



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

H. Paul

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie

November 2018

Voorwoord

In de afgelopen periode heb ik, als relatieve buitenstaander in de onderwijswereld, veel gesprekken mogen voeren en vele documenten gelezen over de Onderwijscoöperatie. Ik wil alle betrokkenen danken voor hun bereidheid hieraan mee te werken. Zoals uit de voorliggende evaluatie blijkt, heeft het traject van het ontstaan, functioneren en opheffen van de Onderwijscoöperatie plaatsgevonden in een complexe politiek-bestuurlijke omgeving. Dit brengt vrijwel onvermijdelijk met zich mee, dat gebeurtenissen door partijen verschillend worden geduid. Juist dat maakt het zo belangrijk om door te vragen, te toetsen of de ander hetzelfde bedoelt, en om standpunten te expliciteren. Dat is in het traject van de afgelopen jaren maar in beperkte mate gebeurd. Wellicht is dat de belangrijkste les uit deze evaluatie.

Het rapport legt niet de schuldvraag op tafel hoe zaken hadden kunnen worden voorkomen, of hoe zaken anders hadden moeten worden aangepakt. Het rapport bevat een reconstructie op basis van alles wat ik tot mij heb genomen en bevat een beschrijving van de in het oog springende punten. Dat levert een aantal aanbevelingen op, die van belang zijn bij nieuwe initiatieven om te komen tot een beroepsorganisatie, waarin verantwoording afleggen over de eigen professionaliteit een plek kan en moet krijgen.

Graag wil ik Lydia Bremmer, programmamanager Implementatie Wet beroep leraar, en Jan Andries Wolthuis, afdelingshoofd Kwaliteit en Professionalisering van de directie Voortgezet Onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bedanken voor hun hulp tijdens de evaluatie. Marianne Aalbersberg van ABDTOPConcult bedank ik voor haar inzet bij de uitvoering van de evaluatie en voor de hulp bij het redigeren van het rapport.

Tot slot nog het volgende. Reflectie op het eigen functioneren is voorwaarde om verder te kunnen gaan. Hopelijk draagt deze evaluatie ertoe bij om de afgelopen periode af te kunnen sluiten. Het is noodzakelijk om elkaar op te zoeken, ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid, en om bij de vormgeving van nieuwe initiatieven de mensen om wie het gaat in het oog te houden: zeer betrokken en gemotiveerde de leraren.

November 2018

Harry Paul

Inhoud

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Inleiding | 9 |
| 1.1 | Opdracht | 9 |
| 1.2 | Aanpak en afbakening | 9 |
| 2 | Reconstructie: beknopte geschiedenis | 11 |
| 2.1 | Voorgeschiedenis | 11 |
| 2.2 | Ontstaan | 12 |
| 2.3 | Omslag naar wettelijke verankering van het register | 14 |
| 2.4 | Vormgeving van de wet | 17 |
| 2.5 | Besluit tot opheffen van de Onderwijscoöperatie | 20 |
| 3 | Reflectie op basis van de reconstructie | 24 |
| 3.1 | Inleiding | 24 |
| 3.2 | Resultaat | 24 |
| 3.3 | In het oog springende punten | 25 |
| 3.3.1 | Het vraagstuk van de representatie | 25 |
| 3.3.2 | Governance | 27 |
| 3.3.3 | Versnelling van het programma | 28 |
| 3.3.4 | Positie van de leraar in relatie tot de school | 29 |
| 3.3.5 | Afspraken over gezamenlijke koers door akkoorden en convenanten | 30 |
| 4 | Welke lessen kunnen er worden geleerd? | 31 |
| 4.1 | Inleiding | 31 |
| 4.2 | Conclusies en slotopmerkingen | 31 |
| 4.3 | Aanbevelingen | 32 |
| Bijlage: | Lijst van geïnterviewde personen | 35 |

1 Inleiding

1.1 Opdracht

In de brief van 13 juni 2018 aan de Tweede Kamer¹ schreef de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM), de heer Slob, dat hij de periode van het ontstaan van de Onderwijscoöperatie (OC) tot het einde in 2018 zou laten evalueren, om in beeld te krijgen wat er goed gegaan is, maar vooral ook wat er anders en beter aangepakt had moeten worden.

In de afgelopen periode is deze evaluatie uitgevoerd door ABDTOPConsult. De opdracht van OCW luidde als volgt. "Evalueer het bestuurlijk en operationeel functioneren van de Onderwijscoöperatie vanaf haar oprichting in 2011. Hoofdvraag daarbij is wat er geleerd kan worden van de periode van 2011 tot heden. Bezie als onderdeel van de evaluatie ook de relatie van de Onderwijscoöperatie met de bestuurlijke achterban van de respectievelijke lidorganisaties van de OC, en met het ministerie van OCW. De evaluatie dient te resulteren in een beknopte rapportage, voorzien van leerpunten, in relatie tot het beoogde doel. De evaluatie dient daarnaast zo te worden opgesteld, dat de opdrachtgever zich – tezamen met de resultaten van het onderzoek van de ADR – een beeld kan vormen in hoeverre er sprake is geweest van een doelmatige besteding van publieke middelen."

1.2 Aanpak en afbakening

Het doel van de evaluatie is terugblikken om te leren. Daarom is er voor gekozen om een beknopte reconstructie te maken van de geschiedenis van de OC. Deze is beschreven in hoofdstuk 2. Uit die reconstructie komt een aantal in het oog springende zaken naar voren, die beschreven zijn in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat de lessen voor de toekomst in de vorm van conclusies en aanbevelingen.

De reconstructie is gebaseerd op gesprekken met vertegenwoordigers van partijen en individuele personen, die betrokken waren bij de OC (zie ook bijlage 1), en op schriftelijk materiaal. De gesprekspartners gaven in de gesprekken ieder hun eigen terugblik. Opvallend was de grote betrokkenheid bij het onderwerp en bij het onderwijs in het algemeen. Duidelijk is dat velen vanuit de eigen rol veel tijd en energie hebben gestoken in de OC ten behoeve van het bekwaamheidsonderhoud en de vorming van een beroepsgroep. Het zal geen verbazing wekken, dat de gang van zaken zoals hierboven is geschetst door de betrokkenen verschillend wordt beoordeeld. Gesprekspartners hebben, afhankelijk van hun rol en van de momenten dat zij betrokken waren bij de OC, uiteenlopende visies op wat er gebeurde en

¹ Kamerstuk 27923, nr. 308, 13 juni 2018

verschillende opvattingen over bepalende momenten en thema's. Gepoogd is de rijke schakering aan meningen, visies en indrukken zo goed mogelijk te verwerken. Anders dan bij een feitenrelaas levert dit een reconstructie op met de meest in het oog springende thema's en momenten, die een bepalende invloed hadden op de ontwikkeling van de OC. De gesprekspartners zijn in de gelegenheid gesteld om commentaar te geven op feitelijke onjuistheden in de hoofdstukken 1-3. Interpretaties en gekozen accenten zijn voor de rekening van de auteur.

Het advies van de Commissie Leraren uit 2007 is als startpunt voor de evaluatie genomen. In dit rapport, met als titel *Leerkracht!*², werd de aanbeveling gedaan om de beroepsgroep te versterken door het omvormen van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) tot een Beroepsgroep Leraren, wat enkele jaren later geleid heeft tot de oprichting van de OC. In het rapport *Leerkracht!* werd ook de aanbeveling gedaan tot het bijhouden van een publiekrechtelijk register.

De OC heeft zich in haar activiteiten gericht op drie, elkaar versterkende punten, te weten de bekwaamheid van de leraar, de professionele ruimte van de leraar en een goed imago van het beroep.^{3 4} Met name de ontwikkelingen in de aandachtsvelden bekwaamheid, waaronder ook het register werd gerekend, en de professionele ruimte, zijn bepalend geweest voor het verloop van de ontwikkelingen rond de OC. Vandaar dat de evaluatie zich richt op deze onderwerpen. Dat laat onverlet, dat op het terrein van verbetering van het imago van de leraar vele goede dingen zijn gedaan, zoals de activiteiten rond de verkiezing van de Leraar van het Jaar, het ondersteunen van de Lerarenkamer, de Dag van de Leraar, Onderwijspioniers, het Lerarenontwikkelfonds, etc. Deze blijven hier echter grotendeels buiten beschouwing.

Parallel aan deze evaluatie zijn nog twee onderzoeken gedaan naar aanleiding van de gebeurtenissen rond de OC. De Auditdienst Rijk bracht de financiële stromen in beeld en de heer Rinnooy Kan formuleerde een advies over de representatie van de beroepsgroep.

² *Leerkracht!* Advies van de Commissie Leraren, september 2007

³ Statuten OnderwijSCOöperatie, september 2011

⁴ Jaarverslag OnderwijSCOöperatie 2012

2 Reconstructie: beknopte geschiedenis

2.1 Voorgeschiedenis

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is regelmatig gesproken over de professionalisering van de leraar, de ontwikkeling van een beroepsorganisatie en het opzetten van een beroepsregister. Dit vanwege de gevoelde noodzaak om de beroepsgroep te versterken en de professionaliteit te borgen. En hoewel er in cao's en bestuurs- en sectorakkoordenafspraken werden gemaakt over professionalisering van de leraar, kwam dit beperkt van de grond. Daar waar er wel sectorraden gevormd werden vanuit de werkgevers, de PO-raad, de VO-raad en de MBO-raad, bleef de ontwikkeling van een beroepsorganisatie van de leerkrachten achter.

In 2007 werd de Commissie Leraren ingesteld. In haar rapport *Leerkracht!*⁵ adviseerde de Commissie onder meer het volgende. De reeds bestaande SBL, die als taak had om te adviseren over de bekwaamheidseisen in het onderwijs, diende omgevormd te worden tot de Beroepsgroep Leraren. Deze nieuwe organisatie zou de belangen van de beroepsgroep op landelijk niveau dienen te bevorderen en zou leraren dienen te steunen bij kwaliteits- en deskundigheidsbevordering. Tevens werd aanbevolen om een publiekrechtelijk basisregister van de leden van de Beroepsgroep bij te houden, waarin hun werkervaring en scholing werden geregistreerd. Niet bevoegde leraren zouden geen deel mogen uitmaken van het register en het niet bijhouden van de bekwaamheidseisen zou kunnen leiden tot het laten vervallen van de bevoegdheid. Ook een gecertificeerd nascholingsaanbod zou via dit register moeten worden geregeld.

In de beleidsreactie, *Leerkracht van Nederland*⁶, werd de aanbeveling om SBL om te vormen ondersteund. De belangrijke wijziging was dat gekozen werd voor een privaatrechtelijk in plaats van een publiekrechtelijk register. In 2008 sloten de partijen uit de onderwijswereld op basis van het rapport en de beleidsreactie het *Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland*.⁷ Daarin werd gesproken over de professionele ruimte van de leraar, die zowel versterking van de positie van de leraar inhoudt, als ook het geven van rekenschap over de kwaliteit van het werk. Afgesproken werd een en ander wettelijk te verankeren, waarbij de uitgangpunten voor het wettelijk kader nader uitgewerkt zouden worden in een professioneel statuut, waarin afspraken gemaakt worden tussen leraar, bestuur en management en dat een onderdeel zou worden van de zorg van het bevoegd gezag voor goed bestuur. Zowel de politiek verantwoordelijke bewindslieden, de werkgevers

⁵ Zie voetnoot 2

⁶ Actieplan *Leerkracht van Nederland*, beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren, november 2007

⁷ *Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland*, 16 april 2008

vertegenwoordigd in de sectorraden, alsook de werknemersorganisaties hebben dit convenant ondertekend. Om bovenstaande te borgen werd een wetsvoorstel Versterking positie leraren voorbereid. In het regeerakkoord van 2010 is het private karakter van het register nogmaals benadrukt, met de zinsnede: "Binnen een jaar komt de sector met een beroepsregister, waarbij de inschrijving is gekoppeld aan een periodiek bijscholingsvereiste."⁸

Het actieplan Leraar 2020- een krachtig beroep!⁹ van het ministerie van OCW gaf een kwantitatieve ambitie weer, met als streven om het register in 2018 alle leraren geregistreerd te hebben en het register een civiel effect te laten hebben, met consequenties voor de registratie bij het niet bijhouden van de bekwaamheid. Als tussenstap werd een streefcijfer van 40% deelname in 2014 genoemd. In 2010 werd een wetsvoorstel ingediend. Dit werd in 2011 aangehouden, met als motivatie, dat de sectorraden met de beroepsgroep de dialoog ondersteunden door het ontwikkelen van het professioneel statuut.

2.2 Ontstaan

In 2010 heeft SBL zich uitgesproken om de stichting om te vormen tot een coöperatie van beroepsorganisaties van leraren en ander onderwijspersoneel.¹⁰ In SBL waren de Algemene Onderwijsbond (AOB), CNV Onderwijs, Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), Platform voor Vakinhoudelijke Verenigingen Voorgezet Onderwijs (PVVVO) en Beter Onderwijs Nederland (BON).¹¹ vertegenwoordigd. AOB, CNVO en FvOv hebben elk een dubbele doelstelling, zowel het behartigen van de belangen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, alsook het behartigen van de onderwijskwaliteit.

De OC is op 1 oktober 2011 van start gegaan. Het motto van de OC werd: "Een sterke beroepsgroep: van, voor en door de leraar." Belangrijke wijziging in de organisatievorm ten opzichte van de SBL, was de keuze voor de vorm van een zogenaamde topcoöperatie, weliswaar met dezelfde lidorganisaties als bij SBL, maar met de mogelijkheid voor nieuwe toetreders. De grens voor deelname werd gesteld op organisaties van tenminste 4000 leden. Elke lidorganisatie had een afvaardiging in het bestuur. Het betrof dus geen direct lidmaatschap van de leraren, maar getrapt via de lidorganisaties. Het bestuur werd voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Verder werd de Raad van Advies gewijzigd in een Lerarenadviesraad, waarin 50 leraren zaten. De organisaties vertegenwoordigden een groot deel van de leraren. Een goede schatting van de representativiteit van de lidorganisaties is moeilijk te geven. Weliswaar hadden zij op dat moment

⁸ Regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid, september 2010

⁹ Leraar 2020-een krachtig beroep, mei 2011

¹⁰ Startnotitie, een sterke beroepsgroep, SBL, juni 2010

¹¹ BON heeft deelgenomen tot en met 2016

gezamenlijk circa 230.000 leden, maar daar zaten ook dubbellidmaatschappen bij, en lidmaatschappen van niet-onderwijzend personeel. Inhoudelijk zou de OC zich bezig houden met drie lijnen van activiteiten, te weten 1) de bekwaamheid van de leraar, 2) de professionele ruimte van de leraar en 3) het aanzien van het beroep van leraar.

Het bureau van de OC diende ter ondersteuning van de activiteiten, die zoveel mogelijk in commissies werden uitgevoerd, zoals het opstellen van de registratie-eisen en de validering van het nascholingsaanbod bij het onderwerp bekwaamheid. Bij het bureau van de OC werkten gemiddeld circa 15 fte, waaronder beleids- en communicatiemedewerkers, aangevuld met medewerkers vanuit de vakorganisaties. Voorwaarde voor deelname aan commissies en ambassadeurswerkzaamheden bij de OC was, dat men lid was van een van de lidorganisaties. De vergoeding, was geregeld conform de regeling die gebruikt werd bij de vergoeding aan scholen voor vakbondsactiviteiten. De financiering van de activiteiten die de OC ontplooiden en van het ondersteunende bureau verliep via een subsidierelatie met OCW. Het bestuur fungeerde als werkgever van de mensen die werkzaam waren bij het bureau van de OC.

Overigens viel de bouw van een register niet onder de verantwoordelijkheid van de OC. De opdracht voor de bouw van een register voor de leraren werd door OCW rechtstreeks gegeven aan het CIBG, inclusief de bijbehorende financiering. Bij de vormgeving was de OC wel volop betrokken, doordat het opstellen van de inhoudelijke eisen aan registratie en herregistratie wel bij de OC was belegd. In de ogen van het veld zijn leraren echter slechts beperkt betrokken geweest bij het ontwerp en vormgeving van het register.

Al spoedig na de start van de OC werd het register operationeel onder de naam registerleraar.nl. In een brief aan de Tweede Kamer¹² kondigde de staatssecretaris van OCW aan, dat hij in het kader van de doorontwikkeling van het register nadere afspraken wilde maken met de OC. Daarbij noemde hij ook de afstemming met de sectorraden. In het te formuleren plan moest het hele proces van inschrijving tot herregistratie duidelijk omschreven zijn en diende de OC aan te geven hoe zij het register betekenisvol wilde doen zijn voor het personeelsbeleid van de scholen. Ook diende de OC zorg te dragen voor een goede communicatie met het veld, zodat het register in 2014 bekend zou zijn bij alle leraren, en diende de OC in 2012 de criteria voor het valideren van de professionaliseringsactiviteiten vast te stellen.

In het bestuursakkoord¹³ maakten OCW en OC nadere afspraken. In de preambule staat, dat het doel van de OC is verbetering van de onderwijskwaliteit, het

¹² Kamerstuk 27923, nr. 136, 15 februari 2012

¹³ Bestuursakkoord Beroepsgroep Leraren 2012-2015, mei 2012

verbeteren en een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een meer zelfbewuste beroepsgroep waarvan de leden zelf verantwoordelijkheid nemen en zeggenschap verwerven over de uitvoering van hun beroep, individueel en collectief. Het motto is dan ook: van, voor en door de leraar. De leraren zouden zorg moeten dragen voor een brede (ge- en ongeorganiseerde) representatie van de brede beroepsgroep. De beroepsgroep is als collectief eerst verantwoordelijke voor de beroepskwaliteit. Vanuit die rol draagt de OC volgens het akkoord bij aan kaders en eisen ten aanzien van bekwaamheidsonderhoud en aan de ontwikkeling van bijpassende instrumenten. De minister en staatssecretaris van OCW beschouwen de OC als hun overlegpartner voor onderwerpen die de beroepskwaliteit van de leraren betreffen. De OC zal optreden als vertegenwoordiger van docenten in gesprek met de overheid en de verschillende sectorraden. Aldus het bestuursakkoord.

De activiteitenplannen van de OC dienden als basis voor de jaarlijkse subsidieverlening. Belangrijke afspraken uit het bestuursakkoord betroffen, naast het uitbrengen van advies over de herijking van de bekwaamheidseisen, ook afspraken over het register. Zo werd ingezet op bekendheid bij alle leraren in 2014 en was het streefdoel dat de helft van de leraren van PO, VO en MBO zich in 2015 ingeschreven zou hebben en er dan ook een gecertificeerd aanbod zou zijn van professionaliseringsactiviteiten. Ook werd afgesproken dat de OC de uitgangspunten voor het professioneel statuut op zou stellen. In het akkoord werd wel gesproken over afstemming met de sectorraden, maar deze zijn geen medeondertekenaars. Dat waren de staatssecretaris van van OCW en de voorzitter van het bestuur van de OC. Dit is overigens het enige akkoord waarbij de voorzitter van de OC vanuit het collectief tekende, namens de deelnemende partijen.

2.3 Omslag naar wettelijke verankering van het register

Een ingrijpende koerswijziging werd ingezet met het regeerakkoord Rutte II¹⁴, waarin stond dat de eisen van bekwaamheid uit het lerarenregister en de bijscholingsplicht van docenten met ingang van 2017 wettelijk zouden worden verankerd. Ook het terugdringen van het aantal onbevoegde docenten werd als expliciete doelstelling genoemd. Met de partners uit het onderwijsveld werd in 2013 het Nationaal Onderwijs Akkoord gesloten (NOA)¹⁵, waarin onder andere het volgende werd uitgewerkt.

- Wettelijk wordt vastgelegd, dat er naast in het MBO, ook in het PO en VO een professioneel statuut is.
- In 2017 is elke onderwijsgevende gekwalificeerd en bevoegd.

¹⁴ Regeerakkoord, Bruggen slaan, oktober 2012

¹⁵ De route naar geweldig Onderwijs, nationaal Onderwijs Akkoord, september 2013

- Het is de ambitie van alle partijen dat uiterlijk vanaf 2015 alle docenten geld, tijd en ruimte hebben om te voldoen aan de verplichting tot onderhoud van hun bekwaamheid.
- Het lerarenregister is het sluitstuk van het proces van deskundigheidsbevordering; het is de ambitie dat alle leraren in 2017 geregistreerd staan; dan start de periode van vier jaar, waarna herregistratie moet plaatsvinden. Werkgevers en werknemers in PO, VO en MBO stimuleren deelname in het register.
- OCW zal bijdragen aan het stimuleren van deelname aan het register door inschrijving als voorwaarde te stellen bij de toekenning van de lerarenbeurs.
- Wat niet geregistreerd staan betekent voor de arbeidsrelatie, wordt vastgelegd in de cao.
- De route wordt gekozen om bij voldoende deelname het register algemeen verbindend te verklaren. Deelname van 40% is ook hierbij het criterium. Indien dit niet het geval is, zal de staatssecretaris andere instrumenten inzetten om de doelstelling van het regeerakkoord te realiseren.
- Het nascholingsaanbod wordt geaccrediteerd aangeboden.

Belangrijk om te vermelden is, dat de AOb als enige partij dit NOA niet heeft ondertekend, onder meer vanwege het dwingende karakter van het register. De resultaten van dit NOA zijn weergegeven in de Lerarenagenda 2013-2020, die samen met de hoofdlijnenbrief over het lerarenregister aan de Tweede Kamer is gestuurd.¹⁶
¹⁷ De brief lijkt op een aantal punten een aanscherping te zijn ten opzichte van het akkoord. Zo werd hier voor het eerst genoemd, dat niet bevoegden in een soort voorportaal moesten worden geregistreerd. Verder werd genoemd dat bekeken zal worden of de wettelijke bepaling over het bijhouden van de bekwaamheidsdossier door de werkgever kon worden ingetrokken zodra de nieuwe wetgeving op 1 januari 2017 van kracht zou worden. Een belangrijke passage uit de Lerarenagenda betreft de zin over de omvorming van de huidige Lerarenadviesraad naar een orgaan, waarin geregistreerde leraren vanuit hun midden gekozen zouden worden.

Ter uitwerking van de jaarplannen van de OC en de in de verschillende overleggen en akkoorden gemaakte afspraken is de OC aan de slag gegaan. Naast de mensen die het ondersteunende bureau vormden, werden verbindingsofficieren aangesteld, die de brug vormden tussen de OC en de leraren uit de aangesloten organisaties, die deelnamen aan de verschillende activiteiten en commissies. De OC heeft ook het initiatief genomen om te overleggen met niet-aangesloten organisaties, de zogenaamde geassocieerden, om zo het draagvlak voor de activiteiten te vergroten. Eind 2013 waren 14.750 leraren ingeschreven in het vrijwillig register en waren ruim 60 ambassadeurs actief om het register te promoten.

¹⁶ Kamerstuk 27923, nr. 172, 4 oktober 2013

¹⁷ Lerarenagenda 2013-2020: *de leraar maakt het verschil*, november 2013

Eind 2014 waren er zo'n 22.000 leraren die zich hadden ingeschreven. Ook werd begonnen met het valideren van de nascholingsactiviteiten. Om de ontwikkeling van het register verder te promoten werden samen met de sectorraden uit het primair en voorgezet onderwijs (PO en VO) en uit het middelbaar beroepsonderwijs (MBO), pilots op scholen ingericht.

Zoals bij de afbakening in hoofdstuk 1 is gemeld, worden de activiteiten rond Dag van de Leraar, Verkiezing van de Leraar van het jaar en het faciliteren van de Lerarenkamer, bestaande uit de Leraren van het jaar uit PO, VO en MBO en hun voorgangers, hier verder buiten beschouwing gelaten. Deze en andere activiteiten, zoals het Lerarenontwikkelingsfonds en de vele bijeenkomsten die georganiseerd zijn in het kader van de beroepsontwikkeling, zo bleek ook uit de gesprekken, werden positief gewaardeerd.

Ter uitwerking van de wettelijke verankering van het lerarenregister is een expertgroep ingesteld, vanuit de OC samen met OCW. De sectorraden namen in eerste instantie geen deel aan deze expertgroep. Als voorbeeld bij de uitwerking werd gekeken naar het register in de medische beroepsgroep, het zogenaamde BIG (Beroepen in de individuele gezondheidszorg) register. In het voorstel van de expertgroep zou er in het register een door de overheid gereguleerd deel komen, het zogenaamde bevoegdheidsdeel, en een deel waarin het bekwaamheidsonderhoud van de leraar zou worden geregistreerd, het zogenaamde kwaliteitsdeel. Voor dit onderdeel formuleerde de beroepsgroep de criteria voor validatie en herregistratie. Door de uitzonderingsgronden op de bekwaamheidseisen te beperken, kon ook een bijdrage worden geleverd aan het terugdringen van het onbevoegde lesgeven. Met betrekking tot de keuze voor de wettelijke verankering koos de groep voor een verankering in de bestaande sectorwetten, omdat een aparte wet als te complex werd ervaren. Vervolgens werden in een bestuurlijk overleg, waarbij naast de bestuursleden van de OC ook de sectorraden aanwezig waren, de afspraken bekrachtigd.¹⁸ Het advies van de expertgroep werd gezien als de juiste aanpak voor wettelijke verankering van het register en de aanpak van onbevoegdheid. Verder werd afgesproken dat de OC met een voorstel zou komen over de directe zeggenschap van alle geregistreerde leraren. Dat voorstel en het organisatievraagstuk zouden onderdeel uitmaken van de bespreking van een nieuw bestuursakkoord tussen OC en OCW, aldus het verslag van het bestuurlijk overleg.

De AOb heeft zich vervolgens gedistantieerd van deze uitkomst van het overleg. Het daaropvolgende overleg tussen de staatssecretaris en de AOb heeft ertoe geleid, dat de wet, waarin het wettelijke karakter van het register werd geregeld, ook eerdere elementen uit het ingetrokken wetsvoorstel uit 2010 zou gaan bevatten, waaronder het regelen van de professionele ruimte, ter versterking van de eigen positie van de

¹⁸ Niet geautoriseerd verslag bestuurlijk overleg lerarenregister, 25 september 2014

leraar. In het traject om tot overeenstemming te komen over een wettelijk register, is er vervolgens duidelijk voor gekozen om op te trekken met de lerarenorganisaties. De sectorraden voelden zich in dit traject buiten spel gezet en hebben zich gedistantieerd van de uitkomsten van dit vervolgoverleg. In de jaren van uitwerking van het wetstraject is er nauwelijks overleg met de sectorraden geweest.

2.4 Vormgeving van de wet

Vanaf 2015 werd stevig ingezet op vormgeving van de wet. Zowel door OCW alsook gezamenlijk tussen OCW en OC werd programmatisch gewerkt en werd voor de aansturing een stuurgroep ingesteld, later overgaand in opdrachtgeversoverleg. De projecten betreffende de bouw van het register via CIBG en de aanlevering van gegevens via DUO vielen onder directe verantwoordelijkheid van OCW, terwijl de projecten voor de ontwikkeling van het professionele statuut, de formulering van de criteria voor de registratie en herregistratie, en de validering van het nascholingsaanbod onder verantwoordelijkheid van de OC werden uitgevoerd. In een Gateway review uit 2015 werd geconcludeerd, dat deze aansturing verwarring op kon leveren. Op basis hiervan is een gezamenlijke programmadirecteur aangesteld. Deze is werkzaam geweest tot begin 2017. Het opdrachtgeversoverleg, onder leiding van de DG Primair en Voortgezet Onderwijs namens OCW en de voorzitter van het bestuur namens de OC, bewaakte inhoud en voortgang.

In het wetsvoorstel kregen leraren erkenning van hun professionele ruimte en en werd vastgelegd dat zij ook verantwoording af zouden leggen over het onderhoud van hun bekwaamheid. Een belangrijk punt bij de vormgeving van het daarvoor bedoelde register was het eigenaarschap. Door het register bij wet te regelen werd het register formeel van de overheid. Echter, door de vormgeving van het registratie en herregistratietraject zoveel mogelijk door de beroepsgroep te laten doen, werd beoogd het register zo veel mogelijk van en door de doelgroep te laten zijn. Zo werd adviesrecht van de sector geborgd voor de vaststelling van de herregistratiecriteria. In de Memorie van Toelichting bij de wet wordt in dit verband de OC genoemd. Verder werd geregeld, dat iedere individueel geregistreerde leraar, ook als hij of zij geen lid is van een van de lidorganisaties, direct invloed moet kunnen hebben op het beleid van de beroepsorganisatie ten aanzien van het lerarenregister. Daartoe werd een ongetrapt, direct lidmaatschap mogelijk van de Deelnemersvergadering. Dit was een belangrijke wens vanuit OCW, om zodoende het publieke karakter te benadrukken en het register van de hele beroepsgroep te laten zijn, zowel van de georganiseerden alsook de ongeorganiseerden.

Als onderdeel van het wetstraject werd advies gevraagd aan de Onderwijsraad en aan de Raad van State. Het voert te ver om op alle onderdelen van het advies in te gaan. Ze zijn alleen opgenomen voor zover relevant voor deze evaluatie. In het

advies van de Onderwijsraad, van 24 april 2015, staat dat de Raad voor een wettelijk register is, maar dat de Raad zorg heeft of het gaat werken. Dat hangt af van de uitwerking en de presentatie. Zorgvuldige invoering, in nauwe betrokkenheid met beroepsgroep is nodig. De beroepsgroep zal het register moeten ervaren als iets van de leraar en voor de leraar. De Raad was van mening dat eerst uitwerking nodig is en duidelijkheid voor de doelgroep voordat tot wettelijke verplichting moet worden overgegaan. Ook werd het van belang geacht, dat de beroepsgroep de voor advies aangewezen organisatie representatief acht en vertrouwen heeft in de vakinhoudelijke expertise. Tevens wees de Raad op de samenhang met de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en pleitte de Raad voor verduidelijking van de rollen van alle betrokkenen. De Raad adviseerde op korte termijn te komen tot het formuleren van beroepsstandaarden, zodat deze zouden bestaan op het moment dat de overgang naar het verplichte register zou worden gemaakt en schoolbesturen een professioneel statuut moesten opstellen. Kortom, eerst meer duidelijkheid en eigenaarschap. De Raad van State sprak zich in vergelijkbare bewoordingen uit. Volgens de Raad van State kan een register alleen maar dienen als sluitstuk van een meeromvattend proces gericht op kwaliteitsverbetering. De Raad van State achtte het invoeren van een register prematuur, omdat het wetsvoorstel niets wijzigde aan het gebruik van onbevoegde leraren, maar door de sanctie van onbevoegdheid wegens onvoldoende nascholing, wel beperkingen aanbracht met betrekking tot de inzet van bevoegde leraren. De Raad adviseerde tevens om meer te investeren in de kwaliteit en de capaciteit van de lerarenopleidingen en de ontwikkeling van een beroepsgroep van leraren te faciliteren, waarbij genoemd werd dat dit een proces is van lange adem, dat in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van het zelfregulerend vermogen van de beroepsgroep. Deze adviezen hebben slechts tot beperkte bijstelling van het wetsvoorstel geleid.

Ook in deze jaren bleef het aantal leraren dat zich aanmeldde voor het register sterk achter bij de verwachting. Zo stonden eind 2014 22.000 leraren geregistreerd, eind 2015 38.000 leraren en eind 2016 70.000 leraren. Dit aantal liep op tot 84.500 in 2017.¹⁹ Daarbij dient vermeld te worden dat dit alle personen zijn die zich bij het register aangemeld hadden. De aantallen van degenen die ook het hele registratieproces doorlopen hadden, lagen veel lager.

Door de omslag naar een wettelijke verankering van het register, het professionele statuut, de instelling van de Deelnemersvergadering, en door de wens het wetgevingstraject nog in dezelfde kabinetsperiode af te ronden, diende in korte tijd zeer veel te worden uitgewerkt en beslist. Uit verslagen van de stuurgroep, die leiding gaf aan het programma, valt op te maken, dat naar elkaar gekeken werd, of eerst de wet aangenomen moest worden om duidelijkheid te geven, of dat juist

¹⁹ Jaarverslagen Onderwijscoöperatie 2012-2017

prioriteit moest worden gegeven aan de inhoudelijke uitwerking die de invoering van het wetstraject zou ondersteunen. Zo werd op het gebied van het vaststellen van de (her-)registratiecriteria en de uitwerking van de professionele standaarden nauwelijks voortgang geboekt, ondanks de inzet van grote aantallen leraren bij de uitwerking van de verschillende onderwerpen in commissies en als ambassadeur.²⁰ Uit de gesprekken valt op te maken, dat het bestuur, samenhangend met de bovengenoemde discussie over de volgorde van werken bij de invoering van de wet, gedurende die periode weinig of geen inhoudelijke richting gaf aan de uitwerking van de onderwerpen waarvoor de OC in het kader van het wetstraject aan de lat stond. Dat zou onder verantwoordelijkheid komen van de Deelnemersvergadering. Doordat deze nog niet functioneerde was veel onduidelijk en werd de voortgang belemmerd.

Ondanks de achterblijvende inhoudelijke invulling van de criteria, werd wel vaart gemaakt met de technische bouw van het register. Het was van belang om de overgang van het vrijwillige, private register, naar het wettelijk verplicht register zo soepel mogelijk te laten verlopen. De vakorganisaties en bonden hebben hun achterban via het bestuurlijke circuit in bestuursvergaderingen en algemene ledenvergaderingen betrokken bij de ontwikkelingen met betrekking tot de OC en het wetstraject en zo mandaat gevraagd voor de koers die gevolgd werd. Het is geen onderwerp geweest van formele ledenraadplegingen of referenda onder de individuele leden. De Lerarenadviesraad, die werd voorgezeten door de voorzitter van het bestuur van de OC, werd weliswaar betrokken bij de lopende ontwikkelingen, maar de invloed lijkt beperkt gebleven. Het wetstraject en de ontwikkelingen rond het register werden door de meeste leraren gezien als zaken die zich over hen zonder hen afspeelden. Door de grote nadruk op het wettelijke register en de koppeling met de discussie over bevoegdheid, werd het register van sluitstuk van een professionaliseringstraject, zoals het was bedoeld, tot hoofdonderwerp van de discussie. Daarmee raakte het doel, namelijk het onderhoud van de bekwaamheid, uit beeld. Ondanks de inzet van ambassadeurs, is de bekendheid van de OC en het register zeer beperkt gebleven. Daarbij werd de informatievoorziening vanuit de OC richting de ambassadeurs werd door hen als onvoldoende duidelijk ervaren, met een wisselende doelstelling van hun taak gedurende het verloop van hun inzet. De sterke focus vanuit het programma op de implementatie van de wet en het bijbehorende register heeft tot een versmalling van de boodschap van de ambassadeurs geleid. Verder vonden de ambassadeurs dat de doelgroep leraren te weinig betrokken werd bij het hele proces. De inzet van de verbindingsofficieren werd als wisselend ervaren.

²⁰ Verslagen Stuurgroep programma Krachtig Leraarschap en Lerarenregister, 2015-2017

Duidelijk werd ten tijde van de wetsbehandeling al wel, dat fasering van de invoering en naar achteren schuiven van de wettelijke termijnen, met name voor het register onvermijdelijk werd. Voor de uiteindelijke implementatie werd in totaal tweemaal vier jaar uitgetrokken. Daarmee werd de keus gemaakt voor het invoeren van de wet, voordat bijvoorbeeld de professionele standaarden die nodig zijn voor het professionele statuut en de resultaten van een commissie die zich bezig hield met de bevoegdheden, inhoudelijk waren uitgewerkt. Het traject van wetsbehandeling door de Tweede en Eerste Kamer werd afgerond in het voorjaar van 2017.

Eind januari 2017 werden de statuten van de OC aangepast, waarbij de zelfstandige positie van de Deelnemersvergadering werd vastgelegd voor het register, het vaststellen van de criteria voor herregistratie en de uitwerking van de professionele standaarden, kortweg genoemd de professionele keten. De Deelnemersvergadering zou een eigen voorzitter krijgen, waardoor ook bestuurlijk een nieuwe situatie ontstond, met een voorzitter van de OC en een voorzitter van de Deelnemersvergadering. De OC bleef verantwoordelijk voor het leveren van de ondersteuning van de taken van de Deelnemersvergadering, en zou zich verder richten op de overige activiteiten van de OC. De voorzitter van de Deelnemersvergadering en een door het bestuur aangewezen bestuurder vormden tezamen het presidium ten behoeve van de ondersteuning en beheer door de OC. De statuten zijn op dit punt niet helder. Bij de begripsbepalingen wordt ook de voorzitter van de OC als lid genoemd van het presidium, in artikel 25 ontbreekt deze. Overigens moest de ondersteuning nog volledig worden uitgewerkt.

2.5 Besluit tot opheffen van de Onderwijscoöperatie

Met het implementeren van de wet brak ook een nieuwe fase voor de OC aan. De voorzitter van het bestuur van de OC besloot terug te treden, zodat een nieuwe voorzitter nodig werd. In het selectieproces werd de kandidaat die door de adviescommissie vanuit de leraren werd voorgedragen en die zelf leraar was, uiteindelijk niet benoemd. Dit heeft bij de achterban van de leraren het gevoel versterkt, dat de OC niet van, voor en door de leraren was.

Verder heeft het proces van de verkiezing van de Deelnemersvergadering veel stof doen opwaaien. Deze verkiezing viel onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de OC. Hiervoor werd een verkiezingscommissie ingesteld, die onafhankelijk van het bureau opereerde en rechtstreeks rapporteerde aan het bestuur. Dat de verkiezing alleen uit de geregistreeerde leraren zou plaatsvinden, was bekend. Echter, een groot deel van de geregistreeerde leraren had tot dat moment slechts voor een deel de volledige registratie doorlopen en een check op de feitelijke werkzaamheden had niet plaatsgevonden. Dat leidde ertoe, dat ook mensen die niet actief in het onderwijs waren, zich kandidaat konden stellen en konden stemmen.

Meerdere personen die zich zeer kritisch opstelden ten opzichte van de gang van zaken van het register, waarbij in hun ogen voorbij gegaan werd aan de belangen van de beroepsgroep, hebben deze kans aangepakt om zich verkiesbaar te stellen. Tegen de vermeende onrechtmatigheid van de verkiezingen is door enkele leden een kort geding aangespannen, dat echter is verloren. De critici van het register hebben zich luid en duidelijk geroerd in de media. Vanuit de OC en de lidorganisaties werd hier terughoudend op gereageerd, mede doordat de zaak onder de rechter was tijdens het kort geding. Besluiten inzake communicatie vanuit de OC over dit onderwerp werden genomen door het bestuur, het bureau voerde vervolgens uit.

Ondanks de zeer lage opkomst, minder dan 3% van de geregistreerden, overeenkomend met minder dan 1% van de leraren, is de Deelnemersvergadering van start gegaan. Het wekt geen verbazing, gezien de tumultueuze start en de lage opkomst, dat deze Deelnemersvergadering, later ook wel Afvaardiging van de Deelnemersvergadering genoemd, door veel leraren niet als hun vertegenwoordiging werd gezien. Hierbij speelde ook de associatie met de OC een rol. Intussen heeft de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering (ADV) zichzelf Lerarenparlement genoemd, om de eigen positie ten opzichte van de OC duidelijk te markeren.

Door het bestuur van de OC werd in de zomer van 2017 de conclusie getrokken, dat met de komst van de Wet beroep leraar de OC in een andere, minder politiek-strategische, maar meer uitvoerende fase was beland. Dat vroeg om een andere inrichting en daarbij passende, meer op uitvoering gerichte sturing. De organisatie had daartoe ook zelf voor de zomer van 2017 een voorzet ontwikkeld. Om deze transitie voor te bereiden, werd een kwartiermaker benoemd. Aan de Deelnemersvergadering zou de wettelijke taak, namelijk de verantwoordelijkheid voor de professionele keten, worden overgedragen, waarbij er wel ondersteuning vanuit de OC zou blijven. De lidorganisaties zagen zich hierbij vooral als beroepsorganisaties.

Kort na de verkiezing meldde de minister dat de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering meer tijd nodig zou hebben voor de oplevering van een kwaliteitskader.²¹ Ook de andere trajecten van uitwerking door de OC zelf vergden meer tijd. In het voorjaar van 2018 werd vanuit de Tweede Kamer zorgen geuit over de constructie waarin aan het lerarenregister wordt gewerkt, met de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering als statutair onderdeel van de OC. De Tweede Kamer was niet overtuigd dat de Afvaardiging onafhankelijk haar werk kon doen zolang zij formeel onderdeel was van een coöperatie van bonden en verenigingen. Over dit onderwerp werd vanuit de Tweede Kamer een motie

²¹ Kamerstuk 27923, nr. 283, 1 december 2017

voorbereid. Om tegemoet te komen aan de wens het register van de leraar te laten zijn en de Afvaardiging statutair onafhankelijk te laten zijn, waarbij volgens het bestuur steeds het einddoel is geweest dat deze zich zou ontwikkelen tot zelfstandige beroepsorganisatie, heeft het bestuur van de OC besloten om dit proces naar voren te halen. Het bestuur heeft op 26 maart de taak, om de Afvaardiging te ondersteunen bij de uitvoering van de wettelijke taken, teruggegeven aan de minister. Aan de Tweede Kamer werd dit direct daarna meegedeeld.^{22 23} Daarbij had het bestuur dit eindbeeld ook voor ogen, en zag het ook zelf de ontstane problemen met de governance in de ondersteuning van de ADV, waarbij het bestuur wel verantwoordelijk was voor de ondersteuning, maar niet voor de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering zelf.

Concreet betekende dit, dat de Deelnemersvergadering en haar Afvaardiging op korte termijn losgeknipt dienden te worden uit de OC en dat de OC en de Deelnemersvergadering de overdracht van kennis en de gevolgen voor de resterende taken van de OC moesten bespreken. Alle verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de wettelijke taak van de Afvaardiging van de deelnemers zouden niet langer door de OC worden ondersteund. De OC zou wel de overige taken blijven uitvoeren.

Kort daarop nam de Tweede Kamer een motie aan, waarin de regering verzocht werd te bevorderen dat het bestuur van de OC overgedragen zou worden aan een interim bestuur van leraren.²⁴ In antwoord op de brief van de OC gaf de minister aan, de OC niet langer te zien als vertegenwoordiger van de beroepsgroep inzake de taken zoals in de wet beschreven. Hij verzocht de OC haar werkzaamheden op dat terrein te beëindigen, wat betekende, dat alle activiteiten die direct en indirect met de implementatie van de wet samenhangen, zo snel mogelijk dienden te worden stopgezet. Tevens werd de OC gevraagd te reageren op de motie.^{25 26} Het bestuur heeft vervolgens de minister laten weten geen draagvlak meer te zien voor de OC en de organisatie op te zullen heffen. Het bestuur gaf in een brief aan liever een ander transitiepad te hebben voorzien voor het register en de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering in de vorm van een zachte landing. De lidorganisaties die het bestuur vormden, zagen echter geen andere keus dan opheffing. Dit zou aan de Algemene ledenvergadering worden voorgelegd. Daarbij werd aangegeven, dat het op basis van de huidige statuten niet mogelijk was om – zoals de motie beoogde – de directe zeggenschap van leraren nu binnen de rechtspersoon te verankeren, omdat de Onderwijscoöperatie blijkens de statuten bestaat uit leden-rechtspersonen (lidorganisaties).²⁷ Nog voordat de kwartiermaker een transitieplan

²² Brief Onderwijscoöperatie, 26 maart 2018

²³ Kamerstuk 27923, nr. 302, 27 maart 2018

²⁴ Kamerstuk 27923, nr. 295, 29 maart 2018; aangenomen 3 april 2018

²⁵ Brief OCW, referentie 1355442, 26 april 2018

²⁶ Kamerstuk 27923, nr. 305, 26 april 2018

²⁷ Brief Onderwijscoöperatie, 14 mei 2018

had opgeleverd en de huidige directeur, die per 1 maart had aangekondigd, dat zij per 1 juni de organisatie zou verlaten, was vertrokken, was de aanstaande opheffing van de OC een feit. Daarmee werd de beoogde doorontwikkeling naar de zogenoemde uitvoeringsfase niet meer gerealiseerd. In een nieuwe brief aan de Tweede Kamer deelde de minister mee, zich te bezinnen op de nieuwe situatie. Hij gaf aan er naar te streven om het goede dat bereikt is te behouden. Genoemd werden de infrastructuur voor een modern register en de opdracht aan het Lerarenparlement om tot een gedragen kwaliteitskader van het lerarenregister te komen.²⁸

Intussen heeft de minister besloten het wettelijke karakter van het register op te schorten en het vrijwillig register open te stellen als portfolio. Daartoe wordt wel de wettelijke verplichting voor de bevoegde gezagen om de gegevens aan DUO te leveren in stand gehouden. Verder is aan de heer Rinnooy Kan gevraagd om te adviseren over de beroepsgroeprepresentatie en is aangekondigd deze voorliggende evaluatie te doen.²⁹

²⁸ Kamerstuk 27923, nr. 307, 14 mei 2018

²⁹ Zie voetnoot 1

3 Reflectie op basis van de reconstructie

3.1 Inleiding

Uit de reconstructie van de geschiedenis van de OC wordt duidelijk dat het bestuurlijk en operationeel functioneren van de OC plaatsvond in een complexe bestuurlijke en politieke context. Er waren veel spelers betrokken. Velen spanden zich in om tot de afgesproken resultaten te komen.

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de reconstructie; welke onderwerpen komen als rode draad naar voren? In de volgende paragrafen worden thema's en momenten aangewezen die van grote invloed zijn geweest op de organisatie en op het verloop van de werkzaamheden, met als doel er verdere lering uit te trekken. Eerst wordt ingegaan op de vraag wat de afgelopen periode is bereikt.

3.2 Resultaat

Een belangrijkste resultaat van de afgelopen periode die in het kader van deze evaluatie genoemd kan worden, en waarbij de OC nauw betrokken was, is de totstandkoming van een Wet beroep leraar, waarin de professionele ruimte van de leraar beschreven staat, en waarin via het professionele statuut geregeld is dat leraren en bevoegd gezag gezamenlijk afspraken maken over het bevorderen en onderhouden van kwaliteit. Verder is er een register, waarin leraren hun activiteiten op het gebied van bekwaamheidsonderhoud kunnen bijhouden. Ook staat het onderwerp van de positie van de leraar nadrukkelijker op de agenda. Daarbij moet worden aangetekend, dat de sectorraden kritischer staan tegenover de wet dan de bonden, omdat het volgens de raden bij goede scholen niet nodig is om dit via een wet te regelen en omdat er voor niet goed functionerende scholen al het aangrijpingspunt in andere wetgeving is om het gesprek met een school aan te gaan.

Belangrijk is verder, dat alle betrokkenen de noodzaak zien van het professionaliseren van de beroepsgroep leraren en ook het eindbeeld onderschrijven, dat verantwoording door de beroepsgroep wordt afgelegd middels een register, waarbij registratie als de laatste fase van de professionele ontwikkelingsketen moet worden gezien. Op een aantal resultaten, die buiten deze evaluatie vallen, is reeds eerder gewezen.

3.3 In het oog springende punten

3.3.1 Het vraagstuk van de representatie

De verschillen van inzicht over het vraagstuk van de representatie van de beroepsgroep, wat nodig was en hoe het moest worden bereikt, zijn onvoldoende besproken en van conclusies voorzien tussen de betrokken partijen. Ook is er onvoldoende over gecommuniceerd.

Het was een voor de hand liggende stap om SBL om te vormen tot een organisatie die een vertegenwoordiging was van de beroepsgroep. Dit vanwege de taak die SBL al had met betrekking tot de advisering op het gebied van de bekwaamheidseisen. Een alternatief was destijds overigens niet voorhanden en geen van de organisaties in het onderwijsveld had de omvang en positie om de spil te worden en het professionaliseringstraject van de beroepsgroep te trekken en vorm te geven.

Gezamenlijk vertegenwoordigden de organisaties die de OC vormden een groot gedeelte van de leraren. Nieuwe organisaties konden toetreden, mits deze een voldoende groot aantal leden hadden, of zich met de OC associëren. Voor de lidorganisaties was het tegelijkertijd een kans om weer meer op politiek niveau positie te kunnen innemen en meer voor de leraar op te komen. Met de decentralisatie en de invoering van de lumpsumfinanciering was die positie verminderd. De vorming van de beroepsgroep en verankering in een wet werd door de bonden gezien als terugwinnen van terrein voor de leraar, dat eerder verloren was gegaan.

Gezien de dubbele doelstelling van de onderwijsbonden was deelname aan de OC naast de alleen vakgerichte organisaties zoals BON en PVVVO, begrijpelijk. Naast belangenbehartiging op het terrein van de arbeidsvoorwaarden is immers ook het bevorderen van de beroepskwaliteit van de leraren een statutair doel van de vakbonden. Toch heeft de deelname van de vakbonden aan de OC met name de niet-georganiseerde leraren het gevoel gegeven dat de OC hen niet vertegenwoordigde. Een factor die dit gevoel versterkte was dat alleen leerkrachten uit deelnemende organisaties mochten deelnemen aan het werk van de commissies en de functie van ambassadeur konden uitoefenen. Overigens stonden de activiteiten die georganiseerd werden vanuit de OC open voor alle leraren, georganiseerden en ongeorganiseerden. Het feit dat sommige leraren lid zijn van een vakbond én een vakorganisatie geeft ook aan, dat de betreffende leraren de bonden meer zien als belangenbehartiger voor de arbeidsvoorwaarden dan voor de kwaliteit van het onderwijs.

Een ander punt dat het vraagstuk van representativiteit beïnvloedde was de gekozen structuur van de topcoöperatie. Er ontstond een organisatie van lidorganisaties, die gezamenlijk een groot deel van de leraren achter zich hadden. Inherent aan deze structuur is dat de oprichting van een gezamenlijke OC ook een beperking betekende van de individuele ruimte van de lidorganisaties, die vanuit hun eigen doelstellingen zichzelf ook profileerden richting de beroepsgroep. Of zoals verschillende gesprekspartners het formuleerden: niet iedereen zag het belang van een sterke OC met een breed takenpakket, omdat dat een concurrent zou worden van de deelnemende organisaties.

Uit het Bestuursakkoord Beroepsgroep Leraren 2012-2015 blijkt, dat OCW de OC zag als het aanspreekpunt voor de gehele beroepsgroep. Uit de stukken komt naar voren dat OCW in later jaren vindt dat het beheer en onderhoud van het register, inclusief de criteria voor herregistratie en de kwaliteitsstandaarden voor het professionele statuut, volledig onder verantwoordelijkheid van een door de leraren gekozen orgaan zouden moeten komen. Uitgangspunt daarbij was een deelname van alle leraren aan het register, zowel de georganiseerden alsook de ongeorganiseerden. Dit leidt uiteindelijk tot het voorstel van de Deelnemersvergadering.

Overigens zag ook het bestuur van de OC dit als eindbeeld. De vraag wat dat betekende voor de organisatie en de weg en het tijdpad om dit einddoel te bereiken zijn echter niet tijdig uitgewerkt. Het is in dit verband opmerkelijk, dat reeds in het bestuurlijk overleg in 2014³⁰ de afspraak gemaakt is om te komen tot een nieuw bestuursakkoord tussen OC en OCW, waarin ook bovengenoemd organisatievraagstuk geregeld diende te worden. Dit akkoord is er niet gekomen. Nadat er binnen het bestuur van de OC overeenstemming was bereikt over de nieuwe koers, hebben de politieke en actuele ontwikkelingen de overhand gekregen waardoor de transitie niet is gegaan zoals gepland.

Terugkijkend kan gesteld worden dat leerkrachten op de werkvloer zich slechts zeer ten dele hebben herkend in de hele discussie en onderhandelingen rond het wettelijk worden van het register en de vorming van de Wet beroep leraar. Het motto van, voor en door de leraar werd in de praktijk niet breed gevoeld. Dit werd in de laatste periode versterkt door de discussie rond de opvolging van de voorzitter en de verkiezingen van de Deelnemersvergadering. Een omvorming van de OC, zoals voorgesteld in de motie Van Meenen en Rog³¹, inclusief bijbehorend management en aanpassing van de statuten, had de neergang mogelijk nog kunnen keren en de transitie geleidelijker kunnen laten verlopen.

³⁰ Zie voetnoot 18

³¹ Kamerstuk 27923, nr. 295, 29 maart 2018

3.3.2 Governance

Met vorming van de OC als topcoöperatie werd een bestuurlijke setting gecreëerd om vanuit de sector te komen tot de ontwikkeling van bekwaamheidseisen, registratie- en herregistratiecriteria en een register en een vertegenwoordiging van de beroepsgroep, die hier verantwoordelijk voor was. Ondanks de invoering van een programmastructuur veranderde de werkwijze niet toen het speelveld ingrijpend wijzigde door het wettelijk maken van het traject.

De OC was opgericht om vanuit de sector te komen tot de ontwikkeling van bekwaamheidseisen, registratie- en herregistratiecriteria en een register. Er waren afspraken tussen de OC en het ministerie over te behalen resultaten en over de voortgang vond bestuurlijk overleg plaats. In de loop der jaren nam de druk vanuit het ministerie op de OC toe, omdat OCW de voortgang op het terrein van het register te gering vond.

Na het politieke besluit om het register wettelijk te verankeren werd ook de noodzaak gevoeld om de aansturing op de totstandkoming van het register te verstevigen. Zo werd een stuurgroep ingesteld, en later een opdrachtgeversoverleg tussen OC en OCW. Ook werd een programmadirecteur aangesteld. Deze benoeming versterkte de indruk bij het onderwijsveld, dat het proces om te komen tot een register vooral een politiek traject was. De programmadirecteur werd als vooruitgeschoven post van OCW gezien.

Wat opvalt, is dat de OC zich in de loop der jaren en in de veranderende omgeving niet aangepast heeft in haar structuur en werkwijze. Er werd nog steeds in commissies gewerkt met deelnemers uit de lidorganisaties, met ondersteuning vanuit het bureau. Deze werkwijze leidde niet tot tijdige, besluitklare resultaten. Voor het gedeelte van de werkzaamheden betreffende het register was de OC niet goed geëquipeerd. Richting het veld werd blijvend gewerkt met ambassadeurs, die slechts voor een beperkt deel van hun tijd werkzaam waren voor de OC. De OC communiceerde niet duidelijk over de koerswijzigingen met betrekking tot het register. De aansluiting bij de praktijk in toenemende mate gemist en de versmalde focus op het register gaf verdere vervreemding. Daarbij was er ook spanning tussen de wens om vanuit het programma te communiceren en de ruimte die hiervoor vanuit werkgroep Communicatie, waarin de lidorganisaties participeerden, geboden werd.

Het bestuur van de Onderwijscoöperatie had zich gecommitteerd om met het traject van de vorming en implementatie van de wet Beroep Leraar in zee te gaan, maar in de praktijk bleef het op grote afstand en gaf het weinig richting. Ook werd uit de gesprekken duidelijk, dat de invloed van de Lerarenadviesraad zeer beperkt was. Dit heeft ertoe geleid, dat het programma niet slagvaardig functioneerde, en veel inhoudelijke zaken uit de wet in de tijd naar achter zijn geschoven. Het was passend geweest om met een dergelijk ingrijpend traject aan de voorkant meer stil te staan bij de vraag wat de omslag naar een wettelijk register betekende voor de organisatiestructuur en werkwijze en welke inhoudelijke keuzes dit met zich meebracht. De omslag binnen de OC is pas gekomen, toen de wet was aangenomen.

Terugkijkend had, ondanks de politieke druk, door OC en OCW strakker op resultaten gestuurd kunnen worden, met gebruik van prestatie-indicatoren. Het dilemma daarbij was wel, dat de OC geen uitvoeringsorganisatie was van OCW, maar een private organisatie onder een bestuur van vertegenwoordigers van lidorganisaties. Daar staat tegenover dat het programma wel gezamenlijk werd uitgevoerd onder leiding van een stuurgroep waarin zowel OCW alsook OC zitting hadden en beide daardoor wel gecommitteerd waren om de beoogde resultaten te bereiken. Een explicitering van de rollen en de wederzijdse verwachtingen van de partijen middels een nieuw bestuursakkoord had veel onduidelijkheid kunnen wegnemen.

3.3.3 Versnelling van het programma

De politieke keuze om het register wettelijk te maken en de bijbehorende versnelling op dit deel van het takenpakket van de OC maakte het register tot het hoofdonderwerp in plaats van het sluitstuk van een professionaliseringstraject. Deze beweging werd versterkt door het achterblijven van de inhoudelijke producten die inhoud moesten geven aan de professionele keten.

Meerdere gesprekspartners noemden de keuze om het register wettelijk te verankeren als een bepalend moment in de geschiedenis van de OC. De invloed van dit moment moet niet worden onderschat. In dit verband werd ook genoemd de discussie over de koppeling met de bevoegdheid. Niet geregistreerd staan of niet bijhouden van de bekwaamheid zou er toe leiden dat de leraar niet langer les mocht geven. Dit is niet opgevangen door adequate communicatie door de OC en andere betrokken partijen, waarbij bijvoorbeeld gewezen had kunnen worden op het lange(re) invoeringstraject. De wijze waarop deze discussie is gevoerd verkleinde het draagvlak verder.

Het nauw optrekken van de staatssecretaris met de bonden, om te komen tot een compromis over de wettelijke verankering, heeft geleid tot vervreemding met de sectorraden. Al met al komt uit de reconstructie duidelijk naar voren dat aan de randvoorwaarden voor implementatie waarop zowel door de Onderwijsraad alsook de Raad van State gewezen werd, niet werd voldaan. Denk aan draagvlak en tijdig beschikbaar zijn van resultaten voor de gewenste inhoudelijke duidelijkheid. Deze fase van de wettelijke verankering versterkte het gevoel bij het veld, dat het register een door de overheid verplicht instrument was, en niet iets van henzelf.

3.3.4 Positie van de leraar in relatie tot de school

In het proces van beroepsgroepvorming, inclusief de vorming van een register, is onvoldoende aandacht gegeven aan de positie van de leraar in relatie tot de school.

In het rapport *Leerkracht!* werd sterk ingezet om de positie van de leerkracht als uitgangspunt te nemen. Aanleiding hiervoor was de constatering in het rapport dat eerdere afspraken niet hadden geleid tot de gewenste professionalisering van de doelgroep en dat leraren zelf het beste kunnen bepalen wat nodig is om goed onderwijs te geven. Ook in het traject om te komen tot de wet werd de zelfstandige positie van de leraar benadrukt.

Tegelijkertijd is er ook de erkenning, dat de individuele professionalisering en de professionalisering van de school als geheel niet los kunnen worden gezien. Het professioneel statuut is het instrument om daar afspraken over te maken tussen leraar en bevoegd gezag. Verder is ook het bevoegd gezag voor de Inspectie het aangrijpingspunt om over de kwaliteit van de school te praten.

Met het oog hierop is het opmerkelijk dat de sectorraden, die de bij hen aangesloten scholen in het PO, VO en MBO vertegenwoordigen, slechts ten dele betrokken waren bij het traject tot nu toe. Daarmee is ook onvoldoende rekening gehouden met de verschillen die er bestaan tussen de onderwijstypen. Voorbeelden zijn de specifieke situatie van zij-instromers in het MBO en de betrokkenheid van scholen bij de validering van de aangeboden opleidingen. Deze kwesties zijn niet naar tevredenheid van alle partijen opgelost. Dat is niet goed voor het uiteindelijke resultaat en draagvlak.

Overigens benadrukt ook de minister, dat bij een vervolg rekening moet worden gehouden met de context van de school.³² Uiteindelijk dient registratie van bevoegdheden en bekwaamheidsonderhoud via een register te worden geregeld, dat zien alle organisaties ook, zij het dat de mate van detaillering en de validering van het scholingsaanbod nog veel moet worden uitgewerkt. Tot het zo ver is dient het

³² Zie voetnoot 1

bevoegde gezag zorg te dragen voor de beschikbaarheid van geordende gegevens met betrekking tot de bekwaamheid en het onderhouden van de bekwaamheid, ook wel genoemd het bekwaamheidsdossier. Tevens is het bevoegd gezag verplicht om de benoemingsgegevens aan te leveren aan DUO. Deze levering ondersteunt de leraar bij het vrijwillig bijhouden van zijn portfolio. Deze dubbele verplichting leidt voor de scholen tot verzwaring van de administratieve lasten en is onderwerp van discussie tussen de sectorraden en OCW.

3.3.5 Afspraken over gezamenlijke koers door akkoorden en convenanten

Een laatste punt dat opvalt in de reconstructie betreft het grote aantal akkoorden en convenanten dat tussen de verschillende partijen gesloten werd, in wisselende coalities. Op zich zijn dergelijke akkoorden nuttig, zeker gezien de complexiteit van het onderwijsveld en de verschillende verantwoordelijkheden van partijen. De werking die er vanuit gaat staat of valt echter met de uitwerking en monitoring.

Los van de wisselende coalities valt op dat de akkoorden die in de bestudeerde periode zijn gesloten veel onderwerpen bevatten, op een behoorlijk detailniveau. De vraag waar deze onderwerpen belegd worden, hoe de voortgang bewaakt wordt en hoe verantwoord wordt, is vaak niet goed beschreven. Omdat het om sectorbrede, en soms om sectoroverschrijdende thema's gaat, is het lastig om deze om te zetten in tastbare acties. Overigens is ook in eerdere publicaties de kloof opgemerkt tussen de politiek-bestuurlijke werkelijkheid en de praktijk op de werkvloer in de scholen³³³⁴. In de laatste publicatie wordt het lerarenregister als voorbeeld beschreven.

³³ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, *Tijd voor Onderwijs*, 2008

³⁴ Kneyber en Zevenbergen, *De sluipende crisis, waarom het onderwijs niet beter wordt*, 2018

4 Welke lessen kunnen er worden geleerd?

4.1 Inleiding

Zoals in het eerste hoofdstuk aangegeven is dit een evaluatie om te bezien welke lessen er geleerd kunnen worden. Die lessen komen in dit hoofdstuk aan bod in de vorm van enkele concluderende opmerkingen en aanbevelingen voor de komende periode. Ze zijn gebaseerd op de reconstructie van de geschiedenis van de OC en de daaropvolgende beschrijving van in het oog springende thema's.

4.2 Conclusies en slotopmerkingen

De doelstelling om te komen tot een beroepsorganisatie die tevens verantwoordelijkheid draagt voor de beroepskwaliteit door middel van onderhoud van de bekwaamheid, is niet gerealiseerd. De route via de OC is niet succesvol gebleken. Uit hetgeen in de vorige hoofdstukken geschreven is, blijkt dat het hele traject complex is geweest, met vele betrokkenen. Daarbij springen er twee lijnen uit.

De eerste is, dat de OC, ondanks de vele goede initiatieven en betrokkenheid van vele leraren haar motto 'van, voor en door de leraren', niet heeft verwezenlijkt voor wat betreft onderdeel bekwaamheid. Zaken als representativiteit en governance, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven spelen hierbij een belangrijke rol. Het geheel is sterk politiek-bestuurlijk gebleven.

De tweede lijn is, dat het traject onder invloed van de politieke druk en het wettelijk maken van het register, steeds meer als een door de overheid verplicht traject werd gezien. Daarbij was OCW afhankelijk van de OC voor de realisatie. De complexe governancestructuur, waarbij er wel een opdrachtgeveroverleg was, maar waarbij vooral op het proces werd gestuurd en niet strak op de inhoud, heeft hierbij niet geholpen. De vertaling van de wet naar de organisatievorm van de OC en de Deelnemersvergadering is te laat gemaakt, waardoor er lange tijd veel verwarring en onduidelijkheid is geweest voor alle betrokkenen.

De vraag kan gesteld worden of er achteraf gezien geen momenten zijn geweest, waarop het traject toch een wending ten goede had kunnen krijgen. Daarvoor zijn wel enkele momenten aan te wijzen. Allereerst wekt het verbazing dat er, ondanks het voornemen hiertoe in 2014, geen nieuw bestuursakkoord is gesloten, zoals in 2012, waarin de rollen en verantwoordelijkheden die het gevolg waren van de gemaakte keuzes zouden worden vastgelegd, waaronder het omvormen van de Lerarenadviesraad tot een organisatie met brede vertegenwoordiging. Dat had veel onduidelijkheid kunnen voorkomen.

Een volgend moment is de periode rond en na de aanneming van de wet en het wettelijk vastleggen van de Deelnemersvergadering. Dit had grote consequenties voor de organisatie, werkwijze en samenstelling van de OC. Hoewel het bestuur van de OC dit inzag, en reeds voor de zomer een plan had gemaakt voor de transitie voor de OC en het overdragen van de verantwoordelijkheden voor het register aan de Deelnemersvergadering, is hier niet op doorgepakt, ondanks het benoemen van de transitie-manager. De consequenties van bijvoorbeeld het oprichten van de Deelnemersvergadering met een eigen voorzitter en het doorgaan van de OC met een eigen voorzitter zijn onvoldoende gecommuniceerd, hetgeen ook bleek in de verwarring rond de benoeming van een nieuwe voorzitter van de OC. Deze onduidelijkheid heeft de OC van binnenuit uitgehold.

De poging via de motie van de Tweede Kamer, om het bestuur van de OC over te dragen aan een interimbestuur van leraren, had de transitie van de OC en de Deelnemersvergadering stapsgewijs kunnen laten verlopen, maar daarvoor was wel een fundamentele wijziging van de statuten nodig. De rust en de tijd om dit met elkaar te bespreken zijn niet genomen.

De dynamiek die er vervolgens toe leidde dat de OC is opgehouden te bestaan is in hoofdstuk twee beschreven. Uit de gevoerde gesprekken werd duidelijk dat de gebeurtenissen van het afgelopen jaar velen nog vers in de herinnering liggen. Een scala aan emoties kwam daarbij op tafel, van zorgen om de medewerkers van het bureau van de OC nu dit ophoudt te bestaan, tot frustratie en van berusting tot strijdbaarheid. Een periode van bezinning lijkt nodig voordat verder gegaan wordt met nieuwe initiatieven. Zoals een gesprekspartner het verwoordde: "even de pauzeknop indrukken". Een houvast daarbij kan zijn dat het hoofdonderwerp nog steeds bespreekbaar is aan alle tafels: verdere professionalisering en het afleggen van verantwoording daarover, met een register als sluitstuk.

De route om dit op te pakken en daar op sector- of landelijk niveau afspraken over te maken, dient echter wel aan een aantal randvoorwaarden te voldoen. Een aanzet hiertoe wordt gegeven in de onderstaande aanbevelingen.

4.3 Aanbevelingen

1. Het is van belang voor alle betrokkenen om de afgelopen periode af te sluiten, om zo ruimte te maken voor nieuwe initiatieven.
2. Een toekomstige organisatie, die de beroepsgroep leraren vertegenwoordigt, dient in die rol herkend en erkend te worden door de beroepsgroep. Dat betekent ook, dat de initiatieven die het Lerarenparlement nu ontplooit, hierop moeten worden beoordeeld.

3. De route om in één keer een beroepsorganisatie te vormen voor PO, VO en MBO, lijkt een te grote stap en de route via deeltappen is aan te bevelen. De vakverenigingen kunnen een belangrijke rol spelen in het formuleren van de bekwaamheidseisen en de benodigde opleidingen. In alle gevallen dient wel de ondersteuning te worden geregeld.
4. Initiatieven om het organiserend vermogen van de sector te bevorderen dienen te worden ondersteund. Het opvoeren van de druk door de overheid werkt averechts en leidt er toe, dat het traject teveel als overheidstraject wordt gezien. Wel kan door OCW, zowel ambtelijk als politiek bevorderd worden, dat alle partijen gezamenlijk hierover in gesprek gaan. Dat is vanuit het stelsel ook de verantwoordelijkheid van OCW.
5. Bij het ontwerpen van een nieuwe traject tussen OCW en de sector, inclusief een eventuele subsidierelatie, moeten de rollen en verantwoordelijkheden, en de verwachte uitkomst, scherp worden gedefinieerd.
6. Het traject van professionalisering dient verbonden te zijn met de context van de school. De handvatten om hierover in gesprek te gaan zijn aanwezig door de ruimte die er is in tijd en geld in de cao-afspraken en door het instrument van het professioneel statuut. Door de eigen verantwoordelijkheid van de leraar te verbinden met de professionalisering van de school, en de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag hierin, kan een optimaal resultaat verkregen worden.
7. Dit bottom-up proces via scholen leidt tot thema's die centraal geregeld moeten worden. Daarom is overleg op centraal niveau blijvend noodzakelijk.
8. Blijf werken aan de overige randvoorwaarden om te komen tot een beroepsgroep en het vormgeven van het registratie- en herregistratieproces. Zowel aandacht voor de vereenvoudiging van benoemingscriteria alsook ruimte voor diversiteit tussen typen onderwijs en verlaging van de administratieve lasten zijn hierbij van belang.

Bijlage: Lijst van geïnterviewde personen

1. Hein van Asseldonk, vice-voorzitter Raad voor het Voortgezet Onderwijs (VO-raad)
2. Henry van Bergen, Regioprojectleider bij de Onderwijscoöperatie, bestuurslid Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv)
3. Rovin Boeddha, senior adviseur CIBG
4. Janneke Bok, programmadirecteur Onderwijscoöperatie / ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
5. Aad van der Drift, Regioprojectleider Onderwijscoöperatie / bestuurslid Platform voor Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (PVVVO)
6. Cécile Heesterman, lid Lerarenparlement
7. Helma van der Hoorn, voorzitter College van bestuur Stichting Alkmaarse Katholieke Scholen
8. Frank van Hout, bestuurslid Raad voor het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO-raad)
9. Joost Kentson, voormalig onafhankelijk voorzitter van het bestuur van de Onderwijscoöperatie
10. Dennis Kernkamp, projectmanager CIBG
11. Annette Kil, voormalig directeur Onderwijscoöperatie
12. Hans Kok, voorzitter Platform voor Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (PVVVO), bestuurslid Onderwijscoöperatie
13. Mirjam van Leeuwen, directeur Programma Register en beroepsorganisaties, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
14. Alida Oppers, Directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
15. René van Peer, Onderzoeker Auditdienst Rijk (ADR)
16. Loek Schueler, voorzitter CNV Onderwijs, bestuurslid Onderwijscoöperatie
17. Nathan Soomer, beleidsadviseur MBO-raad / adjunct-secretaris van de toenmalige Commissie Leraren
18. Gezina Trouw, voorzitter Lerarenparlement
19. Jilles Veenstra, voorzitter Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), bestuurslid Onderwijscoöperatie
20. Jan van de Ven, leraar primair onderwijs
21. Ad Verbrugge, voorzitter Beter Onderwijs Nederland (BON)
22. Liesbeth Verheggen, voorzitter Algemene Onderwijsbond (AOB), bestuurslid en waarnemend voorzitter Onderwijscoöperatie
23. Jan Veringa, directeur Wetgeving en Juridische zaken ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
24. Pien Verwilligen, senior beleidsadviseur Raad voor het Primair Onderwijs (PO-raad)
25. Ewald van Vliet, voorzitter College van bestuur Stichting Lucas Onderwijs
26. Monique Vogelzang, inspecteur-generaal Inspectie van het Onderwijs, ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
27. Ruben van Waardhuizen, beleidsmedewerker ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
28. Maarten Wilms, lid Lerarenparlement

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl