

Vergaderjaar 2011–2012

32 396

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met de versterking van de positie van personeel dat is belast met het geven van onderwijs

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 10 oktober 2011

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opnieuw danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het nader verslag als uitgangspunt genomen.

I ALGEMEEN

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie stellen nog een aantal vragen. Zo vragen zij of onbevoegde leraren of leraren die bevoegd zijn voor het geven van een vak, maar tevens lesgeven in een ander vak, een onderwijskundig en kwalitatief inhoudelijke invulling kunnen geven aan het gegeven onderwijs. Zij verzoeken tevens aan dit vraagstuk aandacht te besteden in de professionaliseringsagenda.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de leraar de ruimte te geven die hij behoeft. Vanzelfsprekend gaat het dan om leraren die op basis van de wet benoemd mogen zijn. Daartoe horen ook leraren die, doorgaans alleen tijdelijk, mogen worden belast met werkzaamheden waarvoor zij nog niet bevoegd zijn. Er is geen reden om het wetsvoorstel op hen niet van toepassing te laten zijn. In het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!» ben ik nader ingaan op de actie die wordt ondernomen om onbevoegdheid in het voortgezet onderwijs terug te dringen.

Verder willen deze leden weten hoe de regering aankijkt tegen de al dan niet vermeende inperking van de professionele ruimte van leraren in het middelbaar beroepsonderwijs onder meer vanwege de inspraak van het bedrijfsleven in de inrichting van opleidingen.

De leden van de SP-fractie stellen een vergelijkbare vraag.

Van een inperking van de professionele ruimte is naar mijn mening geen sprake. Afstemming met het bedrijfsleven over de inhoud van het middelbaar beroepsonderwijs («het wat») is vanzelfsprekend gezien de

noodzakelijke aansluiting van de opleiding op de behoeften van het veld waarin de deelnemers werkzaam zullen zijn. Vandaar dat het bedrijfsleven vertegenwoordigd is in de paritaire commissies bij de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven die de voorstellen voor de kwalificatiedossiers doen. De kwalificatiedossiers zijn een kader voor de inhoud van het onderwijs. Bij de vertaling van de kwalificatiedossiers naar de opleidingsprogramma's hebben de teams zeggenschap via de afspraken in de, ook in het professioneel statuut voorziene, regeling voor het werkoverleg. Het is vanzelfsprekend dat het bedrijfsleven weer wel meepraat als het gaat om de invulling van de beroepspraktijkvorming binnen het opleidingsprogramma.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of de regering bereid is het wetsvoorstel substantieel te wijzigen nu tijdens de hoorzitting in de Tweede Kamer door wetenschappers werd aangegeven dat het wetsvoorstel weinig zal veranderen aan de zeggenschap van leraren en de leraren aangaven dat dit op zijn best een aardig begin is.

De leden van de fracties van CDA en GroenLinks stellen vergelijkbare vragen.

In de brief die ik u tegelijk met deze nota heb gezonden, heb ik aangegeven welke concretisering mogelijk zijn in het wetsvoorstel naar aanleiding van de vragen in het verslag en uw hoorzitting met belanghebbenden uit het veld. Kortheidshalve verwijs ik hiervoor naar bedoelde brief.

Tevens willen deze leden weten hoe de regering het gegeven duidt dat de werkgevers vinden dat er geen problemen zijn met de zeggenschap van leraren, terwijl de regering, wetenschappers en werknemers wel behoefte hebben aan een wettelijke versterking van de positie van leraren.

Naar mijn mening moet zeggenschap gebaseerd zijn op goede afspraken tussen werkgever en werknemers. Als werkgevers menen dat er geen probleem is met de zeggenschap en werknemers menen dat er behoefte is aan wettelijke verankering, dan is er dus alle aanleiding om wettelijk voor te schrijven dat de werkgever met zijn werknemers afspraken maakt. Het wetsvoorstel beoogt dat te bereiken. Niet meer en niet minder.

Vervolgens vragen deze leden of de regering een garantie geeft dat de cijfers met betrekking tot de invloed van leraren, zoals die zijn opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag, verbeteren en wat het streven voor de toekomst is: over drie jaar en over vijf jaar. Datzelfde vragen zij voor de 16 percentages over formeel vastgelegde zeggenschap zoals aangegeven op pagina drie van de nota naar aanleiding van het verslag. Ik kan op dit punt geen garanties geven. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de leraren om na het maken van de afspraken over de wijze waarop de zeggenschap van de leraar in de school wordt georganiseerd en geconcretiseerd, de mogelijkheden om invloed uit te oefenen ook daadwerkelijk te benutten. Ik acht het niet zinvol streefcijfers vast te leggen voor de zeggenschap van leraren over de op bedoelde pagina 3 genoemde aspecten van zijn werk. Wél ben ik van plan op termijn opnieuw te laten onderzoeken hoe het gesteld is met de zeggenschap van de leraar.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering het voorstel verder te preciseren. Deze leden vragen in hoeverre de toegevoegde waarde lijdt onder de vaagheid van het wetsvoorstel.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de vraag waarin de meerwaarde van het wetsvoorstel ligt boven de bestaande instemmings-

bevoegdheid van de medezeggenschapsraad ten aanzien van de vaststelling van het schoolplan.

Mijns inziens moet in dit opzicht niet worden gesproken in termen van meerwaarde van zeggenschap ten opzichte van medezeggenschap. Zeggenschap betreft (relatieve) autonomie en medezeggenschap betreft inspraak of advies betreffende voorgenomen besluiten van het bevoegd gezag. De professionele ruimte betreft zeggenschap die past bij beroepsbeoefening door teams van hoogopgeleide professionals, die – onder meer binnen de schoolkaders – relatief autonoom moeten kunnen opereren. Voor die onderwijsinstellingen waar die ruimte nog niet bestaat, zal dit wetsvoorstel zeker meerwaarde hebben. Het spreekt vanzelf dat er in de onderwijsorganisatie wel draagvlak moet zijn voor de afspraken die worden gemaakt over de wijze waarop de zeggenschap wordt georganiseerd en geconcretiseerd. Die set van afspraken zal onderwerp zijn van instemming van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad respectievelijk de ondernemingsraad. Het is wenselijk dat in het team ook (meer) een professionele dialoog plaatsvindt over het onderwijs. Daartoe strekt dit wetsvoorstel.

2. Het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs heeft meegewogen bij het schrijven van het wetsvoorstel.

Met de gekozen formulering van het wetsvoorstel wordt optimaal ruimte geboden om in te spelen op verschillen tussen en vooral ook binnen sectoren. Daarmee wordt naadloos aangesloten op de afspraak in de convenanten LeerKracht van Nederland, waarin evenmin onderscheid is gemaakt naar sectoren.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag wat, in het licht van de reeds veelvuldige overleggen in het primair onderwijs, de meerwaarde van het wetsvoorstel is voor specifiek dat onderwijs.

Ik acht het wenselijk dat in het team een professionele dialoog plaatsvindt over het onderwijs, daartoe strekt dit wetsvoorstel. Als scholen al opereren op de wijze die met dit wetsvoorstel wordt beoogd dan is er geen sprake van extra overleg naast de bestaande overleggen. Op het element «meerwaarde» is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de SGP-fractie in paragraaf 1.

Tevens vragen deze leden naar de meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van de ontwikkelingen rond het professioneel statuut om de positie van de leraar in het geheel te versterken in samenspraak met het management. Wat is de meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van de ontwikkeling in het mbo, dat inmiddels een professioneel statuut kent, waarin een regeling voor het werkoverleg kan worden opgenomen, zo vragen zij.

Een professioneel statuut is een afspraak tussen sociale partners in de sector, een afspraak die zij desgewenst kunnen wijzigen of ongedaan maken. Het wetsvoorstel daarentegen zorgt voor een duurzame borging van de professionele ruimte van de leraar in de specifieke school en bindt dus die school. De school kan zich, zo hij dat wil, laten inspireren door de afspraken die op sectorniveau (in het professioneel statuut) zijn gemaakt. Daarnaast biedt opname in de sectorwetten concrete aangrijpingspunten voor de inspectie voor het toezicht op het leraarschap.

Tevens vragen deze leden in welke zin het wetsvoorstel bijdraagt aan de noodzakelijke professionalisering van de leraar en van het personeels- en kwaliteitsbeleid van de schoolleiding/bestuur.

Het wetsvoorstel draagt als zodanig niet direct bij aan professionalisering van de leraar. Een steviger positie van de leraar bij het ontwerpen en uitvoeren van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid veronderstelt echter wel dat de leraar ook invloed heeft op de vraag welke bekwaamheid voor die uitvoering van hem mag worden verwacht en veronderstelt dat hij die bekwaamheid verwerft en onderhoudt. Ik verwijs op dit punt naar mijn eerder bedoelde brief.

Ook vragen de leden van genoemde fractie een reactie op de stelling dat het wetsvoorstel niet meer is dan een procedureafpraak waarbij het bestuur/gezag uiteindelijk toch de doorslag geeft. Ik vind het betekenisvol dat er afspraken worden gemaakt. Het gebruik van het woord afspraak impliceert dat ten minste twee partijen zijn betrokken bij het maken ervan. Het wetsvoorstel schrijft voor dat een dergelijke afspraak moet worden gemaakt en door het bevoegd gezag moet worden vastgelegd na instemming van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad/ondernemingsraad. Ik ga er van uit dat in een professionele organisatie evenwichtige afspraken kunnen worden vastgelegd die draagvlak hebben bij alle relevante partijen.

Met verwijzing naar de Commissie Dijsselbloem vragen de leden of kan worden onderbouwd waarom interventie van de overheid op dit punt gewenst is en waarom wetgeving daartoe een geschikt middel is. Dit wetsvoorstel draagt er aan bij dat partijen in de school met elkaar in gesprek gaan over wat iedere partij tot zijn of haar professionele autonomie vindt behoren. Vervolgens maken die partijen afspraken over de wijze waarop in de school wordt georganiseerd en geconcretiseerd dat de leraren over professionele autonomie beschikken. Omdat dat niet op iedere school vanzelf gaat, is wetgeving een geschikt middel om te verplichten tot het maken van afspraken. Maar die afspraken zelf kunnen alleen door partijen in de school zelf worden gerealiseerd.

In welke zin draagt dit procedurevoorstel bij tot een werkelijke dialoog in de school over professionaliteit, zo willen deze leden weten. Zij voegen daaraan de vraag toe waarom in dit wetsvoorstel de raden van toezicht onvermeld blijven en welke verantwoordelijkheid de raden dragen in het professionaliseren van management en leraren. Het voorschrift dat er afspraken worden gemaakt over zeggenschap van de leraar creëert de randvoorwaarden voor de dialoog over professionaliteit. De kwaliteit van die dialoog wordt bepaald door de betrokkenen in de school. Overigens ziet het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!» onder meer op de verdere professionalisering van de schoolorganisatie. De Raden van Toezicht zijn in dit kader niet vermeld, omdat daarvoor geen aanleiding is. Het wetsvoorstel laat de formele taken en bevoegdheden van de raad van toezicht ongemoeid. Een van de taken is echter het houden van de toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften en dat impliceert dus ook toezicht op naleving van het onderhavige wettelijke voorschrift.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of de regering kan aangeven op welke wijze de implementatie van het wetsvoorstel is voorzien. Ik ben in gesprek met de beroepsgroep van onderwijspersoneel (Onderwijscoöperatie i.o.) over de bijdrage die deze kan leveren aan de implementatie. De Onderwijscoöperatie i.o. zal daarvoor een voorstel aan OCW doen.

Ook vragen deze leden hoe de regering de professionele statuten ziet in relatie tot het wetsvoorstel en in relatie tot het doel van het wetsvoorstel.

Het professioneel statuut is een afspraak op sectorniveau. Het wetsvoorstel schrijft voor dat op het niveau van de onderwijsinstelling afspraken worden gemaakt. Het is zeker denkbaar dat de afspraken over een professioneel statuut op sectorniveau een goede basis zijn voor de afspraken op schoolniveau.

Op welke wijze draagt het onderhavige wetsvoorstel bij tot een verbetering van de relatie tussen bevoegd gezag en het onderwijsteam als geheel, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel impliceert dat partijen met elkaar in gesprek gaan over wat men tot de professionele autonomie van de leraar vindt behoren. Vervolgens maken partijen afspraken over de wijze waarop in de school wordt georganiseerd en geconcretiseerd dat de leraren over professionele autonomie beschikken. Zowel het voeren van dit gesprek als het vastleggen van de uitkomsten daarvan dragen bij aan een verbetering van de relatie tussen bevoegd gezag en het onderwijsteam.

De ultieme vraag die voortdurend bij de bespreking van dit wetsvoorstel op tafel ligt is, zo merken deze leden op, hoe wordt voorkomen dat de wet een papieren tijger wordt?

De inspectie gaat toezien op de kwaliteit van het onderwijspersoneel. De professionele ruimte van de leraar is een van de aspecten waarnaar de inspectie in dat kader zal kijken. Voor de wijze waarop de implementatie wordt ondersteund, verwijs ik naar de beantwoording van een eerdere vraag van deze leden.

Aansluitend stellen zij de vraag waarom geen ondergrens kan worden aangegeven.

Het stellen van een ondergrens voor de zeggenschap is naar mijn mening onnodig beperkend. Vooral omdat dat het risico met zich meebrengt dat die ondergrens gaat fungeren als een bovengrens, een maximum voor de zeggenschap van de leraar. Ik acht het stellen van een ondergrens om die reden ongewenst.

Vervolgens informeren zij of er nu geen afdoende instrumenten voorhanden zijn om het gewenste overleg vorm te geven en of dit wetsvoorstel strikt noodzakelijk is om de gewenste versterking van de positie van de leraar in school vorm te geven.

Het doel van het wetsvoorstel is niet het introduceren van overleg, maar het versterken van de positie van de leraar. Het voorgestelde overleg is daarvoor een instrument. Daarom schrijft het wetsvoorstel voor dat er overleg moet plaatsvinden, maar niet hoe dat overleg vorm dient te krijgen. Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat de leraren de professionele ruimte hebben die bij hun vak behoort: zeggenschap over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid op de school. Om daar op een goede manier uitvoering aan te kunnen geven is het van belang dat er heldere afspraken zijn over de wijze waarop de zeggenschap van de leraren in de school wordt georganiseerd en geconcretiseerd. Het wetsvoorstel strekt ertoe dat die afspraken worden gemaakt. Dit wetsvoorstel is, in samenhang met de maatregelen uit het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!», een belangrijke voorwaarde om de gewenste versterking te realiseren.

In hoeverre, zo vragen deze leden, wordt de ontwikkeling van de beroepsgroep gediend met dit wetsvoorstel. Zijn de ontwikkelingen die op dit moment gaande zijn ten aanzien van medezeggenschap op scholen, de ontwikkeling van professionele statuten en de wet goed bestuur niet net zo effectief in het bieden van een kader waarbinnen de leraar zijn positie kan versterken, zo merken zij op.

Naar mijn mening is de ontwikkeling van de beroepsgroep van groot belang. Onderhavig wetsvoorstel draagt bij aan de ontwikkeling van het onderwijsteam in de school en in het verlengde daarvan de kwaliteit van het onderwijs; dat is het doel van het wetsvoorstel. Doel is niet om direct bij te dragen aan de ontwikkeling van de beroepsgroep als geheel, maar het kan wel degelijk een positief bijeffect zijn. Overigens zal de Onderwijscoöperatie i.o. de implementatie van het wetsvoorstel ondersteunen door haar expertise aan leraren beschikbaar te stellen bij het maken van afspraken en het uitoefenen van zeggenschap. Het gaat er niet om of het een effectiever is dan het ander. Het gaat erom dat een aantal ontwikkelingen tezamen bijdraagt aan de versterking van de positie van de leraar in het kader van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid. De andere door de leden genoemde instrumenten nemen het bevoegd gezag als vertrekpunt, dit wetsvoorstel stelt de leraar centraal.

Is de uitvoeringspraktijk toch niet gebaat bij een nadere precisering, zo vragen de leden.

Op dit punt is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie in paragraaf 1.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het beeld is ontstaan dat het wetsvoorstel meer een signaalwerking heeft dan dat het feitelijk iets doet in de praktijk, dan wel dat daarvoor andere middelen zijn of nodig zijn. Zij koppelen hieraan de vraag of de regering die visie deelt en zo niet, waarom niet. De leden van de GroenLinks-fractie stellen een soortgelijke vraag.

Dat ik die visie niet deel, blijkt uit de beantwoording van voorgaande vragen. Het wetsvoorstel geeft leraren zeggenschap over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid in de school. Binnen de school moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop die zeggenschap invulling krijgt. Het moeten maken van die afspraken leidt ertoe dat er in elk geval een proces in gang wordt gezet in de school. Voor het overige wil ik verwijzen naar mijn met deze nota meegezonden brief.

Ook zien deze leden graag een uitgebreidere toelichting tegemoet wat dit wetsvoorstel toevoegt aan de invloed van leraren op de door hen te behalen resultaten en activiteiten in welk geval het stimulerend is een beloning te koppelen aan deze prestaties. Is het niet zo dat leraren nu ook al invloed hierop hebben, zo vragen zij, en zal dit in de nabije toekomst niet ook meer dan nu het geval is, zichtbaar worden gemaakt in de leeropbrengsten en referentieniveaus.

Het wetsvoorstel beoogt de positie van de leraar te versterken door voor te schrijven dat afspraken worden gemaakt over de zeggenschap die de leraar heeft op het terrein van de uitoefening van zijn eigen beroep. Niet meer en niet minder. De ervaring is in het algemeen dat als een beroepsbeoefenaar relatief autonoom kan opereren, hij zich verder kan bekwamen in het vak. Als er duidelijke en gedragen doelen zijn waarmee men zich verbonden voelt, heeft dat een positief effect op zijn motivatie en verantwoordelijkheid. Daarnaast, maar daartoe strekt dit wetsvoorstel niet, zet dit kabinet experimenten op het terrein van prestatiebeloning in gang. Daarop is ingegaan in het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!». Bij die experimenten staat de vraag centraal welke vormen van prestatiebeloning wel en niet werken, en waarom dat zo is. De gedachte bij prestatiebeloning is dat het een proces op school in gang kan zetten waarbij leraren worden uitgedaagd om op basis van duidelijke en gedragen doelstellingen het beste uit zichzelf te halen. In dat opzicht is het vergelijkbaar met het voorliggende wetsvoorstel. Ik verwacht dat als de leraar zelf meer aan het stuur zit hij ook zelf meer in de hand heeft dat hij bereikt wat hij wil bereiken, namelijk goede leeropbrengsten.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de stelling van de bijzonder hoogleraar onderwijsrecht, Erasmus School of Law Rotterdam dat «inzake toetsing/beoordeling de marge voor docenten beperkter lijkt te worden».

Het is altijd duidelijk geweest dat professionele ruimte een ruimte is in de school en binnen kaders, zoals onder meer neergelegd in regelgeving. Wijzigingen in dat verband kunnen dus ook invloed hebben op die ruimte. Het onderhavig voorstel zelf perkt de ruimte op geen enkele wijze in.

Ook willen deze leden weten wat de regering vindt van het voorstel van de bedoelde hoogleraar om de leraar/het team ook juridisch eindverantwoordelijk te maken, door de leraar ook gedelegeerde bevoegdheden van het bevoegd gezag te geven.

Bedoeld commentaar bevat naar mijn mening geen pleidooi om de leraar/het team ook juridisch eindverantwoordelijk te maken. In het commentaar wordt gewezen op het feit dat in dat geval de leraar gedelegeerde bevoegdheden moet krijgen. In het wetsvoorstel is die keuze niet aan de orde. Op het niveau van de school worden afspraken gemaakt. Het spreekt voor zich dat de partners die die afspraken maken de verantwoordelijkheid dragen die daarbij past. Dat wil zeggen dat de leraar verantwoording aflegt aan het bevoegd gezag en het bevoegd gezag te allen tijde juridisch aanspreekbaar is voor die zaken waarvoor het ook nu al aanspreekbaar is.

Zij stellen vervolgens de vraag of ook met dit wetsvoorstel een initiatief van bijvoorbeeld een groep leraren in de onderbouw havo kan sneuvelen als de medezeggenschapsraad het er niet mee eens is. En zo ja, hoe zich dit verhoudt met het uitgangspunt dat lerarenteams meer zeggenschap krijgen.

De medezeggenschap heeft via instemmings- en adviesrecht een rol bij de door het bevoegd gezag vast te stellen kaders waarbinnen de zeggenschap van de leraren zich afspeelt én bij de vaststelling van de regeling voor het werkoverleg die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. De leraren hebben binnen die kaders zeggenschap over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig beleid. Alleen indien de leraren zich bij de invulling van die zeggenschap op terreinen zouden willen begeven waarover in de wet is vastgelegd dat de medezeggenschap daar een instemmings- of adviesrecht op heeft, kan de medezeggenschap die initiatieven van leraren blokkeren.

Vervolgens vragen deze leden of de regering de tekortkoming van dit wetsvoorstel deelt aangezien zij niet in een «rem» op verdere harmonisatie van beleid op schools niveau voorziet. Kan dit leiden tot nieuwe begrenzingsen, zonder dat het «team» zich daartegen kan verzetten, zo vragen zij. Tevens informeren zij hoe de regering staat tegenover het idee dat het subsidiariteitsbeginsel moet worden opgenomen in het wetsvoorstel, zodat beslissingen op een zo laag mogelijk niveau worden genomen.

Naar mijn mening is geen sprake van een tekortkoming. Het wetsvoorstel heeft geen doelstelling op het terrein van (het tegengaan van) beleid op schoolniveau. Wanneer beleid op schoolniveau met een grote betrokkenheid van leraren tot stand is gekomen, hoeft dit niet ten koste te gaan van de professionele ruimte van de leraren. Juist op het vergroten van de zeggenschap van die leraren is dit onderhavige wetsvoorstel gericht. Het wetsvoorstel legt, binnen de in de school overeengekomen kaders, de zeggenschap over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid bij de leraren. Het subsidiariteitsbeginsel gaat daar ook van uit. Het gaat erom dat beslissingen worden genomen op dat niveau waarop dat betekenisvol kan gebeuren. Dat kan betekenen dat over een onderwijsprogramma van een leerjaar wordt besloten op het niveau van

het team dat lesgeeft in dat leerjaar, terwijl de concrete aanpak van een onderdeel daarvan op een ander niveau, bijvoorbeeld een vakgroep, wordt belegd.

De leden stellen tevens de vraag hoe de positie en de zeggenschap wordt vergroot van de mbo-docent die tijdens de hoorzitting in de Tweede Kamer betoogde dat docenten ook veel wordt opgelegd van buiten de school.

De positie en zeggenschap van de mbo-docent verschilt op twee punten van de positie van leraren/docenten in andere sectoren. Het eerste punt is dat in het beroepsonderwijs al sprake is van een professioneel statuut. Het tweede punt is dat partijen uit de arbeidsmarkt waarvoor wordt opgeleid invloed hebben op de kwalificatiedossiers. Op beide punten ben ik eerder in deze nota naar aanleiding van het nader verslag ingegaan.

Hoe krijgt de individuele leraar of lerarenteams invloed op de invoering van het competentiegericht onderwijs in het mbo, zo vragen deze leden, en hoe wordt met dit wetsvoorstel de zeggenschap over de kwalificatiedossiers vergroot.

Als het wetsvoorstel inzake de beroepsgerichte kwalificatiestructuur (Kamerstukken 32 316) in werking zal zijn getreden, zal het instellingen niet meer vrijstaan om te kiezen voor voortzetting van eindtermgerichte opleidingen, maar moeten de instellingen de opleidingen vormgeven op basis van kwalificatiedossiers. De leraar heeft zeggenschap over hoe het onderwijs – binnen de organisatorische en beleidsmatige kaders van de instelling – vervolgens wordt ingericht om op te leiden tot die kwalificaties. De individuele leraar of het individuele lerarenteam heeft geen zeggenschap over kwalificatiedossiers; daarin brengt dit wetsvoorstel geen verandering. Wel wordt nog opgemerkt dat bij amendement in het wetsvoorstel inzake de beroepsgerichte kwalificatiestructuur is ingevoegd dat in elke paritaire commissie ten minste een of meer leraren zitting hebben.

Deze leden merken op dat zij enige tegenstrijdigheid zien in de nota naar aanleiding van het verslag. Waarom is er geen behoefte aan verdergaande wettelijke inspraakregelingen, maar wordt wel gesteld dat de leraar een sterkere positie en meer zeggenschap nodig heeft, zo vragen zij.

Het wetsvoorstel is er duidelijk over dat er afspraken moeten zijn over de wijze waarop in de school wordt georganiseerd en geconcretiseerd dat de leraar zeggenschap heeft. Het wetsvoorstel bepaalt niet hoe die afspraken eruit moeten zien, omdat die invulling alleen op het niveau van de school kan worden gerealiseerd.

Vervolgens stellen deze leden de vraag of de regering de vrees deelt dat er een overlegcircuit wordt opgesteld, zonder dat de leraar een sterkere positie en meer zeggenschap krijgt. Wat is de garantie dat er op scholen daadwerkelijk een sterkere positie en meer zeggenschap voor leraren komt, zo vragen zij.

Die vrees wordt niet gedeeld. Het wetsvoorstel verplicht niet tot een overlegcircuit. Er moeten goede afspraken worden gemaakt over wie binnen welke kaders met welke onderwerpen aan de slag gaat. Dan gaat het dus om meer zeggenschap voor de leraren. Het bevoegd gezag en leraren moeten afspreken hoe men daar in praktische zin in de school uitvoering aan geeft. Ik ga er van uit dat de partijen in de school professioneel genoeg zijn om daarvoor een werkwijze af te spreken die op efficiënte en inspirerende wijze leidt tot een goede samenwerking tussen professionals die zich sterk maken voor goed onderwijs aan de leerlingen. Het wetsvoorstel brengt leraren nadrukkelijk in positie om die zeggenschap te verkrijgen. Of zij die zeggenschap in de praktijk ook daadwerkelijk benutten, hebben zij in belangrijke mate zelf in de hand.

Hoe is de belofte dat de positie van de leraar opnieuw wordt onderzocht naar aanleiding van een al eerder uitgevoerde nulmeting een garantie dat er geen papieren tijger wordt gevormd nu er geen minimumnormen voor inspraak worden vastgelegd, zo vragen zij. Dat er over enige jaren een vervolgonderzoek zal worden gedaan leidt als zodanig niet tot garanties waar deze leden om vragen. Het onderzoek zal wel de praktijk inzichtelijk maken en daarmee bijdragen aan het gesprek over die praktijk.

Bij welke feitelijke en meetbare situatie zijn aanvullende maatregelen nodig, zo willen deze leden weten. Kan dit worden aangegeven per onderwijssector, zo vragen zij.

Naar mijn mening is het niet verstandig om op voorhand vast te stellen wanneer aanvullende maatregelen nodig zijn en wie die maatregelen dan zou moeten nemen. Als de resultaten uit een volgende meting beschikbaar zijn, zal ik over die resultaten met sociale partners in gesprek gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen de vraag wat de verhouding is tussen de zeggenschap van leraren op onderwijskundig en kwaliteitsbeleid met de bevoegdheden van het schoolbestuur. Deze leden informeren of de regering bereid is om een scherpere begrenzing aan te geven tussen de taken die in eerste instantie tot de zeggenschap van de leraar behoren en die in eerste instantie bij het schoolbestuur of een andere instantie liggen.

Op grond van de wettelijke bepalingen is het bevoegd gezag eindverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Om die reden is dat bevoegd gezag dan ook nadrukkelijk partij in de afspraken met het onderwijspersoneel over de wijze waarop de zeggenschap van de leraar in de school wordt georganiseerd en geconcretiseerd. Het bevoegd gezag stelt de kaders waarbinnen de professionele ruimte van de leraren zich beweegt. Dit gebeurt via de vaststelling (in voorkomend geval na instemming van de medezeggenschap) van beleidsdocumenten zoals het schoolplan, de schoolgids en de begroting. Dat de leraar binnen die kaders over professionele ruimte beschikt, past bij de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de gang van zaken op de school. De bij deze nota gevoegde brief met eventuele wijzigingen in het wetsvoorstel bevat onder meer een nadere aanduiding van die zaken waar de leraren in elk geval over gaan. Het wetsvoorstel doet niets af aan de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

De leden van genoemde fractie merken op dat in de nota naar aanleiding van het verslag valt te lezen: «Het is overgelaten aan partijen in de school binnen welke kaders leraren zeggenschap hebben over het curriculum, leermiddelen, de (wijze van) beoordeling etc.» Zij koppelen hieraan de vraag of dit betekent dat leraren zeggenschap krijgen over voornoemde zaken en slechts met andere partijen moeten afspreken hoe dit vorm te geven. En als dat het geval is, waarom deze onderwerpen dan niet expliciet worden genoemd in het wetsvoorstel.

Leraren hebben inderdaad binnen de vastgestelde kaders de zeggenschap over deze zaken. Naar aanleiding van signalen uit de kamer en uit het veld heb ik in de bij deze nota meegezonden brief aangegeven welke concretisering mogelijk zijn.

De leden vragen zich af of niet meer moet worden gedaan om leraren bij het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid te betrekken. In dit verband vragen zij of de regering in overweging kan nemen om de vrijblijvendheid in te perken.

Naar mijn mening is er geen sprake van vrijblijvendheid aangezien het wetsvoorstel de verplichting oplegt om afspraken te maken over de zeggenschap van de leraren. Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat de leraar een professional is die intrinsiek gemotiveerd is om zijn

professionele ruimte te benutten. Introductie van instrumenten als het lerarenregister en de lerarenbeurs stimuleren verdere professionele ontwikkeling van leraren en vergroten het «professional zijn» van leraren als bedoeld in de vorige zin. Dit geldt ook voor de maatregelen uit het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!», zoals bijvoorbeeld peer review en beter HRM-beleid.

Ook willen deze leden graag weten of de zeggenschap die het groepsverband, bijvoorbeeld het lerarenteam, verwerft, ten koste gaat van de ruimte die leraren per vakgebied op dit moment genieten.

Het is aan partijen in de school om concrete afspraken te maken over hoe zij de zeggenschap in de school organiseren en concretiseren. Ik ga er van uit dat daaraan een invulling wordt gegeven die recht doet aan de benodigde professionele ruimte van de diverse groepen van docenten. Overigens kan het begrip team diverse invullingen krijgen afhankelijk van de in de school gekozen organisatorische eenheden, zoals bijvoorbeeld vakgroep, onderbouw, bovenbouw of – zoals in het mbo – onderwijsteams.

Kan dit wetsvoorstel ten koste gaan van de ruimte die leraren op dit moment zelf genieten met betrekking tot de invulling van hun les, zo vragen deze leden.

Uit de uitvoering van de afspraken die het lerarenteam met het bevoegd gezag maakt kan voortvloeien dat zijn individuele ruimte wordt ingeperkt. De leraar is echter zelf partij bij het maken van die afspraken en heeft daar zodoende invloed op.

Tenslotte vragen deze leden of het wetsvoorstel concrete veranderingen kan bewerkstelligen in de staande praktijk nu dit wetsvoorstel geen minimum en maximum eisen beoogt te stellen aan de mate van zeggenschap.

Op deze vraag is reeds ingegaan bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op het onderscheid tussen zeggenschap en medezeggenschap, met name het voorbeeld dat de regering noemt met betrekking tot de wijziging en concretisering van de onderwijskundige doelstelling. Zij veronderstellen dat de instemmingsbevoegdheid ten aanzien van de vaststelling van het schoolplan juist een vorm van zeggenschap met betrekking tot de concretisering van de onderwijskundige doelstelling is. Deze leden vragen in dat licht wat het wetsvoorstel toevoegt aan de bestaande bevoegdheden. De leden vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft zich te richten op het vastleggen van de meer expliciete wettelijke opdracht aan het bevoegd gezag om recht te doen aan de deskundigheid van de leraar, zoals bijvoorbeeld ook in het preadvies van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht wordt geopperd.

Medezeggenschap geeft de bevoegdheid om in te stemmen met of te adviseren over hetgeen een andere partij als voorgenomen besluit voorlegt. In het geval van zeggenschap is er geen sprake van een voorgenomen besluit van een andere partij, maar gaat het initiatief uit van de leraren zelf. Met dit wetsvoorstel wordt de zeggenschap over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid expliciet bij de leraren belegd. Hiermee wordt het belang onderstreept dat recht wordt gedaan aan de deskundigheid van de leraar. Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag afspraken te maken over de wijze waarop dat in de school wordt georganiseerd en geconcretiseerd.

Zij vragen eveneens om een reactie op het alternatief zoals dat voorheen in de Wet op het basisonderwijs te vinden was, namelijk dat het bevoegd

gezag het schoolwerkplan op voorstel van het onderwijzend personeel opstelt. Deze leden vragen of met bedoeld alternatief de gedeeltelijke overlap in het wetsvoorstel tussen medezeggenschap en zeggenschap adequaat kan worden vermeden.

Niets staat er aan in de weg dat de verplichting om afspraken te maken over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid wordt ingevuld op de wijze die vroeger gold ten aanzien van het schoolwerkplan in de Wet op het basisonderwijs. Integendeel, het lijkt een heel logische invulling van het maken van die afspraken. Leraren zullen niet zonder «intern» vooroverleg het overleg met het bevoegd gezag aangaan. Hun opvattingen zullen zij inbrengen in dat overleg. Dat kan in de vorm van een concreet voorstel.

De leden van genoemde fractie constateren dat vrijwel alle leraren voldoende zeggenschap ervaren met betrekking tot het directe onderwijsproces in de klas, zodat het wetsvoorstel wat betreft het belangrijkste deel van het onderwijsproces kennelijk weinig toevoegt. Van een afnemend gevoel van zeggenschap is sprake wanneer het onderdelen als het leerlingvolgsysteem betreft. Deze leden vragen of juist zulke onderdelen echter niet meer in de sfeer van medezeggenschap dan zeggenschap vallen. De leden vragen tevens in welke mate de zeggenschap van leraren ook de visie op onderwijsconcepten betreft. Kunnen meerdere leraren in overleg besluiten om bijvoorbeeld een meer klassikale invulling aan het competentiegericht onderwijs te geven dan de instelling beoogt, zo vragen de leden.

Het is aan partijen in de school om desgewenst af te spreken dat de leraren ook zeggenschap hebben over het leerlingvolgsysteem. Het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid omvat onder meer de wijze waarop de lesstof wordt aangeboden en de middelen die daarbij worden gebruikt. Dat is geen onbegrensde zeggenschap, maar zeggenschap binnen kaders zoals de Grondwet, kwalificatiedossiers en in de school afgesproken kaders (bijvoorbeeld het schoolplan) en de onderwijskundige doelstellingen en visie van de school – o.a. op onderwijsconcepten – zoals vastgelegd in de statuten van de school.

3. Raakvlakken met andere wettelijke regelingen

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de verhouding is tussen dit wetsvoorstel en het aanhangige voorstel tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht.

In het aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht wordt bepaald dat het toezicht mede betrekking heeft op de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Hieronder wordt tevens begrepen de bekwaamheid van leraren. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de positie van de leraar te versterken, hetgeen de kwaliteit van het onderwijs ten goede zal komen. De leraar is immers bij uitstek deskundig als het gaat om didactische vaardigheden en vakinhoud.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en de wet goed bestuur. Een directe relatie tussen de wet goed bestuur en het onderhavige wetsvoorstel zie ik vooralsnog niet. De wet goed bestuur zorgde voor de introductie van minimum leerresultaten als bekostigingsvoorwaarde (in combinatie met een nieuw sanctie-instrument), een scheiding tussen toezicht en bestuur en de code goed bestuur. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de versterking van de positie van de professional in de school. Het verband dat wellicht gesignaleerd zou kunnen worden, is dat leraren die zeggenschap hebben op het vlak van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op de school, waardoor die school mogelijk niet in strijd zal

komen met de bepaling over de minimum leerresultaten, zoals ingevoerd met de wet goed bestuur.

Zou, naast het professionele statuut, voor het agenderen van de professionele dialoog op scholen ook niet een relatie gelegd kunnen worden met de wet Beroepen In het Onderwijs (BIO), zo vragen deze leden. De wet op de beroepen in het onderwijs is een wet die een aantal wetten wijzigde onder meer op het punt van voorschriften over bekwaamheidseisen, het bekwaamheidsonderhoud en de zij-instroom. De bekwaamheid van de leraar staat centraal, werkgever en werknemer maken samen afspraken over onderhoud en ontwikkeling van die bekwaamheid en over de professionele ruimte die de leraar toekomt omdat hij nu eenmaal juist vanwege zijn specifieke bekwaamheid is aangesteld of benoemd. Die bekwaamheid maakt tevens dat de leraren «met verstand van zaken» meepraten over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid.

4. Draagvlak

De leden van de VVD-fractie vroegen bij het schriftelijk overleg d.d. 08-09-2010 de regering of het wetsvoorstel over voldoende draagvlak beschikt onder leraren en instellingen. De staatssecretaris van onderwijs gaf aan dat de regering overtuigd is van voldoende draagvlak. Graag vernemen de leden of de regering nog altijd overtuigd is van voldoende draagvlak voor het wetsvoorstel. Voorts vernemen de leden graag hoe de regering de teneur over het wetsvoorstel van «baat het niet, dan schaadt het niet» onder leraren, instellingen en sectorraden beoordeelt. Verder merken deze leden op dat uit de rondetafelgesprekken bleek dat de sectorraden het wetsvoorstel niet nodig achten, terwijl werknemers het wetsvoorstel zien als een steun in de rug om meer zeggenschap op het onderwijskundig beleid te krijgen. De leden vernemen graag of de regering deze geluiden heeft opgevangen en hoe de regering deze verschillen in opvattingen beoordeelt.

Ik heb kennisgenomen van de nu geuite opvattingen in het veld. Naar mijn mening is het wetsvoorstel echter de strikte uitwerking van de afspraak die in het convenant is vastgelegd. Om die reden zou dan ook naar mijn mening niet kunnen worden gesproken over het ontbreken van draagvlak bij sectorraden en werknemersorganisaties, aangezien deze partijen het convenant hebben ondertekend. Het feit dat leraren als de deskundigen bij uitstek samen een grote invloed en zeggenschap zouden moeten hebben als het gaat over de kern van de opdracht van de school, is naar mijn mening onomstreden. Het convenant dat ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel geeft daar uitdrukking aan. Van belang is dat het wetsvoorstel voorschrijft dat de school afspraken maakt. Op de school moet het nu dus gebeuren. Het vastleggen van afspraken schept helderheid over rollen en verantwoordelijkheden op die punten waar die helderheid relevant is. In de komende jaren zal moeten blijken of het resultaat daarvan zodanig is dat de positie van de leraar nog steeds sterk is in scholen die op dit punt al goede afspraken hadden dan wel is versterkt in scholen waarin die positie nog niet sterk was.

5. Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vernemen graag of het overnemen van de basisafspraken van de sociale partners wellicht afbreuk doet aan het beoogde doel van het wetsvoorstel c.q. tot onverwachte hoge lasten leiden.

Daar ga ik niet van uit. De ervaringen in het middelbaar beroepsonderwijs laten zien dat sectorale afspraken kunnen bijdragen aan het doel van het wetsvoorstel en niet ten koste hoeven te gaan van de ruimte om op

instellingsniveau afspraken te maken. Als op het niveau van de school of instelling wordt besloten die afspraken over te nemen, dan zal dat eerder tot lagere dan tot hogere lasten leiden aangezien dan reeds afspraken zijn gemaakt over een aantal uitgangspunten voor de afspraken over de wijze waarop de zeggenschap van de leraar in de school wordt georganiseerd. Daarover hoeven partijen in de school dan niet meer inhoudelijk in gesprek.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen de vraag of de formele zeggenschap zal leiden tot formele verantwoordingverplichting. Bij zeggenschap hoort verantwoording. Die begrippen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het wetsvoorstel voorziet niet in verplichtingen tot een bepaalde vorm van verantwoording. Het afleggen van verantwoording is een krachtige impuls om de ambitie te realiseren om te komen tot professionele scholen, met ruimte voor goed onderwijspersoneel (zie: actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!»). In het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!» is aangekondigd dat ik streef naar een bredere inzet van het instrument collegiale visitatie. Dit is een instrument dat gebruikt kan worden om – via een professionele dialoog – verantwoording af te leggen over de wijze waarop leraren hun zeggenschap hebben benut. Die professionele dialoog levert een bijdrage aan de verdere verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Ook willen deze leden weten of de leraar ook tijd krijgt binnen zijn aanstelling om de zeggenschap vorm te geven. Heeft de regering rekening gehouden met de extra inspanning die het vorm geven van deze inspanning vereist, zo vragen de leden vervolgens.

De zeggenschap van de leraar behoort tot de kern van zijn beroep. Zijn zeggenschap gaat over de vraag hoe het team van leraren in gezamenlijkheid vorm geeft aan het onderwijs in brede zin. Dit zijn vraagstukken waarop leraren altijd al aangesproken werden. Met dit wetsvoorstel krijgen zij meer ruimte om hierin naar eigen professioneel goedgevoelen te handelen. Dit vraagt zodoende geen extra inspanning.

Dat «zeggenschap» tot de kern van zijn beroep behoort, blijkt ook uit de bekwaamheidseisen voor leraren: «Een goede leraar is competent in het samenwerken met collega's. Hij kan een professionele bijdrage leveren aan een goed pedagogisch en didactisch klimaat op de school, aan een goede onderlinge samenwerking en aan een goede schoolorganisatie.»

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering aan te geven welke handvatten de inspectie heeft om de controle op de naleving van de wet uit te voeren.

De inspectie heeft twee aangrijpingspunten. In de eerste plaats kan de inspectie in het kader van het programmatisch handhaven nagaan of de school afspraken heeft vastgelegd zoals met onderhavig wetsvoorstel beoogd. In de tweede plaats zal de inspectie in haar kwaliteitstoezicht ook de kwaliteit van het leraarschap nadrukkelijk in de beschouwing betrekken. In 2011 voert de inspectie pilots uit op basis waarvan de definitieve aanpak en het toezichtkader hiertoe worden vastgesteld.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra