit verschil in redactie?

### **De plaats in de Grondwet van het onderwijsartikel**

De leden van de C.d.A.-fractie hadden reeds destijds aangesloten bij een opvatting van de regering bij gelegenheid van de plenaire behandeling van de aanpassing van de onderwijsartikel aan de herziene Grondwet (Handelingen, zitting 1982–1983, bladzijden 369 e.v.). De bewindslieden stelden toen vast dat de keus voor het plaatsen van het onderwijsartikel binnen het eerste hoofdstuk eerder op pragmatische dan op principiële gronden kan geschieden, dit vanwege de elementen van zowel klassieke als sociale grondrechten. De genoemde leden gingen ervan uit dat de regering dit standpunt nog steeds huldigt.

De R.P.F.-fractie behield haar bezwaren tegen de plaats van het onderwijsartikel als laatste van de grondrechten. Het moge zo zijn dat de Grondwet geen onderscheid aanbrengt tussen vrijheidsrechten, in hoofdstuk I treft men niettemin éérst de vrijheidsrechten en vervolgens de andere grondrechten aan. Daar het onderwijsartikel primair bij de eerste groep behoort, bepleitte de R.P.F.-fractie plaatsing tussen de huidige artikelen 18 en 19.

De voorzitter van de commissie,  
De Kwaadsteniet

De griffier van de commissie,  
De Beaufort