

Vergaderjaar 2018–2019

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 361

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 8 maart 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 7 december 2018 inzake de onderzoeken «Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie» en «Onderzoeksrapport Doorlichting subsidiestromen Onderwijscoöperatie» (Kamerstuk 27 923, nr. 343).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 7 maart 2019. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

1

Wilt u de opeenvolgende begrotingen van de Onderwijscoöperatie naar de Kamer sturen?

Bijgevoegd vindt u de opeenvolgende begrotingen van de Onderwijscoöperatie (hierna OC)¹.

2

Kunt u een tijdlijn geven met belangrijke momenten en beslissingen omtrent de Onderwijscoöperatie en hoe en wanneer de Kamer hierover is geïnformeerd?

Hieronder vindt u kort een tijdlijn met belangrijke momenten aangaande de OC, en de wijze waarop uw Kamer daarover is geïnformeerd.

Oprichting. De oprichting van de OC komt voort uit het actieplan *Leerkracht!* uit 2008. De OC is ontstaan uit de omvorming van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL). Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief van 19 juli 2010², een schriftelijk overleg van 11 november 2010³ en tijdens het AO Actieplan Leerkracht op 17 februari 2011 (Kamerstuk 27 923, nr. 109). Op 1 oktober 2011 was de oprichting van de Onderwijscoöperatie een feit.

Bestuursakkoord en uitbreiding taken. De belangrijkste ambities van de OC en de overheid zijn beschreven in het Bestuursakkoord Beroepsgroep Leraren 2012 – 2015⁴: inzetten op kwaliteitsverbetering van het onderwijs door verdere professionele ontwikkeling van leraren. De Tweede Kamer heeft een exemplaar van dit akkoord ontvangen. In de jaren na de start van de OC zijn **nieuwe taken** aan de OC toebedeeld, waaronder taken aangaande het register. Uw Kamer is hiervan op de hoogte gesteld. Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief⁵ Voortgang Lerarenregister van 15 februari 2012.

OC-statuten en representatie. De wijze waarop de leraar gepresenteerd wordt door de OC blijkt een punt van aandacht. Dit wordt geconstateerd in de bestuurlijke evaluatie van de OC, en ook uit de diverse Kamerstukken komt dit beeld naar voren. Zo bleek in 2014⁶ dat de statuten van de OC de deelname van kleinere belangenorganisaties tegenhielden. In oktober 2014 kwam het rapport «Samen Leran: aanbevelingen uit het onderwijs» uit, met het advies de OC te transformeren tot een onafhankelijke vereniging van leraren.

Onderwijs2032. In 2016 is de Kamer geïnformeerd⁷ over de uitwerking van de vervolgfase van Onderwijs 2032. Kamerleden Van Meenen en Rog dienden een motie⁸ in om de rol van leraren hierin te versterken. Ter uitvoering van deze motie, en de motie van het Kamerlid Grashoff⁹ werd aan de OC extra budget beschikbaar gesteld voor een verdiepingfase waarin de OC in gesprek zou gaan met leraren¹⁰.

Oprichting Deelnemersvergadering en verkiezing nieuwe OC-bestuurder. Om te borgen dat alle leraren invloed konden uitoefenen op het beleid ten aanzien van het lerarenregister, en niet alleen de georganiseerden, is eind 2015 de Deelnemersvergadering ingericht. Deze bestond uit alle leraren die al ingeschreven stonden in het vrijwillige register. De Kamer is hierover geïnformeerd op 4 november 2015¹¹. In oktober 2017 is, na een verkiezing van vertegenwoordigers uit deze groep

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 27 923, nr. 98

³ Kamerstuk 27 923, nr. 103

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 139

⁵ Kamerstuk 27 923, nr. 136

⁶ Kamerstuk 27 923, nr. 190

⁷ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 311

⁸ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 283

⁹ Kamerstuk 31 293, nr. 317

¹⁰ Kamerstuk 31 293, nr. 330

¹¹ Kamerstuk 27 923, nr. 211

leraren, de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering geïnstalleerd. De Afvaardiging van de Deelnemersvergadering, later omgedoopt tot het Lerarenparlement, zou het beleid ten aanzien van het register gaan bepalen. Een andere belangrijke kwestie die in dit jaar speelde, betrof de opvolging van de onafhankelijke OC-voorzitter. Dit is onder andere aan de orde gekomen in Kamervragen¹² in december 2017.

2018: Reorganisatie en einde OC. In 2018 kwam het functioneren van de OC en de representatie van leraren opnieuw aan de orde in een algemeen overleg met de Kamer. De OC gaf aan met een reorganisatie bezig te zijn en de registertaken volledig te zullen overdragen aan de (Afvaardiging van de) Deelnemersvergadering. De Kamerleden Van Meenen en Rog dienden opnieuw een motie¹³ in om de representatie van leraren te versterken. In de motie werd gevraagd te bewerkstelligen dat het OC-bestuur vervangen zou worden door een bestuur van leraren. De OC koos ervoor geen gehoor te geven aan dit verzoek, en zichzelf op te heffen. In diverse Kamerbrieven in 2018¹⁴ is de Kamer geïnformeerd over deze ontwikkelingen, en de stand van zaken in de afbouw van de subsidierelatie met de OC.

3

Klopt het dat uit de onderzoeken blijkt dat de Onderwijscoöperatie de belofte niet heeft kunnen waar maken om door en voor alle leraren te spreken?

Ja, dat klopt. In de bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat «het motto van, voor en door de leraar in de praktijk niet breed werd gevoeld.»

4

Kunt u een overzicht geven welke acties dit kabinet onderneemt om breed gedragen input te ontvangen voor beleid door leraren?

De vorming van beleid, wetten en regelgeving vindt plaats op een ministerie, maar niet in isolement. Om te weten wat de relevante maatschappelijke trends en uitdagingen zijn, welke problemen er spelen en op welke wijze de kwaliteit van, in dit geval, onderwijs verbeterd kan worden, staan de medewerkers van mijn ministerie in continue verbinding met de buitenwereld. Voor een deel lopen die contacten via de bestuurlijke route en formele kanalen, denk dan aan de Onderwijsraad, de sectorraden, de onderwijsbonden. Maar voor een groot deel komt die verbinding ook informeel tot stand. Onderwijsbeleid in het algemeen en lerarenbeleid in het bijzonder kunnen niet gevormd worden zonder de directe betrokkenheid van leraren zelf. Hun inbreng en betrokkenheid is niet weg te denken uit het werk op het ministerie. Ik noem hier een aantal concrete voorbeelden:

- In 2017 is OCW gestart met de Leraren Community OCW. Dit is een besloten, online platform waarop 250 leraren uit het po, vo en mbo met elkaar én met medewerkers van OCW het gesprek aangaan over actuele onderwijsthema's. In het eerste jaar zijn er 20 onderzoeken uitgevoerd op de Leraren Community OCW. De resultaten werden gebruikt bij de ontwikkeling van beleidsvoorstellen, Kamerbrieven, brochures en websites. Ook wordt de community gebruikt om snel inzichten op te halen of ideeën te toetsen. De Leraren Community OCW is populair; voor het tweede jaar community meldden ruim 1.400 leraren zich aan.
- Een ander voorbeeld betreft de organisatie van de curriculumherziening, curriculum.nu: 125 leraren, 18 schoolleiders en ruim 80 ontwikkelscholen buigen zich op het moment over de vraag wat leerlingen in

¹² Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 588

¹³ Kamerstuk 27 923, nr. 295

¹⁴ Kamerstuk 27 923, nrs. 307, 308, 343 en 345

het vo en po moeten kennen en kunnen. In dit ontwikkelproces betrekken zij vele belanghebbenden binnen en buiten het onderwijs.

- Een succesvol initiatief binnen OCW betreft de aanstelling van leraar-ambtenaren op het ministerie. Op het moment werken vijftien leraren en schoolleiders naast hun baan als leraar in het po, vo, mbo of ho ook enkele dagen als ambtenaar op het ministerie. Vanuit hun eigen ervaring in de onderwijspraktijk leveren deze leraar-ambtenaren een bijdrage aan het werk van OCW. Zij fungeren ook als «linking pin» met andere leraren, en organiseren regelmatig zogenoemde praktijkspiegels, ontmoetingen tussen leraren en beleidsmedewerkers over actuele thema's.
- Ook de ICT-ontwikkeling van de infrastructuur van het lerarenportfolio gebeurt met directe betrokkenheid van leraren. Wekelijks zijn er workshops met leraar-ambtenaren, elke zes weken vinden er intervisie-gesprekken plaats over ontwikkelthema's met een brede klankbord-groep van leraren uit heel Nederland, en elke 9 weken vindt een usability test plaats, telkens op een andere school in Nederland.

Beleid, wetten en regelgeving komen kortom altijd tot stand met betrokkenheid van relevante partijen – in dit geval leraren. Dat wil echter niet zeggen dat *alle* leraren het *altijd* eens zijn met de gekozen oplossingsrichting; vaak zijn de meningen verdeeld, en altijd zijn er mensen die hun zorgen uiten op social media. Dat is een gegeven, en dat snap ik. Geen mens is onverschillig als we het hebben over onderwijs, en gelukkig maar. Maar dat wil nog niet zeggen dat de diverse opvattingen en verschillende meningen niet gehoord, betrokken en gewogen zijn.

5

Hoeveel middelen in euro's heeft de Onderwijscoöperatie ontvangen sinds de oprichting, uitgesplitst per jaar?

In onderstaande tabel vindt u een overzicht van de ontvangen middelen in euro's die de OC sinds 2011 heeft ontvangen.

Overzicht toegekende subsidiemiddelen aan OC per jaar

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
€ 2.938.940	€ 2.912.500	€ 3.293.000	€ 4.013880	€ 4.590.777	€ 6.223.874	€ 7.545.265

De jaarrekening over 2018 ontvangt OCW in mei 2019, hierover kan ik op dit moment dus nog geen definitieve gegevens verstrekken.

6

Heeft de conclusie van de ADR¹⁵ gevolgen voor het toezicht op huidige niet-onderwijsinstellingen die door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden gesubsidieerd?

Binnen OCW worden de aanbevelingen van de ADR besproken. Het huidige toezichts- en verantwoordingskader op subsidieverstrekking van OCW wordt daarbij tegen het licht gehouden en gezien wordt in hoeverre aanpassing van de subsidievoorwaarden gewenst is. OCW kent bovendien een expertisecentrum subsidies (ECS) dat als doel heeft de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van OCW-subsidieregelingen te bevorderen. Ook daarin zal aandacht worden geschonken aan de aanbevelingen van de ADR.

7

Wat is de stand van zaken per 1 januari 2019 als het gaat om het beëindigen van de subsidie aan de Onderwijscoöperatie, eventuele terugvordering daarvan en het personeel?

De situatie per 1 februari 2019 is als volgt:

¹⁵ ADR: Auditdienst Rijk

- Al het personeel van de Onderwijscoöperatie is inmiddels uit dienst;
- Er is een Sociaal Plan overeengekomen, dat wordt uitgevoerd. De overeengekomen transitievergoedingen worden in februari uitbetaald.
- Er is geen subsidierelatie meer tussen OCW en de Onderwijscoöperatie, in de zin dat de OC thans nog aanspraak zou kunnen maken op enige subsidie van OCW;
- De Onderwijscoöperatie beschikt momenteel nog over € 562.000,= aan liquide middelen. De inschatting van de vereffenaar is dat dat saldo voldoende zal zijn om alle verplichtingen van de Onderwijscoöperatie af te wikkelen (waaronder de verplichtingen voortvloeiend uit het Sociaal Plan).
- De jaarrekening 2018 van de OC wordt in mei 2019 naar OCW gestuurd. Op basis van deze jaarrekening neemt OCW besluiten over het eventueel terugvorderen van subsidie als blijkt dat de OC geld overhoudt. De verwachting is dat dit beperkt is. De OC heeft in 2018 al geen volledige instellingssubsidie meer ontvangen.

8

Klopt het dat door het afschaffen van een bovenwettelijke regeling in de cao¹⁶ primair onderwijs, waar ook de werknemers van de Onderwijscoöperatie onder vallen, de WW¹⁷-uitkering niet langer drie jaar maar twee jaar wordt uitgekeerd?

De medewerkers van de Onderwijscoöperatie vielen niet onder de cao Primair onderwijs, maar onder de cao CAOP. De vereffenaar onderzoekt momenteel de kwestie rondom de WW-uitkering. Dit is overigens een kwestie tussen werkgever en werknemers; het is niet aan mij om hierin te treden.

9

Was de WNT¹⁸-norm door de financiering van de kwartiermaker wel overschreden als de Onderwijscoöperatie niet opgeheven was gezien de signalen dat deze aan het einde van zijn opdracht boven de WNT-norm zou uitkomen?

De betreffende situatie heeft zich uiteindelijk niet voorgedaan, en is daarmee hypothetisch. Wel is duidelijk dat de financiering op het randje was van wat binnen de WNT-normen was toegestaan. Dat was voor mij aanleiding om hier aandacht voor te vragen bij het OC-bestuur. Het OC-bestuur is immers verantwoordelijk, en dient zich te houden aan geldende wet- en regelgeving op dit punt.

10

Kunt u een overzicht geven van de gewerkte uren door de kwartiermaker en het salaris dat hij daarvoor heeft ontvangen?

De OC is een private organisatie. Dat betekent dat het OC-bestuur verantwoordelijk is voor zijn personeelsbeleid, en degene is die afspraken maakt over de hoogte van het salaris van zijn medewerkers en de omvang van de arbeidscontracten. Het OC-bestuur dient over de uiteindelijke gemaakte kosten in een jaar wel verantwoording af te leggen. Dat doet het in het jaarverslag. De opdracht van de kwartiermaker startte in november 2017, en eindigde in 2018. In het jaarverslag 2017 maakt de OC inderdaad melding van een «*reservering van kosten voor de reorganisatie (ter hoogte van € 76.630), waaronder extern advies en inzet van een kwartiermaker. Dit betreffen activiteiten 2017 welke deels in 2017 en deels in 2018 zijn gefactureerd*».

¹⁶ cao: collectieve arbeidsovereenkomst

¹⁷ WW: Werkloosheidswet

¹⁸ WNT: Wet normering topinkomens

Resterende kosten dient de OC te verantwoorden in het jaarverslag 2018. Dit jaarverslag verwacht ik in mei, conform de hiervoor gestelde termijnen voor gesubsidieerde instellingen.

11

Kunt u het onderzoek of de voorlopige bevindingen van de kwartiermaker naar de Onderwijscoöperatie delen met de Kamer?

De eindrapportage van de kwartiermaker is in opdracht van het toenmalige bestuur van de Onderwijscoöperatie opgesteld en op 13 juni 2018 toegestuurd. Het oud-bestuur van de Onderwijscoöperatie heeft besloten het rapport niet openbaar te maken. Ik heb het zelf ook niet ontvangen en kan het dus niet met u delen.

12

Wat is het gevolg van het overdragen van het LOF¹⁹ op het CAOP²⁰, blijven bijvoorbeeld hiermee dezelfde middelen gemoeid?

Ja, de uitvoering van het LOF is aan het CAOP overgedragen met behoud van middelen. Ook zijn de mensen die binnen de OC verantwoordelijk waren voor de uitvoering van het LOF meegegaan naar het CAOP. De overdracht heeft in die zin geen nadelige gevolgen voor het LOF; de uitvoering wordt ononderbroken voortgezet. Overigens start begin 2019 een kwalitatieve evaluatie van het LOF. Op basis van de uitkomsten neem ik een besluit over de toekomst van het LOF.

13

In hoeverre kan beroepsgroepvorming in lijn met het advies van Rinnooy Kan ertoe leiden dat er straks wèl een organisatie voor en door leraren komt die, los van bestaande organisaties, de gehele beroepsgroep vertegenwoordigt? Doen de eisen van draagvlak en onafhankelijkheid van bestaande organisaties geen afbreuk aan elkaar?

14

Op welke wijze(n) kan het vertrouwen in de vakinhoudelijke expertise bij een organisatie voor de beroepsgroepvorming worden gewaarborgd, zoals de Onderwijsraad op 24 april 2015 adviseerde?

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik u naar de beleidsreactie op het advies van Alexander Rinnooy Kan, die ik samen met het antwoord op deze vragen aan uw Kamer toegestuurd heb (Kamerstuk 27 923, nr. 360). In deze brief ga ik uitvoerig op deze en andere zaken rond beroepsgroepvorming in.

15

Betekent de keuze om deze kabinetsperiode geen werk meer te maken van een verplicht register en om de (her-)registratie niet te activeren, tevens dat alle technische ontwikkelingen in dezen worden gestopt?

Ja. Alle technische ontwikkelingen voor de herregistratie-functionaliteit zijn al in december 2017 stilgelegd. Er is toen geconstateerd dat de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering (daarna Lerarenparlement) meer tijd nodig had om zichzelf te organiseren. Daarmee was er geen inhoudelijke organisatie meer om richting te geven aan de technische ontwikkeling, en zijn we daarmee opgehouden.

16

¹⁹ LOF: Lerarenontwikkefonds

²⁰ CAOP: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel

Wat is de reden dat er gekozen werd voor een privaatrechtelijk register in plaats van een publiekrechtelijk register? Wat zijn de verschillen?

In 2007 nam het toenmalige kabinet de aanbeveling van de Commissie Leraren om tot een publiekrechtelijke regeling van een register te komen niet over, zo wordt gereconstrueerd in de bestuurlijke evaluatie van de OC. Men was van mening dat deze publiekrechtelijke registratie onvolgende aansloot bij de eigen verantwoordelijkheid van scholen en leraren op het gebied van bekwaamheidsonderhoud. De eventuele totstandkoming van een register was zaak van de beroepsgroep zelf. Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II uit 2012 (Kamerstuk 33 410, nr. 15) bracht hierin verandering; dit kabinet koos juist wel voor een wettelijk register.

Een privaatrechtelijke regeling verschilt van een publiekrechtelijke regeling door de rol van de overheid. Bij een privaatrechtelijk register doet de overheid een stap terug. Er worden vanuit de overheid geen voorwaarden verbonden aan de vormgeving en inrichting ervan en het staat de geadresseerden vrij zich al dan niet te registreren. Bij een publiekrechtelijk regeling is er wel een rol voor de overheid. De huidige wettelijke regeling is tot stand gekomen vanuit de stelselverantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het onderwijs, waarin de leraar en de kwaliteit van leraren een belangrijke plaats innemen. De kwaliteit van leraren en de zorg ervoor, kan geen vrijblijvende kwestie zijn in deze filosofie, en rechtvaardigt een publiekrechtelijk register.

17

Wat is de reden dat de Onderwijscoöperatie, ondanks een veranderde omgeving, haar structuur en werkwijze niet heeft aangepast?

De Onderwijscoöperatie is medio 2017 gestart met een proces van verandering, om zijn organisatie en structuur aan te passen aan de veranderende uitdagingen. Voor dit proces heeft de OC in november 2017 de kwartiermaker aangetrokken.

Op 26 maart 2018 heeft het bestuur van de OC, na het AO Leraren op 14 maart (Kamerstuk 27 923, nr. 301) en het overleg tussen het bestuur OC en OCW op 22 maart, in een brief kenbaar gemaakt, dat het bestuur de opdracht tot ondersteuning van de implementatie van de wet Beroep Leraar wenst terug te geven.

Gedurende het jaar 2018 heeft de OC uiteindelijk besloten de eigen organisatie op te heffen. Daarom is het in 2017 door de OC ingezette proces van verandering nooit voltooid.

18

Wat doet u met de aanbevelingen gedaan in de bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie?

In de bestuurlijke evaluatie van de OC wordt een aantal lessen getrokken die belangrijk zijn bij de ontwikkeling van een nieuwe beroepsgroeporganisatie, en de wijze waarop de overheid zich daartoe dient te verhouden. Graag verwijs ik u verder naar de beleidsreactie op het advies van Alexander Rinnooy Kan, die ik samen met het antwoord op deze vragen aan uw Kamer toegestuurd heb (Kamerstuk 27 923, nr. 360). Hierin ga ik uitvoerig op deze en andere zaken rond beroepsgroepvorming in.

19

Welke waarborgen bestaan er dat de DUS-I²¹ van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voldoende voeling heeft met het onderwijsveld, mocht deze dienst (uitvoerende) activiteiten van de Onderwijscoöperatie voor het LOF gaan overnemen?

²¹ DUS-I: Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen

De Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen voert in opdracht van OCW subsidies uit op het gebied van diverse beleidsthema's (o.a. laaggeletterdheid, kansengelijkheid, opleiden en professionaliseren van leraren, et cetera). In opdracht van het Ministerie OCW voert DUS-i al vanaf het eerste moment de subsidieregeling LOF uit: DUS-I behandelt de aanvragen, verstuurt de goedkeuring en afwijzingsbeschikkingen, en voert de (financiële) administratie rondom de uitvoering en afronding van de LOF-projecten. De rol van DUS-I in de uitvoering van het LOF verandert niet. Daar was initieel sprake van, maar op een later moment is besloten de overige taken in de uitvoering van het LOF over te dragen aan het CAOP.