

EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Zitting 1971-1972

Nr. 58

Het voorlopig verslag is verschenen onder nr. 35 van de zitting 1971.

1

MEMORIE VAN ANTWOORD omtrent het ontwerp van wet tot verandering in de grondwet van de bepaling inzake de vrijheid van onderwijs (Ingezonden 6 december 1971).

De ondergetekenden hebben er met voldoening kennis van genomen, dat zeer vele leden zich met de inhoud van het onderhavige wetsontwerp konden verenigen.

Enige andere leden wezen erop, dat door deze grondwetswijziging wordt geknabbeld aan een grondrecht en dat juist de beperkte draagwijdte van deze wijziging naar hun inzicht doet vrezen voor een zogenaamde „salami tactiek”, waarom zij dubbele waakzaamheid geboden achten.

Het behoeft geen betoog, dat de ondergetekenden positief staan tegenover een grote waakzaamheid van de zijde van de hier bedoelde leden; aldus bestaat een belangrijke waarborg voor een goede besluitvorming. Zij achten het echter minder juist ten aanzien van de voorgestelde grondwetswijziging een kwalificatie als „salami tactiek” te bezigen, welke uitdrukking minder de voorgestelde grondwetswijziging dan de intenties van de regering betreft. De ondergetekenden wijzen de in deze kwalificatie te onderkennen beschuldiging van de hand.

A. De formulering van het onderzoek naar de zedelijkheid

Dezelfde leden merkten, onder verwijzing naar hetgeen in de eerste lezing van deze grondwetswijziging omtrent het begrip zedelijkheid in het voorgestelde artikel naar voren is gebracht, op, dat in de zeer uiteenlopende definities van dit begrip in de wetgeving de bescherming van het kind nauwelijks tot uiting komt. Zij achten het voorgestelde artikel verwarrend en ondoelmatig en waren van mening, dat de gekozen formulering onbruikbaar zal zijn doordat deze op zeer uiteenlopende onderwijssituaties betrekking heeft waarvoor geheel verschillende criteria zullen moeten worden aangelegd. Genoemde leden vonden het overigens nog ernstiger dat andere, niet onder onbekwaamheid of onzedelijkheid vallende, voor het kind schadelijke eigenschappen van hen die onderwijs geven zich bij de voorgestelde formulering geheel aan ingrijpen door de wetgever onttrekken. Deze leden vroegen zich af of de overheid zal kunnen ingrijpen, wanneer onderwijs wordt gegeven door personen, die geestelijk gestoord zijn of lijden aan een besmettelijke ziekte, en of in het voorgestelde artikel de norm der zedelijkheid niet ware te vervangen door een zinsnede in de geest van „geestelijke en lichamelijke gezondheid, voor zover nodig ter bescherming van het kind”.

De ondergetekenden zijn met de bovenbedoelde leden zich ervan bewust, dat de onderwijssituaties, waarop de in het bestaande en het voorgestelde grondwetsartikel inzake de vrijheid van onderwijs voorkomende criteria betrekking hebben, uiteenlopen. Zo vertonen het lager onderwijs, het rij-onderwijs, het kunstonderwijs, het schriftelijk onderwijs onderling duidelijke verschillen. Juist die omstandigheid noopt ertoe in een grondwetsartikel, waarin niet voor elke vorm van onderwijs afzonderlijke bepalingen kunnen worden opgenomen, formuleringen te gebruiken welke de grondslag kunnen vormen

om in die uiteenlopende situaties tot bevredigende oplossingen te geraken. Ter vergelijking zij in dit verband gewezen op een begrip als de onrechtmatige daad, dat ook op zeer uiteenlopende situaties betrekking heeft. Evenals dat met dit begrip het geval is zal ook van het criterium der zedelijkheid in artikel 208, tweede lid, der Grondwet de concretisering mede worden bepaald door de omstandigheden waaronder de betreffende concrete toepassing van het artikel plaatsvindt. Zulks is in het recht geen uitzonderlijke zaak en verdient in het geval van artikel 208, tweede lid, in de ogen van de ondergetekenden eerder waardering dan afkeuring.

Dat in de voorgestelde redactie de bescherming van het kind nauwelijks tot uiting zou komen, achten de ondergetekenden een misvatting. Voor zover het voorgestelde artikel 208, tweede lid, betrekking heeft op onderwijs, dat aan kinderen wordt gegeven, heeft de norm der zedelijkheid mede de strekking de belangen van het kind te beschermen. Wat de genoemde voorbeelden betreft: een aantal ernstige ziekten zal de fysieke onmogelijkheid meebrengen om naar behoren les te geven en de geestelijk gestoorde zal in het algemeen de bekwaamheid missen om onderwijs te geven. Voorts verzet het voorgestelde artikellid zich er niet tegen, dat het geven van onderwijs mag worden beperkt of belet in het geval waarin een persoon, die lijdt aan een ernstige besmettelijke ziekte, op een zodanige wijze onderwijs geeft, dat degenen die dit onderwijs ontvangen gevaar lopen daardoor te worden besmet. Hierbij zij aangetekend, dat naar de mening van de ondergetekenden niet valt in te zien waarom, zoals het redactievoorstel van de bovenbedoelde leden zou meebrengen, de bescherming van de gezondheid alleen voor kinderen zou mogen gelden. Ook de rijkschoolinstructeur, die zijn volwassen leerlingen met tuberculose besmet, geeft onderwijs op een wijze die niet door een grondwetsartikel onaantastbaar behoort te worden gemaakt.

Ten slotte wijzen de ondergetekenden er nog op, dat de in het wetsontwerp gebezigde uitdrukking „het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid” dezelfde is als die welke in het huidige artikel 208, tweede lid, van de Grondwet voorkomt. Onder de werking van deze grondwetsbepaling zijn verschillende wettelijke voorschriften, die beoogden de gezondheid van de leerlingen te beschermen, tot stand gekomen, zoals de Wet bescherming leerlingen tegen besmettingsgevaar (*Stb.* 1953, nr. 349) en de daaraan voorafgegane wetten van 7 december 1934, *Stb.* 642 en van 4 december 1872, *Stb.* 134. De wetgever heeft hierin geen strijd met het onderhavige grondwetsartikel gezien.

Uit het voorgaande moge blijken, dat de ondergetekenden de door deze leden gesuggereerde tekst geen verbetering achten in vergelijking met de tekst welke in het onderhavige wetsontwerp is voorgesteld.

B. De toepassing van het onderzoek naar de zedelijkheid in de praktijk

De hierboven aan het woord zijnde leden betoogden voorts, met een verwijzing naar hetgeen bij de behandeling in de eerste lezing in de Tweede Kamer door de toenmalige Minister van Onderwijs en Wetenschappen is aangevoerd, dat de burgemeester uitmaakt of iemand een verklaring omtrent het gedrag verkrijgt. Diens oordeel omtrent de vraag of de op het strafblad vermelde feiten „gelet op het doel” een beletsel vormen voor de onderwijsfunctie is, behoudens beroep op de rechter, volgens deze leden bepalend. Zij vreesden, dat vooral bij politieke delicten de politieke richting van de burgemeester van grote invloed zou kunnen zijn. Wat het ontnemen van de onderwijsbevoegdheid betreft, waartoe de colleges van gedeputeerde staten ingevolge artikel 10 van de Lager-onderwijswet 1920 bevoegd zijn, merkten deze leden op, dat de leerkracht afhankelijk is van de — meer of minder geavanceerde — opvattingen van het betrokken college. Bedoelde leden verwachtten overigens, dat de in wetsontwerp **10 384** voorgestelde wijziging van artikel 10 van de Lager-onderwijswet 1920 hierin enige verbetering zal brengen.

Het komt de ondergetekenden vanzelfsprekend voor, dat de burgemeester bij de uitoefening van zijn taak tot het afgeven of weigeren van een verklaring omtrent het gedrag, ingevolge artikel 19 van de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag, zich in genen dele door zijn persoonlijke politieke overtuiging mag laten leiden. Dat dit in feite wel eens zou zijn geschied is de ondergetekenden nimmer gebleken. Het is ook te verwachten dat de betrokkene, indien zich een dergelijk geval zou voordoen, zich tot de rechter wendt met een bezwaarschrift. De vrees dat vooral bij politieke delicten de politieke richting van de burgemeester van grote invloed zou kunnen zijn, delen de ondergetekenden niet.

Wat artikel 10 van de Lager-onderwijswet 1920 betreft is er in de eerste lezing van de onderhavige grondwetswijziging in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer en de daarop gevolgde openbare behandeling op gewezen, dat zich sinds 1968 voor het lager onderwijs 9 gevallen hebben voorgedaan waarin de bevoegdheid om les te geven is ontnomen, alle in verband met een veroordeling wegens een zedenmisdrijf. In de praktijk wordt ondanks de inderdaad verouderde formuleringen van de Lager-onderwijswet 1920 deze bepaling slechts toegepast in gevallen waarin dit ter bescherming van het kind noodzakelijk is. In wetsontwerp **10 384** wordt een zodanige wijziging van de redactie van artikel 6 van de Kleuter-onderwijswet en artikel 10 van de Lager-onderwijswet 1920 voorgesteld dat het vervallen en ontnemen van de onderwijsbevoegdheid in de onderscheiden onderwijswetten op uniforme wijze wordt geregeld. In aansluiting op artikel 41 van de Wet op het voortgezet onderwijs vervalt, na aanneming van het wetsontwerp, de bevoegdheid tot het geven van onderwijs van rechtswege bij onherroepelijke veroordeling wegens het misdrijf, bedoeld in artikel 249 van het Wetboek van Strafrecht (ontucht met misbruik van gezag). Bij onherroepelijke veroordeling wegens een ander misdrijf kan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen besluiten dat betrokkene zijn onderwijsbevoegdheid heeft verloren. Tegen dit besluit staat beroep open bij de Kroon. Zowel na verval als bij ontneming kan in bijzondere gevallen, al dan niet onder voorwaarden, de Kroon de bevoegdheid tot het geven van onderwijs teruggeven. Overigens moge naar dit wetsontwerp worden verwezen.

Vervolgens wezen dezelfde leden erop, dat er aanwijzingen zijn, dat schoolbesturen gebruik maken van informatiebureaus en op grond van geheime en niet controleerbare inlichtingen leerkrachten niet aannemen of tijdelijke aanstellingen niet verlengen bijvoorbeeld omdat de desbetreffende leerkrachten in concubinaat leven of homofiel zijn. Deze leden hoopten dat dit zal verminderen na het uitbrengen van de adviezen door de staatscommissie, die zal worden ingesteld ter bestudering van de privacybescherming bij de registratie van persoonsgegevens.

De genoemde aanwijzingen zijn aan de ondergetekenden niet bekend. Zij wijzen er overigens op, dat ieder schoolbestuur de volledige vrijheid bezit, behoudens de inachtneming van de benoemingsvereisten zoals het bezit van onderwijsbevoegdheid en een verklaring omtrent het gedrag, om de zich aanmeldende sollicitanten al dan niet te benoemen en tijdelijke aanstellingen al dan niet te verlengen. De gronden waarop een dergelijk besluit steunt behoren tot de verantwoordelijkheid van het betrokken schoolbestuur. Nimmer kan een schoolbestuur verplicht worden een bepaalde leerkracht aan te stellen. In hoeverre de adviezen van de bovengenoemde in te stellen staatscommissie wijziging zullen brengen in het verwerven en gebruiken van informatie omtrent sollicitanten valt op dit moment uiteraard nog niet te voorzien. Wat de inhoud van de desbetreffende adviezen zal zijn en welk gevolg er aan zal worden gegeven zal moeten worden afgewacht.

De hier aan het woord zijnde leden verzoeken voorts om een overzicht van de toepassing van het zedelijkheidsonderzoek in de praktijk, van de voor- en nadelen van de bestaande wetgeving en van mogelijkheden om de praktijk te verbeteren en meer doelgericht te maken, ten einde de willekeur en ongelijkheid welke kunnen optreden te verminderen, en de bemoeienis van overheid en werkgever met het privéleven van de werk-

nemer te doen ophouden, een en ander onverminderd een afdoende bescherming van het kind. Naar aanleiding hiervan mogen de ondergetekenden verwijzen naar de uiteenzettingen over het preventieve toezicht, dat gestalte heeft gekregen in het benoemingsvereiste van de verklaring omtrent het gedrag, in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Tweede Kamer aangaande wetsontwerp **11 101**. Nogmaals moge erop worden gewezen, dat een dergelijke verklaring wordt afgegeven indien, *gelet op het doel* waarvoor de afgifte van de verklaring wordt gevraagd, niet is gebleken van bezwaren tegen de personen ten behoeve van wie de verklaring wordt gevraagd.

In de beslissing tot weigering van de afgifte van de verklaring zijn de feiten en gedragingen opgenomen, waarop de beslissing steunt. Bij gegrondverklaring door de arrondissementsrechtbank van het klaagschrift tegen deze beslissing moet de burgemeester de verklaring omtrent het gedrag afgeven.

Het voorliggende wetsontwerp laat het aan de gewone wetgever over het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, te regelen voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft. Te allen tijde kan derhalve de vormgeving van het zedelijkheidsonderzoek bij wet gewijzigd worden en aangepast aan modernere middelen om het doel van het onderzoek, namelijk de bescherming van het kind, te waarborgen.

De ondergetekenden hebben kennis genomen van de verklaring van een ander lid, waarin dit lid, met verwijzing naar hetgeen hij bij de openbare behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer had uiteengezet, zich aansloot bij datgene wat de bovenvermelde leden hebben aangevoerd. De ondergetekenden mogen volstaan met te verwijzen naar hetgeen zij hierboven hebben opgemerkt.

De ondergetekenden wijzen er tot slot op, dat het bij de onderhavige grondwetswijziging niet gaat om de vraag hoe de gewone wetgever het zedelijkheidsonderzoek precies uitwerkt – dat hoort primair bij de bijzondere wetten thuis – doch slechts om de vraag of de gewone wetgever in zijn algemeenheid de bevoegdheid van het zedelijkheidsonderzoek dient te hebben. Zij hopen, dat ook de Eerste Kamer deze laatste vraag bevestigend zal beantwoorden en het wetsontwerp zal aannemen.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,*

BIESHEUVEL.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

W. J. GEERTSEMA.

*De Minister van Onderwijs
en Wetenschappen,*

C. VAN VEEN.

*De Minister zonder Portefeuille,
belast met de aangelegenheden
betreffende het wetenschapsbeleid
en het wetenschappelijk onderwijs,*

M. L. DE BRAUW.