

Zitting 1981–1982

17 450

Aanpassing en vernummering van bepalingen over onderwijs in de Grondwet

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 3 september 1982

De bijzondere Commissie voor de grondwetsherziening¹ heeft in de Staatscourant van 14 juni 1982 (nr. 110) een oproep geplaatst tot het bij haar inzenden van commentaar op dit wetsontwerp. Als gevolg hiervan ontving zij bij brief van 21 juni een commentaar van het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs en bij brief van 28 juli een commentaar van de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs, welke brieven voor ieder ter inzage liggen op haar secretariaat. De commissie is erkentelijk voor deze bijdragen tot de meningsvorming in haar midden.

Met de beantwoording van regeringswege van de navolgende vragen en opmerkingen zal naar haar mening de plenaire afhandeling van dit wetsontwerp voldoende zijn voorbereid. Aangezien dit wetsontwerp het eerste van de vier aanpassingsontwerpen is, waarover de commissie verslag uitbrengt, heeft zij de gelegenheid gegeven om in dit verslag enkele opmerkingen op te nemen die betrekking hebben op het geheel van de aanpassingswetgeving.

Inhoudsopgave**Blz.**

De gehele aanpassingswetgeving

2

Wetsontwerp 17 450 algemeen

2

De nevenschikking van godsdienst en
levensovertuiging

3

«Voldoend» of «Voldoende» in het
vierde lid

3

De rapportage als bedoeld in het achtste
lid

4

De delegatiebepalingen

4

De plaats van het artikel in de Grondwet

4

¹ Samenstelling: M. Bakker (CPN), Van Rossum (SGP), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Vacature VVD, Herfkens (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (CDA), Patijn (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), Faber (CDA), Nijpels (VVD), voorzitter, Tripels (VVD), Wilbers (D'66), Mateman (CDA), Buikema (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Van Es (PSP), De Jonge (CDA).

De gehele aanpassingswetgeving

Het was de leden van de C.D.A.-fractie opgevallen, dat de Regering in de wetsontwerpen 17 450 t/m 17 452 en 17 490 steeds aanpassing en vernummering in één wetsontwerp had samengevoegd, zulks terwijl het besluit tot aanpassing door de beide Kamers der Staten-Generaal niet kan worden genomen dan met tweederden van de uitgebrachte stemmen en voor vernummering een gewone meerderheid voldoende is. De genoemde leden zouden een toelichting ter zake door de Regering op prijs stellen.

Een probleem kan daarnaast ook zijn, dat bij onvoldoende steun voor een artikel II vanwege de koppeling een geheel wetsontwerp verworpen wordt en daardoor de gehele grondwetsherziening verder wordt vertraagd, terwijl wel voldoende steun voor een artikel III aanwezig is.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen, welke definitieve nummering van de grondwetsartikelen de Regering beoogt. Zij drongen sterk aan op een doorlopende nummering van alle artikelen in tegenstelling tot de tot dusver bij de herziening gehanteerde nummering. Artikel 214 van de Grondwet voorziet in de mogelijkheid van een doorlopende nummering. Deze leden herinnerden tevens aan het ter zake gestelde in stuk 13871, nr. 1, blz. 4.

De P.P.R.-fractie bleef het betreuren dat niet de benodigde meerderheid kon worden gevonden voor de voorgestelde veranderingen in de Grondwet, waardoor aanpassingen onvermijdelijk zijn. Zij hoopt dat de Regering diligent zal blijven om de oorspronkelijk ingediende voorstellen op een geschikt ogenblik opnieuw bij de Kamers in te dienen.

Het additionele artikel IX maakt inderdaad – zo erkenden de leden van de S.G.P.-fractie – een aanpassing van de ongewijzigd gebleven grondwetsbepalingen aan de nieuw vastgestelde, nog niet goedgekeurde bepalingen mogelijk, maar de Grondwet bepaalt daarbij zelf de grenzen. De memorie van toelichting noemt als criterium voor aanpassing «voor zoveel nodig». Is het dan verder de gewone wetgever die bepaalt wat in dit opzicht nodig en wat wenselijk is?

De leden van de R.P.F.-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van deze wetsontwerpen. Zij hadden enige bezwaren tegen de tot stand gekomen herziening van de Grondwet, waarvoor zij verwezen naar hun schriftelijke en mondelinge inbreng bij de tweede lezing. Deels in het verlengde daarvan betreurden zij het, dat de Regering de Grondwet verder wil wijzigen. Hoewel de voorstellen naar het oordeel van de Regering materieel geen wijziging teweegbrengen, zagen deze leden er een verdergaande ontluistering van de monarchie in gelegen. Zij doelden daarbij op de vervanging van de term «Koning» door «Regering». Zonder de recente wijziging van de Grondwet hierbij aan te vechten, meenden deze leden dat het onnodig en ongewenst is, die verandering verder door te voeren. De argumenten in de memorie van toelichting konden hen niet overtuigen.

Wetsontwerp 17 450 algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden zich bij de beoordeling van de door de Regering voorgestelde aanpassingen laten leiden door de algemeen aanvaarde uitleg van additioneel artikel IX van de Grondwet volgens welke «hoezeer een dergelijke aanpassing noodzakelijk kan zijn om tot een sluitend geheel te komen, te dezen de nodige terughoudendheid geboden is. Zin en strekking van de aan te passen voorschriften zullen ongewijzigd moeten blijven» (vgl. advies van de Raad van State). Voor de vaststelling van de betekenis, de uitleg van het conform additioneel artikel IX aangepaste onderwijsartikel zijn hiernaast de argumenten die een rol hebben gespeeld bij het uiteindelijke lot van de wetsontwerpen nrs. 13873 en 13874 van groot belang. Met andere woorden: Ook de stukken rond genoemde

wetsontwerpen, en dus niet alleen die rond wetsontwerp nr. 17 450, dienen om de handhaving van het huidige artikel 208 in de herziene Grondwet naar zin en strekking toe te lichten.

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. konden met dit wetsontwerp instemmen. Zij hadden slechts een enkele vraag die mede werd ingegeven door de brief van de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs van 28 juli aan de Tweede Kamer.

De G.P.V.-fractie had met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijzigingen in de tekst van het huidige artikel 208 Grondwet en de daarbij gegeven motiveringen. Zij 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. Naar de mening van deze fractie was de Regering daar in dit geval niet geheel in geslaagd.

De nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging

De leden van de C.D.A.-fractie konden de Regering volgen wanneer zij stelt, dat waar in de nieuwe grondwetsartikelen 1.1 en 1.6 de nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging is vastgelegd, daaruit voortvloeit dat deze nevenschikking ook ten aanzien van de wettelijke regeling van het openbaar onderwijs in artikel 208 wordt opgenomen. De leden van de C.D.A.-fractie waren met de Regering van mening, dat zin en strekking van de bepaling ongewijzigd waren gebleven. Zij waren er verheugd over, dat de Regering op aandringen van de Raad van State zin en strekking tevens had geplaatst in het kader van een constitutioneel waarborgen van de geestelijke vrijheid, een van de belangrijkste bestanddelen van de klassieke grondrechten.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden overigens wijzen op een verschil met de aangehaalde artikelen 1.1 en 1.6. Gaat het in die beide artikelen in de eerste plaats om een onthouden van de overheid, het onderwijsartikel verplicht de overheid c.q. de wetgever ook tot een doen, bij welk doen het onderwijsartikel als waarborgnorm gold en tevens als instructienorm voor de wetgever. Nu beseften deze leden wel, dat de overheid c.q. de wetgever zelf ook gebonden is aan bij voorbeeld artikel 1.1, maar de vraag rijst of die binding zich, juridisch gezien, niet slechts kon beperken tot een nalaten.

De P.P.R.-fractie achtte de terminologie «met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging» een verbetering, ook al erkende ze dat de huidige «zin en strekking» van artikel 208 van de Grondwet daarmee ongewijzigd blijft. Zij achtte de nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging recht doen aan de pluriformiteit en de gelijkheid in onze samenleving en deelde niet de mening van diegenen die betogen dat godsdienstige overtuiging vanuit de overheid gezien een andere waardebeoordeling toekomt dan levensovertuiging.

«Voldoend» of «Voldoende» in het vierde lid

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of een vervanging van «voldoend» door «voldoende» uiteindelijk slechts een overeenstemming met de spelling van de herziene Grondwet oplevert. Refereerde in het huidige artikel 208 het woord «voldoend» niet meer aan de kwaliteit van het onderwijs en verwees het woord «genoegzaam» niet naar een voldoende aantal scholen? Kan, naar grammaticale interpretatie, het woord «voldoende» niet een betekenis krijgen die niet volledig overeenkomt met het woord «voldoend» en dichtert komt te liggen bij de betekenis van het woord «genoegzaam»?

De leden van de P.v.d.A.-fractie ontvingen graag opheldering over de interpretatie van het begrip «voldoend» in het vierde lid van artikel 208. Is het waar, zoals de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs schrijft, dat het begrip «voldoend» hier de betekenis heeft van kwaliteit en niet van aantal? Deze leden meenden in ieder geval dat de door de Besturenraad voorgestelde tekst niet zou kunnen worden aanvaard. Weglaten van het begrip «voldoend» zou geen technische aanpassing, zoals voorzien in het additionele artikel IX, betekenen, maar een wijziging van de Grondwet zelf. Vooralsnog gaven deze leden de voorkeur aan de door de Regering voorgestelde tekst.

Met betrekking tot het vierde lid vernamen ook de leden van de D'66-fractie, de S.G.P.-fractie, de P.P.R.-fractie en de G.P.V.-fractie gaarne de mening van de bewindslieden over de interpretatie van het woord «voldoend» zoals gegeven door de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs. Volgens de raad heeft dit woord hier de betekenis van «kwaliteit» in plaats van «aantal». Door nu het woord «voldoend» te wijzigen in de zin zoals voorgesteld, wordt in deze zin tweemaal hetzelfde gezegd; immers, aan het slot hiervan wordt gesproken over «genoegzaam aantal», aldus de raad. Zijn conclusie, daarin bijgevalen door het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs, luidt dan ook dat dit woord beter geschrapt dan wel gehandhaafd kan worden, maar niet vervangen moet worden door het woord «voldoende».

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 de P.P.R. bij aansloten – wilden van de Regering weten 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 Christelijk Onderwijs: «De Regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal».

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van mening dat de tekst, zoals voorgesteld door de Besturenraad, het kader van een aanpassing op grond van artikel IX niet overschrijdt.

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. Naar de mening van genoemde leden moeten die bepalingen gelezen worden naar de zin en strekking die zij in het huidige artikel 208 in de thans geldende Grondwet hebben.

De plaats van het artikel in de Grondwet

De leden van de C.D.A.-fractie waren geenszins overtuigd door de argumenten van de Regering om het onderwijsartikel te plaatsen aan het slot van hoofdstuk I als artikel 1.22. Zij meenden, dat de lengte van het artikel op zich zelf geen bezwaar kon en mocht zijn om het artikel een andere plaats te geven. Dreigt door de plaatsing van het artikel achter de sociale grondrechten niet het gevaar, dat het sociaal grondrechtelijk element in het onderwijsartikel overbelicht wordt? Het leek de leden van de C.D.A.-fractie juist, gelet op zowel de klassiek grondrechtelijke als de sociaal grondrechtelijke bestanddelen van het onderwijsartikel, het artikel te plaatsen tussen de klassieke en sociale grondrechten in. Deze leden

meenden, dat hierin ook de buitengewone aard van dit artikel beter tot uitdrukking zou komen, mede gelet op de verwerping van wetsontwerp 13873.

Voor de leden van de P.v.d.A.-fractie was plaatsing van het onderwijsartikel aan het slot van het hoofdstuk over de grondrechten in plaats van na de klassieke grondrechten geen wezenlijk punt. Voorlopig waren zij met de Regering van mening dat plaatsing aan het slot van hoofdstuk I van de Grondwet ook daarom juist zou zijn, omdat wordt overwogen nog nadere voorstellen tot wijziging van het onderwijsartikel bij de Staten-Generaal aanhangig te maken.

De leden van de S.G.P.-fractie waren, in tegenstelling tot de Regering, van mening dat het grondwetsartikel betreffende het onderwijs achter het laatste artikel over de klassieke grondrechten geplaatst dient te worden, zodat het tevens het begin vormt van de sociale grondrechten. Kan immers door die plaatsing niet het beste worden gewaarborgd zowel het karakter van een klassiek grondrecht als van een sociaal grondrecht? Met andere woorden: het bieden van bescherming tegen overheidsop treden en het scheppen van voorwaarden voor ontplooiing?

De G.P.V.-fractie had ernstige bezwaren tegen de voorgestelde plaatsing van het onderwijsartikel in de nieuwe Grondwet. Historisch gezien en gelet op de bijzondere betekenis van de in ons grondwettelijk bestel verankerde vrijheid van onderwijs, ligt het voor de hand om of het onderwijsartikel onder te brengen in een afzonderlijk hoofdstuk of het te plaatsen bij de klassieke grondrechten in het eerste hoofdstuk. Ook de Regering zelf verwijst immers, waar het gaat om de zin en strekking van de bepaling in het derde lid, naar de relatie met de klassieke grondrechten. Deze fractie zou een andere plaatsing, zoals in het voorgaande gesuggereerd, zeer op prijs stellen.

De voorzitter van de commissie,
Nijpels

De griffier van de commissie,
De Beaufort