

Zitting 1982–1983

17 450

Aanpassing en vernummering van bepalingen over onderwijs in de Grondwet

Nr. 5

De vroegere stukken zijn gedrukt in zitting 1981–1982

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 september 1982

Inhoudsopgave

De gehele aanpassingswetgeving
Wetsontwerp 17 450 algemeen
De nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging
«Voldoend» of «voldoende» in het vierde lid
De rapportage als bedoeld in het achtste lid
De delegatiebepalingen
De plaats van het artikel in de Grondwet
De ondertekening van het wetsontwerp

De gehele aanpassingswetgeving

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen om een toelichting op het feit dat in de vier aanpassingswetsontwerpen steeds aanpassing en vernummering in één wetsontwerp zijn samengevoegd.

Tot deze samenvoeging hebben wij besloten om praktische redenen. Inderdaad dient het besluit tot aanpassing als bedoeld in punt a van het additionele artikel IX van de Grondwet door de kamers der Staten-Generaal te worden genomen met tenminste twee derden van de uitgebrachte stemmen, terwijl voor een besluit tot vernummering als bedoeld in punt b van dat artikel een enkelvoudige meerderheid voldoende is. Terwille van de overzichtelijkheid hebben wij evenwel gemeend deze beide onderdelen niet in afzonderlijke wetsontwerpen te moeten onderbrengen. Wij achten dit des te meer verantwoord, aangezien het bij de wetsontwerpen gaat om «nodig» te achten aanpassingen. Indien onverhoopt en in afwijking van onze verwachting zou blijken, dat een artikel II van enig wetsontwerp in de Tweede Kamer niet de steun van de vereiste gekwalificeerde meerderheid zou verwerven, zou overigens dat wetsontwerp zodanig kunnen worden gewijzigd, t.w. door het laten vervallen van het bedoelde artikel, dat het wetsontwerp met enkelvoudige meerderheid zou kunnen worden aangenomen. Zou een ontwerp in de Eerste Kamer worden verworpen, dan zal een nieuw wetsontwerp moeten worden ingediend.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen voorts welke definitieve vernummering van de grondwetsartikelen de regering beoogt.

Met deze leden zijn wij voorstanders van een doorlopende nummering van alle artikelen. In de loop van de grondwetsherziening is dit ook reeds herhaalde malen uitgesproken. Na de plechtige afkondiging van de veranderingen in de Grondwet kan op basis van het dan geldende artikel 8.5 bij de bekendmaking van de tekst van de herziene Grondwet de tot dusver gehanteerde voorlopige nummering worden vervangen door een definitieve doorlopende nummering.

De P.P.R.-fractie bleef het betreuren dat eerder niet de benodigde meerderheid kon worden gevonden voor de voorgestelde veranderingen in de Grondwet, waardoor thans aanpassingen onvermijdelijk zijn. Ook wij zijn van mening, dat in de bestaande situatie aanpassingen onvermijdelijk zijn. Het ligt in de rede dat het komende kabinet zich nader zal bezinnen over de wenselijkheid van nieuwe grondwetsherzieningsvoorstellen.

De leden van de S.G.P.-fractie stelden de vraag of het, binnen door de Grondwet bepaalde grenzen, de gewone wetgever is die bepaalt wat ten aanzien van de aanpassing nodig èn wat wenselijk is.

De beslissing over de aanpassing berust inderdaad bij de wetgever, die daartoe slechts met twee derden van de uitgebrachte stemmen kan beslissen. Deze is daarbij evenwel gebonden aan de tekst van additioneel artikel IX van de Grondwet, waarin het ook door deze leden genoemde criterium («voor zoveel nodig») uitdrukkelijk is opgenomen.

De leden van de R.P.F.-fractie zagen in deze voorstellen – en wel in de vervanging van de term «Koning» door «regering» – een verdergaande ontluistering van de monarchie gelegen. Zonder de recente wijziging van de Grondwet aan te vechten, meenden deze leden dat het onnodig en ongewenst is, die verandering verder door te voeren.

Wij delen de opvatting van deze leden geenszins. Zomin als er bij de grondwetsherzieningsvoorstellen sprake was van ontluistering van de monarchie, is dat bij deze aanpassingswetgeving het geval. De eerder aanvaarde grondwettelijke terminologie ten aanzien van de Koning dient ook in de ongewijzigd gebleven bepalingen van de Grondwet te worden gevolgd. Wij verwijzen deze leden ook naar hetgeen wij over deze kwestie elders in de nota's naar aanleiding van het verslag bij deze wetsontwerpen opmerken.

Wetsontwerp 17 450 algemeen

Naar aanleiding van desbetreffende opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie verklaren wij in te stemmen met het bij de totstandkoming van additioneel artikel IX gestelde over de noodzaak van het ongewijzigd blijven van zin en strekking van de aan te passen voorschriften. Wij menen dat deze benadering ook tot uitdrukking komt in het voorliggende wetsontwerp.

De betekenis van de door de C.D.A.-fractie ter sprake gebrachte argumenten die een rol hebben gespeeld bij het uiteindelijk lot van de wetsontwerpen nrs. 13873 en 13874 kan naar ons oordeel in het midden blijven, nu met de verwerping van de grondwetsherzieningsvoorstellen over onderwijs in 1976 immers de tekst van artikel 208 van de Grondwet ongewijzigd bleef. Het is deze tekst die thans, in verband met veranderingen die overigens voor de herziene Grondwet zijn vastgesteld, aanpassing behoeft.

Het verheugt ons dat de leden van de P.v.d.A.-fractie met het wetsontwerp konden instemmen. Op de later in het verslag gestelde vraag van deze leden komen wij hieronder terug.

De G.P.V.-fractie meende dat, hoezeer de nu voorgestelde aanpassing noodzakelijk kan zijn om tot een eenheid in de integrale grondwetstekst te geraken, de zin en strekking van de aan te passen bepalingen ongewijzigd zullen moeten blijven.

Wij delen deze opvatting. Naar onze mening voldoet het onderhavige wetsontwerp aan de genoemde voorwaarde.

De nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging

Met genoegen lazen wij dat de leden van de C.D.A.-fractie en de P.P.R.-fractie konden instemmen met de nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging in de bepaling over de wettelijke regeling van het openbaar onderwijs. Ook naar onze mening zijn daardoor zin en strekking van deze bepaling ongewijzigd gebleven, gelet op het constitutioneel waarborgen van de geestelijke vrijheid, zoals dit in de klassieke grondrechten van de huidige en de herziene Grondwet tot uitdrukking komt.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen op een huns inziens bestaand verschil tussen de bepaling over de wettelijke regeling van het openbaar onderwijs enerzijds en de in de memorie van toelichting genoemde nieuwe grondwetsartikelen 1.1 en 1.6 anderzijds. Terwijl het in de beide laatstgenoemde artikelen in de eerste plaats zou gaan om een onthouden van de overheid, zou de onderwijsbepaling de overheid c.q. de wetgever ook verplichten tot een doen. Al beseften deze leden wel, dat de overheid c.q. wetgever zelf ook gebonden is aan bijvoorbeeld artikel 1.1, toch rees bij hen de vraag of die binding zich, juridisch gezien, niet slechts kon beperken tot een nalaten.

Wij kunnen in zoverre met deze gedachtengang instemmen, dat het derde lid van artikel 208 inderdaad uitdrukkelijk wijst op een taak voor de wetgever; de wetgever dient zorg te dragen voor een wettelijke regeling van het openbaar onderwijs, waarbij ieders godsdienst of levensovertuiging wordt geëerbiedigd. In artikel 1.1 wordt daarentegen de wetgever niet met zoveel woorden genoemd. Dit laatste betekent naar ons oordeel evenwel niet, dat de gebondenheid van de overheid aan artikel 1.1 zich slechts zou kunnen beperken tot een nalaten. Artikel 1.1 houdt voor de overheid c.q. de wetgever de verplichting in tot het tegengaan van discriminatie en dwingt de overheid tot het voeren van een actief beleid terzake. De door de leden van de C.D.A.-fractie opgeworpen vraag beantwoorden wij dan ook ontkennend.

«Voldoend» of «voldoende» in het vierde lid

Over de voorgestelde vervanging van «voldoend» door «voldoende» in het vierde lid werden vragen gesteld door de leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A., D'66, S.G.P., P.P.R. en G.P.V.

Naar aanleiding van deze vragen hebben wij ons nader beraden over de betekenis van het begrip «voldoend», zoals dat in de bestaande tekst van artikel 208, vierde lid, voorkomt. Wij hebben daarbij geconstateerd, dat aan dit begrip verschillende betekenissen worden toegekend. Daarmee zijn wij er ons van bewust, dat de oorspronkelijk van regeringszijde voorgestelde wijziging gezien zou kunnen worden als meer dan een redactionele wijziging. Er lijkt daarmee enige twijfel mogelijk over de vraag of de voorgestelde wijziging te beschouwen valt als «nodig» in de zin van additioneel artikel IX. Om deze reden stellen wij thans voor de oorspronkelijk in het wetsontwerp opgenomen wijziging op dit punt achterwege te laten. In de bijgevoegde nota van wijziging wordt hierin voorzien.

De rapportage als bedoeld in het achtste lid

De leden van de C.D.A.-fractie – waar zich die van de fracties van D'66, de S.G.P. en P.P.R. bij aansloten – vroegen of, en zo ja, welk verschil in

betekenis er kan zijn tussen de door de regering voorgestelde bepaling («De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal verslag geven») en het voorstel van het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs en de Besturenraad Protestants Christelijke Onderwijs: «De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.»

Wij zijn van mening dat er tussen beide formuleringen geen verschil in betekenis bestaat. In beide komt tot uitdrukking dat de jaarlijkse verslaggeving valt onder de verantwoordelijkheid van de regering. Voor beide formuleringen geldt naar onze mening ook, dat daarmee inhoudelijk niets wordt gewijzigd in vergelijking met de thans bestaande bepaling van artikel 208. Met de leden van de P.v.d.A.-fractie zijn wij dan ook van oordeel dat de tekst, zoals voorgesteld door de Besturenraad, het kader van een aanpassing op grond van artikel IX niet overschrijdt.

Naar aanleiding van de opmerkingen in het verslag over de formulering van de onderhavige bepaling hebben wij ons daarover opnieuw beraden. Wij zijn daarbij tot de conclusie gekomen, dat de door de Besturenraad gesuggereerde formulering uit taalkundig oogpunt gezien de voorkeur verdient. De bijgevoegde nota van wijzigingen voorziet erin, dat thans wordt voorgesteld het achtste lid van het onderwijsartikel als volgt te lezen: De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

De delegatiebepalingen

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de regering nader in te gaan op de consequenties van de in de herziene Grondwet gehanteerde delegatie-terminologie en -systematiek en op het voorkomen in het onderwijsartikel van zinsneden als «bij de wet te regelen»; «volgens bij de wet te stellen regels»; «worden bij de wet geregeld»; «deze eisen worden ... zodanig geregeld»; «bij die regeling»; «de wet stelt de voorwaarden vast» etc.

Zoals bekend, houdt de in de herziene Grondwet gehanteerde delegatie-terminologie in, dat telkens wanneer in een bepaling gebruik gemaakt wordt van enigerlei vorm van het werkwoord «regelen», de zelfstandige naamwoorden «regels» en «regeling» of de term «bij of krachtens», een overdracht door de wetgever van de hem grondwettelijk verleende taak of bevoegdheid aan andere organen in beginsel geoorloofd is. Deze systematische benadering is naar ons oordeel echter niet van toepassing op de bestaande tekst van artikel 208 van de Grondwet, en evenmin op de tekst van het onderwijsartikel zoals die na de aanpassing op basis van additioneel artikel IX zal komen te luiden. Hierbij valt op te merken dat door regering of door Staten-Generaal ook geen uitspraken zijn gedaan die in deze richting wijzen. Wij delen de opvatting van de leden van de C.D.A.-fractie dat de door hen genoemde bepalingen gelezen moeten worden naar de zin en de strekking die zij in het huidige artikel 208 van de Grondwet hebben.

De plaats van het artikel in de Grondwet

Over de plaatsing van het onderwijsartikel werden opmerkingen gemaakt door de leden van de C.D.A.-fractie, de P.v.d.A.-fractie, de S.G.P.-fractie en de G.P.V.-fractie. Het leek de leden van de C.D.A.-fractie en de leden van de S.G.P.-fractie juist het artikel te plaatsen tussen de klassieke en sociale grondrechten in. De G.P.V.-fractie verkoos ook deze plaats, dan wel plaatsing in een afzonderlijk hoofdstuk. De leden van de P.v.d.A.-fractie waren daarentegen voorlopig van mening dat plaatsing aan het slot van hoofdstuk I van de Grondwet juist zou zijn, maar achtten dit overigens geen wezenlijk punt.

De keuze voor de plaats van het onderwijsartikel in de nieuwe Grondwet is naar ons oordeel een kwestie van appreciatie.

Wel dient naar onze mening dit artikel, dat grondrechtelijke bepalingen over onderwijs bevat, geplaatst te worden in het eerste hoofdstuk dat specifiek over grondrechten handelt.

Aangaande de plaatsbepaling binnen het eerste hoofdstuk merken wij allereerst op, dat dit hoofdstuk betrekking heeft op grondrechten in het algemeen; er is in dit hoofdstuk geen onderverdeling in paragrafen aangebracht voor klassieke grondrechten enerzijds en sociale grondrechten anderzijds. Dat brengt met zich mee, dat naar onze opvatting geen principiële betekenis kan worden toegekend aan plaatsing van het onderwijsartikel halverwege het hoofdstuk, nl. achter het laatste artikel over klassieke grondrechten, dan wel aan het slot van het hoofdstuk.

Vervolgens merken wij op, dat een eventuele keuze voor plaatsing van het onderwijsartikel na de klassieke grondrechten weer nieuwe vragen zou kunnen oproepen. Een vraag is dan bijvoorbeeld, of bij plaatsing van het onderwijsartikel na artikel 1.16, handelend over het ius de non evocando (het laatste artikel van het wetsontwerp over klassieke grondrechten, nr. 13872), niet de, althans wat leesbaarheid betreft voor de hand liggende, volgorde van artikel 1.16 («Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent») en artikel 1.17 («1. Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan. 2. De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen») te zeer zou worden doorbroken.

Alles overwegende spreken wij, onder erkenning van het feit dat de keuze voor de plaatsing van het onderwijsartikel een enigszins arbitrair karakter draagt, onze voorkeur uit voor plaatsing van het artikel aan het slot van het eerste hoofdstuk. De argumenten genoemd in de memorie van toelichting pleiten daar onzes inziens voor.

De ondertekening van het wetsontwerp

Volgens afspraken die gemaakt zijn tussen de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen over hun onderlinge taakverdeling zal wetgeving met betrekking tot het onderwijsartikel in de Grondwet onder de primaire verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris vallen. Om die reden zijn de stukken met betrekking tot wetsontwerp nr. 17 450 thans ondertekend door de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
M. G. Rood

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
A. J. Hermes