

Vergaderjaar 1988–1989

19 032

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

Nr. 16

### NADER EINDVERSLAG

Vastgesteld 25 november 1988

Na kennisneming van de nota naar aanleiding van het eindverslag en de tweede nota van wijziging zijn in de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken<sup>1</sup> nog verschillende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling en waardering kennis genomen van de tweede nota van wijziging alsmede van de nota naar aanleiding van het eindverslag. Zij hadden tevens waardering voor het feit dat de regering voor de tweede nota van wijziging de Raad van State wederom had gehoord.

In dit verband vroegen deze leden of er ook advies was gevraagd aan de Onderwijsraad. Zo ja dan hadden zij daarvan gaarne inzage, zo neen, waarom niet? Voorts was het de leden van de C.D.A.-fractie opgevallen dat in de nota naar aanleiding van het eindverslag steeds werd gesproken van een delegatieverbod uitsluitend voor regelgeving.

Op blz. 7 staat te lezen: «Verder kan de wetgever in de door de Grondwet opgedragen wetgeving bestuurshandelingen vorderen van het bestuur van gemeenten. De onderwijswetgeving biedt hiervan voorbeelden. In dit geval is geen sprake van delegatie. Er wordt immers geen regelgevende taak overgedragen».

En op blz. 11 staat te lezen: «Het onderhavige wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de begrenzing van delegatie van regelgeving ter zake van eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs. Bevoegdheden met een uitvoerend karakter of besluiten met concrete werking – zo antwoorden wij op een vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. – vallen daar niet onder».

De leden van de C.D.A.-fractie waren van oordeel dat onder delegatie en delegatieverbod meer kan vallen dan alleen regelgeving.

Zulks was ook het standpunt van de regering in het kader van de Grondwetsherziening 1983 gezien haar opstelling over de delegatieterminologie. Toen is door de regering gesteld dat onder delegatie niet slechts valt de verhouding «hogere regeling–lagere regeling», doch

#### <sup>1</sup> Samenstelling

Leden: Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Rienks (PvdA), Hermans (VVD), Hennekam (CDA), voorzitter, Lauxtermann (VVD), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), Van der Burg (CDA), Krajenbrink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Hummel (PvdA), Wiebenga (VVD), ondervoorzitter, Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Koetje (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA) en Hageman (PvdA). Plv. leden: Van Es (PSP), Frissen (CDA), Alders (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Hermes (CDA), Dijkstal (VVD), Van Amelsvoort (CDA), Liliipaly (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Borgman (CDA), De Visser (PvdA), Schaefer (PvdA), Korthals (VVD), Tegelaar-Boonacker (CDA), Lankhorst (PFR), Nypels (D66), Castricum (PvdA), Leerling (RPF), Engwirda (D66), De Hoop Scheffer (CDA), Schutte (GPV), Van Otterloo (PvdA) en Buurmeijer (PvdA).

tevens de verhouding «regeling–besluit met concrete werking indien dit besluit op grond van een zekere discretionaire bevoegdheid is genomen» (TK 75–76, 13 990 nr. 3 blz. 23, nr. 9 blz. 7, 9).

Het stelsel kwam er op neer dat alle constructies waarin de wetgever aan andere organen een zekere beslissingsvrijheid laat zijn te rekenen onder het delegatiebegrip ongeacht de vraag of de op grondslag van die vrijheid genomen besluiten regelen dan wel beschikkingen inhouden. (TK 1975–1976, 13 872 nr. 3 blz. 23, TK 1976–1977, 13 990 nr. 6 blz. 8).

De leden van de C.D.A.-fractie stelden deze zaak omdat het toch niet de bedoeling kan zijn, dat bij het verlenen van bevoegdheden aan lagere overheden, deze bevoegdheden zo ruim zouden kunnen zijn, dat daarmee alsnog de facto regelend kan worden opgetreden.

Met andere woorden, uitvoering moet wel uitvoering blijven en geen discretionaire bevoegdheden inhouden.

De leden van de C.D.A.-fractie zijn dan ook van mening dat eventuele beschikkingsbevoegdheden en andere bevoegdheden zoals planningsbevoegdheden, indien zij ruime beslissingsmarges inhouden, dienen te vallen onder het delegatiebegrip en dus ook onder het delegatieverbod.

Eerst als er sprake is van wettelijk goed genormeerde bevoegdheden kan gedacht worden aan uitvoering. Uitvoering is steeds gebonden aan normen.

Het overdragen van bevoegdheden, zo waren deze leden van oordeel, of deze regelgeving dan wel beschikkingen inhouden, dient te worden uitgesloten, (dus te vallen onder het delegatieverbod), indien met deze bevoegdheden aan de lagere overheden de mogelijkheid wordt geboden in grote vrijheid te handelen.

Deze leden stelden het op prijs van de regering te vernemen of zij deze opvattingen kan delen.

Tenslotte zouden deze leden nog willen vragen hoe de regering de planbesluiten van de WBO – ISOVSO en WVO ziet, als een verzameling van afzonderlijke beschikkingen, of als een besluit met algemene strekking?

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren de regering erkentelijk voor de gegeven opvattingen, maar stelden tevens vast dat zij door de schriftelijke gedachtenwisseling geenszins overtuigd waren van de noodzaak artikel 23 van de Grondwet te wijzigen. Door de beantwoording van de zijde van de regering was de onduidelijkheid in de redegeving van het voorstel er eerder groter dan kleiner op geworden. Werd er enerzijds op gewezen dat het voorstel «niet meer tot doel ... heeft ... dan verduidelijking van delegatiemogelijkheden» in één adem voegde de regering er aan toe dat belangen van deugdelijkheid en bekostiging «zeker gesteld» moeten worden door middel van deze wijziging. Daar mee kennelijk uitsprekend dat zonder een dergelijke wijziging deze belangen niet veilig zouden zijn. Wat dus enerzijds niet meer zegt te zijn dan een verduidelijking blijkt anderzijds noodzakelijk om wezenlijke belangen veilig te stellen. Deze leden bleven dit een diffuse wijze van argumentatie vinden.

Ook uit de verdere toelichting op het voorstel blijkt dat er voor de regering kennelijk meer in het geding is dan een wijziging ter verduidelijking van de bestaande grondwetstekst. Zo was het de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat de regering in lid zes van artikel 23 interpreterend stelde dat door delegatie van regelgeving geen afbreuk mag worden gedaan aan de gegeven waarborgen ter zake van deugdelijkheidseisen en bekostiging. Maar impliciet doet de regering het vervolgens voorkomen alsof deze randvoorwaardelijke benadering van mogelijke delegatie feitelijk een verbod op delegatie zou inhouden. Dit nu is, zoals deze leden uitvoerig hebben betoogd, geenszins het geval. De bijna scholastisch aandoende wijze van argumenteren bracht ons ook niet veel verder op de kern van de zaak: hoe, bij handhaving van de

vrijheid van onderwijs een effectievere verdeling van overheidstaken tussen de betrokken overheden tot stand zou kunnen komen. Deze herverdeling van verantwoordelijkheden luistert zeker nauw waar het de financiële gelijkstelling, de vrijheid van richting en inrichting betreft, maar zij is op voorhand niet onmogelijk en deze leden gevoelden er niets voor deze delicate afweging vooraf te laten gaan door een wijziging van de grondwet, die kennelijk beoogde om delegatie van bevoegdheden naar lagere overheden zoveel mogelijk te voorkomen.

Het is toch zo langzamerhand een anomalie vast te moeten stellen hoe uitsluitend in de onderwijssector de decentralisatieproblematiek zo defensief wordt benaderd, terwijl in tal van andere – relevante – sectoren geleidelijk aan de uitdaging van decentralisatie en delegatie wordt ervaren.

De kern van de zaak is naar het oordeel van deze leden dat de huidige grondwet delegatie, mits met waarborgen omgeven, niet uitsluit, terwijl het onderhavige voorstel dat nu juist wel beoogt. Het is daarom maar gelukkig dat dit voorstel niet de daarvoor benodigde meerderheid zal halen.

Waar de regering er op wijst dat in de grondwetstekst van 1917 een uitspraak over de geoorloofdheid van delegatie ontbreekt zou tevens kunnen worden vastgesteld dat de grondwetgever het niet nodig geoordeeld heeft daarover in relatie tot de vrijheid van onderwijs een uitspraak te doen, hetgeen er in elk geval op wijst dat delegatie ter zake niet als op voorhand strijdig met de vrijheid van onderwijs werd gezien.

Het is niet ten onrechte dat de regering er op wijst dat delegatie van regelgeving aan lagere overheden «kan leiden» tot een vermindering van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Wanneer daarvan sprake zou zijn (en kennelijk hoeft dat gezien de kan-formulering niet per definitie het geval te zijn) wat voor aanwijzingen heeft de regering dan eigenlijk dat de wetgever zich niet van die risico's bewust zou zijn. Waar tegen, en vooral op grond van welke ervaringen, meent de grondwetgever het (bijzonder) onderwijs te moeten beschermen tegen de wetgever?

De leden van de P.v.d.A.-fractie handhaven hun opvatting dat het wetsvoorstel het grondwettelijk systeem ten aanzien van de delegatiebevoegdheid doorbreekt en zij konden weinig gelukkig zijn met de wel zeer pragmatische wijze waarop hun argumenten ter zake door de regering werden besproken. Los van dit geschil van opvatting bleef dan nog de vraag of de regering genoegzaam had aangetoond dat in het onderhavige geval van de gangbare praktijk moet worden afgeweken. Deze leden beantwoordden deze vraag ontkennend.

De stelligheid waarmee de regering regionale verschillen tussen regelingen bijna per definitie niet vindt opwegen tegen de voordelen van decentralisatie kwam deze leden merkwaardig voor. Hoewel zij er vanzelfsprekend voorstander van waren bij delegatie en decentralisatie rechtsgelijkheid te handhaven, achtten de leden van de P.v.d.A.-fractie de wel zeer categorische wijze waarop de regering met een mogelijke spanning tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel en de decentralisatie omging wereldvreemd. Er zijn zeker mogelijkheden schoolbesturen te beschermen tegen inbreuken op hun rechtszekerheid zonder daarmee de gehele route van de decentralisatie in de ban te doen op de wijze die nu wordt voorgesteld. Veel beter ware het, naar het oordeel van deze leden, over die waarborgen voor een gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs te spreken binnen een meer decentraal georganiseerd bestel. In andere regeringsvoorstellen (bijvoorbeeld in het proces van taakverdeling en concentratie) had de regering ook laten zien dat een zekere mate van verschil tussen lokale situaties op zichzelf aan de essentie van de vrijheid van onderwijs geen geweld behoeft aan te doen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zagen er van af nog weer eens opnieuw de gehele argumentatie en detail door te nemen, zij meenden

dat de regering noch haar bedoelingen, noch de noodzaak van de voorgelegde wijzigingen had duidelijk weten te maken en meende dat kostbare tijd van regering en parlement beter kon worden besteed dan aan een tot mislukken gedoemd voorstel tot wijziging van de grondwet. De leden van de P.v.d.A.-fractie bleven te allen tijde bereid met de regering van de gedachten te wisselen over wijzigingen in ons onderwijsbestel, die met volstreekte inachtneming van de vrijheid van onderwijs en de materiële gevolgen daarvan, wegen zou openen naar een ingrijpende decentralisatie en deregulering. Zij zagen geen reden daarbij aan de gemeenten overheidstaken te onthouden, die naar de inhoud gemeten daar verantwoord zouden kunnen worden uitgeoefend.

De leden van de fractie van D66 zagen de tweede nota van wijziging als de volgende stap in de lange rij van pogingen om na de in 1976 opgetreden impasse over het grondwettelijk begrip verticale delegatie (vgl. wetsvoorstel 13 874) publiekrechtelijke duidelijkheid te verkrijgen over de competentie van de formele wetgever inzake aard en mate van decentralisatie. Zoals bekend was de houding van deze leden tijdens de schriftelijke wisseling van stukken bij het oorspronkelijk wetsvoorstel 19 032 afhoudend. Ten eerste achtten zij het wetsvoorstel in strijd met artikel 23 Gw. op het onderwijs. Maar bovendien leek hen het voorstel de juridische toets der kritiek niet te kunnen doorstaan wanneer het gaat over de verhouding regelgeving versus uitvoering en de relatie tussen deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden. Zo lang hierover geen duidelijkheid bestond, zo luidde de conclusie van de leden van de D66-fractie, was wijziging van het grondwetsartikel niet opportuun. Niet dat deze leden bezwaar hadden tegen een herijking van het onderwijsartikel na zo'n zeventig jaar, maar dan op een wijze die voldoende bevrediging zou vinden. Daarom stelden zij voor een Staatscommissie, op vergelijkbare wijze samengesteld als destijds de commissie-Bos/De Savornin Lohman, met deze herijkingsopdracht te belasten (zie Eindverslag 19 032, nr. 8, blz. 4).

De tweede nota van wijziging, met inbegrip van de toelichting, bevestigde de leden van de fractie van D66 in hun eerder verwoorde zienswijze. Ongetwijfeld was het een verbetering te noemen het eerder aangebrachte onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs bij het stellen van deugdelijkheidseisen te laten vervallen. Maar zij zagen dat slechts als een volstrekt noodzakelijke correctie in het licht van de pacificatie en de daarop steunende wet- en regelgeving. Voor de rest leek het hun nog steeds de meest vruchtbare benadering uit twee alternatieven te kiezen. De eerste is: het handhaven van de bestaande grondwetstekst, omdat deze tekst in de achterliggende jaren een voldoende onderwijsconstitutie basis is gebleken voor de wetgever en de politiek. Het tweede alternatief, dat de voorkeur van de fractie van D66 heeft, betreft het eerder gedane voorstel tot instelling van een staatscommissie.

De leden van de D66 fractie wilden, gegeven het vorengestelde, graag een antwoord op de volgende vragen:

– de voorgestelde aanpassing is niet overeenkomstig de sinds 1983 door de grondwetgever gehanteerde systematiek («bij de wet of bij vanwege het Rijk gegeven voorschriften krachtens de wet vastgesteld»). Binnen de Grondwet zijn geen vergelijkbare voorbeelden te vinden (vgl. memorie van antwoord 19 032, blz. 3). Betekent dit dat artikel 23 als een grondrecht sui generis moet worden gezien? Zal deze bijzondere positie in de toekomst niet nieuwe materieel-grondwettelijke discussies aanwakkeren over de verhouding tussen het klassieke en sociale grondrecht binnen artikel 23?

– Waarom is aanpassing noodzakelijk of nodig? Ligt de rechtvaardiging in het niet goed functioneren van de huidige constellatie ofwel in een onvoldoende vertrouwen in het handelen van de toekomstige

wetgever? Is in dat geval niet beter opnieuw te overwegen onze democratische rechtsstaat te versterken door invoering van een systeem van constitutionele toetsing?

– Ter aanvulling op de vorige vraag: Waarom is aanpassing om redenen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid noodzakelijk? Bij verticale delegatie van nadere regelgeving zijn er voor de burger toch goede mogelijkheden om zijn recht te halen (vgl. de ontwikkelingen rond de Arob en de regeling van het gemeentelijk leerlingenvervoer in het bijzonder)?

Is niet een veel groter probleem het huidige systeem van vergaande vormen van horizontale delegatie waarbij het bestuur wetgever in eigen zaak is geworden – om met prof. Scheltema te spreken? Naar het oordeel van de D66 fractie is het probleem vooral dat de heerschappij van de wet (het legaliteitsbeginsel) in de onderwijswetgeving verwaterd is, hetgeen democratische controle moeilijk maakt.

– Op welke wijze meent de regering thans uitvoering te hebben gegeven aan de passage in het regeerakkoord: «In de daartoe te zenden nota .. aan de gedecentraliseerde besturen kunnen worden opgedragen»? Wat moet onder die bedoelde onderwerpen worden verstaan? Kan de regering aan de hand van enkele voorbeelden aangeven dat zich hier niet het probleem van regelgeving versus uitvoering zal voordoen?

– Is de regering niet van mening dat van beslissende betekenis is welke strekking en inhoud het begrip deugdelijkheidseisen heeft? Moet uit het voorliggende wetsvoorstel worden begrepen dat de begrippen deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden elkaar overlappen – en aan het gebruik van deze termen geen verschillen en rechtsgevolgen zijn verbonden of consequenties voortvloeien voor het regelgevingsniveau waarop de eisen en voorwaarden tot stand komen? Roept de huidige formulering niet het probleem van een enorme centralisatie van wetgeving op, daar in het voorstel alle wetsinitiatieven op het niveau van de formele wetgever een regeling van de reikwijdte, de structurele elementen en de voornaamste duurzame normen vereist? (vgl. eindrapport Commissie wetgevingsvraagstukken, 1985, blz. 44).

– Welke reikwijdte verbindt de regering aan de wijzigingsvoorstellen gelet op het grondwettelijk begrip onderwijs? Zal de door de regering gewenste grondwettelijke formulering betreffende de deugdelijkheidseisen zich uitstrekken tot bij de wet aangewezen vormen van hoger onderwijs (zie het zevende lid)?

De leden van de fractie van de S.G.P. hadden met waardering kennis genomen van het vernieuwde voorstel tot wijziging van artikel 23 van de Grondwet. In tegenstelling tot het vorige voorstel wordt thans ook delegatie naar lagere overheden van regelgevende bevoegdheden met betrekking tot het openbaar onderwijs onmogelijk gemaakt. De vraag of artikel 208 van de oude Grondwet regelgevende delegatie toestond en de vraag in hoeverre een verbod op deze delegatie wenselijk is, is al fundamenteel aan de orde gekomen in het voorlopig verslag en eindverslag over het eerdere voorstel van de minister. De leden van de fractie van de S.G.P. hadden toen hun visie op deze zaak gegeven, en zich positief uitgelaten over een grondwettelijk verbod op delegatie van regelgevende bevoegdheid aan lagere overheidsorganen op het punt van deugdelijkheidseisen. Deze leden wilden dan ook voor hun standpunt ten aanzien van het verbod op deze vorm van delegatie daarnaar verwijzen.

In dat verslag hadden deze leden gesteld dat er voor wijziging van artikel 23 van de grondwet op zich geen dringende noodzaak bestond.

In het eerdere voorstel wilde de minister alleen een grondwettelijk verbod op delegatie van regelgevende bevoegdheid tot het stellen van deugdelijkheidseisen aan het bijzonder onderwijs. Het openbaar onderwijs werd van dat verbod uitgezonderd, gezien de taak van de

gemeenten op het gebied van het openbaar onderwijs. Met het huidige voorstel neemt de minister een ander standpunt in. De motivering van deze wijziging was in de toelichting van de minister niet geheel duidelijk. De leden van de S.G.P.-fractie wilden dan ook van de minister een duidelijker uiteenzetting van de overwegingen die tot wijziging van zijn standpunt hebben geleid. Dat in dit voorstel ook het openbaar onderwijs onder het verbod op regelgevende delegatie valt, waardeerden de leden van de S.G.P.-fractie positief. Met name gemeenten hebben op het gebied van het onderwijs een dubbele rol, die niet altijd even makkelijk te verenigen is. Enerzijds zijn zij het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, anderzijds vervullen zij een overheidstaak op het gebied van het onderwijs in zijn geheel. Wanneer ten aanzien van regelgevende bevoegdheid van gemeenten een onderscheid gemaakt wordt tussen openbaar en bijzonder onderwijs, wordt de positie van de gemeente nog onduidelijker. Tevens doet dit voorstel meer recht aan de grondwettelijk gelijkwaardige positie van bijzonder en openbaar onderwijs.

De leden van de S.G.P.-fractie wilden weten in hoeverre dit voorstel de mogelijkheden tot delegatie aan functioneel gedecentraliseerde lichamen beperkt. Zij dachten hierbij onder andere aan de Wet cursorisch beroeps-onderwijs. Binnen dit onderwijs zal de nieuw opgezette arbeidsvoorzieningsorganisatie een belangrijke rol spelen. Zo zal zij onder meer kunnen beslissen hoe (een deel van) de middelen die de overheid voor het CBO ter beschikking stelt, zal worden aangewend. Ook krijgen lagere organen, zoals de RBA en het REO bevoegdheden tot onder meer planning van activiteiten in het kader van het CBO. Hoe verhoudt zich deze delegatie van bevoegdheden tot de voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Grondwet?

De minister streeft wel naar een grotere decentralisatie op onderwijsgebied door lagere overheden meer uitvoerende taken te geven. In het algemeen is er de tendens dat bij medebewind de beleidsvrijheid van de lagere overheidsorganen toeneemt. Binnen vastgestelde kaders kunnen lagere overheden, ook bij het uitoefenen van uitvoeringstaken, een eigen afweging maken. Deze tendens heeft in staatsrechtelijke literatuur zelfs geleid tot de stelling dat er thans geen principiële verschil meer is tussen autonomie en medebewind (D. Mentink, *Onderwijsbeleid en beleidsvrijheid*. (Harlingen 1984) blz. 28). In het verleden was er, gezien de zeer gedetailleerde regelgeving, op het gebied van het onderwijs nog wel sprake van een strak gebonden medebewind. Wanneer het streven naar meer deregulering en decentralisering ook daadwerkelijk gestalte krijgt, is de kans dan niet groot dat ook op het gebied van het onderwijs deze ontwikkeling zich zal voordoen? Zo ja, wordt daarmee dan niet de doelstelling van de voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Grondwet ondergraven? Wat is de visie van de regering op het inschakelen van bevoegde gezagen in plaats van lagere overheden bij de uitvoering van aspecten van het onderwijsbeleid?

Tot slot hadden de leden van de fractie van de S.G.P. de indruk dat de roep om meer bevoegdheden aan lagere overheden te geven vaak voortkomt uit onvrede over de geweldige hoeveelheid en gedetailleerdheid van de (pseudo)wetgeving vanuit het ministerie. Zij wilden dan ook de minister aansporen om tot een meer globale en duidelijker regelgeving te komen. Zij zagen op dit punt graag een reactie van de bewindsman tegemoet.

Het lid van de G.P.V.-fractie had met belangstelling kennis genomen van de tweede nota van wijziging. Uit de summier toelichting was hem niet duidelijk geworden wat precies met de wijziging wordt beoogd vergeleken met de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel. Gaat het erom vast te leggen, dat ook voor wat betreft de mogelijkheden van delegatie de positie van openbaar en bijzonder onderwijs gelijk zal zijn?

Moet overigens worden aangenomen dat hetgeen tot nu toe van de zijde van de regering is opgemerkt naar aanleiding van dit wetsvoorstel van kracht blijft?

Dit lid onderschreef het uitgangspunt, dat regelgeving ten aanzien van eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging op centraal niveau wordt vastgesteld. Maar de betekenis van dit uitgangspunt wordt in belangrijke mate bepaald door de vraag wat onder regelgeving moet worden verstaan. Hij dacht hierbij in het bijzonder aan de planningstaak. Als het waar is, dat de in de huidige onderwijswetgeving voorkomende vormen van planning geen regelgeving inhouden (vgl. memorie van antwoord, blz. 8), dan beperkt dit de betekenis van de grondwettelijke waarborg sterk. Op dit punt is de wetgevingstraditie ook niet zonder meer duidelijk. De regering sprak in 1976 over scholenplanning als een voorbeeld van delegatie van regelgeving (nota naar aanleiding van het eindverslag, blz. 5). Ook bij de behandeling van de Interimwet speciaal onderwijs in de Eerste Kamer bestond op dit punt verschil van mening. Moet planning, zoals deze voorkomt in de onderwijswetgeving, niet worden gezien als een rechtsvorm van eigen aard maar met een algemene strekking? Wijst vergelijking met de jurisprudentie ingevolge de Wet Arob ten aanzien van het rechtskarakter van een bestemmingsplan ook niet in deze richting?

Het lid van de G.P.V.-fractie had zich verwonderd over de laatste alinea van de toelichting, waarmee beoogd wordt uitvoering te geven aan het tweede element uit het regeerakkoord terzake. Mag hieruit worden afgeleid, dat in elk voorstel van wet in formele zin zal worden aangegeven waar en in hoeverre uitvoering door gedecentraliseerde besturen zal kunnen plaatsvinden? Wordt hiermee bedoeld, dat in dergelijke wetsvoorstellen duidelijke kaders voor de uitvoering zullen worden aangegeven? Delen de bewindslieden het standpunt dat het eenvoudig vermelden van de onderwerpen ter uitvoering geen voldoende waarborgen biedt?

De voorzitter van de commissie,  
Hennekam

De griffier voor dit verslag,  
Coenen