

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Op 13 mei 2018 heeft de Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media aangegeven dat hij zich genoopt zag tot een heroriëntatie op de opdracht uit het regeerakkoord om te komen tot een goed functionerend lerarenregister met draagvlak bij de beroepsgroep.¹ Op 13 juni 2018 heeft hij de vervolgstappen bekend gemaakt voor de implementatie van de Wet van 22 februari 2017 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 invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal (hierna: de Wet beroep leraar).² Als randvoorwaarden worden benoemd dat van onderop een stevige, representatieve beroepsorganisatie moet ontstaan en dat er meer aandacht moet komen voor bekwaamheidsonderhoud binnen de schoolcontext. Tot die tijd maakt het kabinet pas op de plaats met het wettelijk verplicht stellen van het lerarenregister.

De initiatiefnemers ondersteunen de inzet om allereerst te werken aan een goed georganiseerde beroepsgroep van vakbekwame leraren, waarbij de context van de school het uitgangspunt moet vormen. Met de Minister constateren zij echter dat het werken aan deze randvoorwaarden de afgelopen jaren belemmerd is door de aandacht voor het lerarenregister. Ook adviseur Alexander Rinnooy Kan constateert in zijn briefadvies dat onevenredig veel nadruk is komen te liggen op het lerarenregister; het beoogde sluitstuk werd de hoofdzaak.³ De initiatiefnemers vinden daarom dat het niet verstandig is om bij voorbaat vast te blijven houden aan het lerarenregister zoals dat vorm krijgt in de Wet beroep leraar.

¹ Kamerstukken II 2017–2018, 27 923, nr. 307.

² Kamerstukken II, 2017–2018, 27 923, nr. 308.

³ Alexander Rinnooy Kan, *Verkenning Leraren* (november 2018).

De initiatiefnemers vinden het eveneens onwenselijk dat het lerarenregister inmiddels voor een aanmerkelijk deel in de onderwijswetten is verankerd, terwijl duidelijk is dat het beoogde verplichte register gedurende een lange en nog niet overzienbare termijn buiten werking zal zijn. Volgens de Minister is het verplichte register in de ijskast gezet.⁴ Hier is echter sprake van een verdergaande keuze dan enkel uitstel van inwerkingtreding, waarvoor de wet ruimte biedt. Het kabinet communiceert namelijk ook dat het lerarenregister wordt uitgefaseerd en dat het geleidelijk overgaat naar een lerarenportfolio.⁵ Daarmee is de essentie van het wettelijk systeem in het geding. De initiatiefnemers menen dat de wetgeving in ieder geval niet ongewijzigd kan blijven bestaan.

De huidige situatie betekent overigens geen situatie van vrijblijvendheid voor het bevoegd gezag van scholen. Ondanks het feit dat het register in de ijskast staat, houdt het kabinet vast aan de verplichtingen voor het bevoegd gezag om gegevens van leraren te leveren en een professioneel statuut op te stellen. De initiatiefnemers willen een einde maken aan de onduidelijkheid hierover. Naar de mening van de initiatiefnemers dient het onderwijsveld in vrijheid te kunnen werken aan de eerdergenoemde randvoorwaarden. Pas daarna zal bepaald moeten worden of, en zo ja, welke wettelijke kaders nodig zijn. De initiatiefnemers stellen daarom voor de bepalingen inzake het lerarenregister en het professioneel statuut uit de wet te schrappen.

2. Aanleiding en achtergrond

Zowel tijdens de parlementaire behandeling van de Wet beroep leraar als tijdens de implementatie is fundamentele kritiek geuit op de voorgestelde wettelijke constructie. De Afdeling advisering van de Raad van State vond de invoering van een lerarenregister prematuur en meende dat een dergelijk register alleen kan functioneren als sluitstuk van een meeromvattend proces gericht op kwaliteitsverbetering.⁶ In zijn advies over het Besluit lerarenregister sprak de Onderwijsraad zijn zorg uit dat met de gekozen structuur van het lerarenregister de aandacht verschuof van daadwerkelijk bekwaamheidsonderhoud naar het verrichten van administratieve handelingen.⁷ Het lerarenregister dreigde een technisch-bureaucratische exercitie te worden die ver afstaat van leraren in de klas en de praktijk in scholen. De raad beval aan zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk van bekwaamheidsonderhoud.

De geschetste zorgen houden direct verband met de gekozen structuur van het lerarenregister. Het register wordt in hoge mate gekenmerkt door een beweging van de top naar het grondvlak in plaats van andersom. De herregistratie is gebaseerd op een model van landelijk gestandaardiseerd aanbod met behulp van de inzet van een structuur van adviescommissies. De Onderwijsraad signaleert het risico dat dit model afleidt van de essentie van bekwaamheidsonderhoud.⁸ Illustratief voor de fundamenteel verkeerde beweging die met het lerarenregister zou worden ingezet, is dat het bekwaamheidsonderhoud voor leraren overgeheveld wordt van de context van de school naar het externe register. De regering gaf aan dat de verplichting voor het bevoegd gezag om een bekwaamheidsdossier bij te houden voor leraren overbodig werd, aangezien het bekwaamheidson-

⁴ Kamerstukken II 2018–2019, 27 923, nr. 345.

⁵ <https://www.lerarenportfolio.nl/actueel/nieuws/2019/01/17/ondersteuning-professionele-ontwikkeling-van-leraren-blijft, 17-01-2019>.

⁶ Kamerstukken II 2015–2016, 34 458, nr. 4.

⁷ Onderwijsraad, Advies *Besluit lerarenregister* (Den Haag, november 2017).

⁸ Onderwijsraad, Advies *Besluit lerarenregister* (Den Haag, november 2017).

derhoud zou gaan blijken uit het lerarenregister.⁹ Tekenend is ook dat de Minister op grond van de wet een beroepsorganisatie aanwijst die hij representatief acht, in plaats van dat vooral de beroepsgroep zelf deze organisatie representatief dient te achten.¹⁰ De initiatiefnemers merken hier wederom op dat de volgorde van de wetgeving onoverstuurbaar is. De initiatiefnemers stellen voor dat eerst werk wordt gemaakt van een representatieve beroepsorganisatie, alvorens knopen worden doorgesneden over nut, noodzaak en vorm van een register. Dit uiteraard in samenspraak met de beroepsgroep.

Op grond van de uitgebrachte adviezen en de koerswijziging van het kabinet is het voor de initiatiefnemers duidelijk geworden dat het lerarenregister zoals dat in de wet verankerd is hoe dan ook fundamenteel herzien zal moeten worden. Zij vinden het onwenselijk om deze herziening uit te stellen tot het moment dat hiervoor op grond van de ontwikkelingen binnen de beroepsgroep weer ruimte zou bestaan. Daarmee zou het lerarenregister namelijk als een donkere wolk boven het onderwijsveld blijven hangen en zou het de ontwikkeling van een georganiseerde beroepsgroep in de weg staan. Het is belangrijk om ook in de wetgeving met een schone lei te beginnen en een nieuwe start te markeren van het werken aan bekwaamheidsonderhoud. Dit wetsvoorstel biedt die basis.

Een tweede bezwaar tegen het continueren van het wettelijke lerarenregister is de twijfelachtige juridische status ervan. Een groot deel van het register is inmiddels in de wet verankerd, terwijl een wezenlijk onderdeel als de herregistratie nog op inwerkingtreding wacht. Het is echter nu al duidelijk dat de systematiek van herregistratie niet ongewijzigd in werking kan treden bij de voorgenomen overgang naar een model van een lerarenportfolio. Over het deel van de Wet beroep leraar dat reeds in werking is getreden bestaat ook onvrede en onduidelijkheid, te weten over de verplichte gegevenslevering en het vaststellen van een professioneel statuut. Op deze punten zien de initiatiefnemers problemen:

1. Door vast te houden aan de verplichting voor het bevoegd gezag om gegevens van leraren te leveren kan de suggestie worden gewekt dat de opzet van het huidige register het uitgangspunt voor het beleid blijft. Tegelijk blijft onduidelijkheid bestaan over deze verplichting. 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 initiatiefnemers vinden deze boodschap onbegrijpelijk. Op grond van de huidige wetgeving gelden zowel het vaststellen van een professioneel statuut als het bijhouden van een bekwaamheidsdossier voor het bevoegd gezag als verplichting. De initiatiefnemers scheppen graag duidelijkheid door de bepalingen over het lerarenregister te schrappen.
2. Ten aanzien van de bepalingen inzake het professioneel statuut is sprake van een gedoogsituatie. De Minister heeft in het inwerkingtredingsbesluit aangegeven dat in het schooljaar 2017–2018 niet actief naleving van de verplichting inzake het professioneel statuut zal worden gevorderd, aangezien sprake is van een invoeringsjaar.¹² Inmiddels is duidelijk dat ook in het schooljaar 2018–2019 niet wordt

⁹ Kamerstukken II 2015–2016, 34 458, nr. 6, p. 42.

¹⁰ Zie voor deze kritiek bijvoorbeeld het advies van de Onderwijsraad bij het wetsvoorstel; *Advies Wetsvoorstel Lerarenregister* (Den Haag, 2015).

¹¹ Antwoorden op schriftelijke vragen van de leden Bruins, Van Meenen en Rog, 12 februari 2019.

¹² Staatsblad 2017, 293.

gehandhaafd.¹³ Het is begrijpelijk dat bij scholen ook daarna verwarring kan bestaan over de status van het professioneel statuut, aangezien het nauw verband houdt met de aangekondigde koerswijziging inzake bekwaamheidsonderhoud. De initiatiefnemers vinden het niet logisch om voorafgaand aan het vastleggen van nieuwe wettelijke kaders het professioneel statuut als afzonderlijk element te verplichten.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

Dit wetsvoorstel regelt dat de bepalingen over het lerarenregister, die met de Wet beroep leraar in de verschillende onderwijswetten terecht zijn gekomen, worden geschrapt. Hetzelfde geldt voor de bepalingen over het professioneel statuut, mede gezien het feit dat binnen het middelbaar beroepsonderwijs onduidelijkheid bestaat over de verhouding tot het reeds bestaande professioneel statuut. In 2009 is in het MBO op sectoraal niveau een professioneel statuut vastgesteld waarin de professionele ruimte voor onderwijsgeveden is verankerd, waarvoor de onderwijsteams de basis vormen. Het wetsvoorstel laat de positie van dit statuut ongemoeid. De initiatiefnemers ondersteunen de inspanningen die sinds 2009 zijn verricht. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat de inspanningen in de sector niet langer worden doorkruist door nieuwe verplichtingen op basis van de Wet beroep leraar.

Naast de regeling van het lerarenregister en de bestuurlijke veranderingen die daarmee samenhangen bevat de Wet beroep leraar een bepaling die het leraarsberoep definieert, welke bepaling al in werking is getreden. De initiatiefnemers laten deze bepaling ongemoeid, met uitzondering van het lid dat handelt over het professioneel statuut.

Ook de verplichting om voor leraren een bekwaamheidsdossier bij te houden blijft van kracht. Het bevoegd gezag is dus aanspreekbaar op deze verplichting. Het gaat om een verplichting die nauw verband houdt met de arbeidsrechtelijke verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Gelet op het advies van de Onderwijsraad om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk van bekwaamheidsonderhoud vinden de initiatiefnemers het belangrijk dat het werken aan professionalisering, in samenwerking tussen bevoegd gezag en personeel, daadwerkelijk gestalte krijgt. Het is niet wenselijk om hiermee te wachten totdat nieuwe wettelijke kaders beschikbaar zijn. De initiatiefnemers spreken de hoop uit dat zowel scholen als de inspectie actiever met het bekwaamheidsdossier aan de slag gaan dan in het verleden het geval was, op een wijze die past bij de eigen organisatie.¹⁴

Een deel van de bepalingen met betrekking tot het lerarenregister uit de Wet beroep leraar is nog niet in werking getreden. Hiervoor is in dit wetsvoorstel een samenloopbepaling opgenomen.¹⁵

4. Gevolgen van het voorstel

Het wetsvoorstel beperkt zich tot de wettelijke status van het register en de verplichtingen die hieruit voortvloeien voor scholen. De initiatiefnemers treden uiteraard niet in de vrijheid van de beroepsgroep om, indien gewenst, een register op vrijwillige basis in te richten. Scholen hebben door het wetsvoorstel echter niet langer te maken met de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit de Wet beroep leraar.

¹³ Kamerstukken II 2018–2019, 27 923, nr. 345.

¹⁴ Inspectie van het onderwijs, *Het bekwaamheidsdossier in het voortgezet onderwijs* (2011).

¹⁵ Zie artikelsgewijze toelichting.

Door het wetsvoorstel zal structureel een besparing van € 5,9 miljoen kunnen worden behaald. Deze besparing kan echter niet direct worden gerealiseerd vanaf het moment van afschaffen van het register. De beheerder (CIBG) zal nog voor een periode van drie jaar frictiekosten in rekening brengen. De frictiekosten bedragen ongeveer € 3 miljoen voor de gehele periode.

5. Consultatie

Het conceptwetsvoorstel is in internetconsultatie gegeven via de website van de overheid: www.internetconsultatie.nl/afschaffinglerarenregister. Daarop zijn 130 reacties geregistreerd. Omdat sprake is van acht dubbele inzendingen komt het aantal unieke reacties uit op 122. De initiatiefnemers spreken hun waardering uit voor de bereidheid van betrokkenen een inbreng te leveren aan dit wetstraject. Uit de reacties spreekt een hoge mate van betrokkenheid bij het onderwijs. Het is goed om te vermelden dat alle inbrengen het belang van professionalisering onderstrepen, ongeacht de specifieke opvattingen over de huidige wettelijke regeling en het wetsvoorstel. Rode draad is dat scholen en leraren vooral voldoende tijd en middelen moeten krijgen om te werken aan bekwaamheid. De initiatiefnemers steunen die inzet van harte.

Het meest duidelijk in de internetconsultatie is de opvatting over de wettelijke status van het lerarenregister. Vrijwel alle reacties zijn kritisch over het lerarenregister. Uit ruim 100 inbrengen kan duidelijk opgemaakt worden dat men tegenstander is van een wettelijk register of dat men in ieder geval vindt dat de huidige wettelijke regeling geschrapt zou moeten worden. Slechts 5 reacties geven aan dat de wettelijke regeling behouden moet blijven. Als terugkerende kritiek op het lerarenregister is onder meer te horen dat het bureaucratisch is, dat het een te knellend keurslijf vormt voor het werken aan bekwaamheid en dat door het register ongewenste (commerciële) pikkels ontstaan. Het gevoel leeft breed dat het vasthouden aan de wettelijke regeling van een register een miskennis vormt van het feit dat de verantwoordelijkheid voor professionalisering primair bij scholen en leraren berust. Ook wordt veelvuldig de ongelukkige samenloop met het groeiende lerarentekort benoemd.

Over het professioneel statuut, het bekwaamheidsdossier en de wettelijke omschrijving van het beroep spreken niet alle reacties zich uit. Ten aanzien van deze onderdelen is de scheiding tussen voorstanders en tegenstanders minder scherp. Als het gaat om het opstellen van een professioneel statuut tonen bijna 50 inbrengen zich tegenstander van de wettelijke verplichting, terwijl circa 10 reacties hiervan voorstander zijn. Veel van de overige reacties benadrukken dat de afstemming van verantwoordelijkheden een plek dient te hebben in een professionele organisatie, maar daarvoor lijkt niet direct aan een wettelijke verplichting gedacht te worden. Het gesprek hierover wordt door sommigen nog wel als zinvol benoemd, maar in verschillende reacties wordt een schriftelijk document als een papieren tijger gezien.

De status van het professioneel statuut in het MBO verdient afzonderlijk aandacht. De MBO-raad geeft aan dat het MBO reeds sinds 2009 een professioneel statuut op sectoraal niveau kent. Een professioneel statuut op instellingsniveau wordt daarom overbodig geacht. De Beroepsvereniging Opleiders MBO (BVMO) lijkt dit standpunt niet tegen te spreken, maar spreekt wel de zorg uit dat het schrappen van het professioneel statuut uit de wet tot stagnatie kan leiden van het proces dat sinds 2009 in gang is gezet. De initiatiefnemers delen de opvatting dat beide ontwikkelingen elkaar niet moeten doorkruisen. Het schrappen van het professioneel statuut op instellingsniveau hoeft de verdere inspanningen echter

niet te hinderen. Sterker nog, de nieuwe verplichtingen leiden juist af van de inspanningen die reeds in gang gezet waren.

Met betrekking tot het bekwaamheidsdossier zijn de verhoudingen omgekeerd aan die ten aanzien van het professioneel statuut. Bijna 40 inbrengen spreken zich positief uit over een wettelijke verplichting, terwijl circa 15 betrokkenen zich hierover negatief uitlaten. In de overige reacties die zich hierover uitspreken lijkt het bekwaamheidsdossier vaak ofwel als een gegeven geaccepteerd te worden ofwel wordt het gesprek over het bijhouden van bekwaamheid als een belangrijk onderdeel in de relatie tussen bevoegd gezag en personeel gezien. Het is daarbij echter niet duidelijk in hoeverre een wettelijke verplichting voor het bevoegd gezag wenselijk geacht wordt. In veel reacties wordt op dit punt namelijk ook de eigen verantwoordelijkheid van leraren onderstreept.

Als het gaat om het behouden van een wettelijke omschrijving van het beroep leraar zijn de duidelijk uitgesproken opvattingen vergelijkbaar in aantal als bij het bekwaamheidsdossier: circa 35 voor, circa 15 tegen. Wel is breed scepsis te proeven over de toegevoegde waarde van een wettelijke definitie. De huidige omschrijving kan volgens velen echter geen kwaad en wordt ook overwegend als tamelijk adequaat gezien. Door de MBO-raad en BVMO wordt benadrukt dat de definitie te weinig recht doet aan het belang van teamwerk in het MBO en aan de afstemming met externe belanghebbenden.

Alle sectorraden uit de voor dit wetsvoorstel relevante sectoren hebben inbreng geleverd. Zij zijn eensluidend in hun opvattingen over het wetsvoorstel. De wettelijke regeling van het lerarenregister dient geschrapt te worden. De raden vinden het onbegrijpelijk dat de verplichtingen over het lerarenregister, waaronder gegevenslevering, in de onderwijswetten zijn blijven staan, terwijl het register voor onbepaalde tijd is uitgesteld. De verplichting om een professioneel statuut op te stellen is volgens de raden nauw verbonden met het lerarenregister. Om de discussie over een nieuwe koers voor professionalisering niet te belasten zouden deze bepalingen daarom uit de wet verwijderd moeten worden. De verplichting om een bekwaamheidsdossier bij te houden wordt wel zinvol gevonden. Uit het dossier zou moeten blijken welke bevoegd- en bekwaamheid de persoon in kwestie bezit. Ook vinden de raden dat de wettelijke omschrijving van het beroep leraar weinig toegevoegde waarde heeft en dat deze daarom geschrapt kan worden.

De inbreng uit de consultatie ondersteunt in hoge mate de voorstellen van de initiatiefnemers. De consultatie geeft geen aanleiding het wetsvoorstel aan te passen. Het schrappen van het register wordt immers breed gesteund. Ook spreekt uit de consultatie een kritische houding ten opzichte van een verplicht professioneel statuut of wordt door velen zelfs uitdrukkelijk een afschaffing van de wettelijke verplichting gesteund. Het bekwaamheidsdossier wordt als een meer vanzelfsprekend uitvloeisel van de relatie tussen bevoegd gezag en personeel gezien. Kritische opmerkingen zijn enerzijds wel dat ook dit dossier geen keurslijf moet worden, maar recht moet kunnen doen aan de concrete omstandigheden en behoeften. Anderzijds wordt opgemerkt dat het dossier niet in alle gevallen even serieus genomen wordt. De initiatiefnemers onderstrepen het belang om, passend bij de omstandigheden van de school en de leraar, werk te maken van bekwaamheidsonderhoud en de ontwikkeling hiervan ook in een dossier bij te houden. Dat geldt zeker wanneer het lerarenregister weer volledig zal verdwijnen. Ten aanzien van de wettelijke beroepsomschrijving constateren de initiatiefnemers dat daarvan eigenlijk geen negatieve effecten voor de praktijk worden gerapporteerd. Het lijkt de initiatiefnemers niet legitiem, mede gezien de steun die in veel reacties

voor een wettelijke definitie is uitgesproken, deze wettelijke bepalingen nu te verwijderen. Het kan volgens hen wel zinvol zijn in een latere fase te bezien of de omschrijving bijvoorbeeld voldoende recht doet aan de specifieke situatie van het MBO.

ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I en II, onderdelen A en D; artikelen III en IV, onderdelen A en C

Met deze onderdelen worden enkele begripsbepalingen en de paragrafen respectievelijk de titel inzake het lerarenregister en het registervoorportaal geschrapt.

Artikelen I en II, onderdeel C; artikelen III en IV, onderdeel B

Met deze onderdelen vervallen de bepalingen inzake het professioneel statuut.

Artikel V

Aangezien de inhoud van de Wet beroep leraar vrijwel geheel wordt geschrapt vinden de initiatiefnemers het niet zinvol vast te houden aan de verplichte evaluatie. Dit artikel schrapt daarom de verplichting om de wet binnen zes jaar te evalueren.

Artikel VI

Dit artikel regelt de samenloop van dit wetsvoorstel met de nog niet in werking getreden onderdelen van de Wet beroep leraar. Onderdeel I regelt hoe onderdelen van dit wetsvoorstel komen te luiden in geval onderdelen van die wet eerder in werking treden dan dit wetsvoorstel. Zo voorziet dit artikelonderdeel erin dat dit wetsvoorstel de verplichtingen inzake herregistratie dan uit de wet schrapt. Onderdeel II regelt hoe onderdelen van de Wet beroep leraar komen te luiden, indien die onderdelen later in werking treden dan dit wetsvoorstel.

Bisschop
Kwint