

Zitting 1975-1976

13 874

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

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 17 augustus 1976

De bijzondere commissie grondwet/kieswet,¹ met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp belast, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

Algemeen

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hadden het wetsontwerp met gemengde gevoelens ontvangen, zij het dat de mate waarin de verschillende leden kritisch tegenover het voorstel stonden gradaties vertoont.

De leden van de drie fracties wilden nog geen definitief standpunt innemen, maar eerst de regering op een aantal punten om nadere toelichting vragen en haar tevens verzoeken zich over sommige formuleringen nog eens ernstig te beraden.

Graag zouden deze leden vernemen waarom de Onderwijsraad niet over het ontwerp gehoord is, en waarom niet ook belanghebbenden in de georganiseerde onderwijswereld hun oordeel over dit ingrijpende voorstel hebben kunnen geven.

Kan de regering meedelen welke wijzigingen zij om louter redactionele redenen gewenst acht, en bij welke het haar vooral om de inhoud van de grondwettelijke bepalingen te doen is?

Waardering hadden deze leden voor het voorstel de bepalingen betreffende het onderwijs in één artikel bijeen te brengen, zoals ook de Onderwijsraad heeft geadviseerd.

Het eerste lid van het huidige artikel 208 wordt in de voorstellen van de regering ondergebracht in het nieuwe artikel 1.22 en krijgt daarmee een veel ruimere strekking. Omdat in dit artikel ook andere elementen aandacht krijgen, zoals bijvoorbeeld de maatschappelijke behoefte aan bepaalde categorieën afgestudeerden, vroegen deze leden of artikel 1.23 nu niet dreigt te worden ondergraven, bijvoorbeeld doordat eventuele te verwachten ontwikkelingen in de welzijnssector ook op het onderwijs worden betrokken. Zij verwezen naar de opmerkingen die zij terzake in het verslag over wetsontwerp 13 873 hadden gemaakt.

Op blz. 4 van de memorie van toelichting schrijft de regering dat zij een stap verder dan de staatscommissie heeft gedaan door de mogelijkheid te openen de grondwettelijke voorschriften ook voor het hoger onderwijs te doen gelden. De hier aan het woord zijnde leden waren echter van oordeel dat de grondwettelijke waarborgen voor het voortgezet onderwijs, zoals

¹ Samenstelling: Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Aantjes (ARP), Jongeling (GPV), Koekeek (BP), Abma (SGP), Tilanus (CHU)², Van Zeil (KVP)², Groensmit-Van der Kallen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegel (VVD), Geurtsen (VVD), Van der Lek (PSP), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Staneke (DS'70).

² plv. leden.

voorgesteld door de staatscommissie, méér inhouden dan dat wellicht het voortgezet en het hoger onderwijs bij wet voor financiële gelijkstelling zullen worden aangewezen. Wat let de regering trouwens om ook hier, zoals door deze leden straks bij het tweede lid ten aanzien van het openbaar onderwijs zal worden bepleit, de financiële gelijkstelling voor het voortgezet en het hoger onderwijs grondwettelijk vast te leggen? In de praktijk van de huidige onderwijswetgeving bestaat die gelijkstelling immers al, zowel voor het voortgezet als voor het hoger onderwijs? Welke bezwaren heeft de regering dan nog tegen vastlegging in de grondwet?

Op de bladzijden 4 en 16/17 van de memorie van toelichting schrijft de regering dat een bepaling over getuigschriften als door de staatscommissie voorgesteld, waarin over gelijke bevoegdheden voor openbaar en bijzonder onderwijs wordt gesproken, de principiële verschillen in positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs miskent. Kan de regering toelichten wat zij hiermee bedoelt? Zou een dergelijke miskenning door de staatscommissie (en door de Raad van State, die voor het voorstel van de staatscommissie zijn voorkeur heeft uitgesproken) niet zijn onderkend?

Meent de regering aan het verzoek van de Raad van State om een uiteenzetting van de redenen waarom zij vindt dat de bepalingen van de grondwet zich niet tegen de figuur van het «tertium» verzetten, te hebben voldaan door uitsluitend een deel van haar oorspronkelijke memorie van toelichting te doen vervallen? Is zij bereid alsnog op de door de Raad van State gemaakte opmerkingen in te gaan?

Deze leden stelden zich voor in het vervolg van dit verslag aan drie onderwerpen in het bijzonder aandacht te schenken, te weten aan de betekenis van de term «bij of krachtens de wet» in het derde lid van het voorgestelde artikel 1.23, aan het vervallen van het onderscheid tussen de eisen van deugdelijkheid voor het bijzonder onderwijs en de overige bekostigingsvoorwaarden, en aan de betekenis die moet worden toegekend aan de term «vrijheid van richting» in het vierde lid.

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden instemmen met de gedachte van de regering de grondwettelijke bepalingen die uitsluitend op het onderwijs betrekking hebben in één artikel bijeen te houden, naast een bepaling over de verplichtingen van de overheid ten aanzien van vorming en opleiding in het wetsontwerp over de sociale grondrechten. Ook achtten zij het juist dat getracht wordt het in hoofdlijnen uit 1917 daterende onderwijsartikel in eigentijdse taal te herschrijven en meer in overeenstemming te brengen met de gegroeide praktijk.

Bij bestudering van het wetsontwerp was bij deze leden wel een aantal vragen gerezen. Zo was hun de door de regering gevolgde gedachtengang met betrekking tot de samenwerkingsproblematiek tussen openbaar en bijzonder onderwijs niet geheel duidelijk. Deze gedachtengang leidt tot de conclusie dat samenwerking thans reeds mogelijk is onder de juridische constructie van een publiekrechtelijke rechtsfiguur gebaseerd op artikel 61 van de gemeentewet, dan wel in de vorm van een stichting of een vereniging. Hoewel zij deze conclusie niet bestreden, meenden deze leden toch dat zo al te gemakkelijk wordt voorbijgegaan aan de gevolgen van het feit dat op de publiekrechtelijke vorm de bepalingen van het openbaar onderwijs van toepassing zijn, en op de privaatrechtelijke die ten aanzien van het bijzonder onderwijs. Dit laatste leidt er in de praktijk toe dat een samenwerkingschool met een publiekrechtelijke bestuursvorm bijvoorbeeld bij het opnemen van godsdienstige en levensbeschouwelijke vorming in het lessenpakket moeilijkheden ondervindt in verband met het bepaalde in artikel 11 van de wet op het voortgezet onderwijs. In het geval van een samenwerkingschool met een privaatrechtelijke bestuursvorm is de rol van de overheid, als verzorgster van het openbaar onderwijs, een andere dan door de voorstanders van openbaar onderwijs veelal wenselijk wordt geacht. Gaarne vernamen deze leden hierover de opvattingen van de regering.

De leden van de fractie van de V.V.D. verklaarden met gemengde gevoelens van het voorstel van de regering kennis te hebben genomen. Tegenover een poging tot vernieuwing van het huidige artikel 208 stonden zij op zichzelf niet afwijzend. Het kan nuttig zijn de werking van een bepaald grondwets-artikel te toetsen aan de behoeften in de samenleving en aan de «gegroeide wetgevende praktijk».¹ Ook kan het ter wille van een betere redactie of uit een oogpunt van systematiek gewenst zijn een artikel opnieuw te bezien.

In het algemeen meenden deze leden te moeten waarschuwen tegen lichtvaardige wijziging van een grondwetsartikel, omdat men moet aannemen dat de redactie ervan zeer weloverwogen is gekozen. Voor alles wilden zij daarom door de regering nader worden ingelicht over de noodzaak tot wijziging van het huidige artikel 208. De formulering van dit artikel was indertijd het resultaat van langdurige politieke strijd; het artikel gaf vorm aan de onderwijspacificatie zoals die in 1917 tot stand was gekomen. De kern daarvan is de vrijheid van onderwijs, die – zij het niet onbepaald – gestalte krijgt in de vrijheid van richting, stichting en inrichting. In de praktijk betekent dit dat iedere enigszins representatieve groepering, zowel op levensbeschouwelijke als op pedagogisch-didactische grondslag, een eigen school kan beginnen die van overheidswege wordt bekostigd. Aan die vrijheid van onderwijs wilden deze leden onder geen beding getornd zien.

De memorie van toelichting is over de noodzaak van wijziging van het onderwijsartikel erg summier. Zij doet het voorkomen of het vooral gaat om een andere ordening, een nieuwe systematiek, en om een wat modernere tekst. Maar bij nauwkeurige lezing ontkomt men niet aan de conclusie dat ook de inhoud van het artikel wel degelijk in het geding is. Deze leden sloten zich daarom aan bij het verzoek, eerder door de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. gedaan, om van de regering te vernemen wàr in de tekst om louter redactionale redenen wijzigingen zijn voorgesteld, en waar deze wijziging vooral de inhoud van het bepaalde raken.

Naar de mening van deze leden kan alleen om heel gewichtige redenen tot wijziging van artikel 208 worden overgegaan. De noodzaak daarvan moet de regering dan concreet en duidelijk aantonen. Anders loopt men het risico dat eerder wantrouwen wordt gewekt, dan dat het voor wijziging noodzakelijke vertrouwen wordt verkregen.

Voor een beter inzicht in de betekenis van het regeringsvoorstel zouden deze leden graag een antwoord ontvangen op de vraag, welke ontwikkelingen op het gebied van het onderwijs onder de vigeur van het huidige artikel 208 niet, doch onder het nieuwe artikel 1.23 wèl mogelijk zullen zijn. De vraag kan ook worden omgedraaid: welke ontwikkelingen kunnen met artikel 1.23 in de hand worden tegengegaan, doch zijn onder artikel 208 wèl mogelijk?

Deze leden kwamen tot deze vraagstelling omdat in de literatuur artikel 208 veelal met de daarop gebaseerde onderwijswetgeving als één geheel wordt beschouwd. Essentiële begrippen uit het onderwijsartikel als vrijheid van onderwijs, vrijheid van richting, eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden worden niet door de grondwet gedefinieerd, maar steeds door de wetgever nader uitgewerkt. De tekst van het huidige artikel 208 heeft aan de ontwikkeling van die onderwijswetgeving blijkbaar niet in de weg gestaan, hetgeen het risico van de gevolgen verbonden aan grondwetswijziging alleen maar groter maakt. De grondwet biedt de wetgever kennelijk voldoende ruimte voor een bevredigende wettelijke regeling van het Nederlandse onderwijs en voor het op eigentijdse wijze vorm geven aan wensen en verlangens die de maatschappelijke ontwikkeling op dat terrein met zich meebrengt.

Die situatie achtten deze leden juist. Enerzijds moet de formulering van een grondwetsartikel nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen niet in de weg staan, anderzijds echter kunnen die ontwikkelingen soms van zò voorbijgaande aard zijn, dat wijziging van belangrijke in de grondwet verankerde beginselen pas dient te worden overwogen wanneer van enige stabilisatie sprake is.

¹ Minister Van Kemenade bij de behandeling van de onderwijsbegroting 1976 (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1975–1976, blz. 1927 derde kolom).

Is tegen de achtergrond van de geschiedenis van artikel 208 en de daarop gebaseerde onderwijswetgeving artikel 1.23 te beschouwen als een bepaling die de thans bestaande onderwijsvrijheid verruimt, of zal het integraal vrijheidsbelemmerend werken? Verandert het voorgestelde artikel iets aan de vrijheid van richting, stichting en inrichting in vergelijking met hetgeen de grondwetgever bij artikel 208 voor ogen stond? Zo nee, wat mag dan de reden zijn voor de voorgestelde wijziging? Zo ja, in welke opzichten wordt het karakter van de tot nog toe gebruikelijke uitleg van de respectieve vrijheden dan veranderd? Is het mogelijk op grond van de door de regering voorgestelde tekst één bepaald schooltype bindend voor te schrijven? Is dat op basis van artikel 208 mogelijk?

Vooruitlopend op hun beschouwingen in de volgende paragrafen van dit verslag gaven deze leden nu reeds als hun conclusie, dat de noodzaak van de voorgestelde ingrijpende wijziging van artikel 208 hun vooralsnog niet duidelijk was. De summiere memorie van toelichting had hun in de strekking en de te verwachten praktische gevolgen van het wijzigingsvoorstel bovendien onvoldoende inzicht gegeven. Alvorens een definitief oordeel te geven, wilden zij het antwoord van de regering op hun vragen en opmerkingen afwachten.

In het kader van hun algemene opmerkingen wilden deze leden nog het verband tussen de nieuw voorgestelde artikelen 1.23 en 1.22 ter sprake brengen. Het eerste lid van het huidige artikel 208: «Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering», is niet opgenomen in artikel 1.23 en komt nu in 1.22 als sociaal grondrecht te voorschijn. Sommigen zien in deze bepaling vooral een beginseluitspraak, anderen – waartoe ook deze leden zich rekenden – lezen er wel degelijk mede een opdracht aan de overheid in. Onderschrijft de regering deze laatste opvatting, en zo ja, welke concrete taken draagt artikel 1.22 dan aan de overheid op? Reikt dit artikel niet veel verder dan het eerste lid van artikel 208? Zal het zo zijn, dat allerlei nieuwe ontwikkelingen op onderwijsgebied straks vooral op basis van artikel 1.22 tot stand zullen komen? Zullen met name diep in het onderwijs ingrijpende vernieuwingen als die van de advies- en de verzorgingsstructuur en mogelijk ook maatregelen ten aanzien van het onderwijsstimuleringsbeleid op grond van artikel 1.22 ter hand worden genomen omdat zulks niet, of minder goed, op grond van 1.23 gebeuren kan?

Niet duidelijk vonden de leden van de V.V.D.-fractie de opmerkingen die in de memorie van toelichting over het «tertium» worden gemaakt. De regering meent dat samenwerking tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs reeds op grond van de huidige wetgeving mogelijk is. Deze leden betwijfelden dit echter, omdat dit waarschijnlijk weer leidt tot het gebruikelijke privaatrechtelijke of publiekrechtelijke beheer, terwijl niet ondenkbaar is dat de bestaande juridische mogelijkheden nu juist die samenwerking belemmeren.

Deze leden hadden de indruk dat de regering eigenlijk niet meer in een «tertium» is geïnteresseerd. Zij zouden daarover gaarne opheldering verkrijgen, en dan zo mogelijk tevens vernemen of de regering in staat is een zodanige juridische constructie voor een samenwerkingsverband tussen openbaar en bijzonder onderwijs aan de hand te doen, dat beide richtingen daarin voldoende tot hun recht kunnen komen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen voorts, of het huns inziens juiste streven om de ouders nauwer te betrekken bij het beheer van de openbare school wellicht gevolgen zal hebben voor het publiekrechtelijk karakter van deze school. Zou een dergelijk beheer zich verdragen met de tekst van het huidige artikel 208 en van het voorgestelde artikel 1.23?

De leden van de P.P.R.-fractie waren de mening toegedaan dat een onderwijsartikel in de grondwet bovenal moet strekken tot waarborging van een pluriform onderwijsbestel, opdat iedere leerling zich kan ontplooien in overeenstemming met de eigen levensbeschouwing dan wel die van de ouders.

Deze opvatting neemt niet weg dat, onder erkenning van de vrijheid van richting en rekening houdend met de wensen van ouders en leerlingen, de overheid als hoedster van het algemeen belang te zorgen heeft voor voldoende onderwijs voor iedereen. Zij zal daarom de mogelijkheid moeten hebben tot vorming van een zodanig onderwijsbeleid, dat ook achtergebleven groepen en minderheden de kans krijgen zich in de door hen gewenste richting te ontwikkelen.

Ten slotte zal een onderwijsbepaling in de Nederlandse grondwet, van een land dat deel heeft aan de Europese Gemeenschap, niet in de weg mogen staan aan een Europees en een mondiaal onderwijsbeleid.

Aan de hier genoemde vereisten beantwoordt het door de regering voorgestelde nieuwe onderwijsartikel, zo meenden deze leden. Zij waardeerden het, dat door opnemng van de woorden «bij of krachtens de wet» de mogelijkheid wordt geopend nu ook op het terrein van het onderwijs bevoegdheden te delegeren aan regionale en lokale overheden. Aan regionalisering van het onderwijs hecht de P.P.R.-fractie grote waarde.

Over de uitwerking van de gehanteerde begrippen in het regeringsvoorstel waren bij deze leden enige vragen gerezen die zij in het verdere verloop van dit verslag aan de orde wilden stellen.

De argumenten van de regering op grond waarvan bij deze grondwetswijziging geen bijzondere aandacht aan het «tertium» besteed zou hoeven worden gaan volgens deze leden aan de kern van het vraagstuk voorbij. De regering ziet geen aanleiding deze nieuwe rechtsfiguur in de grondwet op te nemen omdat zij thans reeds mogelijk zou zijn. Is dit echter op zichzelf wel een afdoend argument? Wil de regering haar standpunt nader toelichten?

De tot de S.G.P.-fractie behorende leden hadden bepaald niet met instemming kennis genomen van het wetsontwerp, waarbij huns inziens de vrijheid van onderwijs in geding is, of althans op zijn minst in geding wordt gebracht. Hun afwijzende houding werd nog versterkt door twijfel aan het gehele onderwijsbeleid zoals dat door de huidige minister van onderwijs en wetenschappen met zoveel voortvarendheid wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

De bezorgdheid van deze leden gold in het bijzonder de nieuwe delegatiebevoegdheid ten aanzien van de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs, en de dreiging dat bij het stellen van subsidievoorwaarden weliswaar de vrijheid van richting zal worden geëerbiedigd, doch de vrijheid van *inrichting* zal worden opgeofferd aan wettelijke regulering in het kader van de subsidievoorwaarden. In het vervolg van dit verslag zullen deze punten nader ter sprake komen.

De leden van de fractie van het G.P.V. hadden waardering voor de voorgestelde schrapping van enkele verouderde onderdelen van het huidige artikel 208. Grote bezwaren hadden zij echter tegen de wijzigingen die de positie van het bijzonder onderwijs rechtstreeks raakten. Zoals in het vervolg van dit verslag zal blijken hadden ook zij daarbij in het bijzonder het oog op de in het derde lid vervatte gewijzigde bekostigingsregeling – waarin zij een principiële wijziging zagen – en op de voorgestelde delegatiemogelijkheid.

Deze leden achtten de onderhavige grondwetswijziging overigens een goede gelegenheid om het discriminerende woord «bijzonder» te vervangen door «particulier». De laatste term geeft de tegenstelling tot het openbaar onderwijs veel zuiverder weer. Een bijkomend voordeel is dat de verwarring die vaak ontstaat door het gebruik van de enigszins verwante termen «bijzonder» en «buitengewoon» tot het verleden zal behoren. Wat is hierover het oordeel van de regering?

Met instemming hadden deze leden vastgesteld dat het eerste lid van artikel 208 niet in het nieuwe artikel 1.23 is opgenomen. Zij waren van mening dat deze niet nader gedefinieerde bepaling zich slecht verdraagt met de vrij-

heid van onderwijs en zeker na de onderwijspacificatie van 1917 als juridisch inhoudsloos moet worden beschouwd.

Deze leden betreunden dat de door de staatscommissie voorgestelde bepaling over getuigschriften niet door de regering is overgenomen. Zij gaven toe dat de erkenning van getuigschriften van niet-gesubsidieerde scholen in de praktijk weinig problemen heeft gegeven, maar zij meenden toch dat met een nadrukkelijke erkenning in de grondwet de rechtszekerheid gediend zou zijn.

Eerste lid (De vrijheid van onderwijs)

Dit lid waarborgt de vrijheid tot het geven van onderwijs en bepaalt dat het toezicht van de overheid bij de wet wordt geregeld.

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vroegen of er geen reden is om, nu nadere bezinning op de beperkingsgronden de regering tot het voorstel heeft geleid de bevoegdheid van de wetgever tot het stellen van regels ter bescherming van de gezondheid uitdrukkelijk in de grondwet vast te leggen, ook andere algemene beperkingsgronden, waarvan er toch verscheidene zijn, in het grondwetsartikel op te nemen.

Dezelfde leden vroegen – daarin bijgevallen door de leden van de V.V.D.-fractie – waarom in de tweede zin van dit lid het woordje «onderzoek» verdwenen is. Het huidige artikel 208 en ook het door de staatscommissie ontworpen artikel zeggen dat de wet het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven regelt, terwijl artikel 1.23 nu kortweg bepaalt dat de wet ten aanzien van die bekwaamheid en zedelijkheid regels stelt. Wat heeft de regering tot deze redactiewijziging bewogen? Het maakt toch wel enig verschil of de wet de bekwaamheid en zedelijkheid regelt, dan wel of zij slechts regels stelt voor het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid.

Wat dient, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie, volgens de regering onder «zedelijkheid» te worden verstaan?

De leden van de P.P.R.-fractie zouden graag vernemen welke interpretatie van het begrip «zedelijkheid» in het verleden het nemen van maatregelen op het gebied van de gezondheid, zoals in de Wet bescherming leerlingen tegen besmettingsgevaar, mogelijk heeft gemaakt. Zonder nadere motivering konden zij niet inzien waarom de bevoegdheid van de wetgever regels te stellen ter bescherming van de gezondheid uitdrukkelijk in de grondwet moet worden vastgelegd.

Deze leden vonden het jammer dat de regering heeft afgezien van het vervangen van de termen «bekwaamheid» en «zedelijkheid» door het enkele begrip «geschiktheid». Het argument dat met de term «geschiktheid» een duidelijke relatie met de te vervullen onderwijsfunctie zou worden gelegd had hen aangesproken. Het summiere motief van de regering om niettemin op haar voornemen terug te komen verdient nadere toelichting. Welke betekenis hecht de regering aan de nu te handhaven begrippen?

De leden van de fractie van het G.P.V. waren er juist mee ingenomen dat de woorden «bekwaamheid» en «zedelijkheid» ongewijzigd in de nieuwe wettekst waren overgenomen en dat niet voor de term «geschiktheid» was gekozen.

Zij onderschreven de opvatting van de regering dat het wenselijk is de bevoegdheid van de wetgever tot het stellen van regels ter bescherming van de gezondheid uitdrukkelijk vast te leggen, maar de formulering zoals die nu in het eerste lid is neergelegd vonden zij niet erg zorgvuldig. In de redactie van de tweede zin is niet duidelijk wiens gezondheid bescherming behoeft. De gekozen formulering doet allereerst vermoeden dat het gaat om de gezondheid van «hen die onderwijs geven», maar verondersteld mag toch worden, dat men hier vooral de gezondheid van de leerlingen op het oog

heeft. Is het niet beter te lezen: «De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid van de leerlingen... etc.»?

Tweede lid (Het openbaar onderwijs)

Is het de bedoeling, zo vroegen de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., dat in de toekomst openbaar onderwijs niet meer «van overheidswege» wordt gegeven, gezien het feit dat deze in het vierde lid van artikel 208 voorkomende woorden niet in het tweede lid van artikel 1.23 zijn overgenomen?

In de toelichting op dit lid wordt onder meer betoogd, aldus deze leden, dat ook vermelding van het hoger onderwijs hier niet bij voorbaat dient te worden uitgesloten, en, wat later, dat de bepaling een grondwettelijke basis geeft aan belangrijke verworvenheden op het terrein van het onderwijs, getiteld op onder meer de wetgeving en de daarin besloten waarborgen ten aanzien van het voortgezet en het wetenschappelijk onderwijs. De vraag dringt zich dan op, of het geen aanbeveling verdient om – deels in het voetspoor van de staatscommissie – het voortgezet en het hoger onderwijs metterdaad in dit tweede lid op te nemen. Dit te meer daar de Raad van State – naar het oordeel van de regering terecht – opmerkt dat de grondwettelijke waarborg wegvalt indien de aanwijzing van de soorten van onderwijs aan de wetgever wordt overgelaten. Welke bezwaren heeft de regering tegen grondwettelijke vastlegging van deze waarborgen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie verheugden zich erover dat behalve van het algemeen vormend lager onderwijs in de grondwet nu ook over andere soorten van onderwijs wordt gesproken, zowel ten aanzien van het openbaar als van het bijzonder onderwijs. De grondwettelijke waarborgen, de vrijheid van richting inbegrepen, zullen daardoor ook op andere onderwijssoorten dan alleen het basisonderwijs van toepassing zijn.

Deze leden vroegen, of de vervanging van de zin «In elke gemeente wordt van overheidwege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen» door: «(De wet) verzekert dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar basisonderwijs ...», geen nadelige gevolgen kan hebben voor de mate waarin deze soort van onderwijs in de toekomst beschikbaar zal zijn. Op het ogenblik is, behoudens ontheffing, elke gemeente verplicht bij voldoende belangstelling in openbaar onderwijs te voorzien. Laten nu gebruikte termen als het «overal» geven van «voldoende gelegenheid» en «voldoende voorzien in» niet een ruimere interpretatie toe? Deze leden zouden het op prijs stellen indien de regering deze onduidelijkheid zou wegnemen.

De leden van de V.V.D.-fractie betuigden allereerst hun instemming met de nu gegarandeerde «eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging» bij de regeling van het openbaar onderwijs. Met deze verruiming wordt meer recht gedaan aan de «actieve pluriformiteit»¹ van de openbare school, waaronder deze leden verstonden dat deze school in het teken dient te staan van de ontmoeting, en het kenmerk moet dragen van verdraagzaamheid en respect voor andersdenkenden.

Houdt de bepaling in deze nieuwe vorm naar het oordeel van de regering ook een opdracht aan de overheid in? Welke middelen staan de overheid als bevoegd gezag ten dienste wanneer zij de indruk heeft dat de bedoelde waarborgen in een school onvoldoende aanwezig zijn?

Deze leden merkten op dat de memorie van toelichting onder basisonderwijs thans terecht verstaat: geïntegreerd onderwijs voor kinderen van vier tot twaalf jaar. Is ook een, naar leeftijd gemeten, ruimere uitleg van het begrip basisonderwijs denkbaar, en zo ja, welke voorstelling moet men zich daarbij dan maken?

Het was ook deze leden opgevallen dat alle andere typen van openbaar onderwijs dan het basisonderwijs in het voorgestelde artikel gevat worden onder de term «andere soorten van onderwijs». Zij vonden dit een te algemene en daardoor vage aanduiding en zouden er de voorkeur aan geven dat

¹ Rede van de minister van onderwijs en wetenschappen, op 20 september 1975 in Amsterdam gehouden (Zie persbericht 1975/151 O & W).

duidelijk werd vermeld om welke soorten het gaat. Benamingen als buitengewoon onderwijs, voortgezet onderwijs, hoger en wetenschappelijk onderwijs hebben toch een zodanige betekenis gekregen dat voor ieder duidelijk is wat ermee wordt bedoeld. Dekt overigens een begrip als «funderend onderwijs» de term «basisonderwijs», of dient dit te worden gerekend tot «andere soorten van onderwijs»? Hoe verhoudt zich de term «funderend onderwijs» tot die van «voortgezet onderwijs»?

Door niet langer voor te schrijven dat «in elke gemeente» voldoende openbaar lager onderwijs wordt gegeven, maar te bepalen dat «overal» voldoende gelegenheid tot het ontvangen van dit onderwijs dient te bestaan, dreigt de regering het openbaar onderwijs in tweeërlei opzicht te verzwakken, zo meenden deze leden. In beginsel wordt het nu mogelijk het openbaar onderwijs te concentreren in grotere scholen die de gemeentegrenzen overschrijden. Met name voor het minder dichtbevolkte platteland is hiervan gevaar te duchten, zeker wanneer de stichtingsnormen nog verder worden opgetrokken. Met het onbepaalde woordje «overal» ontslaat de regering een gemeente van de verplichting zich op gezette tijden af te vragen of binnen haar grenzen wel voldoende openbaar basisonderwijs wordt gegeven. Deelt de regering niet de opvatting dat de nieuwe redactie risico's in zich bergt?

Ook voor het beheer van de scholen kan de schrapping van de gemeente uit het onderwijsartikel consequenties hebben. De grondwet wijst de gemeente in elk geval niet meer aan als eerstverantwoordelijke voor het openbaar onderwijs. De regeling hiervan wordt overgelaten aan de wet. Mocht dit tot een zekere centralisering gaan leiden, bijvoorbeeld op provinciaal niveau, hoever zullen de activiteiten van de provincie zich dan gaan uitstrekken; ook tot het beheer, of alleen tot de regionale planning van scholen?

Dat in navolging van het voorstel van de staatscommissie voortaan gesproken wordt van eerbiediging van «ieders godsdienst en levensovertuiging» in plaats van «ieders godsdienstige begrippen» had de instemming van de leden van de P.P.R.-fractie.

De eis dat overal voldoende gelegenheid tot het ontvangen van openbaar basisonderwijs gegeven wordt houdt blijkens de memorie van toelichting in, dat het onderwijs overal voldoende bereikbaar moet zijn. Is het dan niet beter, zo vroegen deze leden, die bereikbaarheid ook als criterium in de tekst van het grondwetsartikel op te nemen?

Evenals de leden van de fracties van P.v.d.A. en V.V.D. meenden de tot de C.P.N.-fractie behorende leden, dat de grondwet moet blijven garanderen dat *in elke gemeente* voldoende openbaar lager onderwijs gegeven wordt. Door deze stringente bepaling weg te laten wordt de mogelijkheid geopend tot een regionale concentratie van onderwijsvoorzieningen op grond van budgettaire overwegingen. Dit is zonder meer ongewenst.

De leden van de fractie van het G.P.V. was het opgevallen dat bij de regeling van het openbaar onderwijs nu ook de vrijheid van «levensovertuiging» wordt gewaarborgd. Wil de regering uiteenzetten wat zij precies onder een levensovertuiging verstaat? Verstaat zij daar bij voorbeeld ook het socialisme onder, en zo ja, is zij dan van mening dat zowel degene die deze levensovertuiging aanhangt als degene die haar afwijst er op de openbare school van verzekerd dient te zijn dat zijn gevoelens worden geëerbiedigd? Wat moet onder «eerbiediging» precies worden verstaan, en hoe moet dit begrip in de praktijk van het onderwijs vorm krijgen?

Deze leden meenden te mogen aannemen dat de eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging ook van toepassing is op het beleid bij de aanvulling van docenten. Zij wezen erop dat het in de huidige praktijk voorkomt dat aan docenten die de mening zijn toegedaan dat het bijzonder onderwijs in beginsel de voorkeur verdient boven het openbaar onderwijs, bij voorbeeld omdat in het bijzonder onderwijs de verantwoordelijkheid van de ouders voor de opvoeding van hun kinderen beter tot haar recht komt, op

grond van deze opvatting een benoeming bij het openbaar onderwijs wordt geweigerd. Acht de regering een dergelijke handelwijze niet in strijd met de in dit tweede lid gegeven grondwettelijke waarborg?

Derde lid (De financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs)

Hoewel de leden van de fractie van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. niet iedere vorm van delegatie wilden uitsluiten, kwam hun een onbeperkte delegatie van het stellen van bekostigingsvoorwaarden aan het bijzonder onderwijs als in dit lid voorzien onjuist voor. Huns inziens moeten er bijzondere redenen zijn, wil een onderwerp als dit niet in de wet zelf worden geregeld. Meent ook de regering niet dat de wetgever gegronde redenen moet hebben om tot delegatie over te gaan, en dient dit dan niet in het grondwetsartikel tot uiting te komen?

Deze leden vroegen of het geen aanbeveling verdient de delegatiemogelijkheid te beperken tot het stellen van nadere regels ter uitwerking van in de wet vastgelegde hoofdzaken, en of naar de mening van de regering een dergelijke beperking van de delegatiemogelijkheid niet in het grondwetsartikel zou moeten worden opgenomen.

De eisen van deugdelijkheid, die aan de inhoud van het onderwijs raken, zouden naar de mening van deze leden in ieder geval in de wet zelf moeten worden neergelegd, zodat hier uitsluitend aan een nadere uitwerking door de kroon kan worden gedacht. In dit verband betreurden zij het – en zij zullen daarop straks nog terugkomen – dat in artikel 1.23 het onderscheid tussen de eisen van deugdelijkheid en de overige bekostigingsvoorwaarden verval len is.

Dat ook aan lagere overheden gedelegeerd zou kunnen worden kwam de hier aan het woord zijnde leden nauwelijks aanvaardbaar voor. Voor het openbaar onderwijs is een zekere decentralisatie van de overheidsbemoeiing wellicht nog denkbaar, al mag ook daar de rechtsgelijkheid niet uit het oog worden verloren. Hoe kunnen echter naar het oordeel van de regering provincies of gemeenten elk afzonderlijk eisen van deugdelijkheid en andere bekostigingsvoorwaarden ten aanzien van het bijzonder onderwijs gaan stellen? Betekent dit niet dat deze voorwaarden per provincie of gemeente belangrijk uiteen kunnen gaan lopen, met als gevolg een ernstige aantasting van de rechtsgelijkheid? Het is zeer de vraag of het concreet vorm geven aan de vrijheid van onderwijs zich wel laat decentraliseren, ook al heeft de centrale overheid de mogelijkheid om bij strijd met de wet of het algemeen belang door middel van het vernietigingsrecht corrigerend op te treden. Is het met het oog op de rechtsgelijkheid en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs niet onontbeerlijk dat de bekostigingsvoorwaarden voor het hele land door de wetgever worden vastgesteld?

Met enige verwondering hadden deze leden vastgesteld, dat de mogelijkheid van delegatie aan lagere overheden niet aan het oordeel van de Raad van State onderhevig is geweest. In de oorspronkelijke memorie van toelichting komt geen passage over deze delegatiemogelijkheid voor, en de Raad van State zegt daarvan dan ook niets in zijn advies. Eerst in de definitieve versie van de memorie van toelichting komt een passage over de mogelijkheid van delegatie aan lagere overheden voor, en wel de nieuwe paragraaf 1.2 en de passage bovenaan blz. 8. Deze vrij uitvoerige teksten zijn niet aan de Raad van State voorgelegd.

Is de regering bereid, zo vroegen deze leden, om gezien het grote belang van de vrijheid van onderwijs de bedoelde delegatiemogelijkheid met toelichting alsnog om advies aan de Raad van State voor te leggen? Wat wordt op blz. 8 van de memorie van toelichting, regel 28, overigens bedoeld met «de lagere wetgever»? Al kunnen in medebewind aan lagere overheden geen verordenende bevoegdheden worden toegekend, zulks laat toch onverlet dat in medebewind aan provincies en gemeenten wel uitvoerende taken kunnen worden opgedragen?

Zoals hiervoor reeds gemeld, hadden de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. met verwondering kennis genomen van het verval- len van het onderscheid tussen de eisen van deugdelijkheid en de overige bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. De staatscommis- sie had dit onderscheid in het door haar voorgestelde artikel 83 gehand- haafd. De schrapping van het onderscheid in het onderhavige voorstel doet temeer vreemd aan, omdat daarvoor in de toelichting geen enkele verklaring wordt gegeven. Van de motieven van de regering zouden deze leden dan ook graag alsnog kennis willen nemen. Het loutere feit dat de eisen van deugdelijkheid in de praktijk ook als voorwaarden voor bekostiging funge- ren is geen afdoende reden om het onderscheid geheel te laten vervallen. Dit bleek reeds bij de bespreking van de delegatieproblematiek.

De wezenlijke betekenis van het onderscheid komt nog sterker naar voren, zo vervolgden deze leden, wanneer men bedenkt dat de eisen van deugde- lijkheid op de inhoud van het onderwijs betrekking hebben. Immers, wan- neer de inhoud en de inrichting van het onderwijs in het geding zijn, dient de overheid met de grootst mogelijke terughoudendheid op te treden. De be- voegdheid tot regeling komt hier toe aan het bevoegd gezag van het bijzon- der onderwijs, de vrijheid van onderwijs uitoefenend. Onder die omstandig- heden mag de overheid niet alle mogelijke voorwaarden stellen, maar slechts de hand houden aan de noodzakelijke eisen van deugdelijkheid.

De vrijheid van inrichting van het onderwijs is weliswaar niet onbeperkt, zo vervolgden deze leden, maar zij mag slechts worden aangetast door één soort voorwaarden, en dat zijn de eisen van deugdelijkheid. De overige be- kostigingsvoorwaarden kunnen en mogen geen betrekking hebben op de in- houd van het onderwijs. Het zijn niet meer dan technische subsidievoor- waarden, vooral betrekking hebbend op de doelmatigheid. Ook hier dient de overheid een zekere terughoudendheid te betrachten, maar die behoeft niet nauwkeurig te worden vastgelegd omdat voor aantasting van de vrijheid van inrichting niet behoeft te worden gevreesd.

Deze leden zeiden, samenvattend, te vrezen dat door het wegvallen van het onderscheid tussen de eisen van deugdelijkheid en de overige bekosti- gingsvoorwaarden, en het alles bijeen brengen in één stelsel van voorwaar- den, ook de zo kenmerkende terughoudendheid van de regering ten aanzien van de inhoud van het onderwijs (en dus de beperking die aan de overheids- invloed op de vrijheid van inrichting kan worden gesteld) zou gaan verdwij- nen. Deelt de regering niet de mening dat, waar zwaarwegende argumenten voor haar voorstel kennelijk ontbreken, de hier geuite bezorgdheid ervoor pleit het bestaande onderscheid te handhaven?

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het juist dat door invoeging van de term «krachtens de wet» de wetgever grondwettelijk wordt toegestaan om, zoals in de praktijk al het geval is, de kroon of de minister op te dragen be- paalde zaken concreet te regelen.

Zij waren zich ervan bewust dat de voorgestelde bepaling ook de moge- lijkheid inhoudt dat bepaalde taken aan lagere overheden worden overge- dragen. Hoewel zij erkenden dat na wijziging van de grondwet in de voorge- stelde zin het de wetgever vrijstaat die bevoegdheid al dan niet te hanteren, meenden zij toch nu reeds te moeten opmerken dat daarvan een zeer be- hoedzaam gebruik gemaakt zou moeten worden. Een wet die een dergelijke delegatie aan een lagere overheid bevat, dient toch minstens de deugdelijk- heid van het onderwijs, de vrijheid van richting en de totstandkoming van een overal gelijkwaardige onderwijsvoorziening te garanderen. Graag zou- den zij op dit punt het oordeel van de regering vernemen.

Ook zouden deze leden toegelicht willen zien, waarom in het derde lid ge- sproken wordt van aan het bijzonder onderwijs te stellen «voorwaarden», en niet van bij voorbeeld «eisen van deugdelijkheid».

Evenals de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. stelden de le- den van de V.V.D.-fractie de vraag, of het wegvallen in de voorgestelde grondwettekst van het onderscheid tussen de eisen van deugdelijkheid en

de overige bekostigingsvoorwaarden niet in de hand zal werken dat de overheid zich minder terughoudend zal opstellen met betrekking tot de inhoud van het gegeven onderwijs. Is naar het oordeel van de regering de grens tussen de deugdelijkheidseisen en de overige, meer technisch-administratieve bekostigingsvoorwaarden, aan het vervagen? Zo ja, waaruit blijkt dat?

Heeft meer in het algemeen de nieuwe tekst van artikel 1.23 consequenties voor de deugdelijkheidseisen en de overige bekostigingsvoorwaarden? Zijn de begrippen vrijheid van richting en vrijheid van inrichting naar het oordeel van de regering misschien aan een zekere verschuiving in betekenis onderhevig? Zo ja, zou de regering dan concreet willen aangeven welke betekenis haars inziens vandaag aan die begrippen dient te worden toegekend?

Over de in dit lid voorgestelde delegatiemogelijkheid hadden deze leden in het algemene deel van het verslag al enkele opmerkingen van principiële aard gemaakt. Zij wilden er hier nog de aandacht op vestigen dat in het huidige artikel 208 bewust geen delegatiemogelijkheid is opgenomen omdat de grondwetgever wilde voorkomen dat zaken van essentiële betekenis, die met de wordingsgeschiedenis van dit artikel nauw samenhangen, buiten de wetgever om geregeld zouden worden.

Behalve het formele argument van de systematiek voert de regering in de memorie van toelichting voor het opnemen van de delegatiemogelijkheid geen werkelijke argumenten aan, zo meenden deze leden. Naar het waarom kan men slechts gissen, te meer daar het meestal toch de rijksoverheid zal zijn die in de praktijk de voorwaarden stelt. Wil de regering alsnog uiteenzetten voor welke doeleinden zij delegatie mogelijk of geboden acht, en voor welke niet?

Ook de leden van de P.P.R.-fractie vonden de motivering van de regering voor de opgenomen delegatiemogelijkheid erg mager. Niet duidelijk is of bij toepassing van deze mogelijkheid de continuïteit van het beleid kan worden aangetast. Ook hadden deze leden een nadere uiteenzetting van het algemene beleid inzake delegatie node gemist.

Ernstige bezwaren tegen delegatie hadden deze leden vooralsnog niet, maar een nadere toelichting en motivering zouden zij toch wel op prijs stellen. Hetzelfde gold voor het niet of nauwelijks gemotiveerde opgaan van de eisen van deugdelijkheid in de overige bekostigingsvoorwaarden. Zijn de criteria voor de deugdelijkheidseisen dezelfde als die voor de overige voorwaarden?

De door sommige critici van het voorstel geuite vrees dat deze of toekomstige regeringen onzorgvuldig met een delegatiebevoegdheid als hier voorgesteld zouden omspringen deelden deze leden overigens niet.

De leden van de C.P.N.-fractie bepaalden zich ertoe, een nadere uiteenzetting van de regering te vragen omtrent de op te nemen delegatiebevoegdheid en de mogelijke consequenties daarvan voor het bijzonder onderwijs.

De leden van de S.G.P.-fractie stelden vast dat de regering opneming van de delegatiemogelijkheid in het derde lid voorstaat omdat «onder het regime van het huidige artikel 208 grondwet meer en meer de praktijk is gegroeid dat de wetgever aan een overheidsorgaan, met name aan organen van de centrale overheid, opdraagt een bepaald onderwerp uit te werken». «Dit stelsel heeft het voordeel», zo gaat de toelichting verder, «dat niet elke – soms geringe – wijziging in de omstandigheden aanleiding hoeft te geven een wetswijziging tot stand te brengen.»

Op zichzelf een plausibele redenering, meenden deze leden. Maar heeft de regering overwogen dat zij ook kan worden omgedraaid? Dat namelijk als uitgangspunt in de grondwet wordt vastgelegd dat alles bij wet geregeld wordt, maar dat ten aanzien van de – soms geringe – wijzigingen in omstandigheden nader wordt bepaald in welke zaken de minister of een ander orgaan bepaalde bevoegdheden krijgt? Wat is over deze mogelijkheid het oordeel van de regering?

Van bepaalde zijde is opgemerkt, dat wie thans de term «bij de wet» wil handhaven, in feite met een beroep op de vrijheid van onderwijs de minister vrijheden wil ontnemen die deze nu wél bezit. Maar, zo zouden deze leden willen vragen, gaat het in het regeringsvoorstel niet veel meer om het toekennen van grotere vrijheden aan de wetgever dan om het vastleggen van een gevestigde praktijk in de grondwet?

Ook deze leden zouden opheldering verschaft willen zien over het bepaalde met betrekking tot de deugdelijkheidseisen en de bekostigingsvoorwaarden. Zou men kunnen stellen dat in de gekozen nieuwe opzet de deugdelijkheidseisen tot onderdeel van de subsidievoorwaarden zijn gemaakt? Hoe verhouden zich deze subsidievoorwaarden tot het in het eerste lid van het nieuwe artikel neergelegde beginsel van onderwijsvrijheid? Zal bij het stellen van subsidievoorwaarden uitsluitend de vrijheid van richting worden geëerbiedigd, doch zal de vrijheid van inrichting worden opgeofferd aan wettelijke regulering in het kader van de subsidievoorwaarden? Met andere woorden: is de onderwijsvrijheid het fundament ook van het subsidiestelsel, of is binnen dat subsidiestelsel de onderwijsvrijheid teruggebracht tot vrijheid van richting?

Gezien de door de wetgever te stellen deugdelijkheidseisen en subsidievoorwaarden kan van een onbepaalde vrijheid niet gesproken worden. Maar dat wil nog niet zeggen, aldus deze leden, dat bij het stellen van voorwaarden door de overheid de vrijheid van onderwijs mag worden ingeruild tegen de vrijheid van richting. Hoe oordeelt de regering in dit verband over de opvatting dat de vrijheid van richting de vrijheid van inrichting en van oprichting insluit?

In hoeverre geldt de sinds 1848 in de grondwet verankerde vrijheid van onderwijs ook voor het openbaar onderwijs?

Tegen de bekostigingsregeling in het derde lid hadden ook de leden van de fractie van het G.P.V. ernstige bezwaren. Zij zagen daarin een principieel andere regeling van de bevoegdheden van de overheid ten aanzien van het bijzonder onderwijs dan die, vervat in het huidige artikel 208. Uit laatstgenoemd artikel blijkt duidelijk dat de voorwaarden die de overheid aan haar subsidies mag verbinden uitsluitend op de deugdelijkheid betrekking mogen hebben. De nu voorgestelde tekst gaat echter veel verder. Daaruit blijkt duidelijk dat de deugdelijkheid niet langer het enige punt is waarop de overheid subsidievoorwaarden mag stellen. Dit nu achtten de aan het woord zijnde leden een ontoelaatbare uitbreiding van de bevoegdheden van de overheid ten aanzien van het bijzonder onderwijs. Zij vreesden dat zo de mogelijkheid tot ondergraving van de vrijheid van het bijzonder onderwijs wordt geschapen.

Deze leden deelden de door anderen reeds geopperde bezwaren tegen de voorgestelde delegatiemogelijkheid. Zij erkenden dat onder het regime van artikel 208 meer en meer de praktijk is gegroeid dat nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs buiten de wetgever om tot stand worden gebracht, maar zij juichten die ontwikkeling geenszins toe en zagen ook geen reden de tekst van de grondwet daaraan aan te passen.

Naar het oordeel van deze leden is het in elk geval niet zo, dat de nieuw voorgestelde bepaling zou bekrachtigen wat rehtens reeds geldt. Voor de belangrijkste zaken het onderwijs betreffende is thans geen delegatie mogelijk. Zij bestreden dan ook de in de memorie van toelichting (blz. 8) tot uiting komende opvatting dat de aan de onderwijswetgeving te stellen eisen de mogelijkheid van delegatie noodzakelijk maken. Naar hun mening is, gelet zowel op de belangrijke voorgeschiedenis van artikel 208 als op de grote betekenis van het onderwijs voor ouders en kinderen, één van de eerste eisen van wetgeving hier het zoveel mogelijk inschakelen van de Staten-Generaal als medewetgevers.

Deze leden hadden geconstateerd dat de Raad van State geen overwegende bezwaren tegen het delegatievoorstel oppert, maar wel adviseert slechts behoedzaam van de mogelijkheid gebruik te maken. Naar de mening van deze leden is dit in de huidige praktijk echter reeds mogelijk. Zij vreesden dat door uitdrukkelijke opneming van de term «bij of krachtens de wet» in het

onderhavige grondwetsartikel de deur zal worden geopend voor delegatie van in beginsel alle belangrijke elementen van regelingen ten behoeve van het onderwijs. Een dergelijke ontwikkeling zouden zij ten zeerste afkeuren.

Vierde lid (De vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs)

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. was het opgevallen dat in de zinsnede ««eerbiedigen de vrijheid van richting, waaronder met name zijn begrepen de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van hen die onderwijs geven», de term «vrijheid van richting» wordt gebruikt in plaats van het in het huidige artikel 208 gebezigde begrip «vrijheid van het bijzonder onderwijs». Welke betekenis dient hieraan te worden gehecht? Is hier sprake van een versmalling van de vrijheid van onderwijs tot alleen de vrijheid van richting? Uit artikel 208 valt af te leiden dat het hier gaat om de eisen van deugdelijkheid, die de inhoud en de inrichting van het onderwijs betreffen. Het nieuwe artikel 1.23 verschaft daarover geen duidelijkheid meer omdat, zoals reeds opgemerkt, daarin het onderscheid tussen de deugdelijkheidseisen en de overige bekostigingsvoorwaarden is vervallen.

Naar het oordeel van deze leden houdt de vrijheid van onderwijs meer in dan uitsluitend de vrijheid van richting; ook de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting van scholen behoren daartoe, zij het ook dat deze door passende voorwaarden vanwege de overheid beperkt kunnen worden. In het huidige artikel 208 liggen de vrijheid van inrichting en van oprichting besloten, al worden zij niet met zoveel woorden genoemd.

Deze leden zouden gaarne van de regering vernemen op welke wijze artikel 1.23 de vrijheid van inrichting en van oprichting waarborgt. Kan zij aan de hand van de nu voorgestelde tekst duidelijk maken dat er geen sprake is van een beperking van de vrijheid van onderwijs tot vrijheid van richting? Hoe waarborgt deze tekst dat de overheid geen onderwijsvorm kan opleggen waarbij alleen rekening wordt gehouden met de vrijheid van richting, en waarbij de vrijheid van inrichting en van oprichting zijn verdwenen omdat bij die onderwijsvormen uitsluitend gewerkt kan worden in een gezamenlijk verband van welke aard of constructie dan ook? Is de regering niet van oordeel dat grondwettelijk dient vast te liggen dat het bijzonder onderwijs, wanneer voldaan wordt aan de eisen van deugdelijkheid en de bekostigingsvoorwaarden, recht heeft op vrije institutionalisering van dat bijzonder onderwijs en op de vrije inrichting daarvan?

Deze leden meenden te meer reden tot deze vragen te hebben, omdat hun was opgevallen dat de Raad van State in zijn advies met betrekking tot (toen) het vijfde lid (blz. 14) de tweede alinea van de toelichting bedenkelijk vond en schrapping van deze passage aangewezen achtte. Met ongerustheid hadden deze leden vervolgens geconstateerd dat de betrokken alinea in de definitieve toelichting niet alleen niet geschrapt was, maar nog eens uitdrukkelijk werd bevestigd en versterkt. Op blz. 9 wordt in de passage «Dit geldt ook...» tot aan «...een inbreuk inhouden op de vrijheid van richting», dezelfde passage waarvan de Raad van State schrapping aanbeval alleen maar nog eens harder neergeschreven.

In de betrokken paragraaf van de toelichting wordt bovendien nog een passage toegevoegd die deze leden ernstig verontruste en de bij hen levende vragen nog versterkte. De bedoelde passage begint onderaan blz. 8 en luidt: «De Grondwet geeft aan de wetgever de opdracht met inachtneming van de vrijheid van richting voorwaarden te stellen aan de inrichting en de functionering van het uit de overheidskassen bekostigde onderwijs. Op grond daarvan dient de wetgever te verzekeren, dat aan allen op doelmatige wijze de gelegenheid wordt geboden naar aard en niveau die kennis en vaardigheden te verwerven, die voor de persoonlijke ontplooiing en een verantwoorde maatschappelijke voorbereiding nodig kunnen zijn. De beide opdrachten in onderling verband bezien, maken duidelijk dat er van een absolute vrijheid geen sprake kan zijn».

Dat van een absolute vrijheid geen sprake kan zijn werd door deze leden erkend. Maar hoever denkt de regering bij het inperken van die vrijheid te

kunnen gaan? De geciteerde passage lezend kregen zij de indruk dat van een eigen regelingsbevoegdheid van het bijzonder onderwijs wel eens weinig zou kunnen overblijven. Deze regelingsbevoegdheid houdt niet alleen de vrijheid van richting in, zo herhaalden zij. Het bijzonder onderwijs dient ook vrij te zijn in het kiezen van bepaalde didactische, pedagogische en sociale methoden. Of wordt deze opvatting soms niet door de regering gedeeld?

Het zou deze leden interesseren over de geciteerde passages alsnog het oordeel van de Raad van State te vernemen. Als zij naar het oordeel van de Raad van State geschrapd dient te worden, is er dan geen aanleiding ook aan de redactie van het vierde lid nog eens aandacht te schenken?

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat de memorie van toelichting uitdrukkelijk zegt dat «volledig de in 1917 in de Grondwet verankerde onderwijspacificatie (wordt) gehandhaafd». In het licht van deze uitspraak meenden zij te mogen aannemen dat de regering met de term «vrijheid van richting» in het vierde lid niet anders bedoelt weer te geven dan hetgeen in het huidige artikel 208 wordt uitgedrukt met «de vrijheid van het bijzonder onderwijs». Zij zouden het op prijs stellen de juistheid van deze gevolgtrekking door de regering bevestigd te zien. Ook zouden zij graag uiteengezet zien waarom aan de thans gebezigde term de voorkeur is gegeven boven die, voorkomend in artikel 208.

De leden van de V.V.D.-fractie formuleerden tegen de redactie van het nieuwe vierde lid bedenkingen die in grote lijnen overeen kwamen met die, levend bij de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U.

Ook wezen zij erop dat het grote goed van de vrijheid van onderwijs gestalte krijgt in de vrijheid van richting, inrichting en oprichting, en dat de laatste twee, hoewel in artikel 208 niet met name genoemd, stellig bestaan indien aan te stellen deugdelijkheidseisen en andere voorwaarden wordt voldaan. Is er in dit opzicht geen verschil tussen de onder artikel 208 heersende praktijk en het nu voorgestelde vierde lid van artikel 1.23? Houdt dit nieuwe vierde lid naar de letter genomen niet in dat er wel vrijheid van richting is, maar dat de vrijheid van inrichting is verdwenen?

Men bedenke bij dit laatste, aldus deze leden, dat de overheid in artikel 1.22 de zorg voor het onderwijs krijgt opgedragen opdat «ieder een op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden afgestemde vorming en opleiding kan verwerven». Nu is op deze zinsnede in de ideële zin misschien niet veel af te dingen, maar waar het op aankomt is dat de interpretatie van deze opdracht, ook wanneer de overheid die geeft, sterk subjectief bepaald is. Immers, wie stelt vast wat die «behoeften» en «mogelijkheden» zijn? Komt daarbij de inhoud van het onderwijs niet aan de orde? Bovendien zijn de financiële middelen meestal beperkt en zullen er dus keuzen gemaakt moeten worden. Zal het subjectieve oordeel van de overheid dan per definitie overeenkomen met dat van degenen die de vrijheid van inrichting bepleiten?

Ook in verband met de vrijheid van inrichting is de vraag naar de strekking van artikel 1.22 derhalve van betekenis. Deze leden zouden op dit punt graag meer duidelijkheid verschaft zien. Welke eisen van deugdelijkheid of bekostigingsvoorwaarden zijn bij voorbeeld met betrekking tot de stichting en inrichting uit artikel 1.22 af te leiden?

In het bijzonder zouden deze leden concreter toegelicht willen zien wat de regering aanmerkt als eisen van deugdelijkheid, en wat zij ziet als de eigen regelingsbevoegdheid van een bepaald bevoegd gezag op grond van de vrijheid van richting. Kunnen bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen gevolgen hebben voor de te stellen deugdelijkheidseisen? Kunnen ook uit de uitgangspunten van een regeringsbeleid bepaalde deugdelijkheidseisen voortvloeien? Zijn hier, bij bevestigende beantwoording, voorbeelden te geven? Zo men het in algemene zin over bepaalde uitgangspunten al eens zou kunnen worden, is het dan bovendien denkbaar dat op grond daarvan één richting, één schooltype bindend zal worden voorgeschreven, dit laatste mogelijk met artikel 1.22 in de hand?

Dezelfde spanning tussen de eisen van deugdelijkheid en een bepaalde visie op het onderwijs is naar het oordeel van deze leden aanwezig in de Contourennota, waar gesteld wordt (blz. 85) dat «de individuele school functioneert in een nationaal kader van doelstellingen». Nu kan het nuttig zijn onderwijsdoelstellingen vast te leggen, maar de vraag waarom het hier gaat is: wie stelt deze vast, en waar liggen de grenzen?

Deze leden waren met betrekking tot de passage bovenaan blz. 9 van de memorie van toelichting van dezelfde ongerustheid vervuld als de leden, behorend tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. Hetgeen de regering daar zegt over de twee «opdrachten» van de grondwet aan de wetgever, die «in onderling verband bezien, duidelijk maken dat er van een absolute vrijheid geen sprake kan zijn» achtten zij voor de beoordeling van het regeringsvoorstel van wezenlijke betekenis. Zij vroegen zich af of daarin niet de diepere drijfveren voor de voorgestelde wijziging te vinden waren. Zijn van de daar weergegeven opvatting nog bepaalde gevolgen te verwachten voor de te stellen deugdelijkheidseisen? Zou bijvoorbeeld, om een heel concreet voorbeeld te noemen, de invoering van een door de stichting voor de leerplanontwikkeling ontwikkeld leerplan als voorwaarde voor bekostiging kunnen gelden?

Deze leden achtten het niet onmogelijk, dat door de formulering van het nieuwe artikel 1.22 en de geciteerde passage uit de Contourennota (blz. 85) een ontwikkeling in deze richting eerder zal worden versterkt dan verzwakt. Al dit soort vragen en opmerkingen, zo meenden zij, komt voort uit onzekerheid over hetgeen onder de nieuwe redactie van het grondwetsartikel wel en niet mogelijk zal zijn. Dit geeft ook aanleiding tot een voortdurend vragen en zoeken naar de grens tussen de bevoegdheden van de overheid en die van het privaatrechtelijk bevoegde gezag.

De leden van de P.P.R.-fractie zouden graag vernemen hoe de opvatting van de regering, dat van een absolute vrijheid van onderwijs geen sprake kan zijn, te rijmen valt met de mededeling dat de wettelijke regels omtrent aanstelling en ontslag van onderwijzers en de keuze van leermiddelen geen inbreuk mogen maken op de vrijheid van richting. De eerste volzin van het voorgestelde vierde lid waarborgt de vrijheid van richting met name ten aanzien van de genoemde twee aspecten, maar in de tweede wordt een beperking ingevoerd door het gebruik van de term «met inachtneming van de vrijheid van richting». Hoe dient dit te worden verstaan?

De leden van de S.G.P.-fractie wezen erop dat in het voorgestelde vierde lid gesproken wordt van «de keuze van leermiddelen», terwijl in het huidige artikel 208 en ook in het ontwerp van 1975 sprake was van «de vrijheid betreffende de keuze van leermiddelen». Waarom is het woord «vrijheid» hier geschrapt? Kan de bepaling zoals zij nu geredigeerd is niet als volgt worden uitgelegd: de wet of een ministerieel voorschrift kan zowel de keuze van leermiddelen als de aanstelling van leerkrachten beperken, als er maar ruimte blijft om een leerboek van eigen signatuur te kiezen en als bij benoemingen maar niemand van een andere richting wordt opgedrongen?

Op blz. 9 van de memorie van toelichting schrijft de regering dat door de grondwet steeds weer van de wetgever wordt gevraagd in de concrete materie het evenwicht te vinden tussen het eerbiedigen van de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen enerzijds en het realiseren van maatschappelijke eisen anderzijds. Deze leden zouden deze uitspraak nader toegelicht willen zien. Wat verstaat de regering precies onder het «realiseren van maatschappelijke eisen»?

De leden van de fractie van het G.P.V. merkten op dat in de toelichting op het vierde lid de vrijheid van richting vooral gezien wordt als de vrijheid van het hebben van een eigen visie op mens en samenleving. Zij vonden dit een wat beperkte formulering. Bij de vrijheid van onderwijs gaat het huns inziens vooral om hetgeen boven een dergelijke visie uit stijgt.

De vrijheid van richting is naar het oordeel van deze leden pas goed te verwezenlijken als er tevens sprake is van een gewaarborgde vrijheid van inrichting en van oprichting. Zij erkenden dat in de huidige grondwet over deze beide laatste vrijheden niet met zoveel woorden wordt gesproken, maar het is toch niet onjuist te stellen dat bij de onderwijspacificatie alle drie de genoemde vrijheden als wezenlijke onderdelen van en garanties voor de vrijheid van onderwijs werden beschouwd. Zij vroegen daarom of de regering geen redenen aanwezig acht deze drie vrijheden met zoveel woorden in de grondwet te vermelden. Een nadere uiteenzetting hieromtrent zouden zij op prijs stellen.

Artikel A 1.23

Verdient het geen aanbeveling, zo vroegen de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P., en C.H.U., in het additionele artikel A 1.23 ook het kleuteronderwijs op te nemen?

Het vervallen van lid 8 van artikel 208 Grondwet

Ligt het in de bedoeling van de regering, aldus de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., om na schrapping van de grondwettelijke verplichting om jaarlijks verslag te geven van de staat van het onderwijs, in de toekomst ook daadwerkelijk het uitbrengen van een jaarlijks verslag achterwege te laten? In de memorie van toelichting schrijft de regering dat zij met de staatscommissie van mening is dat er geen reden is deze verslaggeving grondwettelijk voor te schrijven. De staatscommissie was echter tevens van oordeel dat een dergelijk voorschrift thuishoort in de gewone wetgeving. Is het wellicht de bedoeling bij elke afzonderlijke onderwijswet vast te stellen of verslaggeving noodzakelijk is? Zal dit, indien verdere verslaggeving op prijs wordt gesteld, niet tot een enorme versnippering leiden? Is dan opneming in de grondwet niet eerder aan te bevelen omdat één algemene onderwijswet immers ontbreekt?

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De waarnemend griffier van de commissie,
Mulder