

No.W05.09.0401/I

's-Gravenhage, 18 januari 2010

Bij Kabinetsmissive van 16 oktober 2009, no.09.002882, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de versterking van de positie van personeel dat is belast met het geven van onderwijs, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de positie van de leraar in de school te versterken, zodat hij zijn kennis en bekwaamheden optimaal in dienst kan stellen van het onderwijs. Daartoe introduceert het wetsvoorstel het begrip professionele ruimte, waaronder in elk geval wordt begrepen de interne zeggenschap van de leraar bij het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig beleid en het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag met de leraren afspraken te maken over de wijze waarop de interne zeggenschap vorm wordt gegeven en deze afspraken vast te leggen in een professioneel statuut. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over de betekenis van het voorstel, de formulering ervan, de verhouding tussen zeggenschap en medezeggenschap en de academische vrijheid. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Achtergrond en betekenis voorstel

Het wetsvoorstel wil de leraar een centrale positie geven (als individu, maar ook als collectief) door hem in de school "interne zeggenschap" te geven over zaken die eigen zijn aan het leraarschap, zoals pedagogiek, didactiek en vakinhoud. De interne zeggenschap wordt begrensd door de beleidsmatige, financiële en organisatorische kaders en speelt zich af binnen de eindverantwoordelijkheid ter zake van het bevoegd gezag. Volgens de toelichting moet daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan de kerndoelen en eindtermen die de wetgever voorschrijft, de onderwijskundige doelstelling van de school, het schoolplan en het leerplan die onderworpen zijn aan de instemming van de medezeggenschapsraad, en aan het financiële beleid van de school.¹ Het voorstel laat deze kaders in stand, maar verplicht het bevoegd gezag om daarbinnen met de leraren afspraken te maken over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid en deze afspraken vast te leggen in een professioneel statuut.

De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. In het voorstel wordt de reikwijdte van de zeggenschap van de leraar begrensd door de ruimte die wetgever, bevoegd gezag en medezeggenschap de leraar daarvoor laten. Een belangrijk document in dat verband is het schoolplan, dat een beschrijving bevat van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd, waaronder het onderwijskundig beleid.² Uit de in de toelichting

¹ Paragraaf 5, raakvlakken met andere wettelijke regelingen.

² Artikel 24 Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 21 Wet op de expertisecentra en artikel 12 Wet op het primair onderwijs. Artikel 10 van de Wet medezeggenschap op scholen bepaalt dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft met betrekking tot vaststelling of wijziging van het schoolplan.

genoemde onderzoeken en adviezen blijkt dat voor de leraar meer professionele autonomie en een grotere rol bij de besluitvorming over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school gewenst is. Dit komt omdat het management niet altijd uitnodigt deze ruimte te benutten en regels over de wijze waarop de zeggenschap van de leraar gestalte dient te krijgen, ontbreken of onduidelijk zijn. Tegen die achtergrond acht de Raad het op zichzelf wel begrijpelijk dat de wetgever de zeggenschap van de leraar niet alleen benoemt, maar ook vastlegt dat het bevoegd gezag met de leraren afspraken moet maken over de wijze waarop de zeggenschap van de leraar in de school vorm dient te krijgen. Het wetsvoorstel als zodanig leidt echter niet tot een centralere positie en meer professionele ruimte voor de individuele leraar. Wel kan het van enige betekenis zijn voor het veiligstellen van zijn positie. Voortaan kan immers binnen geen enkele school de betekenis van de deskundigheid en verantwoordelijkheid van de leraar voor het ontwikkelen en uitvoeren van het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid onbesproken blijven. Daarvoor is een centraal register waarin wordt bijgehouden of op de scholen een professioneel statuut is afgesproken, niet nodig.³ Met het opnemen van deze verplichting in de wet,⁴ behoort deze tot de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en geldt deze als regel voor het openbaar onderwijs en als bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs. Een belangrijk uitgangspunt van het voorstel is dat het geen norm stelt voor de mate van zeggenschap en de naar aanleiding daarvan te maken afspraken, mits men blijft binnen de hiervoor genoemde kaders. Daarbij merkt de Raad wel op dat de individuele vrijheid van de leerkracht, voor zover het bijzondere scholen betreft, allereerst wordt begrensd door artikel 23 van de Grondwet. Uit die bepaling volgt dat de vrijheid ten aanzien van de inrichting en vormgeving van het onderwijs bij het bevoegd gezag berust. De Raad adviseert de toelichting in zoverre aan te vullen.

b. De toelichting besteedt onder het kopje "noodzaak" ook aandacht aan de bevindingen van de commissie-Dijsselbloem. Gesteld wordt dat deze commissie, evenals de commissie Leraren, heeft geconstateerd dat het bevoegd gezag en het management leraren dikwijls onvoldoende betreft bij onderwijshervormingen. Daardoor is de positie van de leraar aangetast en is de balans in de verhoudingen tussen het bevoegd gezag en de leraar verstoord geraakt, aldus de toelichting.⁵ De commissie-Dijsselbloem noemt twee hoofdoorzaken voor de problemen in het voortgezet onderwijs. In haar rapport "Tijd voor onderwijs" constateert de commissie dat bij de onderwijsvernieuwingen in de jaren negentig en daarna, de verantwoordelijkheid van de overheid en de scholen door elkaar is gaan lopen, doordat de overheid zich intensief is gaan bemoeien met didactiek, soms tot in het klaslokaal, terwijl zij tegelijkertijd de kwaliteit van het onderwijs heeft verwaarloosd en deels uit handen heeft gegeven aan grote schoolbesturen en nieuwe koepels van werkgevers in het onderwijs. Daarnaast constateert de commissie een discrepantie tussen de vertegenwoordigers van de onderwijsorganisaties enerzijds, die de beleidsveranderingen veelal steunden, en de docenten anderzijds die daar heel anders over dachten.⁶ Uit deze analyse van de commissie-Dijsselbloem blijkt dat het bevoegd gezag doorgaans niet de initiator is van onderwijsvernieuwingen, maar de landelijke organisaties en de wetgever. Wil een professioneel statuut werkelijk iets kunnen betekenen voor herstel van de balans in de verhoudingen tussen bevoegd gezag en

³ Paragraaf 8 van de toelichting.

⁴ Artikel 29a van de WPO, artikel 29a van de WEC en artikel 23b1 van de WVO.

⁵ Paragraaf 1, algemeen, Adviezen.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6.

leraar, dan dient de wetgever grote terughoudendheid te betrachten bij het voorstellen van wetgeving die direct of indirect de positie van de leraar onder druk zet.

De Raad adviseert in de toelichting nader aandacht te besteden aan de betekenis van de bevindingen van de commissie-Dijsselbloem ten aanzien van de gevaren die de autonome positie van de leraar bedreigen.

2. Formulering voorstel

In het voorstel wordt op vrijwel identieke wijze de versterking van de positie van de leraar in de verschillende onderwijssectorwetten vorm gegeven.

De Raad merkt op dat de voorgestelde bepalingen weinig omljnd zijn en overigens ook onvoldoende beknopt, waardoor zij ruimte laten voor misverstanden en het gevaar bestaat dat zij aan hun doel voorbijschieten. Voor de toelichting geldt bovendien dat de verhouding tussen de lengte van de tekst en de informatie die wordt overgedragen uit het oog lijkt te zijn verloren, en dat duidelijke zaken soms op een onduidelijke wijze worden voorgesteld. De Raad adviseert de tekst qua opzet en formulering sterk te vereenvoudigen en in de toelichting een wijze mate van zelfbeperking in acht te nemen. Hij wijst daarbij op het volgende.

In de kern komen de voorgestelde artikelen erop neer dat de leraar zeggenschap heeft bij het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid in de school en dat het bevoegd gezag verplicht is de afspraken daarover vast te leggen in een document. De Raad adviseert het in beginsel hierbij te laten en deze regel in de wet vast te leggen. Die formulering biedt alle ruimte aan leraren om hun deskundigheid in te brengen. De Raad wijst daarbij op het volgende.

- Het begrip "professionele ruimte" is een taalkundig slecht verwoorde aanduiding van de ruimte die de leraar moet toekomen om zijn taak te kunnen vervullen. Dat de leraar over deze ruimte (zeggenschap) "beschikt" heeft louter het karakter van een mededeling, omdat het voorgestelde artikel niet aangeeft ten opzichte van wie deze zeggenschap kan worden uitgeoefend. Het aanduiden van deze zeggenschap met de term "professionele ruimte" is overbodig en verwarrend, omdat het begrip "zeggenschap" zelf volstrekt duidelijk is. De toevoeging dat de zeggenschap zich afspeelt binnen de "afgesproken beleidsmatige en organisatorische kaders en binnen de eindverantwoordelijkheid ter zake van het bevoegd gezag", spreekt vanzelf en hoort thuis in de toelichting. Daarbij verdient het de voorkeur gangbare termen als wet, statuten en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag te gebruiken. De frase dat de leraar over zeggenschap beschikt "met het oog op de professionele deskundigheid en verantwoordelijkheid van de leraar voor de inhoud en de kwaliteit van het onderwijs over professionele ruimte" hoort in een wet niet thuis. Dit betreft een uitleg van het begrip zeggenschap, waarvoor de toelichting bedoeld is. Ten slotte wijst de Raad er op dat de term "professionele deskundigheid" een pleonasme is dat zowel in de tekst als in de toelichting dient te worden vermeden.

- Dat de "interne zeggenschap" van de leraar in samenwerking met collegae en bevoegd gezag gestalte dient te krijgen, vloeit voort uit het eerste lid. Voor het overige stipuleert het tweede lid iets dat inherent mag worden geacht aan professionaliteit. Dit betekent dat het tweede lid overbodig is.

- Wat de vorm van het derde lid betreft merkt de Raad op dat de wijze van totstandkoming van het professioneel statuut onduidelijk is. Volgens de tekst bepalen

de leraren en het bevoegd gezag in onderling overleg hoe de zeggenschap wordt georganiseerd en leggen zij dit vast in een professioneel statuut. De Raad wijst er op dat een regeling óf in overeenstemming met een andere partij door het bevoegd gezag wordt vastgesteld, óf, indien overeenstemming niet nodig is, na overleg met die andere partij.⁷ Omdat het voorstel gebaseerd is op de gedachte dat het bevoegd gezag de leraren betreft bij de vormgeving van de zeggenschap, betekent dit dat het bevoegd gezag *na overleg* met de leraren de zeggenschap als hiervoor bedoeld vastlegt in een statuut. Indien een geschil ontstaat, dan moet worden aangenomen dat de bestaande klachten- dan wel geschillencommissies op dit punt een toereikende voorziening bieden. Om elk misverstand op dit punt uit te sluiten, zou dit uitdrukkelijk kunnen worden bepaald.

Tegen deze achtergrond adviseert de Raad de tekst van bedoelde bepalingen te herzien, door deze beknopt en duidelijk te formuleren en de toelichting te beperken tot wat strikt nodig is voor een goed begrip van het wetsvoorstel.

3. Zeggenschap en medezeggenschap

De zeggenschap van de leraar is niet onbeperkt, maar wordt begrensd door de Grondwet, de bij of krachtens de wet gegeven regelingen en door de door het bevoegd gezag gestelde kaders. Eén van deze kaders is de regeling van de medezeggenschap.

a. Zeggenschap is het recht om zelf over iets te beslissen. In het voorstel wordt erkend dat *de leraar* dit recht heeft en wordt het bevoegd gezag verplicht om met de *leraren* afspraken te maken op welke wijze deze zeggenschap gestalte zal krijgen. Bij dit laatste wordt gedacht aan collectiviteiten, zoals een vakgroep, lerarenraad of onderwijsteam, volgens de toelichting. De Raad leidt hieruit af dat de autonomie van de leraar als individu wordt begrensd door de afspraken die door de betrokken beroepsbeoefenaars samen met het bevoegd gezag zijn gemaakt. Dit past binnen de gedachte dat een school een onderwijsgemeenschap is. De Raad adviseert de toelichting in dit opzicht aan te vullen.

b. Volgens het voorstel bepalen de leraren en het bevoegd gezag in onderling overleg op welke wijze de interne zeggenschap wordt "georganiseerd". De wet legt daarmee de verantwoordelijkheid op de school om hieraan gestalte te geven. Bedacht moet worden dat er zeer kleine tot zeer grote scholen en instellingen zijn, met elk een eigen bevoegd gezag, of vallend onder hetzelfde bevoegd gezag, met uiteenlopende opleidingen, vakgroepen en onderwijsteams. De afstand tussen de leraar en het bevoegd gezag kan daardoor van school tot school variëren. Gelet daarop kan de Raad zich voorstellen dat ten minste op het niveau van het docententeam gelegenheid wordt gegeven om werkoverleg te houden over alle aangelegenheden betreffende de professionele ruimte. De Raad adviseert hieraan in de toelichting nader aandacht te besteden.

c. Wanneer het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs in werking treedt,⁸ geldt op grond van artikel 4.1.3 van de Wet educatie en beroepsonderwijs de verplichting voor de sociale partners om een professioneel statuut

⁷ Vergelijk aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 266.

vast te stellen ten behoeve van het personeel. Vooruitlopend hierop is op 9 juni 2009 een professioneel statuut voor het middelbaar beroepsonderwijs tot stand is gekomen. Dit document bevat naast onderwerpen die betrekking hebben op de medezeggenschap, een aantal uitgangspunten over de professionele ruimte van de leraar. Ook bepaalt het dat over alle aangelegenheden betreffende de didactisch-pedagogische aanpak en lesmethoden in het werkoverleg van het onderwijsteam besluitvorming plaatsvindt. Volgens de toelichting is het aan de sociale partners om te bepalen in hoeverre het sectorale professionele sociale statuut de scholen bindt. De Raad merkt op dat niet duidelijk is hoe het sectorale professioneel statuut zich verhoudt tot het professioneel statuut dat op schoolniveau wordt afgesproken. De vraag rijst of het sectorale professionele statuut dient te worden gerekend tot de afgesproken beleidsmatige en organisatorische kaders en de eindverantwoordelijkheid ter zake van het bevoegd gezag als bedoeld in het wetsvoorstel, of dat leraren en het bevoegd gezag zich er niets aan gelegen behoeven te laten liggen. Indien het eerste het geval is, dan rijst de vraag hoe deze doorwerking van het sectorale professionele statuut zich verdraagt met de bevindingen van de commissie-Dijsselbloem om zaken die de kern vormen van het leraarschap zoveel mogelijk op schoolniveau te regelen. De Raad acht dit met name van belang, omdat de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs ervan uit lijkt te gaan dat met het sectorale professionele statuut het laatste woord gesproken is wat betreft de versterking van de professionele positie van de docent, waarbij bovendien dezelfde formulering gebruikt wordt als in dit wetsvoorstel.⁹

De Raad adviseert op deze vragen in de toelichting nader in te gaan, alsmede op de vrijheid en de ruimte van de individuele scholen – mede in het licht van artikel 23 van de Grondwet – om een invulling te geven aan het professioneel statuut die afwijkt van het sectorale statuut.

4. Uitwerking van de academische vrijheid van hogescholen

De professionele autonomie van de docent in het hoger onderwijs wordt verwoord door het principe van de academische vrijheid.¹⁰ Hoewel deze bepaling zowel van toepassing is op universiteiten als op hogescholen, wijst de toelichting er terecht op dat de academische vrijheid in het wetenschappelijk onderwijs verder is uitgewerkt, bijvoorbeeld in de wettelijke regeling van de verantwoordelijkheid van hoogleraren voor het onderwijs. Volgens de toelichting leidt het wetsvoorstel er toe dat de docenten op de hogescholen wat betreft hun professionele ruimte een gelijke positie krijgen als hun collega's in het wetenschappelijk onderwijs.

De Raad merkt op dat de organisatie en bevoegdheidsverdeling binnen de universiteit geheel anders geregeld is dan in het hoger onderwijs, omdat het uitgaat van een drielagenstructuur. Bij de universiteit is het College van bestuur weliswaar belast met het bestuur van de universiteit in haar geheel, maar bij de vormgeving van het onderwijs en het onderzoek ligt het zwaartepunt bij de faculteit. De autonomie van de faculteit komt tot uitdrukking in de persoon van de decaan of in een meerhoofdig faculteitsbestuur, die als persoon of als bestuur eigen bevoegdheden hebben ten aanzien van het onderwijs en onderzoek, zoals het vaststellen van het onderwijs- en examenreglement. Verder is ook de positie van de hoogleraar gewaarborgd, die "bij uitstek" verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het hem toegewezen

⁹ Kamerstukken I, 2009/10, 31266, C, blz. 7: "Docenten kunnen op basis van het professioneel statuut initiatieven nemen die bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs (...) De mogelijkheden daarvoor worden ingekaderd door de (via de ondernemingsraad afgesproken) beleidsmatige en organisatorische kaders en de kaders van de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag."

¹⁰ Artikel 1.6 van de WHW.

wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs, terwijl de individuele docent-examinator de exclusieve bevoegdheid heeft om tentamens af te nemen. Bij het hoger beroepsonderwijs ontbreken vergelijkbare waarborgen voor de autonomie van de docent en zijn, evenals in het voortgezet onderwijs, alle bestuursbevoegdheden in beginsel toebedeeld aan het centrale niveau. De Raad adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande te verduidelijken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,