

Vergaderjaar 2017–2018

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 308

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2018

Bij brief van 14 mei heb ik u geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de Wet beroep leraar en de rol van de Onderwijscoöperatie (OC) hierin.¹ Ik heb u daarin laten weten dat er – onder andere vanwege het einde van de OC – een heroriëntatie nodig is op de implementatie van deze wet, en dat ik u in juni daarover nader zou informeren. Met deze brief geef ik hier gevolg aan.

Ik zal u in deze brief eerst schetsen onder welke randvoorwaarden ik uitvoering wil geven aan de Regeerakkoordopdracht betreffende het register, en wat de gevolgen daarvan zijn voor de implementatie van de Wet beroep leraar. Vervolgens zal ik u kort informeren over de wijze waarop de Onderwijscoöperatie afgebouwd zal worden en welke gevolgen dit heeft voor haar activiteiten, nu het bestuur besloten heeft om de organisatie op te heffen.

I. Wet beroep leraar: zelfde doel, andere aanpak

In Nederland werken ruim 230.000 leraren. Keer op keer laat onderzoek zien dat zij aan de basis staan van de kwaliteit van ons onderwijs. Vanuit deze gedachte is er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de kwaliteit en professionalisering van leraren. Zo hebben scholen onder andere de beschikking gekregen over eigen middelen (als onderdeel van de lumpsum) om het bekwaamheidsonderhoud te stimuleren, zijn er afspraken gemaakt in de cao's over investeringen in professionalisering, en zijn er in het kader van het brede lerarenbeleid middelen beschikbaar gesteld voor de professionele ontwikkeling van leraren, onder andere via bestuurs- en sectorakkoorden. Deze maatregelen, investeringen en afspraken ten spijt, kwam het bekwaamheidsonderhoud op structurele basis te weinig van de grond. In dit licht heeft het vorige kabinet ervoor gekozen om een publiekrechtelijk register te ontwikkelen, als sluitstuk van

¹ Kamerstuk 27 923, nr. 307

een breder raamwerk gericht op professionalisering: leraren hebben in de wet erkenning gekregen van hun professionele ruimte, en zeggenschap in hun beroepsuitvoering en -ontwikkeling. Hierover maken zij afspraken met hun schoolbestuur, die vastgelegd worden in een professioneel statuut.

Aldus beoogt de Wet beroep leraar de positie van de leraar te versterken en de kwaliteit van het beroep te verbeteren. Sluitstuk van deze wet is een lerarenregister. Het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) stelt hierbij de harde voorwaarde dat dit register gedragen dient te worden door leraren: "Om het lerarenregister tot een succes te maken moet het straks van, voor en door de docent zijn. Dit zal voor het kabinet een harde voorwaarde zijn in de verdere uitwerking. Dit biedt een kans om de beroepsgroep te versterken en bekwaamheid mee te laten tellen. Lesontwikkeling, intervisie en evaluatie van lessen krijgen ook erkenning in het lerarenregister. Dat draagt bij aan de kwaliteit van onderwijs.»

De bedoeling van de Wet beroep leraar, zoals hierboven beschreven, wordt nog steeds breed onderschreven. Professionalisering van de leraar lijkt juist meer dan ooit van belang. De druk op het onderwijs neemt alleen maar toe; dit jaar constateerde de Inspectie afnemende leerlingensprestaties, en ook de kansengelijkheid staat onder druk, met ongewenste verschillen tussen onderlinge scholen als gevolg. Tegelijkertijd hebben we te maken met een lerarentekort, en ervaren veel leraren een te hoge werkdruk. In zijn advies in 2017 benadrukte de Onderwijsraad nog dat het juist in een tijd van (kwantitatieve) lerarentekorten belangrijk is om in te blijven zetten op kwaliteit van leraren.² De Wet beroep leraar heeft hiervoor veel te bieden.

Tot nu toe is het bekwaamheidsonderhoud onder leraren te vrijblijvend geweest en te veel op ad hoc basis georganiseerd. Dat is niet te rijmen met het grote publieke belang dat hiermee gemoeid is. De Wet beroep leraar biedt het instrumentarium om het bekwaamheidsonderhoud structureel te borgen. Ik onderschrijf het belang van deze wet, en het effect dat deze kan hebben op de kwaliteit van het beroep en de positie van de leraar. Ik ben echter van mening dat de wet in een andere volgorde en in een ander tempo geïmplementeerd dient te worden dan tot dusver de bedoeling was. Randvoorwaardelijk daarbij is dat de wet, gedragen door leraren zelf, in de context van de school vorm krijgt. Ik wil in mijn aanpak daarom eerst aan deze randvoorwaarden werken:

1. Focus op een stevige, representatieve beroepsgroeporganisatie, die van onderop tot stand komt; en
2. Aandacht voor de schoolcontext waarin de wet zijn werk gaat doen.

Pas als deze randvoorwaarden op orde zijn, kunnen we verder met de implementatie van het register. Tot die tijd maken we een pas op de plaats met het wettelijk verplicht stellen ervan, maar kunnen leraren wel op vrijwillige basis ervaring op doen in het portfolio.

Leraren centraal

De Raad van State benadrukt in zijn advies op de Wet beroep leraar³ dat een register alleen kan functioneren als sluitstuk van een meeromvattend proces gericht op kwaliteitsverbetering, waar in ieder geval de ontwikkeling van een zelfbewuste beroepsgroep leraren onderdeel van uitmaakt. De Onderwijsraad wijst daarbij op het belang van eigenaarschap bij de beroepsgroep. De Onderwijsraad "vraagt aandacht voor een zorgvuldige invoering van het lerarenregister, waarbij gebruik wordt gemaakt van de

² <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2017/besluit-lerarenregister/item7602>

³ Kamerstuk 34 458, nr. 4

expertise in en de nauwe betrokkenheid van de beroepsgroep. Alleen dan kan volgens de raad worden gekomen tot een lerarenregister waarvan de beroepsgroep zich eigenaar kan voelen en dat een levend en gedragen instrument voor bekwaamheidsonderhoud is.» De Onderwijsraad tekent daarbij aan dat het voor een organisatie die de beroepsgroep in dit kader representeert, niet zo zeer de vraag is of de Minister deze representatief acht, maar vooral of de beroepsgroep zelf die organisatie representatief acht en vertrouwen heeft in de (vakinhoudelijke) expertise ervan.⁴

De beroepsgroep leraren is op dit moment zeer verdeeld, wat ervoor zorgt dat geen enkele organisatie met recht namens «de leraar» lijkt te kunnen spreken. De afgelopen jaren heeft de OC de rol van een dergelijke beroepsgroeporganisatie gehad, maar het vertrouwen in deze organisatie is afgebrokkeld, zo werd onlangs duidelijk in het AO Leraren (Kamerstuk 27 923, nrs. 285 en 301), en de breed aangenomen motie van de leden Rog en Van Meenen (Kamerstuk 27 923, nr. 295). Ik betreur dat, maar moet constateren dat er geen draagvlak meer is voor deze organisatie. De leraar als professional wordt nu feitelijk enkel indirect vertegenwoordigd. Wat ontbreekt is een gezaghebbende en samenbindende beroepsgroeporganisatie en daarbij behorend leiderschap: een organisatie, die de leraren op landelijk niveau vertegenwoordigt in zaken die de kwaliteit van het leraarschap betreffen; de leraar als professional. In de jaren negentig omschreef Andrée van Es al het belang ervan in een rapport voor OCW, en in 2007 pleitte Alexander Rinnooy Kan hiervoor in het rapport Leerkracht. Op dit moment is er echter geen organisatie die die rol vertegenwoordigt.

Ik hecht er zeer aan dat er weer een organisatie ontstaat die namens de leraren in Nederland kan spreken. De leraar en lerarenorganisaties zijn daarbij zelf aan zet. Daarbij realiseer ik me terdege dat «de leraar» niet bestaat. De beroepsgroep is zeer divers, verdeeld over de drie sectoren, en opgedeeld in vele vakgebieden. De diversiteit in leraren die er is in de dagelijkse onderwijspraktijk, kan er ook zijn in vertegenwoordigende organisaties. Daarbij zijn er overigens altijd leraren die zich niet wensen aan te sluiten bij een beroepsvereniging. De Wet beroep leraar voorzag daarin met het principe dat het ook voor die groep mogelijk moet zijn om hun zeggenschap uit te oefenen op de onderdelen van deze wet, waaronder het register. Dit heeft geleid tot de oprichting van de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering, nu het Lerarenparlement, onder de paraplu van de OC. Het Lerarenparlement zal zelfstandig verder gaan, nu de OC wordt afgebouwd.

De geschiedenis laat zien dat het proces van beroepsgroepvorming geen gemakkelijke opgave is. Ik heb daarom de heer Rinnooy Kan gevraagd te adviseren over de ontwikkeling van beroepsgroep-representatie. Hij heeft mij toegezegd dit te willen doen, en al op korte termijn aan de slag te willen gaan. Daarbij heeft hij mij laten weten eerst en vooral te willen luisteren naar al die verschillende lerarenorganisaties die Nederland rijk is, en te starten met een ronde verkennende gesprekken. Wat is er nodig om de positie van de leraar te verstevigen in het onderwijs en het beroep te professionaliseren, op welke wijze kunnen we dat bereiken, en wat is dan de eigen (respectievelijke) rol daar in? Dat zijn de vragen die nu relevant zijn, en die alleen beantwoord kunnen worden door de mensen die in het onderwijs werken zelf. Op basis van deze gesprekken zal de heer Rinnooy Kan dan adviseren over mogelijke vervolgstappen. Hij verwacht in het najaar daartoe al een tussenrapportage gereed te kunnen hebben. Ik heb veel vertrouwen in de heer Rinnooy Kan en zijn aanpak, en ben erg verheugd dat hij zich over deze opdracht wil ontfemen.

⁴ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2015/wetsvoorstel-lerarenregister/item7244>

Ik heb de heer Rinnooy Kan in deze opdracht ook gevraagd om in gesprek te gaan met het Lerarenparlement, om te onderzoeken hoe het Lerarenparlement zich zou kunnen verhouden tot de beweging die hij in gang zal zetten. Deze vraag heb ik ook bij het Lerarenparlement neergelegd.

De wet krijgt vorm in de context van de school

Het doel van de Wet Beroep leraar is de versterking van de positie van de leraar, en de verbetering van de kwaliteit van het beroep. Dat kan alleen maar slagen als de leraar daarbij centraal staat. De leraar werkt echter altijd in de context van een school of instelling, in een team, onder verantwoordelijkheid van een werkgever; het schoolbestuur, met een eigen visie op het HRM-beleid. Zoals de Onderwijsraad benadrukt in zijn advies, dienen de keuzes die een leraar maakt in zijn of haar bekwaamheidsonderhoud, altijd te worden afgestemd op de situatie in de school en het schoolbeleid.⁵ Idealiter zoeken leraar en werkgever in een continue wisselwerking naar mogelijkheden om de individuele ontwikkelbehoeften en carrièrewensen zoveel mogelijk in lijn te brengen met scholing gericht op het functioneren en verbeteren van het team, of de school als geheel. Alleen als deze professionele dialoog ontstaat, en niet alleen de ontwikkeling van de leraar, maar ook de teamontwikkeling en het HRM-beleid van scholen hierin meegewogen worden, kan de wet zijn beoogde effect hebben.

Mijns inziens is de positie van de werkgever, en de rol die hij kan spelen in de implementatie van de wet, de afgelopen jaren onderbelicht geweest. Ik ben dan ook concreet met deze voorwaarde aan de slag, door in gesprek met de werkgevers te bezien hoe zij weer betekenisvol positie kunnen krijgen in de implementatie van deze wet, en hoe zij vorm kunnen geven aan de belangrijke verantwoordelijkheid die zij hierin hebben. De tijd die ik neem voor de beroepsgroepvorming, biedt mij ook de ruimte om samen met werkgevers te onderzoeken hoe zij hun rol en verantwoordelijkheid in het behalen van de doelstellingen van de wet – versterking en professionalisering van het beroep leraar – kunnen vormgeven in de praktijk.

II. Hoe nu verder met de implementatie van de Wet beroep leraar?

Het doel van de Wet beroep leraar is duidelijk: verhoging van de kwaliteit van het beroep, en versterking van de positie van de leraar. De afgelopen jaren is daar al hard aan gewerkt, en ook het nodige in gerealiseerd. Allereerst is de professionele ruimte van de leraar gedefinieerd, met een wettelijke verankering van de omschrijving van het beroep. Voorts beschrijft de wet dat er een professionele standaard voor leraren moet worden ontwikkeld, en dat scholen een professioneel statuut dienen te hanteren, met afspraken over de professionele ruimte van de leraar in relatie tot het schoolbeleid. Willen deze onderdelen van de wet betekenisvol vorm krijgen, dan is het belangrijk dat alle betrokken partijen in de context van de school daarover de dialoog aangaan. Juist in de professionele dialoog hierover gaat de bedoeling van de wet leven.

Daarnaast is er geïnvesteerd in een Lerarenparlement. Een op legitieme wijze verkozen orgaan van leraren dat zich namens hen buigt over de implementatie van de wet, waaronder het register. Het Lerarenparlement is verkozen vanuit het principe dat het voor alle leraren mogelijk moet zijn om gehoord te worden in de implementatie van de wet, waaronder het register, ook als zij zich niet wensen aan te sluiten bij een beroepsorganisatie. Het Lerarenparlement heeft door onder andere de onrust bij de Onderwijscoöperatie niet de vliegende start kunnen maken die het zich

⁵ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2017/besluit-lerarenregister/item7602>

gewenst had, maar is inmiddels goed op weg met een visie op de wet en zijn eigen rol hierin. Het Lerarenparlement levert hiertoe een plan van aanpak op. Voor het ontwikkelen van een inhoudelijk kader van het register is de context nu nog te prematuur, maar zij kunnen al wel een visie ontwikkelen op de implementatie van de Wet beroep leraar, en van daaruit bekijken hoe ook de niet georganiseerde leraar bereikt kan worden. Het huidige Lerarenparlement is zich ervan bewust dat het, alhoewel legitiem verkozen, wel beperkt mandaat heeft vanwege de lage opkomst bij zijn verkiezingen. Een belangrijke vraag daarbij is hoe het Lerarenparlement zich dient te verhouden tot een nieuwe beroepsgroeporganisatie. Het is daarom belangrijk dat het Lerarenparlement betrokken wordt bij dit proces.

Tot slot is er de afgelopen jaren gebouwd aan de infrastructuur voor een register.

Dat heeft ertoe geleid dat deze zomer het portfoliodeel van het register opgeleverd en opengesteld wordt. De oplevering van de herregistratiemodule van het register zou daarna gebouwd worden; ik stel de ontwikkeling daarvan echter tot nader order uit. Ik vind het belangrijk dat eerst de randvoorwaarden op orde zijn waaronder dit deel van het register meerwaarde kan hebben voor de beroepsgroep: eigenaarschap van de leraar, en oog voor de context van de school. Pas als duidelijk is wat er nodig is om het register daadwerkelijk in te zetten als een register van, voor en door de leraar, kan er een vervolg worden gemaakt met het inhoudelijk deel van het register – de herregistratiecriteria –, en kan ook dit deel van het register in werking worden gesteld.

Ik hecht er zeer aan dat het portfoliodeel, zodra het opgeleverd wordt, daadwerkelijk gebruikt kan worden door leraren die dat uit eigen beweging willen. Zeker nu het register van de OC dichtgaat, en de groep leraren die al uit eigen beweging actief een portfolio onderhoud nergens meer terecht kan. De portfoliomodule van het wettelijk register biedt een alternatieve wijze om aan de slag te kunnen met bekwaamheidsonderhoud. Deze portfoliomodule is zo ontwikkeld dat niet alleen formele leersituaties, maar juist ook collegiaal leren, zelfstudie en informele leervormen worden ondersteund.

Alleen de leraar is eigenaar van zijn portfolio. Hij mag geheel zelf bepalen welke vormen van professionele ontwikkeling hij passend acht voor zijn bekwaamheidsonderhoud. Ik roep leraren op de komende maanden al met dit portfolio aan de slag te gaan en hier ervaring mee op te doen. De infrastructuur van het portfoliodeel is zeer gebruiksvriendelijk vormgegeven, met zo min mogelijk administratieve lasten voor de leraar. De schoolbesturen leveren de gegevens van de leraren bij DUO aan, die dit vervolgens voor de leraren klaar zet in het portfolio. Voor leraren die al een portfolio hebben opgebouwd in het register onder beheer van de OC, bevat het portfolio bovendien een functionaliteit die zorgt dat dat portfolio op eenvoudige wijze overgezet kan worden. Ik zal voorts bezien hoe er een koppeling kan worden gelegd tussen de portfoliomodule en de huidige bekwaamheidsdossiers, die formeel komen te vervallen op het moment dat het herregistratiedeel van het register actief wordt. Dan kunnen leraren en schoolbesturen ook hier al ervaring mee op doen.

Ik wil als laatste benadrukken dat ik er zeer aan hecht dat schoolbesturen hun wettelijke verantwoordelijkheid als werkgevers op dit punt nakomen, en met het aanleveren van de gegevens hun leraren in staat stellen om in deze portfoliomodule ervaring op te doen met deze nieuwe vorm van bekwaamheidsonderhoud, waarin ook informele leervormen gefaciliteerd worden.

III. Einde van de Onderwijscoöperatie

De Onderwijscoöperatie (de OC) is de afgelopen jaren de organisatie geweest die de leraar vertegenwoordigde in de werkzaamheden rond de Wet beroep leraar, en daarvoor als beheerder van de site Registerleraar.nl. In die hoedanigheid vervulde de OC ook een belangrijke taak in de implementatie van de Wet beroep leraar. Ik heb echter moeten constateren dat er geen draagvlak meer is voor de OC, met name voor de positie van de vakbonden hierin. In het AO Leraren (Kamerstuk 27 923, nrs. 285 en 301) is mij in een motie gevraagd te bevorderen dat het bestuur van de Onderwijscoöperatie wordt overgedragen aan een interim-bestuur van leraren met het vertrouwen van de beroepsgroep.⁶ De OC is echter een privaatrechtelijke organisatie, en in die zin was mijn handelingsvermogen beperkt. Ik heb de OC gevraagd naar zijn kijk op de uitvoering van de motie, en aangegeven dat ik politiek geen mandaat meer zag voor een subsidierelatie met een OC waarin geen gehoor zou worden gegeven aan de motie. Het OC-bestuur heeft inmiddels besloten de organisatie op te heffen.

Ik heb met de OC afgesproken dat de subsidierelatie tussen OCW en de OC per 1 januari 2019 beëindigd wordt. Het streven is om op die datum de boeken te sluiten. In het licht van een doelmatige besteding van middelen, acht ik het niet verantwoord om nog langer subsidie te verstrekken aan een organisatie die geen politiek draagvlak meer geniet en ophoudt te bestaan. Ik vind het bovendien belangrijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is over de toekomst van de organisatie; zowel voor het personeel van de OC, als voor de leraren, moet helder zijn dat er voor de OC en al zijn activiteiten geen toekomst meer is. Dat wil overigens niet zeggen dat activiteiten, zoals de Leraar van het Jaar verkiezing en het Lerarencongres, niet kunnen worden overgenomen door bijvoorbeeld de lidorganisaties van de coöperatie. Zij kunnen besluiten deze activiteiten zelf te financieren en organiseren. Zo wordt er gezocht naar een passende wijze voor voortzetting van Leraar24. Als deze activiteiten echter niet worden overgenomen, worden deze per direct gestaakt.

Er is één categorie activiteiten die een uitzondering vormt op deze lijn; dat zijn de publiekrechtelijke taken die uitgevoerd worden door de OC, en die vanwege deze wettelijke grondslag voortgezet dienen te worden. Dit zijn het LOF/ MBO Pioniers, de bevoegdhedencommissie, en de ondersteuning van het Lerarenparlement. Ik ben in goed overleg met de OC en het Lerarenparlement aan het onderzoeken hoe we deze twee taken op zorgvuldige wijze elders kunnen beleggen, passend bij de aard van de werkzaamheden.

De ADR zal mij adviseren over het beëindigen dan wel omleggen van de subsidie die de OC voor de uitvoering van zijn taken ontvangen heeft. De ADR is al met dit onderzoek begonnen. Het lid Kwint vroeg in dit verband naar de financiering van de kwartiermaker. Wanneer ik de bevindingen van de ADR ontvangen heb – naar verwachting voor het zomerreces – hoop ik u daar nader over te kunnen informeren.

Er is sinds 2012 veel tijd en moeite geïnvesteerd in de opbouw en het functioneren van de OC. Ik hecht er zeer aan dat we lessen kunnen trekken uit dit verleden, ook met het oog op de uitdagingen waar we voor staan in het onderwijs. Ik heb daarom aan een externe organisatie gevraagd om deze periode te evalueren, vanaf het ontstaan van de OC tot het einde in 2018, om in beeld te krijgen wat er goed gegaan is, maar vooral ook wat

⁶ Kamerstuk 27 923, nr. 295

er anders en beter aangepakt had moeten worden. Deze bevindingen kunnen dan ook door de heer Rinnooy Kan gebruikt worden in zijn advies over de toekomst.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob