

24 149

Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het opnemen van een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 december 1996

In deze memorie van antwoord gaan de ondergetekenden in op de opmerkingen en vragen in het voorlopig verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom deze wet, zonder sancties, wel effect zal sorteren, terwijl zeer vele andere genomen maatregelen niet of nauwelijks effect hebben gesorteerd. Zij vragen tevens of er voorbeelden zijn te noemen van vergelijkbare symboolwetgeving die tot aanwijsbare resultaten hebben geleid. Ook de leden van de CDA-fractie vragen of een nieuwe maatregel wel effect zal sorteren. De leden van de fractie van GroenLinks stellen eveneens de vraag waarom hier geen sanctiebepaling is.

De zorg die de leden van de genoemde fracties uitspreken, is bij de ondergetekenden uitdrukkelijk aan de orde is geweest bij het verkennen van de verdere mogelijkheden om de ondervertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs weg te werken. Er is sprake van ondervertegenwoordiging in alle onderwijssectoren, van het primair onderwijs tot en met het hoger onderwijs, waarbij Nederland met 3,6 procent behoort tot de landen met het laagste percentage vrouwelijke hoogleraren (Noordenbos, 1994). Juist met het oog op de effectiviteit is gekozen voor de voorliggende maatregel.

Alvorens nader in te gaan op de daaraan ten grondslag liggende overwegingen willen de ondergetekenden allereerst het beeld rechtzetten dat er geen wettelijke mogelijkheden zijn om op te treden tegen bevoegde gezagsorganen die zich niet houden aan deze wettelijke bepalingen.

Immers, nadat dit wetsvoorstel tot het wet wordt verheven en in werking treedt, gaan de onderhavige wetsbepalingen deel uitmaken van het grotere geheel van onderwijswetten, zoals de Wet op het basisonderwijs (WBO), de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Deze wetten kennen elk een algemene sanctiebepaling: het geheel of gedeeltelijk inhouden van de bekostiging. Daarvan kan de minister gebruik maken bij niet-naleving van de wettelijke regeling (artikelen 106 WBO, 103 ISOVSO, 104 WVO, 11.1 WEB en 15.1 WHW). Deze sanctiebepalingen kunnen ook hier in voor-

komende gevallen worden gehanteerd. Er is dan ook beslist geen sprake van symboolwetgeving.

Over het sorteren van effect van de maatregelen merken de ondergetekenden het volgende op. Het beperkte aantal externe managementvacatures en het niet benutten van eerder getroffen maatregelen om het aantal vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs te doen toenemen, hangen deels samen. Bij een vervangingsvraag van ongeveer 5% per jaar is bij de meeste bevoegde gezagsorganen de behoefte aan en daarmee de ontvankelijkheid voor de maatregelen gering. De benoeming van een vrouw in een directiefunctie stimuleren, is een kwestie van constante aandacht. Om tot een groter aantal vrouwen in leidinggevende functies te komen, is een attitudeverandering nodig bij werving en selectie. Reflecteert elk bevoegd gezag, elke school of instelling systematisch op de vraag «hoe kan ik in geval van een directievacature de procedure van werving en selectie zo inrichten dat, met gespecificeerde kwaliteiten als vertrekpunt, het volle potentieel, dus ook het potentieel aan vrouwelijke kandidaten, kan worden aangesproken?»

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt niet alleen een garantie op die noodzakelijke reflectie verkregen, maar moeten ook maatregelen worden genomen. Het nodigt uit tot expliciet beleid bij werving en selectie, terwijl er nu vaak sprake is van geen of impliciet beleid.

De leden van de VVD-fractie vragen of er onderzoek is gedaan naar het antwoord op de vraag waarom de reeds getroffen maatregelen geen of nauwelijks effect hebben gesorteerd en wat dat onderzoek heeft opgeleverd. De leden van de CDA-fractie vragen of de redenen van de geringe vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies nu wel voldoende onderzocht zijn.

Uit rapportages en onderzoek is gebleken dat vele van deze maatregelen op zichzelf, dit wil zeggen qua voorbereiding van vrouwen op het management, succesvol waren.

- Veel vrouwen zijn via de cursussen Vrouw en Management geschoold. Cursisten en ook afnemers (bevoegde gezagsorganen) waren goed over de cursussen te spreken (Van Eck en Vermeulen, 1990). Circa 4000 vrouwen uit de sectoren primair en voortgezet onderwijs en uit de BVE-sector hebben de cursussen gevolgd. Daarnaast hebben vrouwen deelgenomen aan algemene managementopleidingen.

- Voor managementfuncties opgeleide en gemotiveerde vrouwen zijn beschikbaar: een groot aantal van deze vrouwen heeft zich ingeschreven bij een van de door OCenW gesubsidieerde (sectorspecifieke) kandidatenbanken, respectievelijk van Selekt Primair en Interstudie Selekt. Deze kandidatenbanken zijn, onder andere via direct mail, onder de aandacht gebracht van de onderwijsinstellingen (een en ander ook overeenkomstig hun jaarrapportages).

- Uit onderzoek blijkt dat gebrek aan ambitie bij vrouwen een onvoldoende verklaring is voor hun relatieve afwezigheid in het onderwijsmanagement (Ruijs, 1990; Ruijs, 1993). Daar waar gesproken wordt van verschil in ambitie tussen mannen en vrouwen, zou de verklaring hiervoor primair gezocht moeten worden bij de dominante sociale structuur: zo worden het (gebrek aan) zelfvertrouwen en de carrière-aspiraties bij vrouwen veelal gemeten met behulp van traditioneel gedefinieerde standaarden (zie o.m. Shakeshaft, 1987; eindrapportage projectgroep Beeldvorming inzake mannelijkheid en vrouwelijkheid, SZW, 1996). Ook Van Dam e.a. identificeerden drempels die het opheffen van ondervertegenwoordiging in de weg staan (Van Dam, 1992). Ook voor het BVE-veld zijn belemmerende en bevorderende factoren geanalyseerd (ITS, 1995). Als belangrijkste belemmerende factoren in de BVE-sector zijn onder meer geïdentificeerd de fusies in het onderwijs (die hebben geleid tot gebrek aan «vrij» te vervullen vacatures en het inkrimpen van het

aantal managementfuncties). Bevorderende factoren zijn onder meer het potentieel aan geschikte kandidaten voor managementfuncties in de BVE-sector en maatregelen ter verbetering van de positie van vrouwen, zoals het opstellen van actieplannen en streefcijfers en maatregelen ter bevordering van vrijwillige functieverandering van oudere managers (Ruijs en Vrieze, Vrouwen in het management van de BVE, 1995). Beers en Mantel (1994) komen in hun onderzoek naar sollicitatieprocedures in het HBO tot de conclusie dat goed gekwalificeerde vrouwen voor leidinggevende functies er wel zijn en dat de keuze tussen vrouwelijke en mannelijke kandidaten met gelijke geschiktheid veelal in het voordeel van de man uitvalt, ondanks het bestaan van een voorkeurregel. Dergelijke belemmerende factoren zijn door een reeks maatregelen tegengegaan en de bevorderende factoren zijn gestimuleerd.

– In de sfeer van de aanstellingsvoorwaarden zijn hierop deeltijd-schoolleiderschap (primair en voortgezet onderwijs), flexibeler aanstellingsvoorwaarden (BVE) en zelfs duo-schoolleiderschap (primair onderwijs) mogelijk gemaakt. Deze mogelijkheden worden nauwelijks benut.

– De onwenselijkheid van de ondervertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies is door de betrokken partijen (werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties en overheid) gezamenlijk onderkend. Zo wordt dan ook met convenantafspraken, de ontwikkeling van concrete handreikingen aan besturen om van intentie tot benoeming te komen, en een publiciteitscampagne concreet vorm gegeven aan het bestrijden van deze situatie. Aan deze acties is in de pers en de onderwijsbladen veel aandacht besteed. Uit de evaluatie van het Convenant VO blijkt echter dat bij de plaatselijke besturen de convenanten nauwelijks bekend zijn, laat staan dat deze als leidraad voor benoemingsprocessen worden gehanteerd. Naar aanleiding van expertmeetings en onderzoek (Ruijs en Mientjes, 1989; Vermeulen, Vermeulen en Van Wieringen, SCO 1994; Veldhuis, Hubens en Oudejans, Regioplan, 1996, a.) kan het volgende worden opgemerkt.

– Wat het aanbod aan vacatures betreft, is de verwachting voor directeursfuncties dat de vervangingsvraag op grond van leeftijd de komende tien jaar in het primair onderwijs ligt op 845 en in het voortgezet onderwijs op ongeveer 350. Gegeven de organisatieomslag in het BVE-veld waardoor ook nieuwe managementfuncties ontstaan, is voor deze sector nog geen prognose te geven.

– Wat de werving en selectie betreft moet worden geconstateerd dat er uiteindelijk zeer weinig vrouwen worden benoemd, terwijl daarvoor te weinig objectieve redenen zijn. Mogelijk is het aanbod aan gekwalificeerde en gemotiveerde vrouwen numeriek wat kleiner dan dat aan gekwalificeerde en gemotiveerde mannen. Indien het wervings- en selectieproces gekenmerkt wordt door professionaliteit én de intentie om een vrouw te benoemen, behoeft dat kleinere numerieke aanbod van vrouwen geen belemmering te zijn om voldoende vrouwelijke kandidaten in een procedure mee te laten lopen. Met professionaliteit wordt hier bedoeld dat op basis van vooraf geformuleerde kwaliteitscriteria een systematische wervings- en selectieprocedure wordt doorlopen. Hoe minder stringent wordt gewerkt vanuit geoperationaliseerde kwaliteitscriteria, hoe meer traditionele verwachtingspatronen – vaak onbewust, bij mannen en bij vrouwen – hun invloed op het wervings- en selectieproces hebben. Dit is ook de ervaring van de wervings- en selectiebureaus Interstudie Selekt en Selekt Primair en dat beeld wordt bevestigd in de jury-rapporten ter gelegenheid van de eerste uitreiking van de Sapientia, de prijs voor vrouw en onderwijsmanagement. Vergelijkbare ervaringen rapporteert het Expertisecentrum Vrouw & Management binnen het HBO. Weinig onderwijsinstellingen beschikken nog over een draaiboek (Regioplan, 1996, b.) en ook is door bevoegde gezagsorganen zeer beperkt gebruik gemaakt van het cursusaanbod gericht op het ontwikkelen van

vaardigheden en een plan van aanpak voor scholen om een emancipatoir wervings- en selectiebeleid te voeren (Rapportage CPS, 1995).

Dit laatste geldt ook voor de stimulerende maatregelen in het kader van Toerusting en Bereikbaarheid (PO: f 10 000,- tegemoetkoming voor inschakelen deskundigheid bij de wervings- en selectieprocedure, en de regeling voor terugtrekkende mannelijke 55+ directeuren) en de additionele middelen in het kader van de ROC-vorming ter bevordering van onder meer het benoemen van een vrouw in de centrale directie.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de staatssecretaris denkt een verslag op te kunnen stellen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

In antwoord op deze vraag kan het volgende worden gemeld.

Ten eerste wordt sinds een aantal jaren de ontwikkeling van het aandeel vrouwen in leidinggevende functies van onderwijsinstellingen op de voet gevolgd. Over deze ontwikkeling wordt jaarlijks verslag gedaan in het officiële publicatieblad van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Uitleg, via de zogenoemde Thermometer Vrouw en Management. Deze activiteit zal worden voortgezet.

Ten tweede wordt met een representatieve steekproef achterhaald bij hoeveel onderwijsinstellingen er op dit moment, zonder dat de planverplichting van kracht is, een plan van aanpak beschikbaar is voor het bevorderen van het aantal vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs. Het betreft met andere woorden een «nulmeting».

Beide gegevensverzamelingen stellen de ondergetekenden in staat na verloop van tijd te kunnen vaststellen of zich een trendbreuk voordoet vanaf het moment van het van kracht worden van de wet. De beoogde trendbreuk is – indien gecorrigeerd voor fluctuaties in het vacatureaanbod per sector – een eerste indicator van de doeltreffendheid en het effect van de wet. Met behulp van aanvullend onderzoek kunnen de bevindingen worden geverifieerd en verklaard. Juist het wettelijke voorschrift biedt mogelijkheden om de inspectie een centrale rol te geven bij de evaluatie en verslaggeving van de doeltreffendheid en effectiviteit van de maatregel.

Gekozen is voor een evaluatie binnen zeven jaren na de inwerking-treding van het wetsvoorstel, omdat dit de scholen en instellingen in de gelegenheid stelt een document op te stellen en vier jaren lang het daarin verwoorde beleid in de praktijk te brengen. Het evaluatieverslag van de eerste volle planperiode levert de benodigde informatie om tot een goed oordeel over deze voorgestelde maatregel te kunnen komen. De ondergetekenden willen toezeggen dat zij na het tot stand komen van het hierboven genoemde verslag met uw Kamer in overleg zullen treden over de effectiviteit van deze maatregel en de verdere voortzetting daarvan.

De leden van de CDA-fractie vragen of er op termijn sancties zijn te voorzien voor die scholen en instellingen die hetzij niet rapporteren, hetzij de «streefdoelen» niet halen.

De ondergetekenden gaan ervan uit dat een bevoegd gezag dat voor bekostiging in aanmerking wenst te blijven komen, zich houdt aan de hem regaderende onderwijswetten. Het wetsvoorstel behelst in de onderwijswetten de verplichting op te nemen tot het opstellen van een document inzake evenredige vertegenwoordiging zolang er nog sprake is van ondervertegenwoordiging. Mocht een bevoegd gezag deze wettelijke opdracht niet naleven dan staat de ondergetekenden het instrument van de inhouding van (een deel van) de bekostiging ter beschikking; dat zal zo nodig ook daadwerkelijk worden toegepast.

Voor wat betreft het niet halen van de streefdoelen ligt het hanteren van het sanctieinstrument niet voor de hand zolang wordt geconstateerd dat bij een bevoegd gezag de intentie bestaat een beleid te voeren dat gericht is op het doel dat met dit wetsvoorstel moet worden bereikt: een meer

evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de leidinggevende functies in het onderwijs. Als echter blijkt dat wat het document verwoordt een dode letter is en een bevoegd gezag zich dus feitelijk niet houdt aan wat het zelf als beleid heeft vastgesteld, komt er een monument dat de Rijksoverheid ook hier moet concluderen dat sprake is van het niet nakomen van de bekostigingsvoorwaarden en dat er tot een bekostigingssanctie dient te worden over gegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een dergelijke voorkeursbehandeling voor vrouwen mogelijk tot rechtszaken zal leiden voor de Nederlandse dan wel de Europese rechter in verband met gelijke rechten voor mannen en vrouwen.

De gang naar de rechter is een aangelegenheid die is voorbehouden aan de justitiabelen. De ondergetekenden hebben daarop geen invloed. Ze zijn echter niet bevreesd dat deze wettelijke regeling zal leiden tot rechtsgedingen in het kader van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Het wetsvoorstel grijpt immers niet in in de benoemingsvrijheid van een bevoegd gezag. Er is in het traject sprake van twee afzonderlijk te onderscheiden fasen. Allereerst is er het voortraject, waarin een document wordt opgesteld en vervolgens is er de benoemingsfase zelf. Het wetsvoorstel stuurt enkel op het voortraject in brede zin. Het is de vrijheid van een bevoegd gezag om in het document aan te geven hoe het beleid wordt gevoerd om de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs te bevorderen. Zoals al eerder aangegeven, wordt wel de verplichting opgelegd tot het opstellen van een document: in dat document legt het bevoegd gezag het beleid vast om bij ondervertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs te komen tot evenredige vertegenwoordiging.

Het bevoegd gezag dient bij een benoeming wel rekening te houden met het door hemzelf vastgestelde beleid ten aanzien van het benoemen van leidinggevende vrouwen.

Het wetsvoorstel richt zich vooral op het niveau van de school en instelling en het bevoegd gezag. Het stimuleert dat op deze niveaus expliciet beleid wordt gevoerd, zodat het vanzelfsprekend wordt dat zowel vrouwen als mannen deel uitmaken van het management. De voorbeeldwerking van het onderwijs tegenover jongeren is hier van belang.

Overigens is zowel in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 1995 (Kamerstukken II 1995/96, 24 564, nr. 1) als bij de plenaire behandeling van het onderhavige voorstel van wet in de Tweede Kamer (Handelingen II 1995/96, pag. 4475) uitdrukkelijk stilgestaan bij de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie. Deze uitspraak betrof de interpretatie van de Richtlijn 76/207/EEG van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Hierbij is geconcludeerd dat het wetsvoorstel aan deze Richtlijn voldoet.

De leden van de CDA-fractie vragen of door de grote participatie van vrouwen in het onderwijs niet mag worden verwacht dat ook vrouwen steeds meer ambitie en steeds meer kans zullen hebben om in midden- en hoger kader te functioneren.

Het antwoord op deze vraag luidt dat dit niet het geval blijkt te zijn. Sinds jaar en dag staat het aantal vrouwen dat werkzaam is in de onderwijssector niet in verhouding tot het aantal vrouwelijke directeuren.

En zelfs waar meer dan elders grote maatschappelijke ambities bij mannen en vrouwen verwacht mogen worden, in het wetenschappelijk onderwijs, zien wij – ook in internationale vergelijking – een zeer gering

percentage vrouwelijke hoogleraren (zie hiervoor pagina 1, Noordenbos, 1994). Ondanks het grote aantal vrouwelijke promovendi stijgt het aantal vrouwelijke universitair hoofddocenten en hoogleraren niet echt. Uit onderzoek blijkt dat de positie van vrouwen binnen de universiteiten kwetsbaar is: zij bezetten vaker tijdelijke arbeidsplaatsen en stromen minder vaak door (Portegijs, 1993).

Stel dat er aanleiding zou zijn de verwachting te delen zoals de leden van de CDA-fractie deze verwoorden, hetgeen dus niet het geval is, dan nog zal voor het wetenschappelijk onderwijs evenals voor de andere onderwijssectoren gelden dat het – zonder stimulerend beleid – te lang zal duren voordat de ondervertegenwoordiging fors zal zijn teruggelopen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waarom de streefcijfers niet in het wetsvoorstel zijn vastgelegd.

De beoogde streefcijfers zijn cijfers die betrekking hebben op de specifieke situatie van de school of scholen, respectievelijk instelling of instellingen van het bevoegd gezag waarop ze van toepassing dienen te zijn. Het is aan het bevoegd gezag zich te bezinnen op de hoogte van het gekozen streefcijfer. Over deze keuze dient het bevoegd gezag maatschappelijke verantwoording af te leggen. Wel wordt een macro-ambitie geformuleerd (in de jaarlijkse Thermometer Vrouw en management, gepubliceerd in Uitleg), die is gebaseerd op een groei van 1,5% per jaar. Deze 1,5% is ontleend aan het «Vervolgbeleid Positieve Actie voor Vrouwen 1991–1995» en wordt ook toegepast voor de jaarlijkse toename voor hogere functies bij de Rijksoverheid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het tijdvak waarvan sprake is nader is gespecificeerd.

Het wordt aan het bevoegd gezag van een school of instelling zelf overgelaten om te bepalen welke streefcijfers binnen welk tijdvak worden aangehouden om deelname van vrouwen in leidinggevende functies te bevorderen. Richtsnoer daarbij zijn wel de landelijke cijfers voor de betreffende onderwijssector. Zolang het percentage niet wordt gehaald dat op de desbetreffende sector betrekking heeft, dient een bevoegd gezag elke vier jaar een document op te stellen waarin verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid en de visie wordt vastgelegd voor de komende vier jaar.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vragen of de staatssecretaris het ermee eens is dat twee argumentaties noodzakelijk zijn ter verdediging van het wetsvoorstel, maar dat beide gedachtegangen tevens met elkaar strijdig zijn. Het betreft, aldus deze leden, enerzijds het betoog dat de voorgestelde wet een effectief middel is om besturen van scholen en instellingen ertoe te dwingen meer vrouwen te benoemen in leidinggevende posities en anderzijds het betoog dat de benoemingsvrijheid van het bevoegde gezag niet wordt aangetast, omdat de voorgestelde wet geen dwang uitoefent.

De ondergetekenden achten deze beschrijving van het wetsvoorstel onvoldoende genuanceerd en dientengevolge onjuist. Er is naar het oordeel van de ondergetekenden dan ook geen sprake van onderling tegenstrijdige argumentaties. Het wetsvoorstel voorziet immers in het voorschrift dat ingeval van ondervertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies het bevoegd gezag zich rekenschap geeft van zijn mogelijke bijdrage aan het streven tot een meer evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs te komen, zich ter zake een eigen doel stelt en dat doel ook met de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk nastreeft. Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van GroenLinks al is benadrukt,

wordt de autonomie van de school of instelling daarbij gerespecteerd: het gaat om een eigen invulling van het gevraagde document, om eigen keuzen.

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

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