

Vergaderjaar 2009–2010

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Noodzaak

De leraar heeft een centrale rol in het realiseren van de kwaliteit van het onderwijs. Het zijn de leraren die dagelijks invulling geven aan het primaire proces op school en daarmee de sleutel tot goed onderwijs vormen. Het is dan ook van groot belang de leraar zodanig in positie te brengen dat hij zijn deskundigheid zo goed mogelijk in dienst kan stellen van de leerling. Met dit wetsvoorstel gebeurt dit door de leraren een belangrijke stem te geven in het ontwikkelen en uitvoeren van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid op de school. In deze toelichting gebruiken we de aanduiding leraar voor het onderwijsgevend personeel in alle onderwijssectoren.

De versterking van de positie van de leraar die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, maar ook de afspraken in de convenanten LeerKracht van Nederland over de functiemix en de lerarenbeurs zijn gericht op een aantrekkelijker leraarsberoep. Dit mede met het oog op het aantrekken van voldoende en goed personeel om het onderwijs te verzorgen. De drie genoemde maatregelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een verbetering van de kwaliteit van de leraar vraagt niet alleen om ruimte om in inhoudelijke en in financiële zin te groeien in het leraarsberoep, maar ook om meer mogelijkheden voor de leraar om – vanuit zijn kennis en kunde op het terrein van de pedagogiek, de didactiek en de vakinhoud – het onderwijs beter te laten aansluiten op de behoeften van de leerlingen (waaronder tevens de deelnemer en de student worden begrepen). Dit komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede en maakt het leraarschap een uitdagender en interessanter beroep.

De adviezen van de Commissie Leraren, de Onderwijsraad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ondersteunen de afspraken die in de convenanten LeerKracht van Nederland zijn gemaakt. Ook uit onderzoek blijkt dat meer zeggenschap voor de leraar

gewenst is, naast meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de leraar als het gaat om het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school en zijn rol in de besluitvorming daarover. Last but not least: ook krijgen wij rechtstreeks signalen en we kennen de berichten uit de media van de leraren zelf dat zij zich onvoldoende gehoord voelen en meer zeggenschap willen over de wijze waarop zij op de school invulling (moeten) geven aan hun beroep. Dit hebben zij ook bij monde van de commissie Dijsselbloem laten horen.

Met de afspraken in de convenanten en dit daaruit voortvloeiende wetsvoorstel wordt de balans in de verhoudingen tussen bevoegd gezag en de leraar hersteld door de leraar zeggenschap te geven over de ruimte voor zijn professioneel handelen. Het bevoegd gezag is er verantwoordelijk voor om het onderwijs goed te organiseren, ervoor te zorgen dat de randvoorwaarden voor het onderwijs op orde zijn en moet de leraren de ruimte bieden om professioneel te handelen. Het wetsvoorstel brengt de leraren daartoe nadrukkelijk in positie doordat het bevoegd gezag afspraken moet maken met de leraren over de wijze waarop hun zeggenschap over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid in de school wordt georganiseerd. Hiermee is helder dat het de leraren zijn die primair aan zet zijn als het gaat om het «hoe» van het onderwijs in hun school: de pedagogisch-didactische aanpak om vanuit hun vakinhoudelijke expertise de onderwijsdoelen te realiseren. De leraren krijgen een basis om hun positie daarin op te eisen, omdat het bevoegd gezag met de leraren moet afspreken hoe zij de zeggenschap van de leraar in de school organiseren. De inspectie ziet hier op toe (zie hoofdstuk 8).

Hierna wordt ingegaan op de genoemde adviezen en onderzoeken.

Adviezen

De WRR¹ benadrukt het belang van een «professional learning community» om goede resultaten met de leerlingen te bereiken. In zo'n professional learning community brengt ieder zijn eigen kwaliteiten en expertise in en is er ruimte voor individualiteit en eigen stijl, maar is het gezamenlijke doel en de collectieve verantwoordelijkheid om dat doel te bereiken, leidend. De leraren moeten mogelijkheden hebben om vanuit hun professionaliteit zelf invulling te geven aan hun rol als leraar. Dit gebeurt binnen de kaders die het bevoegd gezag stelt en zoals in het primair en voortgezet onderwijs is beschreven in het schoolplan (artikel 12 van de WPO en overeenkomstige bepalingen in de WEC en de WVO). Afspraken over de zeggenschap vormen het sluitstuk om leraren in staat te stellen hun vak op een professionele manier uit te oefenen. Wettelijke verankering vormt hierbij een belangrijke en noodzakelijke waarborg.

Het advies van de WRR sluit aan op het pleidooi van de Commissie Leraren onder leiding van de heer Rinnooy Kan om een ontwikkeling in gang te zetten naar een professionelere school². De commissie bepleit dit met het oogmerk het werk van de leraar aantrekkelijker te maken en de kwaliteit van het onderwijs te versterken. Een professionelere school kenmerkt zich onder andere door het gegeven dat de leraar zelf verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van zijn werk, omdat dat behoort tot de kern van zijn beroep. Management en bevoegd gezag scheppen de voorwaarden waaronder die verantwoordelijkheid optimaal kan worden gerealiseerd. Zo ontstaat een school die werkt vanuit een visie op kwaliteit en een school die uitgaat van de betrokkenheid van leraren én omgeving bij die visie.

Het realiseren en onderhouden van een professionelere school vindt plaats door en vanuit leraren onder de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag stelt kaders vast. Belangrijk element

¹ Vertrouwen in de school. Over de uitval van overbelaste jongeren, WRR, januari 2009.

² LeerKracht!, Commissie Leraren, september 2007.

in een professionelere school is het realiseren van grotere betrokkenheid van leraren bij beslissingen over het onderwijs en de organisatie. Dan gaat het niet om een grotere participatie van leraren in de medezeggenschap, maar juist om mogelijkheden van leraren ten aanzien van het onderwijskundig en het kwaliteitsbeleid en het onderwijsproces buiten de formele medezeggenschap. Er kan in de optiek van de commissie geen besluit door bevoegd gezag en management worden genomen over onderwijsinhoudelijke onderwerpen als geen sprake is geweest van actieve, directe inbreng van de leraren zelf. De commissie bepleit daarom een steviger positie voor de leraar in de school.

De Commissie Leraren constateert eveneens in haar rapport dat de sturingsfocus in het beleid tot dan toe vooral gericht was op de schoolorganisatie en dat leraren vaak beperkt zijn betrokken bij onderwijshervormingen. Ook de Commissie Dijsselbloem constateert in haar rapport dat docenten, ouders en leerlingen onvoldoende worden gehoord als gevolg van de neiging van de overheid om bij grote onderwijsvernieuwingen alleen te overleggen met vakbonden, sector- en ouderorganisaties. Individuele leraren zouden hierbij nadrukkelijk ook gesprekspartner moeten zijn. Daarnaast signaleert de Commissie Dijsselbloem dat de overheid zich niet heeft beperkt tot zijn primaire overheidstaken (het «wat»); de wijze van invoering van onderwijsvernieuwingen zorgde indirect voor een sterkere bemoeienis van de overheid met de didactiek (het «hoe»). Als gevolg hiervan zagen docenten de ruimte ingeperkt om invulling te geven aan hun professionaliteit en is de balans in de verhoudingen tussen het bevoegd gezag en de docenten, leerlingen en ouders verstoord geraakt.

Ook de Onderwijsraad (Leraarschap is eigenaarschap, 2007) onderschrijft het belang van een stevige positie van de leraar in de school. Volgens de raad is er behoefte aan een professionele oriëntatie waarbij leraren

- a. functioneren als lid van een schoolorganisatie als geheel;
- b. de activiteiten in de eigen klas of leergroep relateren aan het beleid en de doelen van de school en
- c. naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij onderwijsontwikkeling en andere activiteiten binnen de school.

De beroepsbeoefenaar en het team hebben recht op een «invloedsvrije» sfeer, een zekere vrijheid van inrichting van het onderwijs en de ontwikkeling daarvan. De raad stelt daarbij dat duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van management én leraar belangrijk is.

Onderzoeken

Uit de in 2009 onder leraren gehouden nulmeting zeggenschap blijkt dat een relatief grote groep leraren in alle sectoren aangeeft dat de zeggenschap over onderwijskundig beleid en kwaliteitsbeleid van de school niet formeel is vastgelegd op hun school.¹ Dat heeft gevolgen voor de individuele en collectieve zeggenschap van leraren. Ruimte en zeggenschap zijn nodig voor het professioneel uitvoeren van het vak leraar. Invulling van het onderwijsproces is in eerste instantie een taak van de leraar en zijn collega's, waarvoor het bevoegd gezag de eindverantwoordelijkheid draagt. Het zijn de leraren die bevoegd en bekwaam zijn als het gaat om het primaire proces op school en daarom dienen er afspraken gemaakt te worden over de zeggenschap van leraren over de invulling van hun vak. Gevraagd naar belemmeringen om gebruik te maken van hun zeggenschap geven leraren aan dat zij zich niet altijd aangesproken voelen om gebruik te maken van hun zeggenschap. Ook wordt vaak aangegeven dat de organisatie rondom besluitvormingsprocessen onduidelijk is.

¹ ResearchNed, *De zeggenschap van leraren, Nulmeting in het po, vo, mbo en hbo, 2009*, Nijmegen.

Ook de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) beveelt op basis van het onder leraren verrichte onderzoek «Onderwijs aan het woord» aan om ervoor te zorgen dat de beroepsgroep opvattingen, ervaringen en expertise van de werkvloer kan inbrengen bij de totstandkoming van het beleid in de school¹. In het onderzoek is stelselmatig de behoefte aan eigen handelingsruimte benadrukt door leraren. «Dat betekent natuurlijk niet dat ieder koning in zijn eigen rijk is. Het gaat hier om relatieve autonomie, waar de professionaliteit van het team en de daarbinnen werkende professionals doorslaggevend is voor de kwaliteit van het onderwijs».

2. Afspraken in convenanten LeerKracht van Nederland

De bepalingen in dit wetsvoorstel zijn de uitwerking van de afspraken over de sterkere positie van de leraar in de sectorale Convenanten LeerKracht van Nederland voor primair en voortgezet onderwijs, het middelbaar en hoger beroepsonderwijs². Deze afspraken zijn gemaakt in aansluiting op de eerdergenoemde adviezen van de Commissie Leraren en de Onderwijsraad.

In de convenanten is afgesproken:

«Een sterkere positie van de leraar in de school begint bij de erkenning dat de leraar in de dagelijkse onderwijspraktijk over professionele ruimte moet beschikken om zijn werk goed te kunnen doen. Sociale partners en de minister van OCW onderschrijven dat beginsel en spreken af dat de positie van de leraar in de school wordt versterkt door deze professionele ruimte – de interne zeggenschap van de leraar ten aanzien van het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school – onderdeel wordt van de zorg van het bevoegd gezag voor goed bestuur. Professionele ruimte behelst tevens rekenschap geven over de kwaliteit van het werk.»

In lijn daarmee wordt in het wettelijk kader verankerd:

- *de professionele ruimte van de leraar;*
- *het uitgangspunt dat leraren in samenwerking met collega's vorm en inhoud geven aan die professionele ruimte en*
- *dat zij dat doen in samenspraak met bestuur en management, binnen de beleidsmatige en organisatorische kaders die zijn afgesproken, binnen de kaders van de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag;*
- *het uitgangspunt dat bestuur, management én leraren in onderling overleg beslissen en vastleggen hoe de interne zeggenschap van leraren wordt georganiseerd.*

Partijen spreken af dat de uitgangspunten uit het wettelijk kader nader uitgewerkt zullen worden in een professioneel statuut. In het professioneel statuut worden ook afspraken gemaakt over het professioneel handelen van de leraar in relatie tot bestuur en management en de wijze waarop daarover het overleg in de instelling is georganiseerd, bijvoorbeeld in een «lerarenraad» of onderwijsteams.»

Voor het hoger onderwijs is daarnaast overeengekomen: «Voor het HBO zullen afspraken worden gemaakt die aansluiten bij de situatie op de universiteiten». Daarbij is verwezen naar bepalingen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek rondom professionele autonomie (art. 1.6 WHW).

¹ SBL en IVA, Waar wij voor staan, onderzoeksrapport, 2006, Utrecht.

² Gepubliceerd in Staatscourant 2009 nr. 42 van 3 maart 2009.

3. Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel omvat de volgende elementen:

1. degene die het onderwijs verzorgt (verder te noemen: de leraar) krijgt zeggenschap over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school;
2. de zeggenschap heeft de leraar als lid van het team, de invulling van de zeggenschap gebeurt in samenspraak met het bevoegd gezag;
3. het bevoegd gezag en de leraren op de school moeten afspraken maken over de wijze waarop de zeggenschap van de leraar over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid wordt georganiseerd;
4. er is een regeling voor geschillen voor die gevallen waarin partijen niet tot de onder 3. genoemde afspraken kunnen komen.

Overigens is de keerzijde van het hebben van zeggenschap op het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid dat de leraar het ook tot zijn professionaliteit rekent om verantwoording af te leggen over de wijze waarop hij met die zeggenschap is omgegaan. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde komen in teamoverleggen, maar ook in functioneringsgesprekken.

ad. 1

De zeggenschap van de leraar speelt zich af op het terrein van het onderwijskundig en het kwaliteitsbeleid. Met het onderwijskundig beleid wordt het beleid ten aanzien van de onderwijskundige aanpak zoals de lesinhoud, de didactiek en de omgang met leerlingen bedoeld. In het kwaliteitsbeleid staat het meten, evalueren en verder verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs centraal. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bepalen van de toetsingscriteria, het vaststellen van normeringskaders en de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van toetsen om het niveau van de leerlingen vast te stellen, of in algemene zin het bevorderen van een meer opbrengstgerichte cultuur in de school. Hierin wordt ook de verbinding gelegd met de kwaliteit van de leraar: wat moet de leraar in huis hebben om zijn taken in de school goed te kunnen uitvoeren?

Het wetsvoorstel beoogt niet een norm te stellen voor de mate van zeggenschap die de leraar in de school (minimaal) moet hebben. De behoefte aan zeggenschap zal van school tot school verschillen. Het wetsvoorstel legt daarom op het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid om invulling te geven aan de afspraken over de wijze waarop de zeggenschap over het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid wordt georganiseerd. Het bevoegd gezag en de leraren kunnen daarbij gebruik maken van het sectorale professioneel statuut dat sociale partners voornemens zijn af te sluiten¹.

ad. 2

Zoals er geen minimale norm is gesteld voor de mate van zeggenschap, zo is er ook geen maximum geformuleerd. Dat betekent niet dat de zeggenschap van de leraren onbegrensd is; vanzelfsprekend speelt de zeggenschap van de leraar zich af binnen (wettelijke) kaders. Zo berust de vrijheid ten aanzien van de inrichting en de vormgeving van het onderwijs – gelet op artikel 23 van de Grondwet – bij het bevoegd gezag. Daarnaast moet de leraar zich rekenschap geven van wat onder andere in de kerndoelen, eindtermen en eindexamenbesluiten is vastgelegd over wat de leerlingen moeten kennen en kunnen en dient hij te opereren in lijn met de onderwijskundige visie zoals die in de statuten van de school is vastgelegd. Ook de financiële kaders begrenzen de zeggenschap van de leraren. Niet onbelangrijk is daarnaast dat uiteindelijk het bevoegd gezag

¹ Voor het middelbaar beroepsonderwijs hebben sociale partners op 9 juni 2009 een professioneel statuut afgesproken. Hierop wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

aanspreekbaar is op en verantwoordelijk is voor de onderwijskwaliteit van de school. Dit komt tot uitdrukking in het uitgangspunt dat de leraren in samenspraak met hun collega's en het management invulling aan hun zeggenschap geven. De leraar is daarmee in de eerste plaats lid van een team. Het is dus nadrukkelijk niet de bedoeling met dit wetsvoorstel de interne zeggenschap van de leraar-als-solist te bevorderen. Het gaat om de interne zeggenschap als leraar in een team, binnen de school als onderwijsgemeenschap.

ad. 3

Het is aan de leraren en het bevoegd gezag om concrete afspraken te maken over de wijze waarop zij de zeggenschap van leraren organiseren. Omdat het mbo thans reeds het begrip professioneel statuut kent als een regeling voor al het personeel en als onderdeel van de cao en ook in andere sectoren gewerkt wordt aan zulke sectorale afspraken, is voor het onderhavige document op instellingniveau gekozen voor de benaming «regeling van het werkoverleg». Dit sluit aan bij de terminologie die sociale partners in het mbo in hun sectorale professioneel statuut hebben gebruikt voor de specifieke invulling van het professioneel statuut op de instelling. Zie ook paragraaf 4 van deze toelichting.

Om scholen en instellingen ruimte te geven om aan te sluiten bij de wijze waarop het onderwijs in de school is georganiseerd, zijn geen bepalingen opgenomen over het niveau waarop de zeggenschap wordt georganiseerd. Het ligt voor de hand om de zeggenschap van de leraren op het niveau te leggen waarop dat betekenisvol kan worden ingevuld, te weten het niveau van het lerarenteam. Er hoeft dus geen verschil te zijn tussen kleine of grote scholen.

Bij de organisatorische invulling van de zeggenschap kan gedacht worden aan een lerarenraad of onderwijsteams, of leraren die zich rond thema's organiseren, zoals curriculumontwikkeling, toetsing en beoordeling, of de participatie van ouders en leerlingen. Denk bijvoorbeeld aan een vakgroep die leermaterialen ontwikkelt, een lerarenteam dat binnen een wiki-techniek gezamenlijk het schoolplan schrijft of een team dat zich buigt over de inzet en samenhang van leerlingvolgsystemen. Op tal van scholen is dit in mindere of meerdere mate al gemeengoed. Het wetsvoorstel sluit daarmee aan op de staande praktijk in het onderwijs.

ad. 4

Zoals aangegeven maakt het bevoegd gezag afspraken met de leraren over de wijze waarop de zeggenschap van de leraar over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid wordt georganiseerd. Die afspraken leggen zij vast. Voor het primair en voortgezet onderwijs is een instemmingsrecht opgenomen voor het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad. Voor het middelbaar en hoger beroepsonderwijs is een en ander op vergelijkbare wijze geregeld.

4. Uitwerking door sociale partners

In de convenanten is afgesproken dat sociale partners de uitgangspunten voor de zeggenschap verder zullen uitwerken. In het licht van de bevindingen van de commissie Dijsselbloem kan dit vragen oproepen over zowel het niveau waarop zaken die het leraarschap betreffen worden geregeld, als de betrokkenheid van individuele leraren hierbij.

Niveau

Uit het sectorale professioneel statuut dat inmiddels voor de MBO-sector is afgesproken blijkt dat hierin onderscheid is gemaakt naar «wat» en «hoe». Het statuut omschrijft in algemene termen wat van het bevoegd gezag en het personeel wordt verwacht als het gaat om hun professionele handelen. Het «hoe», het maken van afspraken over de wijze waarop de professionele medewerkers worden betrokken bij de totstandkoming van het beleid van de organisatie op de terreinen waar hun beroepsuitoefening betrekking op heeft, leggen sociale partners op instellingsniveau; dit is conform het advies van de commissie Dijsselbloem. Op de vaststelling van de regeling voor het werkoverleg – de in de vorige volzin genoemde afspraken – heeft de ondernemingsraad op grond van de WOR een instemmingsrecht.

Het is aan sociale partners om afspraken te maken over het karakter van hun sectorale professioneel statuut: of het om een voorbeeldregeling gaat of om afspraken waarvan op schoolniveau kan worden afgeweken (pas toe, of leg uit). In het statuut dat voor de MBO-sector geldt, hebben partijen afgesproken dat een eventuele uitwerking van het sectorale professioneel statuut niet strijdig mag zijn met de afgesproken regeling voor het werkoverleg en dat deze uitwerking de instemming behoeft van de ondernemingsraad.

Helder is dat het wetsvoorstel het bevoegd gezag en de leraren adresseert, niet de sector. Het professioneel statuut voor het MBO biedt betrokken partijen in de school alle ruimte om binnen dit kader een eigen invulling op instellingsniveau te kiezen. Het is de verwachting dat sectorale uitwerkingen voor de andere sectoren eenzelfde beeld zullen laten zien. Gezien de aard van de sectorale uitwerking is de vrijheid van de inrichting van het onderwijs hiermee niet in het geding.

Betrokkenheid leraren

De trajecten die sociale partners in de andere sectoren hebben georganiseerd geven het vertrouwen dat bij de uitwerking van de convenantsafspraken leraren in voldoende mate betrokken zijn. De voorbereidingstrajecten in PO, VO en HBO zijn trajecten waarbij de discussie over de zeggenschap van de docent juist op de werkvloer, met de docenten en bevoegde gezagsorganen zelf, wordt gevoerd.

5. Raakvlakken met andere wettelijke regelingen

Dit wetsvoorstel heeft raakvlakken met een aantal wettelijke regelingen ten aanzien van de positie van het personeel als werknemer of als professional. In dit hoofdstuk worden deze raakvlakken toegelicht.

Medezeggenschap

In de medezeggenschap gaat het om het recht van bijvoorbeeld werknemers om geïnformeerd te worden over en betrokken te worden bij tal van aangelegenheden over het (bestuurlijk) functioneren van de onderwijsinstellingen. Daarmee kunnen zij invloed uitoefenen op de totstandkoming en uitvoering van (beleids)beslissingen. Dat betreft met name aangelegenheden over het (bestuurlijk) functioneren van de onderwijsinstellingen, zoals de organisatie, (arbeids)omstandigheden en de arbeidsrelatie. Zeggenschap – waarover dit wetsvoorstel gaat – betreft de eigenstandige beslisbevoegdheid van leraren binnen de kaders die door het bevoegd gezag zijn gesteld. De medezeggenschap speelt een cruciale rol bij het bepalen van de kaders voor zeggenschap van de

leraren. Zo heeft de medezeggenschapsraad¹ in het primair en voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs² bijvoorbeeld een instemmingsrecht op verandering van de onderwijskundige doelstelling, de vaststelling of wijziging van het schoolplan, het leerplan en de onderwijs- en examenregeling en een adviesrecht met betrekking tot de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. In het hoger beroepsonderwijs heeft de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid op onder meer het instellingsplan, de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg en een groot deel van de onderwijs- en examenregeling. De medezeggenschap is daarmee (tegelijktijd) een van de kaders waarbinnen de zeggenschap van de leraar plaats kan vinden.

Versterking zeggenschap van leraren in het middelbaar beroepsonderwijs

Met de wet van 17 december 2009 (Stb 2010, 8) is in de Wet educatie en beroepsonderwijs de verplichting opgenomen te komen tot een professioneel statuut voor al het personeel met het oog op de verbetering van hun professionaliteit. In verband hiermee hebben sociale partners een (sectoraal) professioneel statuut afgesloten. Dit professioneel statuut geldt voor al het personeel en is verankerd in de cao. Het statuut omvat onder andere de verplichting te komen tot een uitwerking in de instelling, in de vorm van een regeling voor het werkoverleg.

Om drie redenen is een aanvulling hierop nodig. Ten eerste richt genoemde wet zich op de medezeggenschap, de instemmings- en adviesbevoegdheden van het personeel op voorgenomen beleidsbeslissingen, terwijl met dit wetsvoorstel wordt beoogd leraren zeggenschap te geven over hun dagelijkse werkpraktijk. Ten tweede voorziet de wet niet in een wettelijke verankering van de in het MBO-convenant opgenomen uitgangspunten voor de zeggenschap van de leraar in het middelbaar beroepsonderwijs.

Tot slot biedt de opname van de verplichting te komen tot een regeling voor het werkoverleg waarborgen dat ook na een eventuele wijziging van het sectorale professioneel statuut, er op de instelling afspraken zijn over de zeggenschap van de docenten over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid.

Uitwerking van academische vrijheid voor de hogescholen

De wettelijke bepaling omtrent de academische vrijheid (art. 1.6 WHW) is niet alleen van toepassing op het wetenschappelijk onderwijs en universiteiten, maar ook op het hoger beroepsonderwijs en hogescholen. Anders dan bij de universiteiten gelden bij hogescholen geen wettelijke regelingen omtrent de interne structuur en de wettelijke verantwoordelijkheid van de hoogleraren voor het onderwijs. De decaan, of het faculteitsbestuur van de universiteiten hebben eigen wettelijke bevoegdheden waar het gaat om het onderwijs en onderzoek, bijvoorbeeld het vaststellen van het onderwijs- en examenreglement. De hoogleraar is bij uitstek verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het hem toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs. Voor de docenten op de hogescholen is de centrale rol van de docent nog niet vastgelegd.

In de praktijk hebben de docenten op de hogescholen behoefte aan een explicitering van hun centrale rol. Dit blijkt onder andere uit het groot-schalige onderzoek «Onderwijs aan het woord» (2006). Uit dit onderzoek blijkt dat bij aspecten van de zeggenschap van de docenten er op de hogescholen veelal een groter verschil is tussen het belang van en de tevredenheid over die aspecten dan in het wetenschappelijk onderwijs. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat de visie vanuit het team komt, dat er vanuit een gedeelde visie wordt gewerkt, dat kennis en ervaring van de

¹ Wanneer het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs in werking treedt zal er in het middelbaar beroepsonderwijs sprake zijn van een ondernemingsraad.

² In het professioneel statuut voor het MBO hebben sociale partners afgesproken dat wanneer de WOR voor deze sector gaat gelden (bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs) het personeel op een aantal onderwijskundige zaken instemmings- en adviesrechten behoudt.

leraar worden benut bij het ontwikkelen en verbeteren van het onderwijs op de school en dat de leraar zelf betrokken is bij ontwikkelingen in het onderwijs.

Met dit wetsvoorstel krijgen de docenten een sterkere positie om dit binnen de hogescholen op te pakken en daarmee leidt het ertoe dat de positie van docenten op de hogescholen voor wat betreft hun zeggenschap wordt versterkt. Deze bepaling helpt de academische vrijheid ook echt vorm te geven, de hogeschooldocenten beter in staat te stellen invulling te geven aan dat begrip.

6. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen.

7. Draagvlak

Zowel vakbonden als werkgevers in primair en voortgezet onderwijs en in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs hebben de convenanten ondertekend waarin de uitgangspunten voor de zeggenschap zijn omschreven. Dit wetsvoorstel vloeit uit die afspraak voort. Over de uitwerking van de convenantsafspraken in dit wetsvoorstel is overleg gevoerd met de werkgevers- en werknemersorganisaties in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. In de sectoren is een ontwikkeling gaande die erop wijst dat er draagvlak is voor een versterking van de positie van de leraar: sociale partners zijn bezig met de uitwerking van de uitgangspunten voor de zeggenschap van de leraar. In het middelbaar beroepsonderwijs heeft dit inmiddels geresulteerd in een professioneel statuut.

De wettelijke verankering van de uitgangspunten voor de zeggenschap – conform de afspraak in het convenant – biedt docenten een concreet handvat om hun zeggenschap te benutten en ondersteunt daarmee de uitwerking door sociale partners van de convenantsafspraken over de zeggenschap.

Het wetsvoorstel is besproken met een groep van (ex-)leraren van het jaar. Dit gezelschap heeft zich positief uitgesproken over het wetsvoorstel en verwacht dat de wettelijke verankering van de positie van de leraar leraren zal ondersteunen om meer zeggenschap te verkrijgen en deze beter te benutten.

8. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Wanneer de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en vernieuwing van het toezichtproces (Kamerstukken II 2009/10, 32 193, nr. 2) in werking treedt, wordt «de kwaliteit van het onderwijspersoneel» toegevoegd als een van de aspecten van kwaliteit aan de hand waarvan de inspectie het onderwijs onderzoekt. De zeggenschap van de leraar zal zo deel uitmaken van het onderzoek. De verdere uitwerking van dat toezicht vindt plaats in de voor de sectoren geldende toezichtkaders. Het benutten van de zeggenschap kan eveneens onderwerp zijn van door de onderwijsinspectie uitgevoerd themaonderzoek en kan eventueel een handvat bieden om een gesprek aan te gaan. Of op de school een professioneel statuut is afgesproken, zal niet centraal worden geregistreerd.

9. Administratieve lasten

Uit dit wetsvoorstel vloeien beperkte administratieve lasten voort. De administratieve lasten hebben betrekking op het overleg over een regeling voor het werkoverleg waarin de leraren en het bevoegd gezag hun

afspraken moeten vastleggen over de wijze waarop de interne zeggenschap van leraren wordt georganiseerd.

De administratieve lasten van dit wetsvoorstel kunnen in belangrijke mate worden beperkt wanneer scholen gebruik maken van het professioneel statuut van sociale partners dat (naar verwachting) een «basisset» aan afspraken biedt/zal bieden over rechten en plichten van het bevoegd gezag en van de leraren. Hierdoor kan het overleg in de school zich daadwerkelijk beperken tot afspraken over hoe de zeggenschap van de leraren concreet wordt georganiseerd.

De afspraken die op bestuurs- of instellingsniveau over de interne zeggenschap van de leraar worden gemaakt zullen leiden tot grotere betrokkenheid van de leraar bij het ontwerp en de uitvoering van het onderwijs. Op voorhand kan geen indicatie worden gegeven in hoeverre dit leidt tot een tijdsbesparing. Wel mag worden verwacht dat dit zal leiden tot een betere kwaliteit van onderwijs en grotere tevredenheid van leraren. Deze opbrengsten zullen zich positief verhouden tot de extra tijdsinvestering die in de school moet worden gedaan om afspraken te maken over hoe de zeggenschap van de leraren wordt georganiseerd.

Actal heeft over het wetsvoorstel geadviseerd. Om de administratieve lasten te verminderen adviseert Actal het door sociale partners opgestelde professioneel statuut van toepassing te verklaren, tenzij anders wordt afgesproken. In het wetsvoorstel is dat niet overgenomen. Uitgangspunt moet zijn dat de afspraken op de school aansluiten bij de wensen van de behoeften van partijen in de school. Het is daarom wenselijk dat het bevoegd gezag en de leraren eigen afspraken kunnen maken over de wijze waarop zij zeggenschap van de leraren in hun school organiseren.

Het professioneel statuut van het MBO voorziet in een aantal rechten en plichten van werkgevers en werknemers. Daarnaast verplicht het scholen om op de instelling een regeling voor het werkoverleg af te spreken. Het sectorale professioneel statuut voor het MBO legt daarmee een basis voor afspraken in de school, maar kan de afspraken in de school niet vervangen. De verwachting is dat dat ook voor de professionele statuten in de andere sectoren zal gelden.

Op de school kunnen het bevoegd gezag en de leraren een eigen afweging maken in de administratieve lasten die zij als gevolg van dit wetsvoorstel (willen) maken. Zij kunnen deze beperken door zoveel mogelijk gebruik maken van de basisafspraken die sociale partners in het sectorale professioneel statuut hebben gemaakt.

Artikelgewijs

Artikelen I, II, III, IV en V, onderdeel A

In deze artikelen wordt op vrijwel identieke wijze de hiervoor beschreven versterking van de positie van de leraar vorm gegeven. De verschillen in de formulering vloeien voort uit de verschillende terminologieën die in de desbetreffende wetten worden gehanteerd. Zo kennen de WEB en de WHW bijvoorbeeld het begrip «leraar» niet en kent de WHW het begrip «bevoegd gezag» niet. Daarnaast is voor de wijziging van de WHW vanwege de aansluiting bij de bepalingen omtrent de professionele autonomie in de WHW een afwijkende formulering opgenomen.

Artikel V, onderdeel B en artikel VI

In verband met de verplichting van het bevoegd gezag een regeling voor het werkoverleg vast te stellen waarin de afspraken over de interne zeggenschap van de leraren ten aanzien van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid wordt vastgelegd, krijgt het personeelsdeel van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad instemmingsrecht op de vaststelling van deze regeling. Daaruit vloeit voort dat indien er daarover geschillen ontstaan, de geschillenregeling geldt zoals die in de Wet medezeggenschap op scholen is geregeld.

Artikel VII

In dit artikel wordt een termijn gesteld, waarbinnen de afspraken tussen bevoegd gezag en de leraren over de zeggenschap van de leraar moeten zijn vastgelegd.

Deze toelichting is mede ondertekend namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart