

Vergaderjaar 2018–2019

35 145

Voorstel van wet van de leden Bisschop en Kwint tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de afschaffing van het lerarenregister en het registervoorportaal

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 augustus 2019

I. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele vragen aan de initiatiefnemers.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. De leden bedanken de initiatiefnemers voor dit wetsvoorstel, en tonen sympathie voor het voorstel omdat het lerarenregister in de huidige vorm niet rendabel is, maar betwijfelen of het zinvol is om het compleet te schrappen. Als gevolg willen de leden nog enkele kritische vragen voorleggen aan de initiatiefnemers.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Zij danken de initiatiefnemers voor de inzet. Deze leden zijn van mening dat er met de huidige werkdruk en het lerarentekort op dit moment geen verplicht register moet worden ingevoerd. Over dit initiatiefwetsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de WPO¹, WEC², WVO³ en WEB⁴ in verband met afschaffing van het lerarenregister en het registervoorportaal. Deze leden zijn verheugd dat vanuit de Kamer het initiatief wordt genomen om de bepalingen over het lerarenregister in de Wet beroep leraar te schrappen. Het vanuit de overheid opgelegde lerarenregister in zijn huidige vorm werd niet gedragen door de beroepsgroep en mislukte daardoor. Een schone lei, zowel in de praktijk als via wetgeving, is nodig indien de beroepsgroep zelf een register wil opstarten. Daarom spreken deze leden hun steun uit voor dit wetsvoorstel. Wel hebben zij nog enkele vragen ter verduidelijking.

¹ WPO: Wet op het primair onderwijs

² WEC: Wet op de expertisecentra

³ WVO: Wet op het voortgezet onderwijs

⁴ WEB: Wet educatie en beroepsonderwijs

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de leden Bisschop en Kwint om onder meer het lerarenregister en het registervoorportaal te schrappen uit de onderwijswetgeving. Deze leden vinden het evenals de initiatiefnemers belangrijk dat docenten werken aan hun bekwaamheid en professionaliteit. De leden delen tevens het uitgangspunt dat er geen onnodige administratieve verplichtingen opgelegd dienen te worden aan scholen en docenten. De leden hebben enkele vragen over het wetsvoorstel die zij graag beantwoord zien.

De initiatiefnemers bedanken de leden van de diverse fracties voor hun inbreng. Bij de beantwoording volgen zij de volgorde van het verslag.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de beslissing van de Minister om de inwerkingtreding van de wettelijke bepalingen rondom het lerarenregister op te schorten. Zoals in het regeerakkoord stond aangegeven, is het een harde voorwaarde dat het register van, voor en door de docent is, om van het lerarenregister een succes te maken. Op dit moment hebben de leden helaas moeten constateren dat het register onvoldoende van de beroepsgroep was; vandaar de beslissing tot opschorting.

Deze leden vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten wat het bezwaar is tegen het tijdelijk opschorten van de wettelijke bepalingen rondom het lerarenregister. Kunnen de initiatiefnemers in hun antwoord ook ingaan op het feit dat, mocht er in de toekomst eventueel weer sprake zijn van inwerkingtreding van de wettelijke bepalingen rondom het lerarenregister, de Minister dit zal moeten voorleggen aan de Kamer, die daar dan een oordeel over kan geven? Kunnen de initiatiefnemers in hun antwoord de zeer lange aanlooptijd meenemen die de totstandkoming van het lerarenregister heeft gehad, omdat de beroepsgroep vele jaren lang zelf weinig vorderingen hiermee maakte? Kunnen de initiatiefnemers in hun nadere toelichting tevens ingaan op de manier waarop de professionalisering van de beroepsgroep in de zorg is vormgegeven middels het BIG-register⁵?

Deze leden vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten hoe zij de professionalisering van de beroepsgroep voor zich zien, nu zij aangeven geen voorstander te zijn van hoe dit op dit moment is geregeld middels het lerarenregister. Wat zou er volgens de initiatiefnemers anders moeten? Op welke wijze wordt geborgd dat de vaart er wel in blijft bij de professionalisering van de beroepsgroep?

Deze leden constateren dat de initiatiefnemers spreken van een onduidelijke situatie voor de scholen nu het kabinet het register in de ijskast zet, maar het wel vasthoudt aan de verplichtingen voor het bevoegd gezag om gegevens van leraren te leveren en een professioneel statuut op te stellen. De leden vragen de initiatiefnemers aan te geven wat er voor de scholen precies onduidelijk is aan het aanleveren van de gegevens van leraren en het opstellen van een professioneel statuut.

Deze leden lezen voorts dat de initiatiefnemers van mening zijn dat het onderwijsveld in vrijheid dient te kunnen werken aan de randvoorwaarden voor professionalisering van de beroepsgroep. De leden zijn dat met de initiatiefnemers van harte eens, maar vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten waarom die vrijheid er niet is in de huidige situatie, nu de wettelijke bepalingen rondom het register zijn opgeschort. Als de

⁵ BIG: Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg

beroepsgroep de handschoen oppakt die het kabinet ten aanzien van professionalisering bij de beroepsgroep heeft gelegd, klopt het dan dat de wettelijke bepalingen omtrent het register alsnog voor altijd in de ijskast kunnen blijven en er altijd nog beoordeeld kan worden of deze wettelijke bepalingen nog noodzakelijk zijn, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers hebben behoefte om in reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie nader in te gaan op de aanpak van het kabinet. Zij benadrukken dat het in de ijskast zetten van in werking getreden wetten staatsrechtelijk gezien geen optie is. Fundamenteel uitgangspunt is dat wetten moeten worden uitgevoerd en dat bij gebleken problemen in de uitvoering wetsvoorstellen tot intrekking of wijziging nodig zijn. Het is dus niet zo dat bepaalde delen van de Wet beroep leraar buiten werking zijn gezet en dat die in de toekomst weer in werking zouden kunnen treden. De Wet beroep leraar is vrijwel geheel in werking getreden en die realiteit kan alleen door middel wetswijziging ongedaan worden gemaakt. Het feitelijk voor onbepaalde tijd in de ijskast zetten van een omvangrijke operatie als het lerarenregister is juridisch niet toelaatbaar. Het kabinet houdt in de huidige situatie daarom de mogelijkheid om aan te kondigen dat toch tot uitvoering en handhaving van de in werking getreden wet zal worden overgegaan. Daarbij mag inderdaad verwacht worden dat het parlement tijdig wordt geïnformeerd. Het is echter geen reguliere staatsrechtelijke optie om met wederzijdse goedkeuring van kabinet en parlement in werking getreden wetten buiten toepassing te verklaren. De initiatiefnemers willen hieraan toevoegen dat docenten recht hebben op duidelijkheid. Het lerarenregister is reeds jarenlang een heet hangijzer in onderwijsland. «In de ijskast zetten» voldoet dan niet.

Voor wat betreft de lange aanlooptijd van de totstandkoming wijzen de initiatiefnemers op het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2018. De Afdeling advisering heeft geen aanleiding gezien om opmerkingen te maken over het onderhavige wetsvoorstel en de Raad van State heeft zich bovendien in het jaarverslag kritisch uitgelaten over de totstandkoming van het lerarenregister (p. 18). De wetgever is volgens de raad steeds meer onder druk komen te staan om het voorgestelde lerarenregister te aanvaarden omdat het als wens van de sector is gepresenteerd. De focus is daardoor komen te liggen op het belang van verwezenlijking van de wet, in plaats van op de oplossing van het onderliggende probleem en de afweging in het algemeen belang. Het lange en gebrekkige proces van totstandkoming kan volgens de initiatiefnemers geen reden zijn om de wet ongewijzigd te handhaven, zeker niet gezien de inhoudelijke koerswijziging die de Minister heeft aangekondigd. Door schoon schip te maken verschaft de wetgever zich weer de ruimte om, indien gewenst, op een weloverwogen wijze tot een nieuwe regeling te kunnen komen.

De initiatiefnemers merken op dat de leden van de CDA-fractie spreken over het tijdelijk opschorten van de wettelijke bepalingen. Dat wekt de indruk dat de trein van het lerarenregister zonder koerswijziging en enkel met enige vertraging weer zal kunnen doorrijden. Die indruk is niet in overeenstemming met de aangekondigde koerswijziging van de Minister. Het is duidelijk geworden dat niet enkel volstaan kan worden met uitstel van invoering, maar dat hoe dan ook wezenlijke aanpassingen van het wettelijk kader nodig zijn. De stand van zaken in het onderwijsveld laat zien dat voorlopig niet duidelijk zal zijn hoe een nieuwe wettelijke inrichting van professionalisering eruit zal moeten zien. Gegeven die situatie is het niet wenselijk een achterhaald wettelijk kader te laten voortbestaan.

De initiatiefnemers zijn inderdaad van mening dat het huidige lerarenregister een blok aan het been is bij het verkennen van alternatieven. Het onderwijsveld kan pas echt in vrijheid en met vertrouwen aan een alternatief werken wanneer niet langer de suggestie bestaat dat het huidige register uiteindelijk toch doorgang zal vinden. Als de overheid het opleggen van een blauwdruk werkelijk wil vermijden, waartoe onder meer het advies Rinnooy Kan oproept, dan kan het lerarenregister niet ongewijzigd blijven. De huidige aanpak biedt het veld overigens, zoals volgt uit het voorgaande, geen harde garanties. Bij gewijzigde politieke verhoudingen is er geen verhindering om binnen een redelijke termijn onverkort tot uitvoering van de wet over te gaan. Hiermee staat het huidige lerarenregister de vrije zoektocht naar de invulling van professionalisering door het onderwijsveld in de weg.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de onduidelijkheid over het professioneel statuut en de gegevenslevering. Over deze verplichtingen als zodanig hoeft volgens de initiatiefnemers niet zozeer onduidelijkheid te bestaan. De onduidelijkheid voor scholen ontstaat juist door de samenhang met het lerarenregister. De initiatiefnemers vinden het begrijpelijk dat voor scholen onduidelijk is waarom zij aan deze verplichtingen zouden moeten voldoen wanneer het lerarenregister in de wettelijk verankerde vorm is afgeschreven.

In de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers aangegeven dat zij van mening zijn dat het afschaffen van het lerarenregister niet van invloed hoeft te zijn op een voortvarende inzet op professionalisering. Integendeel, door het aanvaarden van het wetsvoorstel wordt duidelijk gemaakt dat de verplichting voor het bevoegd gezag om een bekwaamheidsdossier voor het onderwijspersoneel bij te houden onverkort van kracht is. Het daadwerkelijk naleven van deze verplichting zien de initiatiefnemers als een hoeksteen van verdergaande professionalisering. Door jaarlijks de ontwikkeling van het personeel te volgen en afspraken te maken over professionalisering die passen bij de behoeften van de leraar en de school wordt het onderwijs op stimulerende wijze van onderop verbeterd. De huidige status van het lerarenregister staat het gevoel van urgentie op dit punt in de weg.

De leden van de CDA-fractie vragen nog om een reactie op de wijze van professionalisering die in de zorg gestalte krijgt middels het BIG-register. In aansluiting bij het advies van de Onderwijsraad (2015) inzake het wetsvoorstel lerarenregister menen de initiatiefnemers dat het onderwijs niet goed te vergelijken is met sectoren als de zorg of de advocatuur. De gedachte lijkt te vaak geweest dat het onderwijs een register moet hebben omdat andere sectoren dat ook hebben. Wanneer andere registers toch als voorbeeld gesteld worden voor het onderwijs zou daarvan voor het lerarenregister wellicht nog het nodige te leren zijn. Uitgangspunt van de Wet BIG is bijvoorbeeld dat bepaalde handelingen alleen door gekwalificeerde zorgverleners mogen worden verricht. Daartoe moeten deze zorgverleners periodiek aantonen over de vereiste kennis en vaardigheden te beschikken die daadwerkelijk noodzakelijk zijn. Het lerarenregister mist juist dit wezenlijke uitgangspunt. Aan de beoogde herregistratie kan immers worden voldaan door het bij elkaar sprokkelen van voldoende punten op basis van geaccrediteerd aanbod zonder dat duidelijk is in hoeverre dit aanbod noodzakelijk is om leraar te kunnen zijn. Gezien de verstreckende consequenties van het lerarenregister voor leraren en scholen zou duidelijk moeten zijn dat het onverantwoord is om leraren les te laten geven die niet langer voldoen aan de norm. De initiatiefnemers hebben echter de indruk dat het onderwijs zich minder makkelijk leent voor het afbakenen van noodzakelijke vaardigheden op landelijk niveau. Bovendien willen zij de vraag welke vaardigheden voor

docenten noodzakelijk zijn en hoe hier het best onderhoud aan kan geschieden bij het onderwijsveld zelf beleggen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de initiatiefnemers het niet verstandig vinden «om bij voorbaat vast te blijven houden aan het lerarenregister zoals dat vorm krijgt in de Wet beroep leraar»⁶. Ook lezen deze leden dat de initiatiefnemers het lerarenregister in het geheel willen schrappen uit de wet. Wat is de toegevoegde waarde of het materiële verschil tussen de situatie rondom het lerarenregister vandaag de dag en de situatie als dit wetsvoorstel van kracht is? Zien de initiatiefnemers alternatieven voor het huidige lerarenregister zonder het te schrappen uit de wet, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers constateren dat, gelet op de stand van zaken in het onderwijsveld, voorlopig geen duidelijkheid zal ontstaan over een nieuwe wettelijke inrichting van professionalisering in het onderwijs. Het is daarom niet verantwoord om, zoals aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie, een achterhaald wettelijk kader te laten voortbestaan. Het is allereerst twijfelachtig dat een inwerking getreden wet nog jarenlang niet zal worden uitgevoerd. Het voortbestaan van het huidige wettelijke kader houdt ook de suggestie levend dat de blauwdruk van het bestaande register uiteindelijk toch op de het onderwijs gelegd zal worden. Tot slot beperkt het voortbestaan van het huidige wettelijke kader het creëren van urgentiegevoel om te werken aan professionalisering. Met het aannemen van het wetsvoorstel biedt de wetgever duidelijkheid en vertrouwen.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het briefadvies⁷ van de heer Rinnooy Kan een reden was om het onderhavige initiatiefwetsvoorstel in te dienen. Klopt het dat Rinnooy Kan niet voorstelt om de huidige wet, die gedeeltelijk nog in werking moet treden, in te trekken, maar dat er alleen een publiek register kan komen als aan alle randvoorwaarden, zoals een goed georganiseerde beroepsgroep, is voldaan? Is het onderhavige initiatiefwetsvoorstel noodzakelijk om tegemoet te komen aan het advies van Rinnooy Kan?

Zoals eerder aangegeven vinden deze leden dit niet het juiste moment om een register in te voeren. Delen de initiatiefnemers echter wel de mening dat het beroep van leerkracht een zeer belangrijk beroep is met een essentiële invloed op de ontwikkeling en toekomst van onze kinderen? Delen de initiatiefnemers dan ook de mening dat bij een beroep met een dergelijk groot belang continue scholing belangrijk is? De leden vragen of in dat geval een register niet een stok achter de deur kan zijn, zoals in andere sectoren heel normaal is, om ervoor te zorgen dat deze scholing plaatsvindt, niet in de laatste plaats om juist leerkrachten in positie te brengen ten opzichte van het bevoegd gezag om dergelijke scholing af te dwingen, mocht dat in een uiterst geval noodzakelijk zijn.

De initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat het beroep van leerkracht een zeer belangrijk beroep is met een essentiële invloed op de ontwikkeling en toekomst van onze kinderen en dat bij een beroep met een dergelijk groot belang continue scholing belangrijk is. Zij delen ook de opvatting dat een stok achter de deur nodig is. Inmiddels is echter breed erkend dat het lerarenregister in de huidige vorm niet de juiste aanpak is en dat het beoogde doel hiermee niet zal

⁶ Memorie van toelichting, p. 1 (Kamerstuk 35 145, nr. 3)

⁷ Zie brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 13 november 2018 ter aanbieding van het briefadvies «Verkenning leraren» van Alexander Rinnooy Kan (Kamerstuk 27 923, 338)

worden bereikt. Uitgaande van het advies Rinnooy Kan dat het opleggen van een blauwdruk voorkomen moet worden achten zij het niet voorstelbaar dat de huidige wet ongewijzigd doorgang zal vinden. De Minister heeft dat inmiddels bevestigd door de aangekondigde koerswijziging. Gezien het feit dat wijzigingen hoe dan ook noodzakelijk zijn achten de initiatiefnemers het aannemen van het wetsvoorstel inderdaad noodzakelijk. Daarmee wordt ook duidelijk onderstreept dat de verplichting om ten behoeve van professionalisering bekwaamheidsdossiers bij te houden serieus genomen moet worden. Dat is vooral nog de snelste en meest eenvoudige manier om te stimuleren tot verbetering. Als vervolgactie kan bezien worden of een versterking van de positie van het onderwijspersoneel in het kader van bekwaamheidsonderhoud nodig is. De initiatiefnemers wijzen erop dat het wetsvoorstel de wettelijke bepalingen inzake het leraarsberoep ongemoeid laten.

De leden van de SGP-fractie constateren in de eerste plaats dat de indieners van mening zijn dat het sluitstuk hoofdzaak is geworden. Deze leden vragen zich af of het nastreven van de hoofdzaak betekent dat er ook geen (minder prominent) sluitstuk nodig is. Kunnen de indieners nog in het kort aangeven op welke wijze er ook na aanneming van dit voorstel toch voldoende mogelijkheden blijven om het oorspronkelijke doel van het lerarenregister en het registervoorportaal op een andere manier te bereiken? Zijn de indieners van mening dat er in ieder geval geen behoefte zal zijn aan een hiermee vergelijkbare regeling in het kader van het lerarenportfolio, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers verwachten dat voorlopig niet duidelijk zal zijn of en welk sluitstuk nodig is in het kader van het werken aan professionalisering. Vanwege de langdurige onzekerheid die nog zal bestaan en het gegeven dat de wet hoe dan ook aangepast zal moeten worden, vinden zij dat het nodig is een streep te zetten door het huidige register. Uiteraard blijft het mogelijk dat in het onderwijsveld private initiatieven inzake professionalisering ontstaan die bijvoorbeeld kunnen leiden tot een register of portfolio. Of dergelijke initiatieven dan in de wet verankerd moeten worden valt nu niet te zeggen. De initiatiefnemers merken op dat de route van het portfolio belangrijke overeenkomsten heeft met het werken met bekwaamheidsdossiers.

2. Aanleiding en achtergrond

De leden van de D66-fractie vernemen dat de initiatiefnemers het lerarenregister als een technisch-bureaucratische exercitie zien die ver afstaat van leraren in de klas en de praktijk in scholen. Deze leden lezen dat dit volgens de initiatiefnemers voornamelijk te maken heeft met de top-downbeweging, in plaats van een beweging vanuit de beroepsgroep naar de top. De initiatiefnemers stellen dan ook dat een lerarenregister moet worden samengesteld door leraren. Bovendien stellen de initiatiefnemers voor dat «eerst werk wordt gemaakt van een representatieve beroepsorganisatie, alvorens knopen worden doorgehakt over nut, noodzaak en vorm van een register. Dit uiteraard in samenspraak met de beroepsgroep»⁸. Deze leden zijn het eens met de uitspraak dat een lerarenregister samengesteld moet worden door leraren. Waarom is het dan noodzakelijk dat het lerarenregister uit de wet wordt geschrapt? De leden vragen of het niet contraproductief is om het lerarenregister nu uit de wet te schrappen, om dan vervolgens weer met docenten een lerarenregister samen te stellen. Zien de initiatiefnemers mogelijkheden in het stilliggen van het lerarenregister om vervolgens de gewenste vorm te implementeren, namelijk dat de docenten een zelfbewuste beroepsgroep

⁸ Memorie van toelichting, p. 3 (Kamerstuk 35 145, nr. 3)

starten, waardoor het lerarenregister van, voor en door de leraar wordt georganiseerd, zo vragen de leden.

Het is niet de opvatting van de initiatiefnemers dat er per se een nieuw register moet komen. Allereerst dient het onderwijsveld zich te bezinnen op een nieuwe manier om te werken aan professionalisering. Dat kan eventueel uitmonden in een register, maar ook andere vormen zijn denkbaar. Gezien de lange termijn die nodig zal zijn voor het ontwikkelen van een alternatief is het belangrijk dat de wetgever het onderwijsveld eerst het vertrouwen geeft dat er vrijheid is om alle richtingen te verkennen voordat een nieuwe wettelijke regeling wordt opgesteld. Als het gaat om de noodzaak geldt verder dat wetten die niet worden uitgevoerd zullen moeten worden ingetrokken of gewijzigd, zeker wanneer het gaat om grote organisatorische veranderingen. De wetgever kan zich niet veroorloven langdurig schimmigheid te laten bestaan over wetten die in werking zijn getreden. Het voordeel van dit wetsvoorstel is dat meteen uitsluitel wordt gegeven over het belang dat het bevoegd gezag samen met het onderwijspersoneel werkt aan bekwaamheidsonderhoud. Die verplichting krijgt, mede door de discussie over de status van het register, onvoldoende aandacht. Het risico dreigt dat een lange tussenfase ontstaat waarin te weinig urgentie wordt gegeven aan professionalisering.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de initiatiefnemers vinden «dat eerst werk wordt gemaakt van een representatieve beroepsorganisatie, alvorens knopen worden doorgehakt over nut, noodzaak en vorm van een register»⁹. Deze leden vragen waarom de indieners dan juist nu dit wetsvoorstel indienen. Waarom wachten de initiatiefnemers niet eerst op de inzet die op dit moment wordt gepleegd om te komen tot een sterke en goed georganiseerde beroepsgroep? Dan kan wellicht de balans worden opgemaakt en de wet mogelijk herzien worden op de punten die de initiatiefnemers beogen. Deze leden vragen voorts hoeveel leerkrachten vinden dat «het register nu als een donkere wolk boven het onderwijsveld»¹⁰ blijft hangen. Kunnen de indieners hardmaken dat dit een significant deel van de leerkrachten is?

Verder constateren deze leden dat een aanleiding voor dit initiatiefwetsvoorstel de onduidelijkheid over de verplichte gegevenslevering is. De initiatiefnemers schrijven: «Enerzijds wordt erop gewezen dat de inspectie deze verplichtingen zal meenemen bij het toezicht op de basiskwaliteit. Anderzijds wordt gesuggereerd dat sprake zou zijn van een keuzemogelijkheid: besturen die de verplichtingen niet naleven, moeten kunnen aantonen dat zij op andere wijze de professionele ontwikkeling van hun leraren stimuleren.»¹¹ De leden vragen of er ook andere manieren zijn om deze onduidelijkheid op te lossen dan het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Kunnen de initiatiefnemers dit nader beschrijven, met daarbij de reden waarom deze alternatieven volgens hen niet voldoen, zo vragen deze leden.

In antwoord op de vraag waarom de initiatiefnemers niet gewacht hebben met het indienen van een wetsvoorstel wijzen zij allereerst op de staatsrechtelijk onaanvaardbare situatie dat een in werking getreden wet ten behoeve van een omvangrijke operatie als het lerarenregister niet wordt uitgevoerd. In dat licht geldt het uitgangspunt dat in beginsel de wet moet worden ingetrokken of aangepast en dat wachten niet voor de hand ligt. Gezien het feit dat niet binnen afzienbare tijd duidelijkheid zal ontstaan over een nieuwe wettelijke inrichting inzake professionalisering

⁹ ibidem

¹⁰ ibidem

¹¹ ibidem

en het gegeven dat hoe dan ook wetswijziging nodig zal zijn is intrekking van het lerarenregister volgens de initiatiefnemers geboden.

Voor zover de initiatiefnemers weten is nooit onder alle leraren onderzoek verricht naar wat zij vinden van het aanhouden van het lerarenregister. De petitie van Leraren in actie (LIA) is door bijna 23.000 leraren ondertekend. Gelet op het totaal aantal leraren is dat een substantieel aantal. Uit onderzoek van DUO Onderwijsonderzoek in 2017 bleek dat slechts een derde van de schooldirecteuren positief was over het register.¹² De status van het lerarenregister is vooral relevant voor al degenen die zich betrokken voelen bij het bevorderen van professionalisering. Zoals in adviezen van de Onderwijsraad en Rinnooy Kan is aangegeven werkt de dreiging van een blauwdruk in algemene zin niet bevorderlijk voor het vertrouwen van het onderwijsveld in de overheid. Met het oog daarop vinden de initiatiefnemers het een verkeerd signaal dat de overheid de wettelijke status van het lerarenregister ongemoeid laat, terwijl duidelijk is dat de essentie ervan niet deugt en evenmin voldoende draagvlak geniet. Bovendien kan het laten bestaan van de wettelijke basis van het lerarenregister de vorming van een sterke beroepsgroep juist in de weg staan, aangezien docenten die zich hiervoor inzetten dit dan doen in de wetenschap dat zij vroeg of laat weer geconfronteerd kunnen worden met het zeer beladen dossier van het lerarenregister.

Als het gaat om de gegevenslevering constateren de initiatiefnemers dat er eigenlijk geen andere mogelijkheden zijn dan het wel of niet handhaven van de wettelijke verplichting. Kernvraag is of deze wettelijk gehandhaafd mag worden terwijl duidelijk is dat het kader waarin deze verplichting staat, namelijk het toewerken naar een volledig functionerend lerarenregister volgens de wettelijke bedoeling, niet langer wordt uitgevoerd. Volgens de initiatiefnemers is de fundamentele onduidelijkheid die bestaat over de toekomst van het lerarenregister aanleiding om niet afzonderlijk vast te houden aan gegevenslevering. Wanneer het onderwijsveld werkelijk ruimte krijgt om te werken aan een nieuwe aanpak van professionalisering is het niet opportuun om tegelijk gedeeltelijk aan het huidige lerarenregister vast te houden.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel ook de wettelijke verplichting voor het professioneel statuut willen schrappen. Het professioneel statuut bevat afspraken tussen bestuur en leraren over de professionele ruimte van leraren. Met het statuut hebben leraren dus zeggenschap over hun professionele ruimte. Om deze reden zijn de leden benieuwd waarom de initiatiefnemers toch het professioneel statuut willen afschaffen. Kunnen zij dit uitgebreider toelichten dan nu in de memorie van toelichting is gedaan, zo vragen de leden.

De initiatiefnemers begrijpen dat de leden van de SP-fractie behoefte hebben aan nadere duiding van het voorstel om het verplichte professioneel statuut te schrappen. Het professioneel statuut is onlosmakelijk onderdeel van het stelsel dat de wetgever met de invoering van het lerarenregister voor ogen had. Dat blijkt ook uit het feit dat ten aanzien van het statuut in de wet wordt geregeld dat de professionele standaard van de beroepsgroep in acht moet worden genomen. De gedachte was dat de beroepsgroep een centrale rol zou vervullen, zowel in het proces van herregistratie als voor het ontwikkelen van het professioneel statuut. Gezien de fundamentele heroriëntatie die gaande is en het feitelijk ontbreken van een professionele standaard, ligt het volgens de initiatiefnemers niet voor de hand om vast te houden aan de verplichting een

¹² DUO Onderwijsonderzoek, Rapportage actuele onderwijsthema's maart 2017.

professioneel statuut op te stellen. De bepalingen inzake het leraarsberoep staan hier los van en worden met dit wetsvoorstel daarom wel gehandhaafd. Daarmee blijft de positie van leraren duidelijker geborgd dan voorheen het geval was.

Overigens leverde het professioneel statuut uit de Wet beroep leraar in het middelbaar beroepsonderwijs vooral onduidelijkheid op, aangezien in die sector reeds sinds 2009 gewerkt wordt met een sectoraal professioneel statuut. Voor de initiatiefnemers was dit een aanvullende reden om ervoor te kiezen voor het vervallen van het recente professioneel statuut.

De leden van de SGP-fractie vragen of de indieners van mening zijn dat het register en het voorportaal eigenlijk te vroeg in de wet zijn opgenomen, zonder dat duidelijk was hoe het stelsel verder vormgegeven diende te worden. Ook vragen deze leden in hoeverre de indieners mogelijkheden zien om te bereiken dat het bekwaamheidsonderhoud van onderaf versterkt wordt. De leden vragen zich af of het leerstuk van de «schone lei» in de wetgeving betekent dat er iets vanaf de grond opgebouwd moet worden. Wat zijn naar de mening van de indieners goede praktijkvoorbeelden, waarin ook nu al op deskundige wijze hieraan invulling wordt gegeven, zo vragen de leden. Voorts veronderstellen de leden dat de indieners van dit voorstel van mening zijn dat zolang dit wetsvoorstel nog niet is aanvaard, de gedoogsituatie ten aanzien van het professioneel statuut dient voort te duren. Is deze veronderstelling juist, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers zijn inderdaad van mening dat reeds ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel duidelijk was dat er wezenlijke problemen waren inzake de uitwerking van het register. Zo was er onduidelijkheid over de kwaliteit van het bijscholingsaanbod en waren er klachten over perverse commerciële prikkels. Ook was niet duidelijk hoe het register eraan bijdroeg dat het minimumniveau van het onderwijspersoneel gegarandeerd zou worden, aangezien het personeel naar eigen inzicht de vereiste punten bij elkaar kon sprokkelen. Ook de onwil om een goed draagvlakonderzoek onder docenten te organiseren was in deze context een teken aan de wand. Het werken met een schone lei betekent overigens niet dat professionalisering vanaf de grond opgebouwd moet worden. De initiatiefnemers onderstrepen dat door het wetsvoorstel duidelijkheid ontstaat over de bestaande, maar nogal eens matig nageleefde verplichting om te werken met bekwaamheidsdossiers. Zij zien deze dossiers als de snelste en eenvoudigste manier om professionalisering te stimuleren. Als goed voorbeeld noemen zij de mogelijkheid om in het kader van het bekwaamheidsdossier en met behulp van een lerarenbeurs aanvullende scholing te volgen die zowel voor de school als voor het personeel tot verdieping en verbreding kan leiden. Daarnaast kan onderzocht worden in hoeverre de positie van het personeel ten opzichte van het bevoegd gezag versterkt dient te worden. De initiatiefnemers vinden inderdaad dat de gedoogsituatie ten aanzien van het professioneel statuut dient voort te duren, maar dat zou zo kort mogelijk het geval moeten zijn.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers om nader toe te lichten waarom dezen van mening zijn dat de inspanningen van de sector worden doorkruist door de wettelijke bepalingen omtrent het register, nu deze wettelijke bepalingen zijn opgeschort. De sector kan nu toch op eigen kracht verdergaan met het verder vormgeven van de professionalisering? Deze leden vragen de initiatiefnemers ook om nader toe te lichten wat hun bezwaar is tegen het aanleveren van gegevens over docenten aan het

ministerie. Dit staat toch niet in de weg dat het bevoegd gezag van de school hierin ook een taak in heeft? De leden vragen hetzelfde ten aanzien van het professioneel statuut.

Voorts lezen deze leden in de memorie van toelichting dat er binnen het mbo¹³ onduidelijkheid bestaat over de verhouding van het professioneel statuut ten aanzien van het reeds sinds 2009 binnen het mbo bestaande professioneel statuut. Valt dit niet deels binnen de regels van het huidige professioneel statuut, zo vragen deze leden. De initiatiefnemers geven in de memorie van toelichting aan dat zij hopen dat zowel scholen als de inspectie actiever met het bekwaamheidsdossier aan de slag gaan dan in het verleden het geval was. De voornoemde leden hopen dat met hen. Zij vragen de initiatiefnemers of zij ook ideeën hebben voor hoe dit vanuit de overheid het beste gestimuleerd kan worden, afgezien van het afschaffen van de wettelijke bepalingen van het register.

Zoals eerder aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie zijn de initiatiefnemers van mening dat het huidige lerarenregister een blok aan het been is bij het verkennen van alternatieven. Zolang de wetgeving inzake het lerarenregister in werking is, blijft de kans bestaan dat het huidige register alsnog doorgang zal vinden. De sector kan inderdaad verder gaan met het verder vormgeven van de aanpak van professionalisering. Dit kan echter pas in volledige vrijheid en met vertrouwen als de bepalingen inzake het lerarenregister uit de wet worden geschrapt. Daarnaast verdient de sector een schone lei om dit zelf op te pakken en vorm te geven. In deze context is echte vrijheid voor het onderwijsveld ook de zekerheid om gevrijwaard te zijn van een nieuwe discussie over het huidige lerarenregister.

De initiatiefnemers vinden het bezwaarlijk vast te houden aan de gegevenslevering aan het ministerie, terwijl er fundamentele onduidelijkheid bestaat over de toekomst van het lerarenregister. Zoals eerder aangegeven, is het niet opportuun om gedeeltelijk aan de verplichtingen die horen bij het huidige lerarenregister vast te houden wanneer het onderwijsveld de ruimte krijgt om te werken aan een nieuwe aanpak van professionalisering. Dit geldt ook wat betreft het professioneel statuut. Als we de beroepsgroep nieuwe regels laten opstellen, moeten we wat betreft de initiatiefnemers niet vast blijven houden aan verplichtingen die voortvloeien uit een wet die niet langer actief is.

Al in 2009 heeft het mbo een sectoraal professioneel statuut vastgesteld. Hierdoor zijn op mbo-scholen «regelingen werkoverleg» tot stand gekomen. Deze regelingen werkoverleg gelden als uitwerking van het professioneel statuut op schoolniveau, zoals beoogd met de wetgeving inzake het lerarenregister.¹⁴ Echter, er bestaat nog steeds onduidelijkheid over hoe het professioneel statuut op instellingsniveau zich zou verhouden tot het al bestaande sectoraal professioneel statuut in het mbo. Dit is één van de redenen waarom de initiatiefnemers de verplichting tot het hebben van een professioneel statuut op instellingsniveau uit de wet willen schrappen. Het sectoraal professioneel statuut, zoals vastgesteld in het mbo in 2009, blijft bestaan en wordt met dit wetsvoorstel niet afgeschaft.

¹³ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

¹⁴ Zie: https://www.mboraad.nl/sites/default/files/documents/wettelijke_verankering_professionele_ruimte_docenten_in_wet_lerarenregister_in_relatie_tot_professioneel_statuut_mbo.pdf

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de initiatiefnemers ideeën hebben over hoe de overheid het bijhouden van bekwaamheidsdossiers van leraren beter kan stimuleren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de Inspectie van het Onderwijs standaard in haar toezicht te laten kijken naar de manier waarop scholen omgaan met de bekwaamheidsdossiers. Nu kijkt de inspectie enkel naar bekwaamheidsdossiers als de school niet voldoet aan de eisen voor kwaliteit van het onderwijs. De initiatiefnemers zijn wel van mening dat de inspectie zich niet bezig mag houden met de bekwaamheid van de individuele leraar. De inspectie zou zich enkel moeten richten op de vraag of de school zich houdt aan de eisen die horen bij het opstellen van bekwaamheidsdossiers om de professionalisering van leraren te waarborgen.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de indieners van dit voorstel de inspanningen in het mbo om op sectoraal niveau tot een professioneel statuut te komen niet willen doorkruisen. Kunnen de indieners aangeven op welke wijze het eventueel niet aannemen van dit wetsvoorstel de inspanningen in het mbo zouden doorkruisen? Zijn de indieners van mening dat het ook goed zou zijn als er in de andere sectoren tot een dergelijk sectoraal professioneel statuut zou worden gekomen? Verder vragen deze leden naar het bekwaamheidsdossier. De indieners zouden graag zien dat scholen en inspectie hiermee actiever aan de slag zullen gaan. Beogen zij hiermee alleen het voortgezet onderwijs, waar het rapport van de inspectie over gaat, of ook de andere onderwijssectoren, zo vragen deze leden.

In het mbo wordt sinds 2009 gewerkt met een sectoraal professioneel statuut. Zoals de MBO Raad in haar reactie op de internetconsultatie aangeeft, is er vooral behoefte aan ruimte en inspanning om het al bestaande sectorale professioneel statuut beter te laten werken. Een professioneel statuut op instellingsniveau draagt hier niet aan bij, maar zorgt enkel voor onduidelijkheid en wellicht voor meer administratieve lasten voor mbo-scholen. Het is wat de initiatiefnemers betreft aan de beroepsgroep of het goed zou zijn om ook in de andere sectoren een dergelijk sectoraal professioneel statuut vast te leggen. Gezien de doelstellingen van het professioneel statuut – het vastleggen van de zeggenschap van docenten over onder meer hun professionele ruimte – kunnen de initiatiefnemers zich er echter van alles bij voorstellen dat het onderwijsveld tot dit soort afspraken overgaat. Dit is echter momenteel niet aan de wetgever, maar aan het onderwijsveld.

De initiatiefnemers bedoelen daarnaast wat betreft het actiever aan de slag gaan met het bekwaamheidsdossier ook andere sectoren dan het voortgezet onderwijs. Het betreft hier namelijk een wettelijke verplichting die niet alleen in de Wet op het voortgezet onderwijs geregeld is, maar onder meer ook in de Wet op het primair onderwijs.

4. Gevolgen van het voorstel

De leden van de D66-fractie vernemen dat er door middel van dit voorstel geen lerarenregister meer zal zijn. Kunnen de initiatiefnemers nader toelichten wat de mogelijke consequenties zijn van het ontbinden van het lerarenregister? Welke gevolgen heeft het voor het monitoren van de professionaliteit en bekwaamheid van de docenten, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen voor het monitoren van de professionaliteit en bekwaamheid van docenten indien dit wetsvoorstel in werking treedt. Scholen en leraren blijven verplicht om een bekwaamheidsdossier te onderhouden totdat eventuele nieuwe wettelijke kaders van kracht worden. Op deze manier worden de

bekwaamheid en professionaliteit van het docentencorps alsnog gemonitord. Door de bepalingen inzake het lerarenregister uit de wet te schrappen, wordt wel de mogelijkheid gecreëerd voor de beroepsgroep om in volledige vrijheid en met vertrouwen aan de slag te gaan met het vormgeven van een nieuwe aanpak voor professionalisering. Zo kan een aanpak tot stand komen die, in tegenstelling tot het lerarenregister, wel kan rekenen op draagvlak vanuit de beroepsgroep. Overigens is ook het lerarenregister niet primair bedoeld en geschikt als instrument voor geaggregeerde monitoring van de kwaliteit van leraren. De beleidsinformatie die de Minister op basis van het register zou kunnen verkrijgen biedt vanwege de aard van het register beperkt inzicht.

5. Consultatie

De leden van de D66-fractie lezen dat er een internetconsultatie heeft plaatsgevonden met als discussiepunt het afschaffen van het lerarenregister, en dat hier 122 unieke reacties op zijn geplaatst. Deze leden vragen de initiatiefnemers om een nadere toelichting op de achtergrond van de deelnemers van de internetconsultatie met betrekking tot hun beroep.

De achtergrond van de respondenten van de internetconsultatie varieert. De meeste respondenten zijn werkzaam op een school of mbo-instelling. Het gaat hierbij om leraren en schoolbesturen/-bestuurders. Echter, niet alle respondenten die verbonden zijn aan een school, zijn duidelijk over hun functie op de betreffende school. Daarnaast zijn er reacties binnengekomen van de PO-Raad, VO-raad en MBO Raad; Beroepsvereniging Opleiders MBO; profielorganisatie VGS (Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs) en vakbond Leraren in Actie. Er zijn ook respondenten die een reactie hebben achtergelaten waarvan niet duidelijk is wat hun achtergrond is. Desalniettemin vinden de initiatiefnemers elke inbreng op de internetconsultatie waardevol.

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemers of dezen kunnen toelichten welke argumenten de voor- en tegenstanders van het professioneel statuut geven om dit al dan niet wettelijk te blijven verplichten.

De reacties op de internetconsultatie op de vraag over het professioneel statuut, zijn grofweg in drie categorieën op te splitsen. Allereerst spreken enkele reacties zich positief uit over het professioneel statuut. Deze respondenten zien vooral de zeggenschap van de leraar over zijn professionele ruimte en de kwaliteit van onderwijs als iets positief. Zij zien het professioneel statuut als basis voor het (eventueel nieuwe) lerarenregister. Ook zijn er respondenten die voorstander zijn van het voorlopig afschaffen van het professioneel statuut. Zij stellen dat de verplichting van schoolbesturen om een professioneel statuut vast te stellen, met de juiste voorwaarden, kan bijdragen aan de voortdurende professionalisering van leraren, op hun eigen manier, onder hun eigen regie. Echter, dit moet niet leiden tot een puntentelling die zich eenzijdig richt op formele leersituaties. Het lerarenregister moet dan ook worden afgeschaft, aldus deze respondenten. Daarnaast is er een derde groep respondenten die het professioneel statuut overbodig vindt en wil afschaffen. Uit de reacties van deze respondenten blijkt dat het gesprek over de professionele ruimte van leraren en de uitwerking daarvan vaak al bestaande praktijk is op scholen of in ieder geval zou moeten zijn. Een van bovenaf opgelegd professioneel statuut draagt daar volgens hen niet aan bij.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het volgens de indieners zinvol is om met betrekking tot het mbo de definitie van leraar in een latere fase te doordenken. Zou het niet beter zijn om dit vraagstuk mee te nemen in het voorliggende voorstel, of hebben de indieners het

voornemen met een nieuw initiatiefwetsvoorstel te komen om deze definitie aan te passen, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers hebben vooralsnog niet het voornemen om met een nieuw wetsvoorstel te komen om de definitie van leraar in het mbo aan te passen. Uit de consultatie blijkt niet dat de status van de wettelijke definitie dusdanig is dat voor het MBO snelle aanpassing noodzakelijk is. Daarnaast hebben zij dit niet meegenomen in het wetsvoorstel, omdat dit volgens de initiatiefnemers een taak is die behoort tot de beroepsgroep. Deze taak kan na het schrappen van de wettelijke basis van het lerarenregister voortvarend worden opgepakt door het onderwijsveld.

II. Artikelsgewijs

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat het registervoorportaal onder meer erop is gericht om gegevens te verzamelen voor beleidsmatige vraagstukken rond docenten die nog niet voldoen aan de bekwaamheidseisen. Deze leden vragen of er ook op andere wijze voldoende mogelijkheden zijn om die gegevens te verzamelen.

De initiatiefnemers geven de leden van de SGP-fractie mee dat ook zonder registervoorportaal nog altijd geregistreerd wordt in hoeverre docenten onbevoegd of benoembaar voor de klas staan. Deze informatie wordt door het ministerie op regelmatige basis opgevraagd bij schoolbesturen, waarna de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd. Via de website onderwijsincijfers.nl zijn de meest recente gegevens hierover voor een ieder na te slaan. Dit wetsvoorstel verandert daar niets aan. Daarnaast stellen de initiatiefnemers voor de bekwaamheidsdossiers standaard onderdeel te maken van de onderzoeken van de Inspectie voor het Onderwijs. Men zou dus kunnen beogen dat met het aannemen van dit wetsvoorstel, de kennispositie op dit vlak juist wordt versterkt.

Bisschop
Kwint