

Vergaderjaar 2004–2005

28 726

Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepalingen inzake het onderwijs

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ONDERWIJS EN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 14 december 2004

Na lezing van de memorie van antwoord hadden de commissies nog behoefte de regering de navolgende vragen en opmerkingen ter beantwoording voor te leggen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennis genomen van de memorie van antwoord die hun op een aantal punten nog weer verdere verduidelijking bracht van de visie van de regering op de strekking van de voorgestelde grondwetsherziening. Toch is nog niet alles helder. Het draaide voor de leden van de CDA-fractie net als bij de schriftelijke voorbereiding en de plenaire behandeling van de verklaringswet (28 081) vooral om vragen van grondwetsinterpretatie. De leden van de CDA-fractie beseften zeer wel dat voor die interpretatie niet alleen de regering competent en verantwoordelijk is, maar ook andere interpreten als de (meerderheid van de) Tweede Kamer en de (meerderheid van de) Eerste Kamer. Dat is dan ook de reden waarom deze leden de uitlatingen daarover in de Tweede Kamer met meer dan gemiddelde belangstelling hadden bestudeerd. Zij zouden dit punt uiteraard ook in het plenaire debat in de Eerste Kamer opbrengen. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor het al eerder uitgebrachte kritische advies van de Raad van State terzake. De vragen hieronder gesteld zijn uiteraard slechts gericht tot de regering als het centrale staatsorgaan dat samen met de Staten Generaal die grondwetsuitleg geeft.

De regering stelt dat per definitie nooit wettelijk kan worden geregeld dat «de wetgever zich ook in de toekomst aan een bepaalde interpretatie van de Grondwet zal moeten houden». Zij stelt dan ook verderop dat het niet mogelijk is »op voorhand aan te geven welk type rechtvaardigingsgronden in de toekomst mogelijkerwijs toegevoegd zouden kunnen worden, zonder als wetgever in strijd te komen met het stelsel van de Grondwet». De regering wijst er voorts op dat de uitleg van de Grondwet kan veranderen door ongeschreven staatsrecht of door het op andere wijze aanwenden van interpretatiemethoden. De leden van de CDA-fractie namen aan dat de regering hier doelt op het wisselend hanteren van grammaticale, systematische, historische, teleologische en andere

¹ Samenstelling:

Onderwijs:

Schuurman (CU), Schuyer (D66), Dupuis (VVD), Woldring (CDA), Linthorst (PvdA), plv. voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Witteman (PvdA), Koekkoek (CDA), Ten Hoeve (OSF), Klink (CDA), voorzitter, Van Raak (SP) en Thissen (GL).

Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsmā (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), plv. voorzitter, Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), voorzitter, Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP) en Engels (D66).

uitlegmethoden. Deze leden lazen verder in diezelfde memorie van antwoord dat de regering verwijst naar de opvatting van de hoogleraren Mentink en Vermeulen die menen dat de historisch grammaticale methode de kern blijft van de uitleg.

Is dat laatste overigens ook de opvatting van de regering?

Hoe beoordeelt zij in dit verband het initiatiefvoorstel-Halsema waarachter een geheel andere opvatting over grondwetsinterpretatie (door rechters-)schuil gaat waarbij de indienstverplichting vooral de nadruk legt op een «dynamische» interpretatie van grondwetsartikelen?

Is de regering van opvatting dat, gelet op de interpretatie van de grondwetgever tot nu toe – dus bij de verklaringswet en de schriftelijke en mondelinge voorbereiding in de Tweede Kamer van het voorliggende wetsvoorstel – dat het in de toekomst indienen van wetsvoorstellen door de regering waarin stichting van samenwerkingscholen anders dan door fusie mogelijk wordt gemaakt, in strijd is met de bedoeling en de uitleg van en door de grondwetgever?

Kan die bedoeling en uitleg door veranderde opvattingen daarover binnen de regering minder relevant worden?

Kan de regering ook aangeven hoe zij zelf die bedoeling en die uitleg van de grondwetgever, indien zij daarnaar gevraagd wordt, zou weergeven? Zijn amenderingen van het wetsvoorstel, waarin de samenwerkingschool nader wordt geregeld die een daaraan tegengestelde strekking hebben, in dit licht naar het oordeel van de regering ontoelaatbaar in de zin daaraan in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer daaraan gegeven. Zijn ze voor de regering onaanvaardbaar?

Deze zelfde vragen zouden de leden van de CDA-fractie willen stellen met betrekking tot amendementen die nieuwe rechtvaardigingsgronden voor het oprichten van samenwerkingscholen toevoegen aan bedoeld wetsvoorstel?

Het antwoord van de regering (memorie van antwoord p. 3) op daartoe strekkende vragen van de leden van de CDA-fractie in het voorlopig verslag of in de uitvoeringswetgeving delegatie van regelgevende bevoegdheden aan centrale (bijv. Kroon of minister) of decentrale bestuursorganen (bijv. raad of Provinciale Staten) mogelijk is bevat drie elementen. De kwestie is volgens de regering thans niet relevant; de wetgever is daarin geheel vrij («de invulling geheel aan de wetgever overlaat») maar de speelruimte is door geschiedenis en grondwetgever beperkt.

Deze leden stelden voorop dat deze vraag voor hen wel degelijk relevant is, zoals overigens in een ander verband zij dat ook voor de regering was toen zij zich zo heftig verzette tegen het amendement-Mosterd (CDA) bij de verklaringswet. Het is voor de leden van de CDA-fractie van belang te weten welke soorten regelgeving naar het oordeel van de regering, gelet op de door haar genoemde beide criteria, in uitvoeringswetgeving kunnen worden overgebracht naar de regering, of de minister, maar vooral ook naar de (deel) gemeenteraad en naar de provinciale staten of naar andere decentrale bestuursorganen, dan wel naar zelfstandige bestuursorganen.

Blijft de regering bij haar interpretatie, zo vroegen deze leden vervolgens, bij haar interpretatie – zulks in afwijking van die van de Raad van State en de Onderwijsraad en menige onderwijsrechtsspecialist – voor het eerst verwoord door het toenmalige paarse kabinet (minister De Vries) dat vormgeving aan de samenwerkingschool door de formele wetgever buiten de Grondwet om kan plaatsvinden? Zo ja, zou dan ook wetgeving die materieel leidt tot de samenwerkingschool als reguliere (derde) variant naar haar inzicht theoretisch constitutioneel toelaatbaar zijn onder de thans bestaande redactie van artikel 23 Grondwet?

In hoeverre impliceert de voorgenomen grondwetsherziening dat de overheid aan haar grondwettelijke verplichting tot het genoegzaam bieden van openbaar onderwijs is voldaan als er drempelloos, bijzonder neutraal onderwijs binnen een bepaald geografisch bereik voorhanden is?

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en zegden de regering dank voor de antwoorden op de hunnerzijds in het voorlopig verslag gestelde vragen en de reactie op de hunnerzijds gemaakte opmerkingen. Kennisneming van de memorie van antwoord had bij hen evenwel de behoefte doen rijzen aan het stellen van enige nadere vragen.

Als deze leden de memorie van antwoord goed lezen, stond en staat de regering op het standpunt dat artikel 23 Grondwet een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool toelaat, ook zónder grondwetswijziging. Is deze constatering juist?

Voorts vroegen zij of de voorgestelde grondwetswijziging als zodanig het mogelijk maakt dat zowel de thans bestaande als in de toekomst zich aandienende samenwerkingsmogelijkheden kunnen worden geformaliseerd bij wet. Zij vroegen verder of de thans in de proeve voorgestelde wettelijke regeling – voorafgegaan door noodzakelijke grondwetswijziging – naar de opvatting van de regering vooral geïndiceerd is vanwege het feit dat het openbaar onderwijs niet kan samenwerken.

Uit de memorie van antwoord tekenden deze leden de volgende uitspraken van de regering met betrekking tot het vierde lid van artikel 23 Grondwet op: (1) Artikel 23 lid 4 bevat geen subjectief recht, maar een instructienorm aan de wetgever; (2) artikel 23 lid 4 is een open norm, waarvan de invulling geheel aan de wetgever is overgelaten. Deze leden stelden de vraag op welke wijze de regering het duale stelsel, waarvan zij stimuleert dat het niet ter discussie staat, gewaarborgd acht, ziet zij in artikel 23 lid 4 een grondwettelijke waarborg?

Deze leden vroegen nog of het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool niet grondwettelijk gewaarborgd zou dienen te zijn. Zij verbonden hieraan de vraag of de (slechts) wettelijk begrensde uitzonderingssituatie door de toekomstige (gewone) wetgever kan worden uitgebreid, mits het duale stelsel niet ernstig wordt aangetast.

Tenslotte stelden deze leden de vraag of naar de opvatting van de regering bij de politieke uitleg van artikel 23 Grondwet de historisch-grammaticale interpretatiemethode richtinggevend is.

Ter afsluiting vroegen deze leden hoe de handelwijze van het kabinet bij het voorliggende grondwetswijzigingsvoorstel wat betreft het bieden van een proeve van uitwerking moet worden beschouwd in het licht van de opmerkingen van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, gemaakt tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 17 maart 2004 over de brief van de minister van 12 november 2003 met het advies van de Raad van State en het nader rapport inzake de tweede lezing van de herziening van de Grondwet (29 200 VII, nr. 36). Deze leden verwezen naar het verslag van dit overleg (29 200 VII, nr. 47, p. 5).

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs,
Klink

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Witteveen

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Nieuwenhuizen