

Vergaderjaar 1984–1985

19 032

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In verband met de algehele herziening van de Grondwet zijn in 1976, ter vervanging van artikel 208 Grondwet, twee artikelen met grondwettelijke bepalingen over onderwijs voorgesteld. Het wetsontwerp over sociale grondrechten (nr. 13 873) bevatte een artikel 1.22, over de zorg van de overheid voor vorming en opleiding. Dit artikel was bestemd om het eerste lid van artikel 208 te vervangen. In de tweede plaats werd een afzonderlijk wetsontwerp omtrent de overige grondwettelijke bepalingen over onderwijs ingediend (nr. 13 874). Dit wetsontwerp strekte ertoe de leden twee tot en met acht van artikel 208 Grondwet te vervangen. Bij de behandeling in de Tweede Kamer stuitten beide voorstellen op bezwaren. De meerderheid van die Kamer voelde geen behoefte aan vervanging van het eerste lid van artikel 208 door een bepaling over de zorg van de overheid voor vorming en opleiding. Ook voor de voorstellen ten aanzien van de overige bepalingen bleek geen meerderheid te zijn. Op 22 december 1976 werden de voor voorstellen door een meerderheid der Kamer afgestemd¹.

Bij de afronding van de algehele herziening van de Grondwet was aanpassing noodzakelijk van enkele onderdelen van het onderwijsartikel aan veranderingen, die overigens voor de herziene Grondwet waren vastgesteld. Voorstellen voor de noodzakelijk geachte aanpassingen werden gedaan bij het wetsontwerp «Aanpassing en vernummering van bepalingen over onderwijs in de Grondwet» (nr. 17 450).

Deze voorstellen betroffen, naast de vernummering en enige redactionele en terminologische aanpassingen, de grondwettelijke nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging.

Wetsontwerp 17 450 werd op 2 november 1982 door de Tweede Kamer en op 18 januari 1983 door de Eerste Kamer met de vereiste gekwalificeerde meerderheid aanvaard². Het onderwijsartikel is als artikel 23 in het eerste hoofdstuk van de herziene Grondwet opgenomen (Wet van 19 januari 1983, Stb. 15).

Na de verwerping van de grondwetsherzieningsvoorstellen door de Tweede Kamer in 1976 is herhaalde malen door zowel regering als Staten-Generaal uitgesproken, dat een nieuw herzieningsvoorstel inzake de grondwettelijke bepalingen over onderwijs zou moeten worden ingediend.

¹ Zie voor de behandeling in de Staten-Generaal, Kamerstukken, II 1975–1976, 13 873, 1 t/m 6, 1976–1977, 7, 14 en 17; Hand. II, 1976–1977, blz. 1973 e.v.; voorts Kamerstukken II, 1975–1976, 13 874, 1 t/m 5, 1976–1977, 6 t/m 19; Hand. II, 1976–1977, blz. 2004–2009, 2216–2235, 2340–2352, 2360–2380, 2429–2431, 2447–2448, 2475–2477.

² Id. Kamerstukken II, 1981–1982, 17 450, 1 t/m 4; 1982–1983, 5 t/m 7; Hand. II 1982–1983, blz. 349–383, 540–548, 576–577; alsmede Kamerstukken I, 1982–1983, nrs. 45a–e; Hand. I, 1982–1983, blz. 379–381.

Van belang is hierbij dat in de regeerakkoorden, die ten grondslag lagen aan de kabinetten van Agt II en van Agt III, hieromtrent concrete afspraken werden vastgelegd. Deze afspraken waren telkenmale gelijklopend. Ook het huidige regeerakkoord bevat dezelfde afspraak³.

In het licht van het voormelde hebben wij gemeend te moeten volstaan met een aanpassing die tot doel heeft de inhoud van artikel 23 te verduidelijken en het artikel in overeenstemming te brengen met andere artikelen van de herziene Grondwet.

Wij hopen met deze beperkte aanpassing een voorstel te hebben ontworpen, dat weliswaar bescheiden van doel is, maar daardoor mogelijk een brede instemming kan verwerven.

2. Inhoud van het wetsontwerp

2.1. Algemeen

Het wetsontwerp stelt een beperkte wijziging voor van artikel 23 van de herziene Grondwet.

Het hoofddoel van deze wijziging is de terminologie omtrent de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie aan te passen aan de algemene systematiek van de herziene Grondwet op dit punt. Het wetsontwerp beoogt daarbij de omschrijving van de bevoegdheid tot delegatie in het vijfde en zevende lid en impliciet de bevoegdheid in het zesde lid van artikel 23 te preciseren.

2.2. Delegatie van wetgevende bevoegdheid

Bij de behandeling van wetsontwerp 13874 in de Tweede Kamer kwam onder meer de vraag naar de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie van regelgeving aan lagere overheden aan de orde. Een belangrijke uitkomst van het debat was naar ons oordeel, dat de grondwettelijke bevoegdheid van de wetgever tot delegatie aan Kroon of minister, waar het onderwerp van regelgeving daartoe aanleiding geeft, in aansluiting aan de wetgevingspraktijk algemeen werd erkend. Verschil van opvatting bestond over de bevoegdheid van de wetgever regelgeving over onderwijs aan organen van lagere overheden op te dragen of aan deze mogelijkheid tot zodanige regelgeving te geven.

In de Kamer bleek een stroming, die grondwettelijk de mogelijkheid tot deze overdracht uitdrukkelijk wilde uitsluiten. Een andere stroming wilde deze beperking van de delegatiemogelijkheid niet uitdrukkelijk in de Grondwet vermelden.

In het voorliggend wetsvoorstel wordt de delegatiebevoegdheid in de leden 5, 6 en 7 van artikel 23 ten aanzien van het bijzonder onderwijs beperkt tot delegatie aan regelgevende organen van de centrale overheid. Met betrekking tot het openbaar onderwijs wordt geen beperking vastgelegd. Wij menen dat dit voorstel past bij de wetgevingstraditie op het terrein van het onderwijs. Deze wetgevingstraditie toont aan, dat de wetgever de regelgeving ten aanzien van het onderwijs als een taak van de organen der centrale overheid heeft beschouwd. In het belang van de rechtszekerheid en van de rechtsgelijkheid blijkt het uitgangspunt van wetgeving te zijn dat regelingen terzake bij of krachtens de wet worden opgesteld door organen der centrale overheid. Met betrekking tot de deugdelijkheidseisen en de bekostigingsvoorwaarden ten aanzien van het bijzonder onderwijs is het mogelijk dit beginsel uitdrukkelijk in de Grondwet vast te leggen.

Met betrekking tot het openbaar onderwijs is er de bijzondere omstandigheid dat aan organen van de lagere overheden in verband met hun hoedanigheid als bevoegd gezag over instellingen van openbaar onderwijs de bevoegdheid tot regelgeving kan worden toebedeeld. Hoewel ook voor openbaar onderwijs het principe geldt dat regelgeving bij de wet of krachtens de wet bij voorschriften van rijksorganen wordt vastgesteld,

³ De tekst in deze regeerakkoorden luidt: »In het licht van de herziening van de Grondwet is een wijziging van art. 208 van deze wet wenselijk. Een zodanige wijziging zal worden bevorderd, dat de vrijheid van het bijzonder onderwijs en de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs even afdoende worden gewaarborgd als bij de terminologie van de huidige Grondwet het geval is. Daartoe zullen in lid 5 en lid 7 wijzigingen worden aangebracht, waardoor wordt voorkomen dat delegatie van regelgeving naar lagere overheden voor wat betreft het bijzonder onderwijs mogelijk wordt. Met betrekking tot de uitvoering zal daarentegen de decentralisatie naar lagere overheden zo veel mogelijk worden bevorderd.»

dient daarom, overeenkomstig de vigerende wetgeving, grondwettelijk niet te worden uitgesloten dat in voorkomende gevallen lagere overheden terzake de bevoegdheid tot regelgeving hebben.

Wij stellen daarom voor in het vijfde en zevende lid van artikel 23 overeenkomstig de nieuwe grondwettelijke delegatieterminologie formuleringen vast te leggen die delegatie toelaten. Daarbij dient in die bepalingen een begrenzing van de regelingsbevoegdheid van de wetgever ten aanzien van de eisen van deugdelijkheid en de voorwaarden voor bekostiging voor het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen bijzonder onderwijs grondwettelijk te worden vastgelegd. De wetgever zal overeenkomstig de voorgestelde bepalingen ten aanzien van het bijzonder onderwijs uitsluitend aan rijksorganen (Kroon of minister) regelgeving omtrent deze eisen en voorwaarden mogen opdragen of voor deze organen de mogelijkheid tot zodanige regelgeving mogen scheppen.

De beperkende bepaling ten aanzien van de delegatiebevoegdheid van de wetgever als neergelegd in het vijfde lid van artikel 23, werkt, zo blijkt uit de desbetreffende bewoordingen, door met betrekking tot wetgevings-taken, vermeld in het zesde lid, voor zover deze taken eisen van deugdelijkheid of de overige bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs betreffen.

De relevante termen in de leden 2, 3 en 4 luiden al zodanig dat zij overeenstemmen met de systematiek van de delegatieterminologie. Zij behoeven dan ook geen aanpassing.

2.3. Adviezen Onderwijsraad, Raad voor het binnenlands bestuur

Het onderhavige voorstel is in concept-vorm voor advies voorgelegd aan de Onderwijsraad en aan de Raad voor het binnenlands bestuur. De Onderwijsraad wijst erop dat de wijzigingen die in artikel 23 van de Grondwet worden voorgesteld, binnen de nieuwe terminologie van de Grondwet eenduidigheid brengen, waarbij de delegatiemogelijkheden met betrekking tot het bijzonder onderwijs tot het horizontale niveau blijven beperkt, zoals voor de herziening van de Grondwet in 1983 gebruikelijk was. Uitvoerende bevoegdheden zullen daarentegen, aldus de Onderwijsraad, wel aan lagere organen toegekend kunnen worden. Daarbij herinnert de Onderwijsraad aan de aanbeveling in het eindbericht van de Commissie-Geelhoed, namelijk om diligent te zijn ter zake van de decentralisatie op onderwijsterrein, om aldus de aansluiting op de algemene ontwikkelings-trend op dit punt in den lande niet te missen.

De Raad voor het binnenlands bestuur, die adviseert vanuit zijn taakstelling en optiek: de inrichting van het binnenlands bestuur, somt bezwaren op tegen het voorstel. Hij wijst onder meer op een aantal actuele ontwikkelingen en knelpunten op onderwijsgebied. Daarbij is niet zonder meer duidelijk of deze betrekking hebben op «onderwijs» in de zin van artikel 23 Grondwet. Deze duidelijkheid zou, zo blijkt uit het advies van de Raad, verkregen moeten zijn, voordat het onderhavige voorstel – dat immers van invloed kan zijn op de regelingsbevoegdheid in bedoelde gevallen – kan worden besproken. De raad meent verder dat het grondwettelijk delegatiebegrip niet wel hanteerbaar is. De toepassing daarvan op het terrein van het onderwijs is daarom naar zijn oordeel een hachelijke zaak. Het voorstel kan wenselijke vormen van decentralisatie op onderwijsgebied onmogelijk maken.

Wij menen dat de bezwaren van de Raad voor het binnenlands bestuur voortkomen uit een overschatting van de betekenis van ons voorstel. Zoals hierboven in deze toelichting is opgemerkt, heeft het uitsluitend tot doel de inhoud van artikel 23 in overeenstemming te brengen met de nieuwe grondwettelijke terminologie t.a.v. delegatie van wetgeving. Deze nieuwe terminologie dwingt tot een precisering van de omschrijving van de delegatiebevoegdheid. Daarbij wordt in aansluiting op de wetgevingstraditie op het terrein van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor

het bijzonder onderwijs, voorgesteld de delegatiebevoegdheid t.a.v. deze eisen en voorwaarden te beperken tot regelgevende organen van de centrale overheid; of, zoals de Onderwijsraad het formuleert, het voorstel brengt binnen de nieuwe terminologie van de Grondwet eenduidigheid, waarbij een regeling van de mogelijkheid tot delegatie wordt voorgesteld, die voor de herziening van de Grondwet in 1983 gebruikelijk was. Het voorstel continueert met andere woorden de gebruikelijke wijze van wetgeving en delegatie van wetgeving ten aanzien van het onderwijs. Gelet op deze beperkte betekenis van de voorgestelde aanpassingen is er geen reden in het kader van dit voorstel vragen aan de orde te stellen zoals welke bijzondere voorzieningen in verband met onderwijs of welke bijzondere vormen van educatie onder het grondwettelijk begrip «onderwijs» moet worden gevat. Beschouwingen daarover zijn op hun plaats bij de behandeling van voorstellen over concrete voorzieningen.

De kritiek van de Raad voor het binnenlands bestuur op het grondwettelijk delegatiebegrip delen wij niet. In de kern is de betekenis van het delegatiebegrip een duidelijke zaak. Een verbod aan een wetgevend orgaan tot delegatie van wetgeving, houdt tevens in dat het orgaan grondwettelijk verplicht is zelf «de wet» te stellen, dus het wezenlijke van een onderwerp te regelen. Dit principe lijkt ons zo duidelijk, dat de wetgevende organen in de praktijk daarin voldoende steun zullen vinden voor de toepassing van grondwettelijke voorschriften, waaronder die in artikel 23 Grondwet. Ten slotte mogen wij in dit verband, mede gelet op de opmerking van de Onderwijsraad over de diligentie ten aanzien van decentralisatie op onderwijsterrein, het regeringstandpunt herhalen, dat de decentralisatie van de uitvoering van wettelijke regelingen op het gebied van onderwijs zoveel mogelijk wordt bevorderd.

3. Artikelsgewijze toelichting

In het voorgaande zijn wij reeds uitvoerig ingegaan op onze voorstellen met betrekking tot de leden 5 en 7 van artikel 23 van de herziene Grondwet. Wij volstaan hier dan ook met enkele aanvullende opmerkingen.

3.1. Vijfde lid

Het uitdrukkelijke grondwettelijke verbod aan de wetgever, om ten aanzien van het bijzondere onderwijs regelgeving met betrekking tot de eisen van deugdelijkheid of de bekostigingsvoorwaarden op te dragen aan organen van lagere overheden of aan deze de bevoegdheid daartoe te geven, houdt in dat die eisen en voorwaarden in een regeling op centraal niveau moeten worden vastgesteld (wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële verordening). Overdracht van regelgevende bevoegdheden aan organen van lagere overheden is grondwettelijk derhalve uitgesloten. Aan deze organen mogen – in de regelingen van rijkswege – slechts bevoegdheden van een uitvoerend karakter worden gegeven; bevoegdheden, met andere woorden, die de praktische toepassing van een regeling van een centrale instantie betreffen. Het kan daarbij gaan om bevoegdheden om uitvoeringsvoorschriften te geven of een plan op te stellen overeenkomstig de uitgangspunten en criteria van wettelijke bepalingen. Daarnaast kunnen – eveneens in regelingen van rijkswege – bevoegdheden aan organen van lagere overheden worden gegeven om concrete beslissingen te nemen in verband met deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden.

Wat betreft het openbaar onderwijs wordt de mogelijkheid tot delegatie aan lagere overheden van regelgeving met betrekking tot deugdelijkheidseisen, in verband met overwegingen hierboven onder 2.2 genoemd, niet uitgesloten.

3.2. Zevende lid

Deze bepaling is evenals het vijfde lid aangepast in verband met de omschrijving van de delegatiebevoegdheid van de wetgever. Voor de toelichting hierop verwijzen wij naar onze opmerkingen hierboven over het vijfde lid. Overeenkomstig het bij dat lid gestelde wordt ook in het zevende lid aangegeven, dat de wetgever voor wat betreft het bijzonder onderwijs uitsluitend aan rijksorganen regelgeving omtrent bekostigingsvoorwaarden mag opdragen of voor deze organen de mogelijkheid tot zodanige regelgeving mag scheppen.

De minister-president, minister van algemene zaken,
R. F. M. Lubbers

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