

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. 6 **MEMORIE VAN ANTWOORD**
Ontvangen 23 oktober 1986

Algemeen

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de uitvoerige en soms uiteenlopende beschouwingen, die de verschillende leden aan dit wetsvoorstel hebben gewijd.

Het verheugt ons dat de leden van met name de fracties van C.D.A., R.P.F. en G.P.V. zich konden verenigen met het voorstel artikel 23 Grondwet slechts beperkt aan te passen.

De leden van de fracties van de V.V.D., '66 en P.S.P. waren daarentegen van mening dat meer inhoudelijke en fundamentele benadering wellicht wenselijk zou zijn.

Naar de indruk van de leden van de P.v.d.A.-fractie werkt het voorstel belemmerend op een ontwikkeling, die gewenst kan zijn voor het onderwijsbeleid. De leden van de fracties van D'66 en de S.G.P. hebben de vraag gesteld of de noodzaak tot wijziging van het onderwijsartikel aanwezig is.

Wij wijzen erop dat het onderhavige voorstel slechts beoogt de inhoud van artikel 23 te verduidelijken en het artikel in overeenstemming te brengen met andere artikelen van de herziene Grondwet, door aanpassing van de terminologie omtrent de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie aan de algemene systematiek van de herziene Grondwet alsmede door precisering van deze bevoegdheid.

Na de verwerping van het grondwetsherzieningsvoorstel 13874 in 1976 is onzekerheid ontstaan of in artikel 23, vijfde en zevende lid, de termen «bij de wet geregeld» en «bij de wet te stellen voorwaarden» volgens de nieuwe in de herziene Grondwet gebruikte delegatieterminologie moest worden uitgelegd of dat uitgegaan moest worden van de betekenis die de regelingsopdrachten in het onderwijsartikel in de oude Grondwet hadden. Uitleg van artikel 23 overeenkomstig de delegatieterminologie van de herziene Grondwet zou betekenen dat de wetgever voor wat betreft de leden 5 en 6 wel bevoegd zou zijn tot delegatie, maar niet voor wat betreft het zevende lid. Indien delegatie geoorloofd is, zegt dit echter nog niet in welke omvang en aan welke organen van de overheid delegatie geoorloofd is. Het antwoord op deze vraag hangt af van de historie, de bewoordingen en de strekking van de desbetreffende bepalingen. In casu betreft deze vraag de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden als vermeld in de leden 5 en 7 van het onderwijsartikel. Uit de terminologie van de oude

Grondwet blijkt wat betreft het toenmalige artikel 208 niet zonder meer of delegatie van regelgevende bevoegdheden aan andere organen dan die van de centrale overheid (verticale delegatie) geoorloofd was.

Door verwerping in 1976 van zowel het regeringsvoorstel, dat de mogelijkheid van verticale delegatie niet uitsloot, als van het amendement Hermes dat verticale delegatie uitdrukkelijk beoogde uit te sluiten (TK 1976/77, 13874, nrs. 2 en 15 (later vervangen door nr. 17)), is een onzekere situatie ontstaan, die noopt tot een terminologische aanpassing van artikel 23, die duidelijkheid biedt over de vraag van verticale delegatie.

Deze onzekere toestand is met het oog op de bescherming van de vrijheid van het bijzonder onderwijs en de verzekering van de financiële gelijkstelling van het bijzonder en het openbaar onderwijs zeer onwenselijk. Het onderwijsartikel in de Grondwet heeft vanaf 1917 tot doel die vrijheid en die gelijkstelling grondwettelijk te garanderen. Deze garantie is gegeven door het uitgangspunt dat de wetgever in formele zin zonnodig met nadere regelgeving krachtens de wet bij a.m.v.b. of ministeriële verordening de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden regelt. Deze regelgeving door of op grondslag van de wet brengt naar haar aard rechtszekere en gelijke waarborgen. De traditie van de wetgeving toont aan dat de wetgever de grondwettelijke taak en plicht ten opzichte van het bijzonder onderwijs zo heeft verstaan. Het enige maar ook fundamentele doel van het voorstel is dat het onderwijsartikel de beschermende functie die het ten aanzien van het bijzonder onderwijs altijd heeft gehad, ook in de toekomst blijft behouden.

Benadrukt zij dat verwerping van het grondwetsherzieningsvoorstel 13874, slechts noopt tot een terminologische aanpassing van artikel 23, vijfde en zevende lid, aan de gebruikte terminologie in de herziene Grondwet. Het wetsvoorstel is dan ook beperkt tot deze terminologische aanpassing.

De ondergetekenden zien derhalve niet de opportuniteit van een meer inhoudelijke en fundamentele benadering. Het onderwijsartikel is een moeizaam tot stand gekomen artikel, dat historisch zwaar beladen is. Een fundamentele wijziging van dit artikel dient, nog afgezien van een eventuele kans van slagen, slechts met de grootste terughoudendheid te worden geëntameerd. Verwerping in 1976 van het grondwetsherzieningsvoorstel 13874, dat in feite een betrekkelijk geringe wijziging beoogde, vormt daar nog het meest recente bewijs van. Het voorstel van de leden van de D'66-fractie om een afzonderlijke staatscommissie in te stellen, willen ondergetekenden dan ook niet overnemen. Over de voorstellen van de staatscommissie voor de grondwetsherziening is indertijd in brede kring gediscussieerd. De standpunten zijn sindsdien op dit punt niet of nauwelijks gewijzigd.

Met de in het wetsvoorstel gekozen formulering wordt niet zoals de leden van de V.V.D.-fractie stellen, inbreuk gemaakt op het grondwettelijke systeem van delegatie, maar wordt slechts ten aanzien van artikel 23, vijfde (en dus ook zesde) en zevende lid, de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie gepreciseerd. Hieronder zal nader worden ingegaan op dit punt alsmede op de opmerkingen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat de voorgestelde wijziging belemmerend zou werken op een ontwikkeling, die gewenst kan zijn voor het onderwijsbeleid.

Naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie dient te worden vermeld dat het niet zou gaan om de regeerakkoorden van de kabinetten Van Agt II en Van Agt III, maar om de regeerakkoorden van de kabinetten Van Agt I en Van Agt II.

Opgemerkt zij dat in het regeerakkoord van het kabinet Van Agt I (19-12-1977 tot 11-9-1981, Tweede Kamer 1977/78, 14 600, nr. 4) geen specifieke afspraken zijn neergelegd omtrent wijziging van het onderwijsartikel. Concrete afspraken omtrent wijziging van het onderwijsartikel zijn in het regeerakkoord dat aan het tweede (11-19-1981 tot 29-5-1982) en derde kabinet Van Agt (29-5-1982 tot 4-11-1982) ten grondslag lag, en in het regeerakkoord van het huidige kabinet neergelegd (Tweede Kamer 1981, 17 000, nr. 6 en Tweede Kamer 1982/83, 17 555, nr. 7, blz. 63 (bijlage 6)).

Verskillende leden hebben de vraag aan de orde gesteld of met de in het wetsvoorstel gekozen terminologie niet juist inbreuk wordt gemaakt op de in de herziene Grondwet gehanteerde delegatieterminologie, die het naar hun mening aan de wetgever overlaat of en zo ja in welke mate en aan welk overheidsorgaan delegatie plaatsvindt.

Opgemerkt zij dat de bij de grondwetsherziening gekozen delegatieterminologie tot doel heeft vast te leggen of delegatie wel of niet is toegestaan. Indien delegatie blijkens de terminologie is toegestaan is het aan de wetgever om vast te stellen in welke omvang en aan welke organen delegatie geoorloofd is. De wetgever is daarbij evenwel niet vrij. Hij zal zich bij het toepassen van delegatie richten naar de aard van de te regelen materie, de historie en de formulering van de betreffende bepalingen.

Begrenzingen van de delegatiebevoegdheid, bijvoorbeeld in die zin dat delegatie uitsluitend mogelijk is aan organen van de centrale overheid, kunnen dus besloten liggen in het grondwettelijk recht. Omdat er zich op dit punt een grote variatie kan voordoen, is bij de grondwetsherziening een nadere systematisering door een vaste terminologie op dit punt van de hand geweest. Wij menen dat dat een juist uitgangspunt is geweest. Met dit uitgangspunt is echter, zo menen wij, niet onverenigbaar dat in een geval waarin de in het geding zijnde belangen om grote duidelijkheid en zekerheid vragen, in de bepaling zelf die duidelijkheid en zekerheid worden geboden. Voor wat betreft het onderwijsartikel is bij de grondwetsherziening bij de behandeling van de grondrechten¹ opgemerkt dat de vraag in hoeverre het wenselijk en doenlijk is om beperkingen ten aanzien van de delegatie in de tekst van dit artikel in te bouwen, zou moeten worden gezien bij de behandeling van de desbetreffende bepaling.

Op grond van het bovenstaande zijn wij dan ook van mening dat met de voorgestelde precisering van de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie niet wordt afgeweken van de delegatieterminologie in de herziene Grondwet, maar dat daar juist in past, dat voor het onderwijsartikel en met name voor de onderwerpen geregeld in de leden 5, (6) en 7, de delegatieterminologie wordt gepreciseerd conform de wetgevingstraditie.

Wij zijn het niet eens met de opvatting van de leden van de V.V.D.-fractie dat slechts onvolledig uitvoering is gegeven aan het regeerakkoord op dit punt. Bij het opstellen van het onderhavige voorstel is nauwgezet het regeerakkoord gevolgd. In antwoord op de vraag van deze leden of er andere grondwetsartikelen zijn die op een dergelijke manier het delegatievraagstuk behandelen, zij opgemerkt dat de artikelen 6, tweede lid, (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) en 9, tweede lid, (de betogingsvrijheid), de delegatiebevoegdheid beperken tot een deel van het onderwerp (uitoefenen van de vrijheid de godsdienst en levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen), respectievelijk ter bescherming van bepaalde belangen (ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, ter bestrijding of voorkomen van wanordelijkheden). Hieruit blijkt dat de Grondwet zelf beperkingen oplegt aan de wetgever. Voorts kan worden gewezen op artikel 104, waarin is bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. De term «uit kracht van een wet» is bij amendement² in dit artikel opgenomen, teneinde tot uitdrukking te brengen dat bij delegatie in de belastingwetgeving grote terughoudendheid geboden is.

Voorbeelden van andere grondwetsartikelen waarin expliciet is aangegeven aan welk ander overheidsorgaan dan de centrale overheid is toegestaan, zijn er niet. Zoals reeds is opgemerkt dwingt de historie van het onderwijsartikel zoals het nu in de herziene Grondwet is opgenomen, tot een precisering van de bevoegdheid tot delegatie in het licht van de nieuwe delegatieterminologie. Naar aanleiding van opmerkingen van deze leden zij opgemerkt dat de formulering «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» in de artikelen 6 en 7 betekent dat ten aanzien van beperking

¹ Tweede Kamer 1975/76, 13872, nrs. 3 en 7, Documentatiereeks «naar een nieuwe grondwet», Algehele grondwetsherziening deel Ia.

² Tweede Kamer 1978/80, 15575, nr. 10, Documentatiereeks «naar een nieuwe grondwet», Algehele Grondwetsherziening, deel Vc, blz. 285.

van deze grondrechten delegatie niet is toegestaan: alleen de formele wetgever is bevoegd tot regeling.

Tenslotte wezen deze leden erop dat het in ons rechtssysteem uitsluitend de wetgever is die de vertaling van grondwetsbepalingen in wetten verzorgt en bepaalt of een wetsvoorstel in overeenstemming is met de Grondwet. Het was deze leden niet duidelijk waarom dit systeem waarin de wetgever steeds volledig bevoegd blijft, ten aanzien van de waarborging van grondrechten onvoldoende zou functioneren.

Hiervoor is reeds aangegeven dat de Grondwet in enkele gevallen zelf beperkingen oplegt aan de wetgever. Met de voorgestelde wijziging wordt dan ook niet afgeweken van dit systeem.

De leden van de fracties van P.v.d.A., V.V.D. en G.V.P. achtten het beroep op de wetgevingstradities niet toereikend als motivering voor het wetsvoorstel. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, heeft het onderwijsartikel in de Grondwet vanaf 1917 onder meer tot doel de vrijheid van het bijzonder onderwijs en de gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs grondwettelijk te garanderen. Deze grondwettelijke garantie is door de wetgever opgevat als een taak van de centrale overheid. Overigens werd in de oude Grondwet geen vaste terminologie voor de bevoegdheid tot delegatie gebruikt. Onder het oude artikel 208 was het dan ook niet zonder meer duidelijk of delegatie van regelgevende bevoegdheden aan andere organen dan die van de centrale overheid was toegestaan. Onder deze omstandigheden ligt het voor de hand na te gaan hoe historisch gezien de wetgever artikel 208 op dit punt heeft toegepast. Daaruit blijkt dat de wetgever er vanuit is gegaan dat onder artikel 208 delegatie was toegestaan, maar dat hij nadere regelgeving als een taak van de centrale overheid heeft beschouwd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van mening dat bij de herziening van de Grondwet delegatie van regelgevende bevoegdheden aan de lagere overheid niet behoeft te worden uitgesloten. Naar hun mening was zulks evenmin in de sinds 1917 geldende Grondwet het geval. Zij en ook de leden van de VVD-fractie wezen in dit verband op artikel 5 van de Lager-onderwijswet 1920. Dit artikel stond, zo stelden deze leden, tot in 1949 het Besluit buitengewoon onderwijs in werking trad, aan provincies en gemeenten toe om uitgaven te doen ten behoeve van het bijzonder buitengewoon lager onderwijs.

Dit artikel stond hun ook toe zelf de voorwaarden te bepalen.

Hetgeen deze leden naar voren brachten, is bij het grondwetsherzieningsvoorstel 13 784 als enig voorbeeld uit de onderwijswetgeving ook door de toenmalige bewindslieden naar voren gebracht (nr. 10, nota naar aanleiding van het eindverslag, blz. 7). In de daarop volgende mondelinge behandeling is het echter niet onomstreden gebleven (zie onder meer Handelingen II, blz. 2365, 2374 en 2375).

Allereerst dient naar onze mening gewezen te worden op het karakter van artikel 5, Lager-onderwijswet 1920. Dit artikel bevatte in het tweede en derde lid een algemeen verbod voor de provincies om uitgaven te doen ten behoeve van het lager onderwijs en voor de gemeenten om uitgaven te doen ten behoeve van het bijzonder lager onderwijs.

Op deze verboden werden uitzonderingen gemaakt ten aanzien van het buitengewoon lager onderwijs. Deze uitzonderingen waren geclausuleerd; indien er gebruik van werd gemaakt, moesten de desbetreffende scholen op gelijke voet worden behandeld.

Daarnaast moet worden gewezen op de artikelen 4, 70, 71 en 126, 127 en 128 van de Lager-onderwijswet 1920, die de aanwijzing en nadere regeling van het buitengewoon lager onderwijs delegeren aan de Kroon (algemene maatregel van bestuur). Hieruit blijkt dat de Lager-onderwijswet 1920 als zodanig geen regelgevende bevoegdheden overdroeg aan organen van lagere overheden, maar deze bevoegdheden voorbehield aan de centrale overheid.

Vervolgens moet worden opgemerkt, dat de nadere regeling van het buitengewoon lager onderwijs bij algemene maatregel van bestuur niet pas tot stand kwam in 1949. Tegelijk met de Lager-onderwijswet 1920 trad in werking het koninklijk besluit van 31 december 1920 (Stb. 948), dat strekte tot voorlopige uitvoering van de wet ter zake van het buitengewoon lager onderwijs. Dit werd opgevolgd door het koninklijk besluit van 22 oktober 1923 (Stb. 489), met een bredere werkingssfeer. Verder vermelden wij nog de jurisprudentie van de Kroon, inhoudende dat scholen die niet volgens artikel 4 van de Lager-onderwijswet 1920 zijn aangewezen als scholen voor buitengewoon lager onderwijs, moeten worden aangemerkt als scholen voor gewoon lager onderwijs (zie onder meer het koninklijk besluit van 31 oktober 1923, Stb. 497). Uit deze besluiten blijkt dat er weinig ruimte voor de gemeenten was om voor het buitengewoon lager onderwijs voorwaarden te stellen.

Tenslotte hadden deze leden vragen bij de wijze waarop het begrip «delegatie» wordt gehanteerd. Waar de Lager-onderwijswet 1920 aan de gemeenten opdroeg de bouw van openbare scholen te verzorgen, was naar hun mening geen sprake van delegatie, niet van regelgeving en niet van uitvoerende bevoegdheid, maar van medebewind.

Opgemerkt zij dat de term delegatie in het onderhavige voorstel slechts gebruikt wordt in verband met het delegeren van regelgevende bevoegdheden.

Medebewind kan op grond van artikel 124, tweede lid, van de Grondwet van o.a. gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet. De term medebewind ziet op het betrekken van lagere overheden bij de uitvoering van hogere regelingen.

Medebewind kan het opdragen van regelgeving betreffen maar ook het opdragen van bestuur. Delegatie van regelgevende bevoegdheid – in dit wetsvoorstel aan de orde – en medebewind behoeven elkaar dus niet uit te sluiten.

In artikel 54, jo 55, onder c, van de Lager-onderwijswet 1920 werd aan de gemeenten opgedragen te voorzien in de kosten van de stichting en instandhouding van schoolgebouwen voor het openbaar onderwijs. In dit artikel is sprake van een door de wet aan de gemeenten opgedragen taak, hetgeen kan worden opgevat als het vorderen van meewerking aan de uitvoering van de Lager-onderwijswet 1920.

Het begrip delegatie zoals in het wetsvoorstel gebruikt, te weten in de zin van delegatie van regelgevende bevoegdheden, komt in dit voorbeeld niet aan de orde. In het ook door deze leden genoemde voorbeeld van de in de Woningwet aan gemeenten gegeven opdracht om een bouwverordening vast te stellen, is sprake van medebewind waarbij delegatie van regelgevende bevoegdheden plaatsvindt.

Het verheugt ons dat de leden van de C.D.A.-fractie waardering hadden voor het feit dat de regering zich sterk had laten leiden door de wetgevings-traditie.

Deze leden hadden enkele vragen over de twee stromingen, die wij in de memorie van toelichting hebben onderscheiden, te weten de stroming die grondwettelijk de mogelijkheid tot overdracht uitdrukkelijk wilde uitsluiten en de stroming die deze beperking van de delegatiemogelijkheid niet uitdrukkelijk in de Grondwet wilde vermelden. We hebben bij het beschrijven van deze twee stromingen niet primair willen onderscheiden naar de argumenten van beide stromingen, maar meer naar hetgeen deze beide stromingen bij een wijziging van het onderwijsartikel wilden bereiken in het licht van de nieuwe delegatieterminologie. Of deze stromingen er al dan niet van uitgingen dat de oude Grondwet verticale delegatie niet toestond, is daarmee in het midden gelaten. Opgemerkt zij dat de stroming waarvan in de memorie van toelichting is gesteld dat die de mogelijkheid van verticale delegatie uitdrukkelijk wilde uitsluiten er inderdaad van uitging dat die mogelijkheid onder de oude Grondwet ook niet bestond.

De stroming die, volgens de aanduiding in de memorie van toelichting, deze beperking van de delegatiemogelijkheid niet uitdrukkelijk in de Grondwet wilde vermelden, kan bestaan hebben uit zowel diegenen die van mening waren dat de oude Grondwet die mogelijkheid wel bood, als diegenen die van mening waren dat de tekst van de oude Grondwet moest worden gehandhaafd. Aldus opgevat blijft er naar onze mening sprake van twee stromingen.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden graag een nadere toelichting ontvangen op de passage aan het slot van punt 2.2 op blz. 5 van de memorie van toelichting, te weten dat «de relevante termen van de leden 2, 3 en 4 al zodanig luiden dat zij overeenstemmen met de systematiek van de delegatieterminologie en dat zij dan ook geen aanpassing behoeven».

Ingevolge de terminologie in het derde en vierde lid («bij de wet geregeld» en «volgens bij de wet te stellen regels») is delegatie geoorloofd met betrekking tot de regeling van het openbaar onderwijs, respectievelijk met betrekking tot afwijking van het grondwettelijk voorschrift dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs in een genoegzaam aantal scholen wordt gegeven.

Ingevolge de terminologie van het tweede lid is delegatie geoorloofd van regelgeving met betrekking tot het toezicht van de overheid en het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven. Onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid c.q. regelgeving terzake is echter slechts mogelijk ten aanzien van bij de wet aangewezen vormen van onderwijs. Zoals hiervoor is opgemerkt betekent het feit dat delegatie geoorloofd is, nog niet zonder meer dat delegatie aan andere organen dan die van de centrale overheid is toegestaan.

Uit de wetgeving blijkt dat voor het toezicht op het onderwijs, van de delegatiebevoegdheid gebruik is gemaakt. Zo was in de Kleuteronderwijswet (artt. 104 t/m 116) en in de Lager-onderwijswet 1920 (artt. 172 t/m 185) het toezicht op het kleuter- en lager onderwijs aan de minister opgedragen, die regels kon geven voor wat betreft de werkzaamheden e.d. van de (hoofd)inspecteurs. Het plaatselijk toezicht werd uitgeoefend door burgemeesters en wethouders. De gemeenteraad kon ter verzekering van het toezicht een commissie instellen en/of ambtenaren aanstellen en met inachtneming van de bepalingen van de wet regels geven omtrent de inrichting en samenstelling van de commissie respectievelijk omtrent de werkzaamheden van de inspecteurs. In de Wet op het basisonderwijs (1984, Stb. 2) is deze regeling vereenvoudigd en is het toezicht op het basisonderwijs en de deugdelijkheid ervan opgedragen aan de Minister.

Ook wat betreft het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven, is gebruik gemaakt van de delegatiebevoegdheid, zij het dat de delegatie beperkt is gebleven tot algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regels.

De leden van de fracties van de V.V.D., P.v.d.A., G.P.V. en van die van D'66 verwezen naar het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur. Naar de mening van de leden van de V.V.D. kan het bezwaar van deze raad niet worden weggenomen door mee te delen dat het voorstel uitsluitend harmonisatie van de grondwettelijke terminologie ten doel heeft. De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat de regering het advies van deze raad niet kan afdoen met de mededeling dat de Raad het regeringsvoorstel zou overschatten. Wij merken dienaangaande op dat de bezwaren van de Raad voor het binnenlands bestuur voortvloeien uit de door hem gevoelde behoefte aan een fundamentele discussie over een aantal inhoudelijke aangelegenheden met betrekking tot het onderwijsartikel, zoals de omvang van het begrip «onderwijs» alsmede over decentralisatie in het onderwijs. Zoals hiervoor reeds is aangegeven wordt met het onderhavige voorstel slechts een beperkte wijziging van artikel 23 Grondwet beoogd in aansluiting op de wetgevingstraditie tot nu toe. Dat het delegatiebegrip niet wel hanteerbaar zou zijn op het terrein van het onderwijs is een opvatting die wij in het licht hiervan niet delen. De noodzaak voor een inhoudelijke en

fundamentele discussie achten wij in het licht hiervan op dit punt niet aanwezig.

De leden van de fractie van D'66 achten mèt de Raad voor het binnenlands bestuur het aan het voorstel ten grondslag liggende bestuursmodel problematisch. Het voorstel zou naar hun mening en naar de mening van de P.v.d.A. remmend werken op de ontwikkeling naar meer eigentijdse bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs.

Opgemerkt zij dat het onderwijsartikel zoals tot nu toe door de wetgever gehanteerd, naar onze mening zeker niet remmend heeft gewerkt op ontwikkelingen in het onderwijs. In dit verband kan worden gewezen op de reeds tot stand gekomen en de in voorbereiding zijnde wetgeving op het terrein van het onderwijs. Overigens moet worden opgemerkt dat nadere rechtsvorming over het begrip «onderwijs» ook na de onderhavige wijziging kan doorgaan.

De leden van de P.S.P.-fractie informeerden hoe de opmerking dat het onderhavige voorstel past in de wetgevingstraditie op het terrein van het onderwijs zich verhoudt met het deregularisatie-streven van de regering en de passage in het eindbericht van de commissie-Geelhoed inzake het onderwijsbeleid. In antwoord hierop merken wij op dat de mogelijkheden tot deregulering in de onderwijswetgeving thans worden onderzocht en verwijzen wij naar het kabinetsstandpunt terzake (stuk 17931, nr. 61, punt 7.3.9).

De opmerking dat het onderhavige voorstel past in de wetgevingstraditie op dit punt, heeft slechts betrekking op het feit dat de wetgever tot nu toe geen delegatie van regelgeving met betrekking tot deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor wat betreft het bijzonder onderwijs aan andere organen dan die van de centrale overheid heeft opgedragen. Dit zegt echter nog niets over de vraag of wetgeving en daaruit voortvloeiende nadere regels op het terrein van onderwijs bij amvb of ministeriële regeling uit een oogpunt van deregulering wel noodzakelijk zijn dan wel naar inhoud of vormgeving bij het dereguleringsstreven passen.

Voorts vroegen de leden van de P.S.P.-fractie of er geen noodzaak zou bestaan om voor de verschillende vormen van onderwijs verschillende delegatiebevoegdheden mogelijk te maken. Opgemerkt zij dat de delegatie aan Kroon en Minister betrekking heeft op delegatie van regelgevende bevoegdheden met betrekking tot deugdelijkheidseisen aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, alsmede met betrekking tot bekostigingsvoorwaarden van het bijzonder algemeen vormend lager, middelbaar en hoger onderwijs. Niet is in te zien waarom deze bevoegdheid zou moeten verschillen al naar gelang de vorm van onderwijs.

Wat betreft de Gemeentelijke regeling schoolvervoer (Tweede Kamer 1984/85, 18841, nr. 8) zij opgemerkt dat het hier een voorziening om onderwijs te ontvangen, betreft. Het gaat om een vergoeding aan de ouders en niet aan het onderwijs zelve. Er is dus geen sprake van een eis van deugdelijkheid, aan het onderwijs te stellen, of van een bekostigingsvoorwaarde, waaraan het onderwijs zou moeten voldoen.

De regeling van deze vergoeding wordt voor zover het om het openbaar onderwijs gaat, bestreken door het vierde lid van artikel 23. Ingevolge dit artikellid is het mogelijk om volgens bij de wet te stellen regels af te wijken van het voorschrift dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs in een genoegzaam aantal scholen wordt gegeven, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven. Hoewel deze grondwettelijke garantie slechts geldt voor het openbaar onderwijs, is in het wetsvoorstel Gemeentelijke regeling schoolvervoer voorzien in een vergoeding aan de ouders van leerlingen ongeacht of deze een openbare dan wel een bijzondere school bezoeken. Opgemerkt zij dat het vierde lid delegatie van regelgeving toelaat. Van tegenstrijdigheid van deze regeling met het onderhavige voorstel dat betrekking heeft op het vijfde (zesde) en zevende lid van artikel 23, is naar onze mening geen sprake.

Overigens moet worden opgemerkt dat wezenlijke voorwaarden voor toekenning van een vergoeding in de wet Gemeentelijke regeling schoolvervoer zelf zullen worden geregeld. Zo zal de gelijke behandeling van het (te ontvangen) openbaar of bijzonder onderwijs en van godsdienst en levensovertuiging in de wet Gemeentelijke regeling schoolvervoer worden neergelegd.

In de concept-beleidsnota Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit, worden voorstellen gedaan voor een nieuwe besturingswijze van dit onderwijs. Er wordt gekozen voor een grotere verantwoordelijkheid van de instellingen zelf. Daarbij gaat het niet om het delegeren van regelgevende bevoegdheid aan lagere overheden, maar om een vergroting van de autonomie van de instellingen. Voor zover het openbare h.b.o.-instellingen betreft kan het tevens worden gezien als het opdragen van bevoegdheden aan lagere overheden in hun hoedanigheid als bevoegd gezag. Niet valt in te zien hoe deze beleidsnota tegenstrijdig kan zijn aan het wetsvoorstel.

De leden van de S.G.P.-fractie waren van mening dat het onderhavige voorstel het onderscheid tussen overdracht van regelgevende bevoegdheid en van beschikkingsbevoegdheid weer invoert, terwijl dit verschil uit de Grondwet verdwenen zou zijn.

Opgemerkt zij dat de term delegatie in het voorstel betrekking heeft op regelgevende bevoegdheden en niet op beschikkingsbevoegdheden. De vraag of organen van lagere overheden wel bevoegd zijn om zogenaamde «beleidsregels» te formuleren, is door de onduidelijkheid van dit begrip niet te beantwoorden. In elk geval staat vast dat bevoegdheden van lagere organen zich niet uitstrekken tot het terrein dat ingevolge het herzieningsvoorstel behoort tot de competentie van de organen van de centrale overheid. Wij vermogen overigens niet in te zien op welke wijze het onderhavige voorstel aanleiding zou kunnen geven tot regelgeving en bestuur waarin de grondwettelijke voorschriften omzeild worden. Indien organen van lagere overheden regels treffen waartoe zij ingevolge de Grondwet of andere wetgeving niet bevoegd zouden zijn, bestaat immers de mogelijkheid van vernietiging wegens strijd met de wet (zie art. 185 gemeentewet en art. 165 Provinciewet).

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

Wij hebben het aspect van rechterlijke toetsing niet meegewogen bij het onderhavige voorstel, omdat dit aspect bij de afweging van de voor- en nadelen van inperking van delegatiemogelijkheden niet van wezenlijk belang is.

De vragen van de C.P.N. over de delegatieterminologie zijn reeds in het voorgaande beantwoord.

Naar het oordeel van de G.P.V.-fractie zou duidelijk moeten vaststaan dat planning als instrument onder het regime van het nu voorgestelde artikel 23 Grondwet in elk geval waar het in het bijzonder onderwijs betreft, niet voor verticale delegatie in aanmerking kan komen. In deze visie zou het na eventuele aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel nodig zijn de bestaande ondewijswetgeving na te zien op delegatieconstructies die in strijd zouden zijn met de nieuwe tekst.

De vraag of planning als instrument voor wat betreft het bijzonder onderwijs al dan niet voor verticale delegatie in aanmerking kan komen, is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Van belang is wat het onderwerp en de vorm van de planning is en of dit onder het regime van artikel 23 Grondwet valt. Het onderhavige wetsvoorstel verbiedt in elk geval regelgeving door andere organen dan die van de centrale overheid voor wat betreft deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden.

De in de huidige onderwijswetgeving voorkomende vormen van planning hebben daar geen betrekking op, omdat zij geen regelgeving inhouden.

Decentralisatie en deregulering

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van mening dat de regering de aanbevelingen van de commissie Geelhoed geheel zou veronachtzamen, indien zij voor wat betreft het onderwijs het delegeren van regelgeving aan de lagere overheden grondwettelijk onmogelijk zou maken. Bovendien zou daarmee de afspraak uit het regeerakkoord dat met betrekking tot de uitvoering de decentralisatie naar lagere overheden zo veel mogelijk worden bevorderd, naar hun mening worden genegeerd.

De afspraak in het regeerakkoord is tweeledig. Het eerste deel van de afspraak betreft de wijziging van artikel 23 Grondwet: in het vijfde en zevende lid zullen wijzigingen worden aangebracht, waardoor wordt voorkomen dat delegatie van regelgevende bevoegdheden naar lagere overheden voor wat betreft het bijzonder onderwijs mogelijk wordt.

Het tweede deel van deze afspraak is dat met betrekking tot de uitvoering daarentegen de decentralisatie naar lagere overheden zoveel mogelijk zal worden bevorderd. Dit deel van de afspraak ziet niet op de wijziging van het grondwetsartikel, maar op het bevorderen van de decentralisatie met betrekking tot de uitvoering in wet- en regelgeving. Het door deze leden genoemde voorstel van Wet gemeentelijke regeling schoolvervoer is een schoolvoorbeeld van een vorm van decentralisatie, die zoals hierboven reeds is aangegeven voor wat betreft het openbaar onderwijs onder artikel 23, vierde lid, Grondwet valt. Verwezen zij naar hetgeen in het voorafgaande terzake is opgemerkt.

De opmerking van deze leden dat de regering hier inconsequent zou handelen achten ondergetekenden dan ook niet juist. Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen verbod van verticale delegatie op het gehele terrein van wetgeving, die het onderwijs raakt, maar slechts op het terrein van de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. Deze leden merkten zelf terecht op dat er thans en ook in de toekomst vele aanknopingspunten zijn om op een verantwoorde wijze de lagere overheden in te schakelen bij het voeren van het onderwijsbeleid, ook al zullen terwille van de deugdelijkheid van het onderwijs en terwille van een gelijke maatstaf tussen openbaar en bijzonder onderwijs, voorschriften van de centrale overheid onontbeerlijk blijven. Daartoe laat de Grondwet ook na de voorgesteld wijziging voldoende mogelijkheden.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de bevoegdheid tot regelgeving aan lagere overheden kan worden gedelegeerd op grond van hun hoedanigheid als bevoegd gezag over instellingen van openbaar onderwijs of dat zulks geschiedt op grond van het derde lid van artikel 23, welk artikellid delegatie aan lagere overheden voor wat betreft de regeling van het openbaar onderwijs toelaat. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat in verband met de hoedanigheid van lagere overheden als bevoegd gezag over instellingen van openbaar onderwijs de bevoegdheid tot regelgeving aan hen kan worden toebedeeld.

Daarmee is beoogd te zeggen dat op grond van het derde lid van artikel 23 regelgeving ten aanzien van het openbaar onderwijs kan worden gedelegeerd aan lagere overheden, zoals provincies en gemeenten. Een dergelijke delegatie zal overigens mede in verband met de hoedanigheid van die lagere overheid als bevoegd gezag over instellingen van openbaar onderwijs plaatsvinden, en derhalve aan de gemeenten.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat hoewel ook voor het openbaar onderwijs het principe geldt dat regelgeving bij de wet of krachtens de wet bij voorschriften van rijksorganen wordt vastgesteld, «overeenkomstig de vigerende wetgeving» grondwettelijk niet uitgesloten dient te worden dat in voorkomende gevallen lagere overheden terzake de bevoegdheid tot regelgeving hebben. Zoals ook hiervoor reeds is opgemerkt bevat de Grondwet reeds de mogelijkheid van delegatie van regelgeving voor het openbaar onderwijs aan lagere overheden. De woorden «overeenkomstig de vigerende wetgeving» dienen dan ook aldus te worden uitgelegd.

De leden van de V.V.D.fractie vroegen de regering om alsnog uitvoerig in te gaan op de dereguleringsaspecten. Het heeft hun verbaasd dat zulks niet gebeurd is. De leden van de SGP vroegen of het onmogelijk maken van verticale delegatie in het dereguleringsstreven van de regering past.

Het onderhavige herzieningsvoorstel is voordat het op 20 juli 1984 aan de Onderwijsraad en de Raad voor het binnenlands bestuur ter advisering werd voorgelegd, in de ministerraad behandeld. Op dat moment waren de Aanwijzingen inzake terughoudenheid met regelgeving alsmede de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur nog niet vastgesteld. Gelet op de beperkte strekking van het onderhavige wetsvoorstel, te weten verduidelijking van de huidige tekst en aanpassing aan de andere bepalingen in de Grondwet, is een uitvoerige toetsing aan dereguleringsaspecten ook niet nodig.

De in het wetsvoorstel neergelegde variant is voorts bepaald door het regeerakkoord. De achtergrond van de taakverdeling tussen de centrale overheid en de lagere overheden op het terrein van het onderwijs, in het bijzonder wat betreft deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs, is een historische, die ook bij de V.V.D. als bekend mag worden verondersteld. Wij hoeven slechts in herinnering te roepen de schoolstrijd en de onderwijspecificatie van 1917.

Het advies van de Onderwijsraad stelde de leden van de V.V.D.-fractie teleur en vormde aanleiding tot het verzoek om bij wijze van uitzondering de Onderwijsraad in de gelegenheid te stellen om vóór de memorie van antwoord een nader advies uit te brengen. Opgemerkt zij dat indien de Onderwijsraad bij nader inzien zelf anders zou denken over het door hem uitgebrachte advies, hij eigener beweging een nader advies had kunnen uitbrengen.

Wij zien dan ook geen aanleiding de Raad te vragen een nader advies uit te brengen. Het is ook hoogst ongebruikelijk dat de regering een adviesorgaan, dat reeds advies heeft uitgebracht vraagt om een nader advies.

Het verschil tussen regeling en uitvoering

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen hoe 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» zich tot elkaar verhouden, zulks in het licht van de overwegingen terzake van regeringswege in 1976 in de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 13874 (nr. 6 blz. 14). Ook de fracties van VVD, D'66 en GVP hadden vragen over het onderscheid tussen regelgeving en uitvoering.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt heeft het begrip «delegatie» in het onderhavige wetsvoorstel betrekking op delegatie van regelgeving. Hiermee verenigbaar is dat met de uitvoering van de gestelde regels mede de lagere overheden worden belast. In het regeerakkoord is afgesproken dat met betrekking tot de uitvoering decentralisatie naar lagere overheden zoveel mogelijk zal worden bevorderd. Dit betekent dat pas bij concrete wet- en regelgeving op het terrein van onderwijs kan worden gezien welke taken anders dan regelgeving op het terrein van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden aan de lagere overheden kunnen worden toebedeeld.

Dit behoeft dan niet een regelmatig terugkerende theoretische discussie te worden over de mate waarin regelgeving en uitvoering te onderscheiden zijn, maar een concrete discussie of met inachtneming van de bepalingen in artikel 23 een bepaalde taak of een bepaalde bevoegdheid om concrete beslissingen te nemen kan worden gegeven aan de lagere overheden.

In antwoord op vragen van de C.D.A.-fractie zij opgemerkt dat, zoals uit het voorafgaande blijkt, bevoegdheden met een uitvoerend karakter of besluiten met concrete werking niet onder de hier bedoelde delegatie vallen.

Met de woorden «concrete beslissingen in verband met deugdelijkheids-eisen en bekostigingsvoorwaarden» in de memorie van toelichting wordt beoogd aan te geven dat aan organen van lagere overheden de bevoegdheid kan worden gegeven om bijvoorbeeld een bepaalde vergoeding toe te kennen aan de hand van bij of krachtens de wet of bij voorschriften van rijkswege vastgestelde voorwaarden.

Wat betreft het door de G.P.V.-fractie in dit verband genoemde voorbeeld van het voorstel van Wet gemeentelijke regeling schoolvervoer wordt gewezen op hetgeen in het voorgaande daarover is opgemerkt.

Wat betreft de vraag of de regeling door de gemeenteraad te treffen kan worden aangemerkt als «uitvoering» wordt opgemerkt dat hier sprake is van delegatie van regelgeving die voor wat betreft het openbaar onderwijs is gebaseerd op het vierde lid van artikel 23 Grondwet.

Het verschil tussen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden

De leden van de fracties van V.V.D. en D'66 achtten een nadere verduidelijking van het onderscheid tussen de eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden gewenst. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen nader te motiveren waarom met betrekking tot het uitsluiten van delegatie naar organen van lagere overheden geen onderscheid tussen «eisen van deugdelijkheid» en «bekostigingsvoorwaarden» is gemaakt.

Aan het onderscheid tussen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden zijn bij het grondwetsherzieningsvoorstel 13874 uitvoerige betogen gewijd. Van regeringszijde is in de memorie van antwoord een historische schets gegeven van deze begrippen (Tweede Kamer 1976/77, 13874, nr. 6 blz. 60, 61 en 62). Daaruit blijkt dat er geen scherp onderscheid is te maken tussen bekostigingsvoorwaarden en eisen van deugdelijkheid. De eisen van deugdelijkheid, die in de wet als bekostigingsvoorwaarden worden neergelegd, betreffen maatregelen en voorzieningen, zowel met betrekking tot de inhoud van het onderwijs als met betrekking tot andere elementen van de inrichting van het onderwijs, welke de deugdelijkheid van het onderwijs beogen te waarborgen.

Als eisen van deugdelijkheid zijn door de grondwetscommissie Bos onder meer aangemerkt regels met betrekking tot de akte van bekwaamheid, de inrichting van schoollokalen, het aantal onderwijzers, het leerplan doch ook het minimum aantal leerlingen en de salariering van het onderwijspersoneel. Dit begrip is dan ook niet scherp te omlijnen.

Resumerend kunnen als eisen van deugdelijkheid in elk geval worden aangemerkt regels met betrekking tot de onderwijsbevoegdheid, de inrichting van de schoollokalen, de verplicht te doceren vakken, minimum aantal uren etc. Daarnaast zijn er echter voorwaarden denkbaar, die niet kunnen worden herleid tot de deugdelijkheid van het onderwijs. Een voorbeeld van deze overige bekostigingsvoorwaarden zijn de voorschriften betreffende de eis van rechtspersoonlijkheid om voor bekostiging in aanmerking te komen. Deze overige voorwaarden impliceren echter niet dat de overheid alle mogelijke voorwaarden zou mogen stellen aan het te bekostigen bijzonder onderwijs. Beslissend is of deze voorwaarden – in het licht van de vrijheid van het bijzonder onderwijs – noodzakelijk en aanvaardbaar zijn.

Met de behartigingswaardige woorden van oud-staatssecretaris Grosheide, geciteerd door de leden van de fractie D'66 kan in dit verband dan ook worden ingestemd. Bij de totstandkoming van betreffende wetgeving zal moeten worden beoordeeld of de te stellen voorwaarden noodzakelijk en aanvaardbaar zijn.

Gelet op het feit dat er geen scherp onderscheid bestaat tussen de eisen van deugdelijkheid en overige bekostigingsvoorwaarden zou het – zulks in antwoord op de vragen van P.v.d.A.-fractie – niet nuttig zijn om voor wat betreft het uitsluiten van verticale delegatie nog een onderscheid te maken.

De leden van de C.D.A.-fractie merkten terecht op dat het onjuist is om te spreken over de overige bekostigingsvoorwaarden in de voorlaatste alinea van paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting, aangezien deze passage slechts het zesde lid van artikel 23 betreft, dat slechts handelt over deugdelijkheidseisen.

Gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs

Verschillende leden hebben erop gewezen dat het voorstel een tweeledig wetgevingsregime creëert door voor het bijzonder onderwijs delegatie van regelgevende bevoegdheden aan andere organen dan die van de centrale overheid uit te sluiten, terwijl voor het openbaar onderwijs deze mogelijkheid van delegatie wordt opengehouden. Daarbij is de vraag gerezen of dit ertoe zou kunnen leiden dat voor openbaar en bijzonder onderwijs in de praktijk verschillende bekostigingsvoorwaarden en/of deugdelijkheidseisen zouden gaan gelden, hetgeen zou betekenen dat de gelijkwaardigheid («dezelfde maatstaf») van openbaar en bijzonder onderwijs in gevaar komt.

Het uitdrukkelijk uitsluiten van de mogelijkheid van delegatie van regelgeving terzake van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs in de leden vijf (zes) en zeven van artikel 23 betekent slechts dat de delegatiebevoegdheid van de wetgever conform de wetgevingstraditie op dit punt is begrensd. Dat deze mogelijkheid van delegatie voor het openbaar onderwijs niet wordt uitgesloten, betekent nog niet dat het de wetgever daarmee vrij zou staan regelgeving op het punt van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden zonder meer toe te bedelen aan andere organen dan die van de centrale overheid.

Het zesde en zevende lid stellen de eis dat de deugdelijkheid van openbaar en bijzonder onderwijs even afdoende moeten worden gewaarborgd en dat de bekostiging naar dezelfde maatstaf moet geschieden. Deze voorschriften impliceren dat de deugdelijkheidseisen en overige bekostigingsvoorwaarden die aan het bijzonder onderwijs worden gesteld, gelijkwaardig zullen moeten zijn aan de deugdelijkheidseisen voor het openbaar onderwijs. Dit betekent in ieder geval dat de betreffende regels voor het openbaar onderwijs in essentie op centraal niveau zullen moeten worden vastgesteld. In het wetsvoorstel wordt echter de mogelijkheid van delegatie wat betreft het openbaar onderwijs niet uitgesloten, teneinde in voorkomende gevallen aan organen van lagere overheden mede in verband met hun hoedanigheid als bevoegd gezag de bevoegdheid tot nadere regelgeving te kunnen toedelen. In de praktijk zal dit, zoals de P.v.d.A.-fractie terecht constateert, veelal ertoe leiden dat aan het openbaar onderwijs wordt overgelaten, wat de wetgever ook reeds aan het bevoegd gezag van het bijzonder onderwijs overlaat.

Zo is – zulks in antwoord op vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie – zowel het bevoegd gezag over het openbaar onderwijs als het bevoegd gezag over het bijzonder onderwijs bevoegd, met inachtneming van de van rijksweg gestelde deugdelijkheidseisen, extra eisen te stellen aan het onderwijs op de scholen onder hun gezag. Indien aan het openbaar onderwijs in een bepaalde gemeente dergelijke extra eisen worden gesteld, die ertoe leiden dat extra (dat wil zeggen boventallige) leerkrachten moeten worden aangesteld, zou dit volgens de «overschrijdingsregeling» betekenen dat het bevoegd gezag van een bijzondere school aanspraak krijgt op vergoeding uit de gemeentekas van de uitgaven voor een, naar de maatstaf van het aantal leerlingen evenredig aantal leden van het personeel boven het aantal waarvan de uitgaven door het Rijk aan het bevoegd gezag aan een bijzondere school worden vergoed.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de regering erkent dat gemeentebesturen naast hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag, als lokale overheid een algemene verantwoordelijkheid hebben voor aspecten van

het gehele onderwijsbeleid. Een dergelijke stelling kunnen wij in haar algemeenheid niet erkennen.

Ingevolge artikel 23, eerste lid, is het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering. In het algemeen is derhalve de centrale overheid verantwoordelijk voor het gehele onderwijsbeleid in ons land.

De gemeentebesturen zijn daarnaast verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid ten aanzien van het openbaar onderwijs in hun gemeente. Naast hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag over de instellingen van openbaar onderwijs, kunnen zij als lokaal bestuur taken op zich nemen voor aspecten van het onderwijs die vallen buiten het bepaalde in het vijfde, zesde en zevende lid van artikel 23 Grondwet.

Deze leden gaan uit van de veronderstelling dat het feit dat de mogelijkheid van delegatie van regelgeving voor het openbaar onderwijs open blijft terwijl zulks voor het bijzonder onderwijs ingevolge het voorstel uitdrukkelijk wordt uitgesloten, tot een gescheiden regelgeving zal leiden. Zoals wij in het voorgaande reeds hebben aangegeven zal ook ten aanzien van het openbaar onderwijs het principe blijven gelden dat deugdelijkheidseisen en overige voorwaarden en regels in essentie bij de wet of krachtens de wet bij voorschriften van rijksorganen zullen worden vastgesteld. Met inachtneming hiervan wordt mogelijkheid van delegatie van nadere regelgeving voor het openbaar onderwijs niet grondwettelijk uitgesloten. De vrees van deze leden «dat een gescheiden regelgeving voor openbaar en bijzonder onderwijs beide poten van het Nederlands onderwijsstelsel verder dan noodzakelijk uiteen doet groeien» kunnen wij dan ook niet delen.

Wat betreft de opmerkingen van de leden van de P.S.P.-fractie over een principiële discussie zij verwezen naar hetgeen in het algemeen deel daarover is opgemerkt.

Deze leden willen voorts weten wat de voorgestelde wijziging kan betekenen in die gemeente waar het bestuur in meerderheid bestaat uit leden van politieke partijen van één denominatie en dientengevolge het benoemingsbeleid van het openbaar onderwijs het karakter geeft van die levensbeschouwelijke richting. Zij vroegen of de onderhavige wijziging een versterking kan betekenen van de positie van de (minderheids)groeperingen, die een andere levensbeschouwing aanhangen. In dit verband moet worden gewezen op bijvoorbeeld artikel 29 van de Wet op het basisonderwijs (vroeger artikel 42 van de Lager-onderwijswet 1920). Dit artikel bevat de waarborg voor de neutraliteit van het openbaar onderwijs. Het onderwijzend personeel op een openbare school zal ongeacht de eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen, ingevolge dit artikel onderwijs moeten geven «met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing» (artikel 29, derde lid, WBO). Artikel 29 van de Wet op het basisonderwijs alsmede artikel 3 van de Grondwet (Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar) impliceren dat bij het benoemings- en aanstellingsbeleid van het personeel op een openbare school niet een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke achtergrond mag worden vereist. In dit verband kan worden gewezen op het Besluit van 2 maart 1984 tot vernietiging van het besluit van de raad van de gemeente Middelharnis van 7 januari 1982 (Stb. 1989, nr. 95). Het besluit van de gemeenteraad Middelharnis werd wegens strijd met de wet vernietigd omdat het bepaalde dat bij de voordracht van het hoofd van een (openbare) samenwerkings-school deze lid moest zijn van één van de kerkgenootschappen vertegenwoordigd in het bestuur van de Vereniging voor Christelijk Speciaal Onderwijs voor Goeree en Overflakkee te Middelharnis.

Voorts zij opgemerkt dat het concrete benoemings- of aanstellingsbeleid niet een onderwerp is dat onder het regime van het vijfde, zesde of zevende lid van artikel 23 Grondwet valt. De voorgestelde wijziging heeft in dit verband ook geen enkele betekenis.

Bij de leden van de S.G.P.-fractie was de vraag gerezen welke positie het bijzonder onderwijs zou innemen, indien te eniger tijd aan de provinciale overheid een taak op onderwijsgebied zou worden toegekend en daarbij bijvoorbeeld regionalisatie gaat optreden.

Opgemerkt zij dat het toedelen van taken op onderwijsgebied aan de provinciale overheid nimmer tot een vermindering van de grondwettelijke waarborgen van het bijzonder onderwijs zou kunnen leiden.

De breedte van het begrip onderwijs

De leden van de fracties van P.v.d.A. en V.V.D. hadden enkele vragen over het begrip «onderwijs» in artikel 23 van de grondwet. Zij vroegen met name of onder dit begrip ook de volwasseneneducatie, de schoolbegeleiding en het leerlingenvervoer worden gerekend.

Een algemene omschrijving van het begrip «onderwijs» in artikel 23 Grondwet is naar onze mening niet te geven.

De vraag wat onder «onderwijs» wordt verstaan, moet worden gerelateerd aan elk van de verschillende grondwettelijke garanties die artikel 23 Grondwet inhoudt.

Als zodanig kunnen worden genoemd:

- de zorg van de regering voor het onderwijs (eerste lid);
- de vrijheid tot het geven van onderwijs en de begrenzing van de bevoegdheden van de overheid om beperkingen te stellen (tweede lid);
- de waarborgen ten aanzien van het openbaar onderwijs (eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging (derde lid) en de aanwezigheid van voldoende openbaar onderwijs (vierde lid));
- de onderling samenhangende waarborgen van het vijfde, zesde en zevende lid zoals:

- de bevoegdheid van de overheid voorwaarden te stellen omtrent de deugdelijkheid van het uit de openbare kas te bekostigen onderwijs alsmede overige bekostigingsvoorwaarden;

- de even afdoende waarborg van de deugdelijkheid;
- de vrijheden van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs;

- financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs.

Voor wat betreft de betekenis van de term «onderwijs» in het tweede lid (Het geven van onderwijs is vrij, behoudens ...) is er jurisprudentie (Goudse rijkschool-arrest NJ 1958, 176), waaruit blijkt dat dit begrip in brede zin moet worden opgevat: ook autorijschool-onderwijs valt er onder.

De waarborgen van het vijfde, zesde, en zevende lid, gelden voor die vormen van onderwijs die geheel of ten dele uit de openbare kas worden bekostigd en wettelijk worden geregeld. Het is derhalve de wetgever die bepaalt wanneer er sprake is van onderwijs waarop artikel 23, vijfde, zesde en zevende lid, van toepassing is.

Wij vermogen in het licht van het voorgaande niet in te zien dat er sprake is van een hermeneutisch probleem zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie stelden.

Voor welke vormen van onderwijs de genoemde waarborgen dienen te gelden, is een vraag die, – wanneer het niet gaat om algemeen vormend lager onderwijs of algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs – niet aan de orde behoeft te komen bij artikel 23 Grondwet zelf, maar bij de totstandkoming van de desbetreffende regelingen. Wat betreft de volwasseneneducatie en de schoolbegeleiding willen wij dan ook verwijzen naar de komende Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie en naar het voorstel van Wet op de onderwijsverzorging (kamerstuk 18770). Voor wat betreft het leerlingenvervoer zij verwezen naar hetgeen in het voorgaande terzake is opgemerkt.

In antwoord op de vragen terzake van de leden van de S.G.P.-fractie merken wij op dat ten aanzien van een bepaalde voorziening eerst moet

worden gezien of er sprake is van onderwijs in de zin van artikel 23 Grondwet. Vervolgens moet worden gezien of een wettelijke regeling voor een dergelijke voorziening wenselijk en noodzakelijk is, en zo ja, in welke omvang. Daarna kan pas worden gezien of delegatie van regelgeving überhaupt aan de orde kan komen.

De definitie van «algemeen vormend lager onderwijs»

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat de regering nalaat de in de Grondwet gehanteerde terminologie met betrekking tot de onderscheiden soorten van onderwijs in overeenstemming te brengen met de thans gebruikelijke praktijk. Ze constateerden dat de term «algemeen vormend lager onderwijs» in het onderhavige voorstel blijft gehandhaafd, hoewel de Lager-onderwijswet 1920 is ingetrokken. Naar de mening van deze leden zal bij gebreke van een wettelijke omschrijving op den duur onduidelijkheid ontstaan over de strekking van deze term. Zij waren daarom van mening dat het ernstige overweging verdient een eigentijdse terminologie te zoeken, waarbij het huns inziens voor de hand ligt aan te sluiten bij de begrippen die in de bestaande wetgeving worden gebruikt.

Het begrip «algemeen vormend lager onderwijs» omvat het lager onderwijs, bedoeld in de Lager-onderwijswet 1920. Het begrip wordt als zodanig niet in de wet omschreven, maar wordt gebruikt in het intitulé en in de considerans.

Aangezien de Nederlandse samenleving voortdurend in ontwikkeling is, zijn ook veranderingen in het onderwijsstelsel onontkoombaar. Zo zijn bij de komst van de Wet op het voortgezet onderwijs enkele schoolsoorten die in de Lager-onderwijswet 1920 werden geregeld, overgebracht naar het voortgezet onderwijs. De scholen voor voortgezet gewoon lager onderwijs en voor uitgebreid lager onderwijs zijn scholen voor lager algemeen voortgezet onderwijs geworden (in enkele gevallen scholen voor l.h.n.o. of l.e.a.o., zie de artikelen 33 en 35 van de Overgangswet W.V.O.). Op deze scholen voor voortgezet onderwijs heeft de wetgever de grondwettelijke waarborgen toegepast, die gelden voor het «algemeen vormend lager onderwijs». Bij de komst van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs is de wetgever op overeenkomstige wijze te werk gegaan. Naar onze mening zal de wetgever steeds, teruggrijpend naar de oorspronkelijke vulling van het begrip «algemeen vormend lager onderwijs» in de Lager-onderwijswet 1920, kunnen aangeven voor welke soorten van onderwijs in elk geval de waarborgen dienen te gelden, die de Grondwet aan het algemeen vormend lager onderwijs biedt. De vrees voor mogelijke onduidelijkheid van de leden van de P.v.d.A.-fractie delen wij dan ook niet.

Vervanging van de term «algemeen vormend lager onderwijs» door de term «basisonderwijs», waaraan de leden van de P.v.d.A.-fractie in beginsel de voorkeur gaven, zou leiden tot een inhoudelijke wijziging van het grondwetsartikel over onderwijs. Enerzijds zou er sprake zijn van verbreding van het toepassingsgebied (kleuteronderwijs), anderzijds van versmalling (l.a.v.o., m.a.v.o. en buitengewoon lager onderwijs). De noodzaak van een dergelijke inhoudelijke wijziging vloeit niet voort uit de verwerping van het grondwetsherzieningsvoorstel 13874. Daarom wordt een dergelijke wijziging door ons ook niet voorgesteld.

De definitie van «middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs»

Volgens de leden van de P.v.d.A.-fractie zou voor het begrip «middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs» een vergelijkbare redenering kunnen gelden, als door hen ontplooid voor het begrip «algemeen vormend lager onderwijs».

Het begrip «algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs», gebruikt in het zevende lid, verwijst oorspronkelijk naar de

middelbaar-onderwijswet (Stb. 1863, 50), waarin onder meer de hogere burgerscholen en de middelbare scholen voor meisjes werden geregeld, en naar de hoger-onderwijswet (Stb. 1876, 102), waarin onder meer de gymnasia werden geregeld. Bij de komst van de Wet op het voortgezet onderwijs zijn de bedoelde scholen hetzij scholen voor hoger algemeen voortgezet onderwijs, hetzij scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs geworden. Het begrip «algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs» omvat dus niet het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en al evenmin het middelbaar beroepsonderwijs.

Aangezien ook hier de wetgever steeds kan teruggrijpen naar de oorspronkelijke vulling van het begrip, nemen wij ter zake vergelijkbare standpunten in als ten aanzien van het begrip «algemeen vormend lager onderwijs».

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.

Ons bezwaar tegen het genoemde voorstel uit 1976 is dat daarin de term «ministeriële verordening» voorkomt. In hoofdstuk 5 Wetgeving en Bestuur, luidt het opschrift de eerste paragraaf: Wetten en andere voorschriften. Behalve de wet wordt in deze paragraaf slechts de algemene maatregel van bestuur genoemd. Daarnaast wordt alleen in algemene zin gesproken van «andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften». Het werd bij de herziening van de Grondwet (Tweede Kamer, 1977/78, 15 047 (R 1099) nr. 3, blz. 5) niet nodig geacht ook de andere soorten regelingen, die voorkomen – niet alleen ministeriële verordeningen maar ook bijvoorbeeld de regelende «kleine koninklijke besluiten» – in de Grondwet op te sommen. Met die keuze zou het niet sporen thans in hoofdstuk 1 wel het begrip ministeriële verordening of, ingevolge de aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, «ministeriële regeling» op te nemen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of met de term «bij vanwege het Rijk gegeven voorschriften» ook «algemene voorschriften» worden bedoeld.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg waarom de voorgestelde tekst spreekt over vanwege het Rijk gegeven «voorschriften», terwijl artikel 89, vierde lid, zou spreken over vanwege het Rijk vastgestelde «algemene verbindende voorschriften».

Wij wijzen erop dat artikel 89, vierde lid spreekt over «andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften». Dit begrip kan worden omschreven als een door een tot de centrale overheid behorend orgaan krachtens delegatie vastgestelde, naar buiten werkende algemene regel.

Uit deze omschrijving vloeit voort dat van een «ander» algemeen verbindend voorschrift (dan de wet en de amvb) slechts kan worden gesproken indien de bevoegdheid tot vaststelling van een naar buiten werkende regel op de wet berust («krachtens delegatie»). Voorts zal het voorschrift «algemeen» moeten zijn, dat wil zeggen dat zijn werking zich niet beperkt tot één plaats, één persoon, één tijdstip of één situatie. De in het onderhavige voorstel bedoelde voorschriften zijn naar onze mening aan te merken als algemene regels in de hiervoor aangegeven zin, die hun grondslag derhalve steeds dienen te ontleenen aan de grondslag van een hogere wettelijke regeling. Om deze redenen geven wij er bij nadere beschouwing de voorkeur aan in het onderhavige voorstel te spreken van «vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften krachtens de wet» overeenkomstig artikel 89, vierde lid. De desbetreffende

aanpassing van de tekst van het wetsvoorstel is neergelegd in een bij deze memorie gevoegde nota van wijziging.

De plaats in de Grondwet van het onderwijsartikel

Vanwege de elementen van zowel klassieke als sociale grondrechten is bij de aanpassing en vernummering van het onderwijsartikel (Tweede Kamer, 1982/83, 17 450, Handelingen Tweede Kamer, blz. 369 e.v.) indertijd, zoals de leden van de C.D.A.-fractie terecht opmerken, op pragmatische gronden gekozen voor de plaatsing van dit artikel als artikel 23 in het eerste hoofdstuk van de Grondwet. Aangezien wij die keuze een juiste achten, zien wij geen aanleiding het voorstel van de leden van de R.P.F.-fractie om dit artikel tussen de huidige artikelen 18 en 19 te plaatsen, over te nemen.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
W. J. Deetman