

Vergaderjaar 1994–1995

23 947

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met de invoering van de wettelijke verplichting tot het vaststellen van een directiestatuut omtrent de uitoefening van taken en bevoegdheden door de schoolleiding (verplichting vaststellen directiestatuut)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 maart 1995

De ondergetekenden spreken hun erkentelijkheid uit voor de zorgvuldige behandeling van het onderhavige wetsvoorstel door de verschillende fracties.

De opmerkingen en vragen zijn, zo menen de ondergetekenden, in essentie terug te brengen tot een tweetal hoofdzaken:

- a. de wenselijkheid dan wel noodzakelijkheid van het onderhavige wetsvoorstel, en
- b. de verhouding van de in het wetsvoorstel opgenomen vormen van delegatie en (versterkt) mandaat tot de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; kamerstukken II 1993/94, 23 700, nrs. 1–3).

In deze nota naar aanleiding van het verslag zal de bovenstaande volgorde worden aangehouden.

1. Algemeen

a. De wenselijkheid dan wel noodzakelijkheid van het wetsvoorstel

Met instemming hebben de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid het onderhavige wetsvoorstel gelezen.

Waar de regering stelt dat dit wetsvoorstel past in een beleid de scholen meer autonomie te geven op een groot aantal beleidsterreinen, vragen deze leden om, helderder dan in de memorie van toelichting is gedaan, aan te geven waarom een verplicht directiestatuut niet een autonomie-beperkende werking heeft.

De manier waarop in het onderhavige wetsvoorstel de verplichting tot het vaststellen van een directiestatuut is vormgegeven, laat het bevoegd gezag ruimte tot het zelfstandig nemen van beslissingen.

Door de thans voorgestelde bepalingen wordt immers niet voorgeschreven in hoeverre het bevoegd gezag de uitoefening van aan hem opgedragen taken en bevoegdheden zou dienen over te laten aan de schoolleiding. Dit is en blijft een zaak van het bevoegd gezag. Weliswaar bevat het directiestatuut instructies voor de schoolleiding voor de taakuitoefening, maar niet is aangegeven hoever dergelijke instructies

kunnen of mogen gaan. Ook dit betreft een aangelegenheid waarin de wetgever niet treedt. Het bevoegd gezag neemt hierover besluiten.

Naar de ondergetekenden menen past het wetsvoorstel dan ook in het algemene beleid om de scholen ten aanzien van verschillende onderwerpen een grotere autonomie te geven.

De leden van de CDA-fractie vragen zich, gezien het gegeven dat veel schoolbesturen de relatie tussen bevoegd gezag en schoolleiding reeds hebben vastgelegd in een directiestatuut, af waarom een wettelijke regeling tot het verplicht vaststellen van een dergelijk statuut dan nog nodig is.

In dit verband merken zij op de daarvoor in de memorie van toelichting gegeven argumentatie niet overtuigend te vinden, en vragen zij of zelfregulering niet veeleer aan de orde is; autonomie en deregulering vragen langzamerhand om daadwerkelijke veranderingen in het proces van regelgeving, zo stellen deze leden.

De leden van de SGP-fractie zijn niet voor het opnemen van een wettelijke verplichting tot het vaststellen van een directiestatuut. Een uitvoerige motivering van deze stellingname achten zij niet nodig, aangezien naar hun oordeel de opmerkingen van gelijke strekking van de Onderwijsraad en de Raad van State niet zijn weerlegd. In dit verband – en onder verwijzing naar de brief van de voormalige staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen van 16 april 1993 (kamerstukken II 1992/93, 22 461, nr. 36), waarin wordt gesteld dat het wettelijk opleggen van een verplichting niet noodzakelijk en zelfs niet erg opportuun is – vragen deze leden waarom thans een koerswijziging heeft plaatsgevonden. Zij vragen zich af of het feit dat in het kader van het Schevenings Beraad ook een afspraak is opgenomen met betrekking tot het directiestatuut, voldoende reden is om dit ook in de wet vast te leggen.

Ook de leden van de fractie van de GPV merken op van de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel geenszins overtuigd te zijn. Zij brengen in herinnering dat ze destijds tegen de desbetreffende motie hebben gestemd.

In de visie van deze leden past het veel meer in het streven naar vergroting van de autonomie om de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het directiestatuut geheel aan de instellingen over te laten, zeker nu dat toch al een gegroeide praktijk is. In wezen is naar de opvatting van de ondergetekenden de vraag te parafaseren als een vraag naar zelfregulering, die in de onderhavige kwestie beter zou passen dan wetgeving.

Voor de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel is een aantal redenen aan te geven. Hoewel hierop in de memorie van toelichting en in het nader rapport reeds is ingegaan, zetten de ondergetekenden deze argumenten nog eens op een rij.

Ten eerste is er de uitdrukkelijke wens van de meerderheid van de Tweede Kamer zelf om in de wet de verplichting tot het vaststellen van een directiestatuut op te nemen. Daarnaast kan worden gewezen op het veranderingsproces dat op de betrokken scholen moet leiden tot een versterkte en professionelere positie van de schoolleiding in een moderne arbeidsorganisatie met een eigen organisatie- en personeelsbeleid. Ten slotte past het wetsvoorstel in de afspraken die zijn gemaakt tijdens het Schevenings Beraad.

Voor een goed begrip van de volgende opmerkingen met betrekking tot de vragen inzake zelfregulering willen de ondergetekenden eerst – summier – ingaan op het verschijnsel zelfregulering als zodanig. Volgens de thans gangbare opvatting kan onder zelfregulering worden verstaan een vorm van bindende normstelling door een representatief kader uit de groep van belanghebbenden. Vanuit de overheid bezien zijn onder meer

te onderscheiden zuivere zelfregulering (het initiatief tot het stellen van regels wordt geheel overgelaten aan de belanghebbenden) en geconditioneerde zelfregulering (het initiatief of de wettelijke opdracht ligt bij de belanghebbenden, terwijl de overheid – meestal wettelijke – eisen stelt aan het resultaat).

In deze laatste variant gaan derhalve, in tegenstelling tot hetgeen de leden aan hun opmerkingen ten grondslag lijken te leggen, zelfregulering en (enige vorm van) regulering samen. Wat betreft de onderhavige materie, het vaststellen van een directiestatuut door het bevoegd gezag, kan worden gesproken van vrijwillige (zuivere) zelfregulering, aangezien het veld reeds op grote schaal gebruik maakt van het directiestatuut. In het kader van het in gang te zetten veranderings- c.q. professionaliseringsproces van de scholen, waarbij een versterkte rol voor de schoolleiding is weggelegd (en waarop in de memorie van toelichting reeds is ingegaan), achten de ondergetekenden het uiterst wenselijk dat op alle betrokken scholen een directiestatuut zal worden opgesteld. In termen van zelfregulering gezegd: de reeds toegepaste zuivere zelfregulering wordt gevolgd door de wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Daarbij dient het onderhavige wetsvoorstel in de perceptie van de ondergetekenden als wettelijke stimulans voor de scholen waar nog geen directiestatuut is vastgesteld om daartoe over te gaan. Het stellen van enkele regels en bekostigingsvoorwaarden terzake laat onverlet dat nog altijd de precieze vormgeving en reikwijdte van het directiestatuut een zaak is van het bevoegd gezag. In deze verwijzen de ondergetekenden naar hetgeen hiervoor is gesteld in een reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De ondergetekenden merken tevens op dat het al dan niet opstellen van een directiestatuut niet alleen van betekenis is voor de overheid, het bevoegd gezag en de schoolleiding. Ook voor de ouders en de leerlingen is het van belang na te kunnen gaan wie de verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van bepaalde taken. Deze duidelijkheid is aan te merken als een bedrijfsorganisatorische noodzakelijkheid voor de school die op weg is naar een arbeidsorganisatie met een eigen organisatie- en personeelsbeleid.

Het is met het oog hierop dat in artikel V van het onderhavige wetsvoorstel wordt bepaald dat ten aanzien van door het bevoegd gezag te nemen besluiten over de vaststelling van een directiestatuut de medezeggenschapsraad zijn bijzondere adviesbevoegdheid behoudt.

De leden van de VVD-fractie zijn de regering erkentelijk voor de wijze waarop zij uitvoering heeft gegeven aan de motie-Franssen (kamerstukken II 1991/92, 22 461, nr. 32). Zij zijn van mening dat alle bevoegde gezagsorganen duidelijkheid moeten bieden ter zake van de taken en bevoegdheden die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag door de schoolleiding worden uitgeoefend.

In dit verband merken deze leden op de suggestie van de Vereniging BVE om de discussie omtrent het verplicht stellen van het directiestatuut voor scholen in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in het kader van de nieuwe wetgeving voor die sector te voeren een praktisch voorstel te vinden.

Gezien de stand van zaken zullen de ondergetekenden bevorderen dat het wetsvoorstel Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB; kamerstukken II 1993/94, 23 778) bij nota van wijziging zal worden aangepast aan het nu voorliggende wetsvoorstel zodra dat laatste wetsvoorstel zal zijn aanvaard door de Tweede Kamer.

De leden van de D66-fractie beschouwen het wettelijk verplicht vast te stellen directiestatuut als een belangrijke waarborg voor het opheffen van onduidelijkheid over de precieze afbakening van taken en bevoegdheden tussen het bevoegd gezag en de schoolleiding. De voorgestelde regeling

voldoet aan de voor hun wezenlijke voorwaarde dat scholen vrij zijn op hun eigen wijze inhoud te geven aan het directiestatuut.

Deze leden hebben evenwel enige moeite met hetgeen wordt voorgesteld in het derde lid van de desbetreffende artikelen. Een passieve verspreiding van het directiestatuut achten zij te minimaal. De vertegenwoordigers van de in de medezeggenschapsraad vertegenwoordigde geledingen moeten in elk geval op de hoogte worden gesteld van de inhoud van de vastgestelde regeling, zo menen deze leden. Daarom zijn zij van oordeel dat de bepaling dient voor te schrijven dat een exemplaar van het directiestatuut – alsmede elke wijziging daarvan – zo spoedig mogelijk na vaststelling tevens ter kennisneming aan de medezeggenschapsraad wordt gezonden.

Zoals hiervoor naar aanleiding van opmerkingen van leden van de CDA-fractie is opgemerkt, is met het oog op het belang dat de medezeggenschapsraad heeft bij de vaststelling van het directiestatuut, in artikel V bepaald dat de medezeggenschapsraad de adviesbevoegdheid behoudt over besluiten van het bevoegd gezag ter zake van het directiestatuut. Een dergelijke adviesbevoegdheid is naar de mening van de ondergetekenden afdoende voor de medezeggenschapsraad om omtrent de inhoud van een vast te stellen directiestatuut op de hoogte te raken. Is het directiestatuut eenmaal vastgesteld, dan kan ervan worden uitgegaan dat een exemplaar daarvan aan de medezeggenschapsraad zal worden gezonden. Een aparte voorziening in de door deze leden voorgestelde vorm is dan ook naar de mening van de ondergetekenden niet noodzakelijk.

Met betrekking tot de in het wetsvoorstel gebezigde terminologie vragen de leden van de SGP-fractie zich tot slot af waarom wordt gesproken van directiestatuut, terwijl het eigenlijk – ook gelet op de formulering van de desbetreffende uitspraak in het kader van het Schevenings Beraad – gaat om een bestuurs- en directiereglement. In dit licht vinden zij merkwaardig de opmerking in de memorie van toelichting dat niet een bestuursreglement complementair aan het directiestatuut zou worden voorgeschreven.

Wat betreft de in het onderhavige wetsvoorstel gehanteerde terminologie is aangesloten bij het in het veld reeds langer gangbare woordgebruik. De door verschillende besturenorganisaties opgestelde modellen en voorbeelden worden steeds directiestatuut genoemd, terwijl ook de bij het Schevenings Beraad betrokken partijen – het Ministerie van Onderwijs, (Cultuur) en Wetenschappen en de onderwijskoepelorganisaties –, alsmede de Tweede Kamer spreken van het directiestatuut. Ten einde de bestaande duidelijkheid van deze term te behouden en niet onnodig nieuwe termen en daarmee gepaard gaande verwarring te introduceren, gebruiken de ondergetekenden derhalve in dit wetsvoorstel de benaming directiestatuut.

Bij de door de aan het woord zijnde leden aangehaalde passage in de memorie van toelichting merken de ondergetekenden het volgende op. In de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs (WCBO) zit reeds een bepaling die het bevoegd gezag van een grote of complexe school voor v.w.o., a.v.o. of v.b.o. of van een school voor m.b.o. of v.a.v.o., respectievelijk het bevoegd gezag van een school voor beroepsbegeleidend onderwijs opdraagt een bestuursreglement op te stellen, indien het bevoegd gezag bepaalde taken en bevoegdheden opdraagt aan de centrale directie. De inhoud van zo'n bestuursreglement komt overeen met die van het directiestatuut. Indien de desbetreffende bepalingen uit de WVO en de WCBO door middel van het onderhavige wetsvoorstel niet zouden worden vervangen, zou het bevoegd gezag van de genoemde scholen twee gelijksoortige documenten moeten opstellen. Dit nu kan niet de bedoeling zijn, reden waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor één document voor alle betrokken scholen: het directiestatuut.

De in dit verband door de SGP-fractieleden gestelde vraag of de regeling in artikel 32b van de WVO en 2.34 van de WCBO niet al voldoende wettelijke basis vormen voor het vaststellen van een (bestuurs-) directiestatuut is naar het oordeel van de ondergetekenden met de hiervoor gegeven uiteenzetting beantwoord.

b. De verhouding van de in het wetsvoorstel opgenomen vormen van delegatie en (versterkt) mandaat tot de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht

De PvdA-fractieleden vragen of de regering bereid is tot een onderzoek om de onderwijswetgeving zodanig aan te passen dat – in navolging van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie – ook in het voortgezet en primair onderwijs naast mandaat, delegatie als mogelijkheid wordt aangeboden.

Gelet op de ontwikkelingen in het kader van de Awb komt het de ondergetekenden voor dat delegatie niet de aangewezen weg is om te bewerkstelligen dat de schoolleiding in het primair en voortgezet onderwijs zelf verantwoordelijk wordt voor het uitvoeren van bepaalde taken. Daarvoor zou een andersoortige wijziging van de wetgeving veeleer zijn aangewezen, te weten die waarbij de wet aangeeft wie (bevoegd gezag of schoolleiding) voor welke taken verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld. Op zich leidt een dergelijke ingreep eveneens tot een doorbreking van het huidige stelsel van verantwoordelijkheden, maar dan is het in elk geval in de wet in formele zin verankerd en kan een en ander expliciet worden uitgewerkt.

Vooralsnog zijn de ondergetekenden derhalve van mening dat het niet zinvol is om een onderzoek als door deze leden gevraagd op te zetten.

Bij het onderscheid tussen mandaat en delegatie is, aldus de leden van de CDA-fractie, niet alleen de derde tranche van de Awb aan de orde, maar ook de wens van diverse organisaties van schoolleiders om in het onderwijs tot een reële vorm van delegatie te komen. De aan het woord zijnde leden wijzen een dergelijke delegatie van bevoegdheden af, aangezien zij van mening zijn dat het bevoegd gezag het laatste woord dient te behouden.

Met de hiervoor gegeven reactie naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie is naar het oordeel van de ondergetekenden deze vraag afdoende beantwoord.

De VVD-fractieleden willen een nadere verduidelijking van de regering ontvangen ten aanzien van de begrippen «mandaat», «versterkt mandaat» en «delegatie». Tevens vragen zij welke wijzigingen in de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen het bevoegd gezag en de schoolleiding de derde tranche van de Awb tot gevolg kan hebben.

Ook de leden van de GPV-fractie vragen om een nadere onderbouwing van het begrip versterkt mandaat.

De leden van de SGP-fractie stellen eveneens enkele vragen naar aanleiding van de relatie tussen mandaat en delegatie en de derde tranche van de Awb.

Daarbij vragen ze of is aan te geven op welke punten de onderwijs-wetgeving dient te worden aangepast, indien in de Awb inderdaad een verbod op delegatie aan ondergeschikten komt en welk onderscheid dit oplevert tussen openbare en bijzondere scholen. Indien delegatie aan ondergeschikten niet zal worden uitgesloten, willen deze leden weten of daarin een aanleiding kan worden gezien om de constructie van delegatie op ruimere schaal mogelijk te maken. Daarbij vragen deze leden ook hoe in de praktijk wordt omgegaan met constructies als machtiging en volmacht ten aanzien van niet bij wettelijk voorschrift opgedragen taken.

Onder mandaat wordt verstaan de bevoegdheid om bepaalde taken uit te voeren onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan dat oorspronkelijk die taken dient uit te voeren. De uitvoering van de taken door degene aan wie is gemandateerd geldt als uitvoering door het mandaterende bestuursorgaan. Dat bestuursorgaan behoudt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bedoelde taken, alsmede de bevoegdheid de taken alsnog zelf uit te voeren.

Het begrip versterkt mandaat kan worden omschreven als een constructie van mandaat waaraan de wet een bepaald gevolg verbindt. In de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) bij voorbeeld bestaat reeds de mogelijkheid dat het bevoegd gezag van een grote school voor v.w.o., a.v.o. of v.b.o. aan de centrale directie enkele taken mandateert. Indien het bevoegd gezag hiertoe overgaat, verbindt de wet hieraan de verplichting voor het bevoegd gezag om een reglement op te stellen dat de reikwijdte van de mandatering nader regelt. Het in de wet aangeven dat de uitvoering van bepaalde taken kan worden opgedragen aan de centrale directie is met andere woorden nodig om daaraan een verplichting te kunnen koppelen.

Van delegatie is sprake indien de uitvoering van taken gepaard gaat met overdracht van verantwoordelijkheid: het bestuursorgaan dat delegeert geeft daarmee tevens zijn verantwoordelijkheid uit handen.

Concrete gegevens omtrent het op schoolniveau voorkomen van machtiging en volmacht ten aanzien van niet bij wettelijk voorschrift opgedragen taken zijn niet voorhanden. Naar het oordeel van de ondergetekenden is uit het gegeven dat in het onderwijsveld op grote schaal de specifieke taakverdeling tussen het bevoegd gezag en de schoolleiding is neergelegd in verschillende – veelal door (onderwijs)-organisaties in modelvorm opgestelde – documenten die ook voorbeelden van niet-wettelijke taken bevatten, af te leiden dat zowel wettelijk aan het bevoegd gezag opgedragen taken als niet bij wettelijke voorschrift opgedragen taken onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag door de schoolleiding worden uitgeoefend.

Ten aanzien van de verdeling van de verantwoordelijkheid is het niet van belang hoe dergelijke constructies in de praktijk worden genoemd.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke wijzigingen in de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen het bevoegd gezag en de schoolleiding de derde tranche van de Awb tot gevolg kan hebben, zij geantwoord dat ten aanzien van de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs (met uitzondering van het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) geen wijzigingen zullen optreden. De constructie van mandaatverlening door het bevoegd gezag aan de schoolleiding blijft ook onder de Awb mogelijk.

De leden van de fractie van de GPV ten slotte bespeuren de nodige spanning tussen de voorgestelde artikelen 37c.1 van de WVO en 2.34a van de WCBO enerzijds en de bepalingen uit de derde tranche van de Awb waarin delegatie aan ondergeschikten wordt verboden anderzijds. Zij willen vernemen wat de regering denkt te doen indien de derde tranche zal zijn aangenomen.

Vooralsnog zijn de ondergetekenden van mening dat de desbetreffende bepalingen in de WVO en de WCBO kunnen blijven gehandhaafd. Indien de derde tranche van de Awb tot wet zal zijn verheven en in werking zal zijn getreden, zal in het kader van de aanpassingswetgeving worden bezien in hoeverre en op welke wijze de onderwijswetgeving dient te worden aangepast.

2. Artikelen

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het nodig is in artikel 15, tweede lid, van de Wet op het basisonderwijs (WBO) en de vergelijkbare bepalingen in de andere wetten de verplichting op te nemen dat het directiestatuut instructies bevat voor de uitoefening van de bedoelde taken en bevoegdheden.

Met deze leden zijn de ondergetekenden het eens dat de bevoegdheid tot het verlenen van mandaat tevens omvat de bevoegdheid tot het geven van instructies aan degene aan wie is gemandateerd. Om in het voorliggende geval evenwel de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag te expliciteren is de door deze leden bedoelde volzin opgenomen.

Uit een oogpunt van deregulering vragen de leden van de SGP-fractie of de verplichting kan worden heroverwogen dat het bevoegd gezag een exemplaar van het directiestatuut, alsmede elke wijziging daarvan, ter kennisneming aan de inspectie zendt. Deze leden kunnen niet inzien welk belang hiermee is gediend.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de verplichting tot het vaststellen van een directiestatuut als een bekostigingsvoorwaarde opgenomen. Om inzicht te kunnen verkrijgen in de mate waarin en de manier waarop de betrokken bevoegde gezagsorganen aan de wettelijke verplichting voldoen, is het noodzakelijk dat de inspectie op de hoogte wordt gehouden van de vastgestelde directiestatuten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen