AOb · Algemene Onderwijsbond

Hoofdkantoor
Jaarbeursplein 22
Postbus 2875
3500 GW UTRECHT

Leden Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. mevrouw drs. E. de Kler
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum	31-08-2010	Betreft	reactie Algemene Onderwijsbond
Briefnr.	579370 WS/HP	Onderwerp	wetsvoorstel versterking positie leraren (nr. 32.396)
Inlichtingen	Jurjen van den Bergh 030 2989210		

Geachte leden van de Vaste Commissie,

Allereerst wil ik u namens de Algemene Onderwijsbond gelukwensen met uw verkiezing tot lid van de Tweede Kamer. Meer in het bijzonder wil ik u gelukwensen met het feit dat u - vooralsnog - deel uit maakt van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Want hiermee bent u een belangrijke schakel in de vormgeving van onderwijs dat zich kenmerkt door hoge kwaliteit, goed opgeleid personeel en met de ambitie om te behoren tot de top 5 van de wereld.

De AOb hecht aan een goede band met u als lid van deze commissie. Wij hechten er ook aan om onze stem te laten horen namens meer dan 80.000 aangesloten leden, die toegewijd zijn om van het Nederlands onderwijs toponderwijs te maken. Ik reken er op dat we de komende jaren veel contact met elkaar zullen hebben.

Eén van de eerste onderwerpen die uw commissie in de nieuwe parlementaire periode behandelt betreft het Wetsvoorstel versterking positie leraren (nr. 32 396). Het mag duidelijk zijn dat dit onderwerp direct de kern raakt van het beroep leraar: de zeggenschap die de leraar als professional over de uitvoering van zijn of haar beroep kan uitoefenen. Daarom is het voor de AOb van groot belang dat deze wet genoeg zeggingskracht heeft. Ook de commissie-Rinnooij Kan ziet het versterken van de beroepsgroep als een essentiële pijler onder beter onderwijs en het oplossen van het lerarentekort.

De AOb onderschrijft de conclusie van de Raad van State dat "het wetsvoorstel als zodanig niet leidt tot een centralere positie en meer professionele ruimte voor de

individuele leraar." Daarom wil ik u graag voor de inbreng naar aanleiding van het verslag de volgende zaken meegeven:

1. de AOb wil dat het wetsvoorstel de status en bevoegdheden van de docent goed regelt;
2. de AOb wil helderheid over de positie van de docent in de interne zeggenschap;
3. de AOb wil dat het wetsvoorstel professionaliteit in het hoger beroepsonderwijs afdoende regelt.

Belang
In het Convenant LeerKracht van Nederland hebben overheid en sociale partners zich expliciet uitgesproken vóór de totstandkoming van een professioneel statuut. Een statuut dat recht zou doen aan de professionaliteit van de leraar. Daarmee sluit het Convenant naadloos aan bij het advies LeerKracht! van de commissie-Rinnooy Kan dat een pleidooi houdt om een ontwikkeling in gang te zetten op weg naar een professionelere school. Een professionelere school kenmerkt zich volgens de commissie door het gegeven dat de leraar zelf verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van zijn werk, omdat het behoort tot de kern van zijn beroep.

Het is een thema dat de leden van de AOb na aan het hart ligt. Sinds een aantal jaren hebben wij er voor gepleit dat professionele zeggenschap weer terug zou keren bij degenen die zorg dragen voor de uitvoering van het vak. Zeggenschap die hand in hand gaat met het dragen van verantwoordelijkheid én het afleggen van verantwoording. Op diverse manieren hebben wij hier een pleidooi voor gehouden, juist omdat we noteerden – en daarin bevestigd werden door onafhankelijk onderzoek – dat het beroep van leraar erodeerde tot dat van uitvoerder van opdrachten. Schaalvergroting heeft hier verder toe bijgedragen. Decentralisatie beoogde zeggenschap dichter bij de leraar te brengen, maar heeft in de praktijk alleen een verschuiving ten gevolge gehad op bestuurlijk niveau.

Inmiddels hebben de sociale partners in drie sectoren de handschoen opgepakt. In het HO zijn discussies gestart, in het MBO is een statuut ontworpen, in het VO is een serie gesprekken gaande binnen scholen. Veel van het slagen of falen van deze initiatieven zal zeer zeker bepaald worden door het maatwerk dat betrokken werkgevers en werknemers weten te realiseren. De AOb is positief over de samenwerking met de Raden in deze sectoren.

Waarborgen
Waar sociale partners in ieder van de sectoren zorgen voor maatwerk is het aan de overheid om 'klimaatwerk', dus een goede wettelijke basis te leveren. Door middel van een wetsvoorstel dat daadwerkelijk bijdraagt aan de versterking van de positie van de leraren. In dat opzicht biedt het huidige wetsvoorstel niet dié ondersteuning en aanmoediging die wij op grond van het Convenant hadden mogen verwachten. Ik wil nogmaals de Raad van State citeren die stelt dat "het wetsvoorstel als zodanig niet leidt tot een centralere positie en meer professionele ruimte voor de individuele leraar." De AOb onderschrijft die conclusie.

De AOb heeft zich sterk gemaakt voor een professioneel statuut en realiseert zich terdege dat een statuut alleen daadwerkelijk een functie kan vervullen wanneer het met kracht wordt bevorderd en het voor alle betrokken partijen duidelijk is dat de overheid daarbij een vooruitstrevende rol wil vervullen.

Het wetsvoorstel krijgt ons inziens pas waarde en zeggingskracht wanneer het wetsontwerp ondubbelzinnig aangeeft dat daadwerkelijk het primaat ligt bij de leerkracht. Zeker, hij zal – individueel en in teamverband – overleggen met het bevoegd gezag. Maar allereerst moet worden uitgegaan van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van de docent. Dit moet in het wetsvoorstel tot uiting komen.

Met vriendelijke groet,

W.T.G. Dresscher
Voorzitter AOb

Bijlage bij brief 579370 WS/HP

AOb-commentaar op het Wetsvoorstel versterking positie leraren (nr. 32 396)

1. Uitgangspunt

De AOb heeft er de afgelopen jaren voortdurend op gewezen dat de dereguleringsoperatie zich éénzijdig heeft voltrokken. De deregulering en decentralisatie beperkten zich tot het overdragen van bestuurlijke bevoegdheden van de centrale overheid naar de besturen. In onvoldoende mate is aandacht geschonken aan de versterking van de positie van de leraar in dit proces. Weliswaar werden in de notities en uitlatingen van de bewindslieden over goed besturen opmerkingen gemaakt over de positie van de docent met als oogmerk de docent van de docent te versterken, maar het is steeds bij woorden gebleven. In werkelijkheid bleef de leraar – de professional – in een ondergeschikte positie.. En dat terwijl zowel overheden als bestuurders telkenmale onderschrijven dat het niveau van het onderwijs vooral wordt bepaald door de leraar en de leraren gezamenlijk aan de onderwijsinstelling.

De regering heeft een Wetsvoorstel aan de Kamer voorgelegd dat de versterking van die positie beoogt. (# 32396). Dit wetsvoorstel is door de Raad van State van commentaar voorzien.
Toetssteen voor de AOb bij de beoordeling van dit wetsvoorstel is in hoeverre dit Wetsvoorstel daadwerkelijk bijdraagt tot een grotere zeggenschap van de leraar over het onderwijsinhoudelijke proces. Een bijdrage tot vergroting van de professionele ruimte. Deze wetgeving moet gezien worden in samenhang met de initiatieven genomen door sociale partners in de diverse sectoren. Beide componenten moeten in goede balans tot elkaar staan: deze wetgeving moet naar ons oordeel een voldoende basis bieden om als sociale partners landelijk en binnen de scholen en instellingen te komen tot een versterking van de professionaliteit én tot een versterking van de professionele zeggenschap

2. het wetsvoorstel en de overige onderwijs wetgeving.

De AOb heeft steeds betoogd dat, wil de positie van de leraar als professional adequaat versterkt worden, dit ook gevolgen dient te hebben voor de huidige bepalingen in de onderwijswetgeving. Nagegaan moet worden of de onderwijswetgeving bepalingen bevat die de zeggenschappen van de leraar beperken dan wel dat wetgeving nodig is om die positie te versterken. In het onderdeel 'Achtergrond en betekenis voorstel' gaat de Raad van State in op de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en de overige onderwijswetgeving. De Raad schrijft: '*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.*
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:. "*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. 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. Uit de in de toelichting 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.' Einde citaat.

De door ons cursief gemaakte tekst geeft de opvatting van de Raad van State duidelijk weer. Het wetsvoorstel als zodanig leidt niet tot een centralere positie van de leraar noch tot een vergroting van zijn professionele ruimte . Wel kan het van enige betekenis zijn voor het veiligstellen van zijn positie.

De invalshoek bij het opstellen van het wetsvoorstel had dienen te zijn: welke positie , welke ruimte en welke zeggenschap heeft de leraar als professional in de uitoefening van zijn vak . Daarna dient nagegaan te worden welke gevolgen deze positie heeft voor de bestaande onderwijswetgeving. De gedachte is nu: alle wetgeving moet in stand blijven en daarbinnen moet de zeggenschap van de leraar worden geregeld, lees: passen.

3. De mate van zeggenschap

Het wetsvoorstel beoogt de leraar/leraren een belangrijke stem te geven in het ontwikkelen en uitvoeren van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid op de school. Ontwikkelen en uitvoeren wordt ook genoemd: de leraar krijgt zeggenschap over het ontwerp (het beleid) en de uitvoering van het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid van de school (de wijze waarop het beleid in het primaire proces vorm krijgt). Deze zeggenschap heeft de leraar als lid van het team. De invulling van de zeggenschap gebeurt in samenspraak met het bevoegd gezag. 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. Zoals er geen minimale norm is gesteld voor de mate van zeggenschap, zo is er ook geen maximum geformuleerd.
Tot zover de tekst in de MvT.

De tekst geeft aan dat de overheid/de wetgever zelf niet de grenzen wenst aan te geven omtrent de zeggenschap die de leraar tenminste moet hebben. De wetgever neemt als uitgangspunt dat de behoefte aan zeggenschap voor de leraar van school tot school kan verschillen.
De AObb deelt deze visie niet. In onze visie heeft de leraar en hebben de leraren ongeacht de onderwijssector waar hij werkzaam is een minimum aan zeggenschap. Op deze wijze vanuit de overheid invulling geven aan professionele ruimte biedt niet de sterke wettelijke basis aan het proces dat momenteel tussen sociale partners gaande is. De AObb heeft veel vertrouwen in de positieve opstelling tot op

heden van de werkgevers in diverse sectoren. Maar het is juist aan de overheid om een proactieve bijdrage te leveren.
Natuurlijk kunnen de structuren (vakgroepen, kleine basisschool enz.) verschillen maar het minimum aan zeggenschap in onze visie niet.
Het is de taak van de wetgever om duidelijk het minimum aan te geven, een minimum dat op alle onderwijsinstellingen geldt. Het is de overheid die dient aan te geven wat de positie van de docent is, de positie van het team en de positie van de leraren gezamenlijk.

Er wordt in het wetsvoorstel terecht opgemerkt dat de leraar in de eerste plaats lid is van een team en dat het wetsvoorstel niet de bedoeling heeft de interne zeggenschap van de leraar-als-solist te bevorderen. Maar dat betekent in de ogen van de AOb niet dat de leraar slechts een radertje in het (grote) geheel is.
Kortom, de AOb is van mening dat in de MvT beschreven moet worden hoe de genoemde verhoudingen er uit zien.
Voorts vindt de AOb dat de MvT moet aangeven welke positie de leraar/team en het collectief van leraren inneemt bij het uitvoeren van het onderwijsbeleid en kwaliteitsbeleid. Zo dient MvT een antwoord te geven op de volgende voor de leraren belangrijke vragen, zoals: wie stelt het curriculum op en vast, wie beslist over de leermiddelen, wie beslist over de beoordelingen, enz. Met een dergelijke beschrijving wordt duidelijk welke onderdelen nu wel of niet behoren tot de verantwoordelijkheid van de leraar, tot de 'invloedsvrije' sfeer, of zoals het in het buitenland wordt genoemd de pedagogische vrijheid.
Het is toch niet de bedoeling dat de MvT zich hier niet over uitspreekt en het over laat aan geschillencommissies, klachtencommissies en de rechter. Het is aan de centrale overheid en aan de wetgever om de positie van de leraren en de leraren als collectief zo helder mogelijk te beschrijven. Het is vervolgens aan de sociale partners om hier in goed samenspel verder uitwerking aan te geven.

4. De school (het niveau waarop de zeggenschap wordt geregeld)

Het wetsvoorstel spreekt van 'school'. De AOb wil de aantekening plaatsen dat het proces van schaalvergroting in het onderwijs nog steeds gaande is. Het is dus van belang om aan te geven dat bij grote besturen het algemene beleid op bestuursniveau kan plaatsvinden en de nadere uitwerking hiervan plaatsvindt op het niveau van de onderwijsinstelling.
Wil de leraar en de leraren echt zeggenschap krijgen dan dient het onderwijskundig beleid en de uitvoering daarvan op een zo laag mogelijk niveau worden neergelegd.
Uit de MvT kan worden afgeleid dat het de bedoeling is de zeggenschap op het niveau van de lerarenteam te leggen: '*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 behoeft dus geen verschil te zijn tussen kleine en grote scholen.*' De MvT spreekt van: '*het ligt voor de hand*' en '*er behoeft geen dus geen verschil …*' De MvT stelt niet uitdrukkelijk dat de zeggenschap gelegd moet worden op het niveau van de onderwijsinstelling, een opvatting die stelliger kan worden ingenomen dan nu geformuleerd. Kortom, de instelling is het uitgangspunt.

5. Positie leraar ten opzichte van andere professionele beroepen.

In de MvT mist de AOb een vergelijking van de leraar met andere professionele beroepen. Waar staat het leraarsberoep nu in de ogen van de wetgever. Moet het beroep leraar qua professionaliteit met bijvoorbeeld artsen en advocaten worden vergeleken of juist niet. Met welke groepen vergelijkt de wetgever de leraar dan? Door aan te geven met welke beroepsgroep de leraar te vergelijken valt kan ook duidelijk aangegeven worden over welke zeggenschap de leraar moet beschikken. Dan zal ook duidelijk worden dat 'zeggenschap' één facet is van de professionaliteit van de leraar. Er zijn in andere beroepsgroepen ook andere onderdelen van de professionaliteit, zoals het bijhouden van het professionele niveau,

registratietrajecten e.d. Juist door het beroep van leraar te bezien in relatie tot andere beroepen komt het thema 'zeggenschap' in een duidelijker kader te staan.

6. professioneel statuut

6.1. algemeen

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat bij ieder bestuur een professioneel statuut wordt vastgesteld, inhoudende de professionele zeggenschap van de leraar. Hiermee wordt ontkend dat er voor de leraar en de leraren collectief in tegenstelling tot andere beroepsgroepen algemene uitgangspunten inzake professionele zeggenschap gelden, ongeacht in welke onderwijssector en onderwijsinstelling de leraar werkzaam is. Het is daarom van belang dat de centrale overheid en de wetgever aangeven met welke professionele beroepen het beroep leraar te vergelijken is. Dan moet gekeken worden welke algemene uitgangspunten voor die professionele groepen gelden. Vervolgens moeten deze dan vertaald worden naar het beroep leraar.
Algemene uitgangspunten geeft de beroepsgroep en de rechter de mogelijkheid om corrigerend op te treden ten opzichte van leraren die zich hier niet aan de algemene uitgangspunten houden.

6.2. Zeggenschap

Het voorliggende wetsvoorstel geeft aan dat de zeggenschap georganiseerd moet worden door het bevoegd gezag in de vorm van werkoverleg. Dit moet dan binnen een jaar gerealiseerd worden. De PMR krijgt daarbij instemmingsrecht.
De MvT stelt: '*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 behoeft dus geen verschil te zijn tussen kleine en grote scholen.*'
Het bevreemdt de AOb dat de personeelsgeleding als geheel moet instemmen met de regeling voor het werkoverleg. Het gaat niet om zeggenschap in de zin van belangenbehartiging maar om professionele autonomie van de leraar/leraren. Wanneer de wetgever vindt dat de zeggenschap op het niveau van het lerarenteam moet worden ingevuld dan dient het lerarenteam in te stemmen en niet de personeelsgeleding als geheel Overigens wil de AOb wel opmerking dat vanuit werknemers belast met onderwijs ondersteunende taken ook de wens naar voren is gekomen om te bezien op welke wijze hun professionaliteit vorm gegeven kan worden.
Met andere woorden, artikel 29 a derde lid dient te regelen '*in overleg*' in plaats van de huidige tekst '*na overleg*'. Want uitgaande van de professionele zeggenschap is het de bedoeling dat leraren de wijze van organisatie van de zeggenschap zelf regelen en dat het bevoegd gezag hierin overeenstemming bereikt met de leraren. Wanneer vastgehouden wordt aan de PMR is de zeggenschap per definitie een zaak van de school, dus van de PMR ? Of speelt hier het bestuur dus de PGMR (ook) een rol ? De AOb opteert voor het eerste, maar dit moet dan wel worden vastgelegd.
In de BVE-sector is artikel 27 onder i WOR van toepassing. Dit instemmingsrecht betreft echter "*een regeling op het gebied van het werkoverleg*" – iets anders geformuleerd dus dan "*een regeling voor het werkoverleg*"; in de kamerbehandeling zal derhalve duidelijk moeten zijn, dat wat dit betreft er geen onderscheid mag zijn tussen WMS en WOR.
Het wetsvoorstel, de MvT ook niet, geeft niet de verhouding aan tussen de PMR en het lerarenwerkoverleg.
Een geschil tussen het bevoegd gezag en de PMR wordt beslecht door de geschillencommissie WMS. Het gaat om de positie van de docenten, hun professionele zeggenschap. Moet er dan niet een commissie komen waarin ook professionele deskundigen zitting hebben? Misschien kan SBL in de nieuwe vorm hier een rol in spelen.

De bovenstaande regeling is het gevolg van het feit dat in het wetsvoorstel wordt bepaald dat het bevoegd gezag *na* overleg met de leraren een regeling voor het werkoverleg vaststelt. In het convenant Leerkracht hebben partijen afgesproken '*in overleg*'. Zoals eerder aangegeven betekent 'na overleg' dat het bestuur bepaalt hoe de regeling voor de zeggenschap er uit komt te zien. Dat zou een uitholling betekenen van de intentie om zeggenschap over vak, vakinhoud, kortom de professionele kanten van werken in school en instelling te leggen bij de leraar. Weliswaar kan de regeling dan door de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad worden voorgelegd aan de Landelijke geschillencommissie WMS. Deze zal met het toetsingskader die de WMS kent het geschil moeten beoordelen.

7. Terminologie

In het Convenant Leerkracht is de volgende tekst afgesproken

1. Met het oog op de professionele deskundigheid en verantwoordelijkheid van de leraar voor de inhoud en de kwaliteit van het onderwijs beschikt de leraar over professionele ruimte, waaronder tenminste wordt verstaan 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, binnen de afgesproken beleidsmatige en organisatorische kaders en binnen de eindverantwoordelijkheid ter zake van het bevoegd gezag.
2. De leraar geeft in samenwerking met de andere leraren en in overleg met het bevoegd gezag vorm en inhoud aan de professionele ruimte, bedoeld in het eerste lid.
3. De leraren en het bevoegd gezag bepalen in onderling overleg op welke wijze de interne zeggenschap van leraren wordt georganiseerd en leggen dat vast in een professioneel statuut.

Het begrip 'professionele ruimte' is volgens de Raad van State 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. Tot zover de Raad van State.

De AOb is voorstander van het handhaven van de term 'professionele ruimte'.De term geeft duidelijk aan over welke zeggenschap het gaat. Wel dient duidelijk te worden aangegeven ten opzichte van wie de professionele zeggenschap wordt uitgeoefend. Dit zou in de ogen van de AOb thuis horen in de MvT. In de MvT moet daarom beschreven worden hoe de wetgever de professionele ruimte van de leraar ziet ten opzichte van de vakgroep / team (waar hij deel van uit maakt), ten opzichte van de werkgever/management en ten opzichte van ouders/leerlingen/ studenten/deelnemers. Hetzelfde geldt voor de het team en de leraren als collectief ten opzichte van de genoemde actoren.

De Raad van State merkt voorts op dat de toevoeging dat de zeggenschap zich afspeelt binnen de 'afgesproken beleidsmatige en organisatorische kaders en binnen de eindverantwoordelijkheid ter zake van het bevoegd gezag', vanzelf spreekt en thuis hoort in de toelichting. Daarbij verdient het de voorkeur gangbare termen als wet, statuten en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag te gebruiken. Deze kanttekeningen van de van de Raad van State onderschrijft de AOb.

9. artikel 23 Grondwet

De Raad van State merkt op dat de individuele vrijheid van de leerkracht, voor zover het bijzondere scholen betreft, wordt begrensd door artikel 23 van de Grondwet.
Naar aanleiding van deze opmerking is in de MvT expliciet aangegeven dat uit artikel 23 van de Grondwet volgt dat de vrijheid ten aanzien van inrichting en vormgeving van het onderwijs bij het bevoegd gezag berust en daarom ook deel uitmaakt van de kaders die de leraar begrenzen. Daar laat de MvT het bij.
De MvT zou moeten aangeven wat dit artikel 23 Grondwet concreet betekent voor de professionele zeggenschap van de leraren werkzaam in het bijzonder onderwijs. Dan zou ook duidelijk worden of de Wetgever een onderscheid wil maken tussen openbaar en bijzonder onderwijs waar het gaat om de professionele zeggenschap van de leraar. Volgens de AOb heeft artikel 23 Grondwet niet tot gevolg dat de professionele zeggenschap van leraren in het bijzonder onderwijs ingeperkt kan worden. De leraar is immers gebonden aan de statuten en aan het afgesproken onderwijsbeleid. Als de redenering van de wetger er zou ertoe leiden dat de leraar in bepaalde onderwijssectoren (en dan alleen bijzonder onderwijs) minder professionele zeggenschap heeft dan de leraar in de andere onderwijssectoren, dan zal de AOb zich daar tegen verzetten.

10. Academische vrijheid en pedagogische vrijheid

10.1. hogescholen

De tekst zoals die is neergelegd in het convenant – zie hierboven – geldt voor alle onderwijssectoren behalve de universiteiten.
In het wetsvoorstel is voor de hogescholen is een andere tekst opgenomen. De reden hiervoor is de academische vrijheid. De stelling is dat de professionele autonomie van de docent in het hoger onderwijs – de hogescholen en de universiteiten - expliciet in de
onderwijswetgeving is gewaarborgd.

Dit is juist. Voor het universitair onderwijs geldt dit al lang. Zo luidde artikel 6 Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WWO): '*Aan de instellingen van wetenschappelijk onderwijs wordt de academische vrijheid in acht genomen*'. De huidige waarborg is neergelegd in artikel 1.6 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw), luidend: '*Aan de instellingen wordt de academische vrijheid in acht genomen*'.
Aldus is dit principe thans niet thans meer alleen van toepassing op universiteiten, maar ook op hogescholen.

Maar er is wel een onderscheid tussen hogescholen en universiteiten op het terrein van de organisatie en bevoegdheidsverdeling. De organisatie en de bevoegdheidsverdeling binnen de universiteit is mede ingegeven door het uitgangspunt van de professionele autonomie van de docenten, de academische vrijheid. De vrijheid van de individuele docent is ook aan de universiteit uiteraard niet onbegrensd. Zo zal deze moeten worden uitgeoefend binnen het onderwijsprogramma zoals facultair is vastgesteld. Vermoedelijk de sterkste waarborg voor de professionele autonomie van de docent aan de universiteit is niet zozeer gelegen in individuele rechten zoals de academische vrijheid, als wel in bestuurlijk-organisatorische, op machtsverdeling gebaseerde voorzieningen. Of, anders gezegd: de rechtspositie van de individuele docent aan de universiteit ontleent zijn kracht aan een bepaalde wijze van inrichting van de bestuurlijke omgeving. De faculteiten nemen naast het college van bestuur een zelfstandige positie in: het onderwijs wordt gegeven en het onderzoek wordt verricht in de faculteiten. Zij hebben eigen bij wet toegekende bevoegdheden ten aanzien van de inhoud van onderwijs en wetenschapsbeoefening. Hierin komt de autonomie van de

faculteit[en] tot uitdrukking. Tenslotte is in de Whw de positie van de individuele professional gewaarborgd.

Opvallend is, dat in het hoger beroepsonderwijs – waar de rechtsnorm van de academische vrijheid ook geldt – een vergelijkbare regeling geheel ontbreekt. Deze structuur is dus wezenlijk anders dan die in de universiteit. In het hoger beroepsonderwijs zijn er geen bevoegdheden door de wet toegekend aan decentrale facultaire bestuursorganen (er hoeven zelfs geen faculteiten te zijn). Er is enkel sprake van een mogelijkheid tot delegatie. Waar de universiteit wordt gekenmerkt door een federale structuur, daar wordt een hogeschool gekenmerkt door een centralistische eenheidsstructuur: alle gezag berust in principe bij het centrale gezag, de rechtspersoon of het college van bestuur. Dit centrale gezag kan uiteraard bevoegdheden delegeren of mandateren, maar de delegatie of het mandaat ook weer intrekken.

Gelet op het verschil tussen universiteiten en hogescholen op het terrein van de organisatie en bevoegdheidsverdeling is de AOb van mening dat voor de hogescholen dezelfde bepalingen dienen te gelden als voor de overige sectoren.

10.2 pedagogische vrijheid

De AOb heeft de laatste jaren aangedrongen om net als in de Whw met betrekking tot de academische vrijheid een algemene bepaling terzake de pedagogische vrijheid in de Wpo, Wec, Wvo en Web op te nemen: '*Aan de instelling wordt de pedagogische vrijheid in acht genomen*'.
In de MvT wordt niet aangegeven waarom het door de AOb gedane voorstel niet in het wetsvoorstel is terug te vinden. In ieder geval had de AOb verwacht dat in de MvT ingegaan zou worden op de literatuur op dit punt en een vergelijking met het buitenland, in het bijzonder Duitsland gemaakt zou worden.

Concluderend

Het voorstel van Wet geeft het beeld van een overheid die in de onderwijssector niet díe impulsen geeft die nodig zijn om een solide basis te geven aan de professionaliteit en zeggenschap van de leraar en het team.
Zoals bekend is in diverse sectoren een dialoog opgestart om de zeggenschap binnen scholen vorm te geven. Werkgevers hebben zich tot nu toe positief opgesteld vanuit de erkenning dat de zeggenschap en de erkenning van de professionaliteit van de leraar ernstig in het gedrang waren gekomen.
Het is die erkenning - die bestaat bij beide sociale partners – die een krachtiger ondersteuning verdient dat in dit Wetsvoorstel wordt weergegeven. Wanneer niet verder wordt gedacht en gehandeld dan dat het bevoegd gezag *na* overleg een regeling voor het werkoverleg vaststelt is dat niet meer dan een sympathiserende lipservice. Het is een station dat gepasseerd had moeten zijn en in feite had moeten worden overgeslagen. Werknemers – en zich positief opstellende werkgevers – hebben meer baat bij een duidelijker ondersteuning van de overheid. Een krachtiger ondersteuning en richtinggeving is dan ook op zijn plaats.