

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

Het schriftelijk onderwijs in Nederland dateert van het einde van de vorige eeuw. Omstreeks het jaar 1890 werden op dit terrein de eerste stappen gezet. Sedertdien heeft deze vorm van onderwijs een grote vlucht genomen en is zij niet meer weg te denken uit onze hedendaagse maatschappij. Het schriftelijk onderwijs voorziet in een toenemende behoefte aan bijscholing, herscholing en uitbreiding van kennis, ook met betrekking tot verantwoorde vrije-tijdsbesteding en recreatie. Onder de vele vormen van onderwijs neemt dit onderwijs dan ook een grote plaats in. Alleen reeds aan schriftelijke opleidingen, waarvan de overheid de kwaliteit op de een of andere wijze kan controleren, nemen duizenden cursisten deel.

De ondergetekende ¹⁾ denkt hierbij aan de instellingen voor schriftelijk onderwijs waarvan de cursisten deelnemen aan rijks-examens of aan examens die onder rijkstoezicht worden afgenomen. Er bestaan vele schriftelijk gegeven opleidingen o.m. op de terreinen van techniek, handel, administratie en ter verwerving van onderwijsakten. Deze opleidingen hebben vanouds hun waarde bewezen voor diegenen, die hun schoolopleiding niet konden voltooien, dan wel verhinderd waren een school te bezoeken.

De belangstelling voor het schriftelijk onderwijs is in de loop der jaren in belangrijke mate toegenomen, hetgeen blijkt uit onderstaande door het Centraal Bureau voor de Statistiek opgemaakte tabel.

Ten behoeve van de cursist, maar niet minder ook ten behoeve van de goede naam van de instellingen, die het schriftelijk onderwijs verstrekken, werd reeds lang gezocht naar een vorm van toezicht, die waarborgen zou geven dat de cursist tegen inferieure kwaliteit of methoden zou worden beschermd en waardoor de bonafide instellingen een optimale bescherming tegen onjuiste concurrentie zouden verkrijgen. Dit toezicht dient uiteraard de grondwettelijke vrijheid van onderwijs onverlet te laten en kan derhalve slechts toepassing vinden op instellingen, die hieraan vrijwillig hun medewerking verlenen. Met dit doel voor ogen werd in juli 1947 op particulier initiatief de Stichting Inspectie van het Schriftelijk Onderwijs (I.S.O.), gevestigd te Utrecht, opgericht. Deze stichting heeft op grondslag van haar statuten verschillende reglementen tot stand gebracht: een algemeen reglement, een reglement op de erkenning, een normenreglement, een examenreglement en een colportage-reglement.

De opeenvolgende ministers van onderwijs, kunsten en wetenschappen hebben voor het initiatief, belichaamd in de I.S.O., steeds belangstelling getoond. De officieuze band, die in de beginjaren met het ministerie bestond, werd in mei 1949 een officiële, toen de minister een vertegenwoordiger aanwees in het curatorium van de stichting. Een jaar later werd de vertegenwoordiger van de minister gemachtigd de bewijzen van erkenning, die de I.S.O. aan de daarvoor in aanmerking komende instellingen uitreikt, namens het ministerie mede te ondertekenen. Inmiddels werd ook een bescheiden subsidie aan de

Categorie	Cursussen		Cursisten		Toe/ afnemng
	1960	1967	1960	1967	
Onderwijsdiploma's	119	145	19 999	25 849	+ 29%
Handel en administratie	204	237	28 306	59 625	+ 111%
Overheidsinstellingen	11	11	681	1 349	+ 98%
Techniek	300	398	30 090	31 728	+ 5%
Land- en Tuinbouw	30	27	2 538	2 443	- 4%
Andere vakopleidingen	43	55	4 040	7 494	+ 85%
Algemene ontwikkeling	181	236	27 016	48 792	+ 81%
Cursussen voor leidinggevendn	29	32	2 167	3 591	+ 66%
Overige cursussen ²⁾	4	—	2 531	—	- 100%
Totaal	921	1 141	117 368	180 871	+ 54%

¹⁾ In deze toelichting wordt onder „de ondergetekende” steeds de eerste ondergetekende verstaan.

²⁾ Deze restgroep kwam in 1967 niet voor.

Naast vele instellingen, die op gepaste wijze cursisten weten aan te trekken en verantwoord onderwijs geven, komen er ook instellingen voor, die methoden gebruiken om leerlingen te werven, die de toets der kritiek niet kunnen doorstaan. Ook het onderwijs zelf laat soms te wensen over, waardoor de leerling-consument, die zich voor een schriftelijke cursus heeft doen inschrijven, in het geheel niet of slechts ten dele dat ontvangt, wat hij door veelal suggestieve en op het oog vertrouwenwekkende reclame meende te zullen krijgen.

I.S.O. toegekend. In september 1951 volgde een nieuwe stap in deze ontwikkeling, toen het curatorium erin toestemde, dat vertegenwoordigers van de inspectie van het voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs en van het nijverheidsonderwijs in de commissie van advies voor de erkenning zouden worden opgenomen om, op grond van hun door de inspecteur van de I.S.O. te verstrekken bijzondere gegevens, zich een oordeel te vormen over het gehalte van opleidingen op het terrein van hun inspectoraat.

Men wilde op deze wijze de cursisten redelijke zekerheid geven, dat zij, bij voldoende aanleg en ijver, het gestelde doel konden bereiken. Dit vormde de voorwaarde, waarop de toenmalige staatssecretaris van onderwijs, kunsten en wetenschappen ermede instemde, dat de daarvoor in aanmerking komende instellingen voortaan zouden vermelden te zijn „erkend door de Inspectie van het Schriftelijk Onderwijs, met medewerking van het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen”.

Sedertdien is de band met de overheid nog aanzienlijk versterkt. Sinds 1957 is n.l. in beginsel aanvaard, dat de kosten van het eigenlijke inspectie-apparaat voor rekening van de overheid zouden komen. Op de rijksbegroting voor 1968 is ter tegemoetkoming hierin een bedrag van f 52 000 uitgetrokken. Inmiddels had de samenwerking met de overheid zich in september 1951 uitgebreid tot het Ministerie van Economische Zaken, dat zowel in het curatorium als in de commissie van advies voor de erkenning een vertegenwoordiger benoemde, waarna in juli 1952 en april 1955 leden namens de ministers van Marine en Oorlog en in maart 1954 namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten tot het curatorium toetraden.

Bij het nastreven van haar doel: het verhogen van het peil van het schriftelijk onderwijs en het tegengaan van wat niet als verantwoord kan worden beschouwd, heeft de I.S.O. in de loop van de jaren belangrijk werk verricht. Toch rezen er vragen en ontstond er twijfel of deze instelling binnen het particuliere initiatief en met de haar reglementair geboden mogelijkheden in staat was haar taak op voldoende krachtige wijze te volvoeren. Een en ander heeft er toe geleid, dat de toenmalige minister van onderwijs, kunsten en wetenschappen een commissie heeft ingesteld met als taak van advies te dienen over de meest wenselijke organisatie van het toezicht op het schriftelijk onderwijs. De bedoelde commissie heeft zich in haar op 13 januari 1964 uitgebracht rapport uitgesproken voor een geheel door de rijksoverheid uit te voeren toezicht, waaraan de instellingen zich vrijwillig onderwerpen¹⁾.

Ook het huidige systeem van de I.S.O. is op vrijwilligheid gebaseerd. De ondergetekende is met de commissie van oordeel, dat een toezicht, uitgevoerd door de rijksinspectie, de voorkeur verdient boven een toezicht, uitgevoerd in particulier initiatief of door een toezicht, gedeeltelijk door particulieren en gedeeltelijk door de overheid. Een belangrijk argument voor deze keuze is het grotere gewicht, dat – naar de stellige overtuiging van de ondergetekende – een rijkstoezicht zal hebben in vergelijking met elke andere vorm van toezicht. Het aanzien van het schriftelijk onderwijs en de bescherming van de consument en van de bonafide instellingen zullen toenemen door het gezag en het vertrouwen, dat men aan het rijkstoezicht zal toekennen. Door het toezicht op te dragen aan een rijksinspectie vervallen de competentieproblemen, die zich voordoen zolang een particuliere organisatie als de I.S.O. hiermede is belast. In zo'n organisatie immers zijn zowel commerciële als niet-commerciële instellingen, onderwijs- en consumentenorganisaties vertegenwoordigd, hetgeen leidt tot een moeizaam afpalen van elks invloed op het beleid ten aanzien van de erkenning en de inspectie.

Bovendien acht de ondergetekende het een ongewenste situatie, dat de erkennende instantie op enigerlei wijze afhankelijk is van de door haar erkende instellingen, zoals thans het geval is. Tenslotte acht de ondergetekende het van belang, dat door het schriftelijk onderwijs te plaatsen onder rijkstoezicht, dit onderwijs niet meer een uitzonderingspositie zal innemen in vergelijking tot andere vormen van onder rijkstoezicht geplaatst onderwijs. Het krijgt zodoende ook gelegenheid tot het benutten van de wettelijke mogelijkheden tot beroep tegen beslissingen ten aanzien van erkenning en intrekking en zal mede zijn voordeel kunnen doen met de door de gehele rijksinspectie opgedane ervaringen op onderwijskundig gebied. Dit

¹⁾ De Commissie toezicht schriftelijk onderwijs is ingesteld bij beschikking van de staatssecretaris van onderwijs, kunsten en wetenschappen, drs. G. C. Stubenrouch, van 26 januari 1962, nr. 43381, afdeling S.P.O. Het door de commissie op 13 januari 1964 uitgebrachte rapport met bijlagen is op 27 september 1965 gepubliceerd.

alles zal er toe kunnen bijdragen, dat het schriftelijk onderwijs in het Nederlandse onderwijsstelsel de plaats krijgt, die het toekomt.

Voor wat betreft de wijze van regeling van deze materie heeft de commissie gedacht aan een voorziening bij algemene maatregel van bestuur. Een daartoe strekkend ontwerp werd dan ook aan het rapport van de commissie toegevoegd. De ondergetekende is echter van mening, dat tegen een regeling bij algemene maatregel van bestuur bezwaren zijn aan te voeren. Zo zou bijv. kunnen worden gesteld, dat artikel 208 van de Grondwet zich niet verdraagt met een regeling van de deugdelijkheidseisen van het schriftelijk onderwijs – waarop de erkenningsregeling is gericht – anders dan bij wet. Voorts komt het de ondergetekende in het belang van de erkende instellingen gewent voor, dat tegen een instelling die zich ten onrechte aanduidt als of uitgeeft voor een krachtens deze wet erkende instelling, strafrechtelijk kan worden opgetreden.

Ook met het oog op artikel 57 van de Grondwet acht de ondergetekende het gewent deze materie bij wet te regelen. De ondergetekende heeft dan ook gemeend op dit punt de voorstellen van de commissie niet te moeten overnemen.

Het voorliggende ontwerp scheidt de bevoegdheid voor de minister van onderwijs en wetenschappen instellingen voor schriftelijk onderwijs, die daarom vragen, onder bepaalde voorwaarden het predikaat „erkend” te verlenen (artikelen 5 tot en met 13). In het kader van de erkenningsregeling is een toezichhoudende instantie noodzakelijk voor de controle op de voortdurende naleving van de erkenningsvoorwaarden: de rijksinspectie van het schriftelijk onderwijs (artikelen 17 tot en 20).

Voorts voorziet het ontwerp in de mogelijkheid een verleende erkenning in te trekken, indien de instelling niet langer voldoet aan de gestelde voorwaarden (artikel 14).

Voor het overige bevat het ontwerp bepalingen inzake de procedure om tot erkenning te geraken alsmede bepalingen inzake de rechten en plichten van de erkende instelling.

Artikelen

Artikel 1. De definitie onder *b* legt vast, dat het schriftelijk onderwijs zich kenmerkt door de wijze van communicatie tussen cursist en instelling. Deze communicatie zal geheel of in hoofdzaak schriftelijk zijn door geregelde uitwisseling van het gedrukte en geschreven woord. De definitie laat echter, in overeenstemming met de ontwikkelingen dienaangaande binnen het schriftelijk onderwijs, ook combinaties met moderne technische hulpmiddelen op visueel en auditief gebied toe.

Daarnaast zijn blijkens de woorden „in hoofdzaak” ook andere (bijv. mondelinge) aanvullingen op de schriftelijke lessen mogelijk.

Artikel 2. Dit artikel bevat de basis van de wet: het beginsel van de erkenning. Het negatief pendant van dit artikel – de intrekking van de erkenning – is artikel 14, eerste lid.

Artikel 3. De regeling inzake de procedure om tot erkenning te geraken beperkt zich voor wat betreft de instelling vrijwel tot een opsomming van de noodzakelijk geachte gegevens. Indien nog nadere gegevens nodig worden geacht, kunnen deze worden opgevraagd. Het derde lid geeft daartoe de bevoegdheid.

Artikel 5. De erkende instelling heeft de plicht van de erkenning melding te maken in van haar uitgaande stukken – inclusief reclame en wervingsmateriaal – om zich op die wijze te onderscheiden van de niet erkende instellingen, hetgeen tevens een duidelijke informatie betekent voor de toekomstige cursist.

Artikel 7. Het eerste lid van dit artikel heeft de bedoeling zekerheid te geven dat de inhoud van de cursus en de vooropleiding c.q. het niveau van de cursist op de juiste wijze op elkaar zijn afgestemd.

Artikel 8. De ondergetekende is van mening, dat het gewent is de consument tegen ongeoorloofde praktijken, die zich bij de werving zouden kunnen voordoen, te beschermen. De werving zal dan ook op een behoorlijke wijze dienen te geschieden. Met de opname van deze eis in het ontwerp wordt de mogelijkheid geopend tegen erkende instellingen, die zich hier niet aan houden, op te treden.

Het verstrekken van cadeaus en het doen van toezeggingen daaromtrent zijn op zichzelf geen onbehoorlijke handelingen. Aangezien het echter toch gewent voorkomt deze handelingen niet toe te staan, vanwege een mogelijke ongewenste wilsbeïnvloeding, is een betreffende verbodsbepaling opgenomen.

Artikel 9. De strekking van dit artikel is het geven van een leidraad voor de opstelling van een overeenkomst, die de rechtsbetrekking tussen instelling en cursist zo duidelijk mogelijk weergeeft. Hierdoor worden de belangen van beide partijen gediend.

Artikel 13. Het artikel bevat een aantal verplichtingen voor de erkende instelling, welke ten doel hebben de overheid in staat te stellen op de hoogte te blijven van de voor de erkenningssituatie relevante feiten. Daarnaast biedt titel III de overheid de mogelijkheid, zich zelfstandig – en ter plaatse – van een en ander op de hoogte te stellen.

Artikel 14. Het eerste lid bevat, zoals reeds bij de toelichting op artikel 2 werd vermeld, het negatief pendant van de erkenning: de intrekking van de erkenning. De overige leden van het artikel bevatten procedurevoorschriften, analoog aan de erkenningsformaliteiten in artikel 3.

Artikel 15. Aangezien het effect van de erkenningsregeling in belangrijke mate zal worden bepaald door de mate van publiciteit, die aan de toepassing ervan zal worden gegeven, is de verplichting opgenomen de beschikkingen tot verlening van een erkenning alsmede die tot intrekking daarvan of tot afwijzing van een verzoek om erkenning in de *Nederlandse Staatscourant* openbaar te maken.

Artikel 16. Het komt gewent voor, dat instellingen waarvan de erkenning is geweigerd of ingetrokken, van de desbetreffende ministeriële beschikking in beroep kunnen gaan bij de Kroon. Het is evenwel ongewent dat er naast instellingen die een ministeriële erkenning hebben verkregen instellingen bestaan aan welke de erkenning door de Kroon (in beroep) is verleend; dit zou bij het publiek tot misverstand aanleiding kunnen geven. Bovendien zou een door de Kroon erkende instelling geen gevolg kunnen geven aan artikel 5 van het ontwerp. Om die reden is opneming van het tweede lid noodzakelijk.

Artikel 17. Het toezicht op de erkende instelling is opgedragen aan dezelfde instantie die de erkenning verleent of intrekt: de minister. Het toezicht heeft tot doel zich ervan te vergewissen, dat de erkende instelling bij voortdurende voldoet aan de voorschriften. Waar dit toezicht in vele gevallen slechts mogelijk zal zijn ter plaatse, waar de instelling is gevestigd, ligt het voor de hand het toezicht te doen uitoefenen door een

mobiele instantie, in casu de inspectie, die, gezien de grote overeenkomst in functie, evenals de reeds bestaande onderwijsinspecties zal moeten ressorteren onder de inspecteur-generaal van het onderwijs.

Artikel 19. De concrete toezichthoudende taak, als omschreven in de artikelen 17 en 18 wordt in dit artikel in een ruimer verband van meer algemene taken geplaatst, waardoor het algemeen belang van het schriftelijk onderwijs wordt gediend.

Artikel 21. Op grond van artikel 435b van het Wetboek van Strafrecht is strafbaar hij die zonder daartoe gerechtigd te zijn gebruik maakt van woorden, uitdrukkingen of kentekenen die aanduiden of de indruk kunnen wekken, dat zijn optreden is bevorderd dan wel de steun of de erkenning geniet van rijkswege, vanwege Suriname, de Nederlandse Antillen of een buitenlandse mogendheid dan wel vanwege een volkenrechtelijke organisatie. Ook wanneer ten onrechte de indruk wordt gewekt, dat een erkenning krachtens het voorliggende wetsontwerp aan een instelling voor schriftelijk onderwijs is verleend, is, naar het de ondergetekenden voorkomt, artikel 435b van het Wetboek van Strafrecht van toepassing.

Instellingen voor schriftelijk onderwijs echter zullen veelal, al of niet rechtspersoonlijkheid bezittende, corporaties zijn.

Daar deze overtreding ook in het algemeen veelal door een corporatie zal worden gepleegd lijkt het gewent de strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor die gevallen te regelen. Daar het Wetboek van Strafrecht de strafbaarheid van corporaties als zodanig niet kent, zal ook hier slechts de aansprakelijkheid van natuurlijke personen dienen te worden geregeld.

De terminologie van het voorgestelde tweede lid van artikel 435b is ontleend aan artikel 50a van het Wetboek van Strafrecht.

Daar de vermelding dat men in het bezit is van een erkenning van overheidswege, ook al heeft men zo'n erkenning niet, veelal de bedoeling zal hebben het publiek te misleiden, is het van belang bij de wet de mogelijkheid te scheppen het publiek er op te wijzen, dat het misleid is.

Openbaarmaking van het vonnis waarbij een veroordeling ter zake van artikel 435b heeft plaats gevonden lijkt daartoe in vele gevallen, niet alleen wanneer het een niet erkende instelling voor schriftelijk onderwijs betreft, de meest aangewezen weg. Voorgesteld wordt daarom in een derde lid van artikel 435b de bijkomende straf van openbaarmaking van het vonnis mogelijk te maken.

Artikel 23. Het nader te bepalen tijdstip, waarop de wet in werking kan treden, is afhankelijk van de tijd, waarin de noodzakelijke personele en andere voorzieningen zullen kunnen worden gerealiseerd.

*De Staatssecretaris van Onderwijs
en Wetenschappen,
GROSHEIDE.*

*De Minister van Justitie,
C. H. F. POLAK.*