

Vergaderjaar 2016–2017

34 458

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 november 2016

Graag willen wij de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen gaan wij, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, hieronder na enkele inleidende opmerkingen nader in.

Ten eerste hechten we er aan te benadrukken dat met het wetsvoorstel wordt beoogd de positie van leraren en hun beroepsgroep te versterken, op een wijze die aansluit bij ontwikkelingen die – grotendeels door de beroepsgroep zelf – reeds in gang zijn gezet doch steun van de wetgever verdienen. Het betreft daarbij het opnemen van elementen van de professionele keten in het wettelijk kader: de omschrijving van het beroep van leraar, de zeggenschap van de leraar in zijn beroepsuitoefening, een professioneel statuut dat de professionele standaard van de beroepsgroep in acht neemt en het gestructureerd werken door leraren aan hun bekwaamheidsonderhoud, ondersteund door een register. Al deze elementen benadrukken het belang van goed leraarschap, de verantwoordelijkheid die de leraar daarbij draagt en de ruimte die het schoolbestuur hem of haar daartoe dient te geven. Het wetsvoorstel omvat om die reden meer dan het lerarenregister, dat als instrument één aspect in de professionele keten vormt.

Ten tweede is de thematiek van het lerarenregister niet nieuw. Zoals ook aangegeven in het nader rapport en de nota naar aanleiding van het verslag heeft de thematiek in de afgelopen twee decennia met enige regelmaat op de landelijke beleidsagenda gestaan. In die periode is eveneens met regelmaat de beroepsgroep en de onderwijssector ruimte geboden om te komen met eigen registratiewijzen. De praktijk heeft uitgewezen dat er inderdaad enkele initiatieven zijn ontstaan, maar dat het hierbij ontbrak aan doorzettingskracht. Om die reden wordt nu gekozen om aan te sluiten bij initiatieven die reeds in gang zijn gezet en deze te voorzien van een wettelijk kader, zodanig dat de landelijke registratie daadwerkelijk als element in de professionele keten kan gaan functioneren.

In de derde plaats wordt opgemerkt dat we mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State doordrongen zijn van het belang van een zorgvuldige invoering van het register en de omvang van de invoering van deze wetgeving. Daarom stellen we voor deze invoering gefaseerd te laten plaatsvinden, waarbij steeds per fase vinger aan de pols wordt gehouden als het gaat om het realiseren van de benodigde randvoorwaarden. Vanzelfsprekend wordt voortvarend gewerkt aan deze randvoorwaarden.

Bij de hierna volgende beantwoording van de vragen is de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Invoering van het lerarenregister in relatie tot verbetering van de onderwijskwaliteit en stimulering professionalisering

De leden van de VVD-fractie erkennen het belang van een professionele standaard. Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoe de ontwikkeling van de professionele standaard tot stand komt? Wie speelt welke rol bij deze totstandkoming en hoe stimuleert de regering dat alle leraren betrokken worden bij het gesprek over de beroepskwaliteit van de beroepsgroep, zo willen deze leden weten?

De professionele standaard verwoordt de algemeen aanvaarde normen omtrent verantwoord leraarschap, bijvoorbeeld als het gaat om de omgang met en bejegening van leerlingen en ouders. Deze normen zijn grotendeels ongeschreven, doch breed maatschappelijk erkend en in de beroepsgroep geaccepteerd, en zijn ontleend aan de wetenschap en aan algemeen aanvaarde uitgangspunten die betrekking hebben op het onderwijs en specifieke categorieën van leerlingen. Omdat de leraren als geen ander bekend zijn met deze normen, is het ook aan de beroepsgroep zelf om de standaard op te stellen. De beroepsgroep leraren bewandelt daarmee de weg die professionals in andere sectoren zoals de zorg ook bewandelen. Leraren stellen dus samen de professionele standaard op en leggen hun voorstel voor aan de Deelnemersvergadering. Zoals hierna nog wordt toegelicht, hebben alle geregistreerde leraren actief en passief kiesrecht in deze vergadering. Zij kunnen zich allen uitspreken over de voorgestelde standaard. Daarna stelt de Deelnemersvergadering de standaard vast. Bij de benodigde werkzaamheden zal de Deelnemersvergadering worden ondersteund door de werkorganisatie van de Onderwijscoöperatie. De regering hecht er aan dat alle leraren betrokken worden bij vraagstukken van beroepskwaliteit. Zij staat dan ook achter de statutenwijziging van de Onderwijscoöperatie waarmee het instellen van de Deelnemersvergadering wordt gerealiseerd en de zeggenschap over de beroepskwaliteit bij de leraren zelf komt te liggen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het advies van de Commissie Leraren genaamd «Leerkracht» reeds werd gepleit voor het ontwikkelen van een publiekrechtelijk basisregister voor alle leraren, het neerzetten van een norm waaraan een excellente leraar moet voldoen, het zorgdragen voor certificering van trajecten voor bij- en nascholing en het samen met de beroepsverenigingen creëren van een stevige, eventueel regionale, basis voor uitwisseling en creatie van kennis over het beroep zelf. In welke mate is het huidige wetsvoorstel in de ogen van de regering een uitwerking van deze aanbevelingen en komt het daaraan tegemoet en in hoeverre draagt dit wetsvoorstel bij aan een meer professionele school, zo willen deze leden weten?

Het advies Leerkracht! is in 2007 door de commissie-Rinnooy Kan opgesteld en heeft onder meer langs twee lijnen een impuls gegeven aan de versterking van de positie van leraren. Ten eerste is het in 2008 de basis geweest voor het Convenant Leerkracht van Nederland, dat de toenmalige regering onderwijsbreed afsloot met de vakbonden en de

sectorraden. Onderdeel van dat convenant was de afspraak om te komen tot wettelijke verankering van zeggenschap en van een professioneel statuut in de onderwijswetten. Het wetsvoorstel versterking positie leraren dat in 2009 bij de Tweede Kamer is ingediend (en sinds 2011 wordt aangehouden), was daarvan een resultaat. Ten tweede is de beroepsgroep zelf gekomen tot het omvormen van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren tot de vereniging Onderwijscoöperatie en heeft de beroepsgroep het initiatief genomen tot een landelijk, vrijwillig lerarenregister. Met dit wetsvoorstel wordt nu aan beide lijnen een impuls respectievelijk steun gegeven. Dit door (nogmaals) voor te stellen de zeggenschap van leraren in de school als basisprincipe in de onderwijswetten op te nemen. Deze zeggenschap krijgt invulling met de omschrijving van het beroep van leraar. De omschrijving van het beroep wordt tevens verbonden met de standaard en het professioneel statuut. Indien het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen, is zoals aangekondigd in de memorie van toelichting het voornemen het wetsvoorstel versterking positie leraren in te trekken. Het wetsvoorstel bevat voorts bepalingen die het lerarenregister voorzien van een wettelijke verankering, waarmee het publiekrechtelijk karakter zoals dat de commissie-Rinnooy Kan voor ogen stond wordt gerealiseerd. Bovendien krijgt het initiatief van de beroepsgroep hiermee een steun in de rug van de wetgever.

De pijlers uit het wetsvoorstel – erkenning van de professionele ruimte en zeggenschap van de leraar en de komst van het lerarenregister – dragen bij aan een professionelere school omdat, zoals we hierna nog uiteenzetten, daarmee onder meer de dialoog over beroepskwaliteit zowel in het team en in de school als op het niveau van de beroepsgroep en in de onderwijssectoren wordt gestimuleerd. Het wetsvoorstel versterkt de ontwikkeling van de beroepsgroep waardoor leraren zelf verantwoordelijkheid nemen voor de inhoud van hun beroep; de bouwstenen uit het voorstel vergroten de zeggenschap en betrokkenheid van leraren. Het wetsvoorstel maakt duidelijk dat het bevoegd gezag aan zet is om leraren tot professionele beroepsuitoefening in staat te stellen. Deze elementen zijn alle terug te vinden in het advies LeerKracht!

De professionele ruimte van de leraar is volgens de regering een belangrijk fundament onder het wetsvoorstel lerarenregister, zo constateren de leden van de VVD-fractie. De regering stelt voor dat daartoe een professioneel statuut wordt ontwikkeld. De Raad van State stelt dat dat voorstel «niet nodig is» en spreekt van een «stapeling van procedures». De Raad verzoekt de regering in ieder geval de meerwaarde van deze bepaling uiteenzetten en af te stemmen op reeds bestaande (mede)zeggenschapsregelingen. In het nader rapport verwijst de regering naar de memorie van toelichting. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering in het kader van de proportionaliteitsvraag nog eens zou willen expliciteren waarom het «professioneel statuut» een cruciaal element is voor een evenwichtig wetsvoorstel? En kan de regering aangeven wiens verantwoordelijkheid de totstandkoming van het professioneel statuut in de school is? Tevens vragen genoemde leden of de regering van mening is dat er een modelstatuut moet komen.

De regering streeft naar versterking van de positie van leraren, in het licht van het verbeteren van onderwijskwaliteit. Dat streven kan niet worden gerealiseerd door alleen te focussen op één aspect van het leraarsberoep, bijvoorbeeld het belang van nascholing. Het beoogde doel wordt eerder bereikt door alle schakels van de keten waarop beroepskwaliteit van leraren rust in beschouwing te nemen. Die professionele keten begint met de bekwaamheidseisen, die worden opgesteld door de beroepsgroep en onder meer als basis dienen voor het curriculum van de lerarenopleidingen. Vervolgens zijn er voorschriften voor de schoolbesturen ten aanzien van het benoemen van bevoegde leraren, welke zijn opgenomen in de onderwijswetten voor het primair en voortgezet onderwijs en het

middelbaar beroepsonderwijs. Als aan die keten louter wordt toegevoegd dat leraren verplicht zijn tot nascholing en registratie, wordt volgens de regering een essentiële schakel overgeslagen. Namelijk de zeggenschap van de leraar en zijn collega's in en rond de klas, samen met het beginsel dat die zeggenschap vorm en inhoud krijgt binnen de onderwijskundige kaders die zijn vastgesteld door het bevoegd gezag. Over hoe om te gaan met het raakvlak tussen die twee – dus tussen de zeggenschap van leraren en de beleidskaders van de school, bijvoorbeeld als het gaat om de aanschaf van een nieuwe lesmethode of het veranderen van de opzet van ouderavonden – maken leraren met de schoolleiding afspraken, die zij opnemen in het professioneel statuut. Daarom bevat het wetsvoorstel bepalingen over niet alleen registratie en nascholing, maar ook over de erkenning van zeggenschap en het komen tot een professioneel statuut. Het professioneel statuut wordt door het bevoegd gezag in overleg met de leraren opgesteld. Het is anders gezegd een opdracht aan het schoolbestuur om tot het statuut te komen. De leraar stelt zich vervolgens in het overleg met schoolleiding en schoolbestuur actief en constructief op. Het wetsvoorstel vereist geen modelstatuut. Het eerder genoemde wetsvoorstel versterking positie leraren stimuleerde dergelijke modellen; deze zijn er echter voor het primair en voortgezet onderwijs niet gekomen. Voor het middelbaar beroepsonderwijs is zo'n model er wel, namelijk in de bijlage bij de cao bve. Van dat model wordt in de praktijk van de mbo-instellingen ook gebruik gemaakt. Modellen kunnen er volgens het onderhavige wetsvoorstel wel komen, het wetsvoorstel schrijft dat echter niet voor. Het is overigens de vraag of zo'n model voor het primair en voortgezet onderwijs wenselijk is, als we er vanuit gaan dat het vooral aan het overleg tussen leraren en schoolleiding of schoolbestuur is om over het raakvlak tussen zeggenschap en onderwijskundige kaders zelf tot afspraken te komen. Dat uitgangspunt houdt immers in dat er alle ruimte en gelegenheid is om tot afspraken te komen die passen bij de situatie ter plaatse. Van een model kan onbedoeld een beperkende werking op die ruimte uitgaan en kan ook verhinderen dat de beoogde dialoog in de school open en reëel wordt gevoerd.

Overigens bepaalt het wetsvoorstel niet dat er met het statuut een geheel nieuw overlegorgaan in de school moet komen. Daar waar al een goed functionerend lerarenberaad of werkoverleg functioneert, waarmee de afstemming tussen kaders en professionele zeggenschap al plaatsvindt, dan kan dat worden opgenomen in het statuut. Verder is het goed onderscheid te maken tussen medezeggenschap en zeggenschap. In de medezeggenschap gaat het om het recht van werknemers om geïnformeerd te worden over en betrokken te worden bij aanstaande beleidsbeslissingen. De uitkomst van medezeggenschap – het besluit van het bestuur over bijvoorbeeld het onderwijskundig beleid – vormt daarmee één van de kaders waarbinnen de zeggenschap van de leraar invulling krijgt. Van een «stapeling van procedures» is met de komst van het professioneel statuut derhalve geen sprake.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven welke flankerende maatregelen nodig zijn bij het voorliggende wetsvoorstel. Hoe zet de regering zich in om het lerarentekort aan te pakken, zo willen deze leden weten?

De invoering van het lerarenregister vindt in nauwe samenwerking met de beroepsgroep gefaseerd plaats, zoals onder meer uiteen is gezet in onze brief aan de Tweede Kamer over de routekaart. De fasering houdt in dat stap voor stap wordt gekeken naar het op orde zijn van de randvoorwaarden, om de invoering zorgvuldig te laten plaatsvinden. De in deze zin flankerende maatregelen zijn: het stimuleren van de betrokkenheid van alle geregistreerde leraren bij het register met het oog op draagvlak, het monitoren van de mogelijke invloed van het wetsvoorstel op verhou-

dingen op de onderwijsarbeidsmarkt en het zorgdragen voor adequate implementatie in termen van communicatie, gegevenslevering en ict-ontwikkeling.

Het bestrijden van het kwalitatieve en kwantitatieve lerarentekort heeft terdege de aandacht van de regering. Het is één van de pijlers onder de *Lerarenagenda 2013–2020 De leraar maakt het verschil*. In de agenda geven wij aan dat alle actoren – overheid, schoolbesturen, leraren, lerarenopleidingen en sociale partners – vanuit hun rol en verantwoordelijkheid een bijdrage kunnen leveren aan verbetering en aantrekkingskracht van het leraarschap en daarmee aan de bestrijding van het lerarentekort. Aan de Tweede Kamer wordt periodiek gerapporteerd over de voortgang van de agenda, op onder meer de instroom in de lerarenopleidingen, het creëren van meer en flexibele routes naar het leraarschap en de begeleiding van startende leraren. Ook de inzet op een sterker beroep, waarvan onderhavig wetsvoorstel een uitwerking is, maakt onderdeel uit van deze agenda. Langs deze lijn maakt het wetsvoorstel deel uit van een breder beleid van de regering dat mede ziet op het reduceren van het lerarentekort.

Overigens heeft de regering naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamerleden Grashoff (Groen Links) en Ypma (PvdA) aan de Tweede Kamer aangegeven haar uiterste best te doen om voor 15 februari 2017 met een plan van aanpak te komen specifiek gericht op het bestrijden van het lerarentekort.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering tevens welke rol zij ziet in het verhogen van de eisen van de lerarenopleidingen en hoe zij zich inzet voor voldoende en adequaat bijscholingsaanbod?

In de eerder genoemde Lerarenagenda hebben we de ambitie uitgesproken om betere leraren op te leiden, aan kwalitatief betere opleidingen. De afgelopen jaren hebben wij daarom de eisen die worden gesteld aan aankomende leraren verscherpt en tevens gewerkt aan een kwaliteitsverbetering voor alle lerarenopleidingen. Maar via de opleiding een goede leraar worden betekent niet automatisch dat iemand zijn hele carrière een goede leraar blijft. Scholing blijft gedurende de hele loopbaan van belang. Daarom voorzien we het lerarenregister als initiatief van de beroepsgroep van een wettelijke basis. Voor een adequate werking van het register is het zeker van belang dat er voldoende goede scholingsmogelijkheden zijn. De beroepsgroep stelt herregistratiecriteria op en komt met normen van wat leraren zien als relevant nascholingsaanbod. Het streven is tevens aan het aanbod een «rating» door leraren te verbinden, waarvan de uitkomst zichtbaar wordt in het lerarenregister. Deze ratings kunnen op termijn ook onderdeel zijn van de eisen die door de beroepsgroep aan gevalideerd aanbod worden gesteld.

Met de komst van het register wordt de ontwikkeling van relevante nascholing dus gestimuleerd, omdat aanbieders zich dan kunnen richten op de kwalitatieve normen van de beroepsgroep. Er is niet alleen sprake van een duidelijkere vraag van leraren, maar ook van een sterker gebundeld overzicht van kwalitatieve nascholing. Lerarenopleidingen kunnen zeker een rol spelen bij het ontwikkelen en aanbieden van scholingsactiviteiten. Maar leraren hechten ook veel belang aan informele vormen van leren, zoals collegiale intervisie, coaching en peer review. Bij deze behoefte van de beroepsgroep gaat het dus niet om het ontwikkelen van aanbod maar om het zichtbaar maken van vormen van teamleren en informeel leren in het register.

Hoe kan de professionele ontwikkeling van leraren gestimuleerd en gefaciliteerd worden en hoe meent de regering dat de beroepsgroep tot verdere ontwikkeling kan komen, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten.

Het stimuleren en faciliteren van bekwaamheid en bekwaamheidsonderhoud is een belangrijk element van het wetsvoorstel. Het register maakt bevoegdheid zichtbaar en zet aan tot het gericht volgen van professionaliseringsactiviteiten. Het maakt een einde aan het door veel leraren als vrijblijvend ervaren karakter van huidige nascholingspraktijken. Herkenbaarheid en eigenaarschap staan aan de basis van een uitnodigend bekwaamheidsonderhoud. De betrokkenheid van leraren via de Deelnemersvergadering bij de kwaliteitsnormen die via het register aan het beroep van leraar worden gesteld is hierbij van groot belang. Daarnaast geeft het wetsvoorstel aan dat het de leraren zelf zijn die kiezen welke activiteiten zij ondernemen in het kader van hun professionele ontwikkeling. Het register is één onderdeel van het wetsvoorstel; het andere is het erkennen van de zeggenschap en professionele ruimte van de leraar. Zoals eerder betoogd in deze memorie van antwoord, is het zaak om deze onderdelen in samenhang te beschouwen omdat juist die samenhang borg staat voor bouwen aan een sterkere beroepsgroep. Voor het bewaken van deze samenhang is de inrichting van de Deelnemersvergadering belangrijke randvoorwaarde.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering cijfermatig kan onderbouwen dat er voldoende tijd en middelen ter beschikking worden gesteld?

Onderscheid moet worden gemaakt tussen de uren die nodig zijn voor bekwaamheidsonderhoud en de kosten van de professionaliseringsactiviteiten. Voor de activiteiten op het vlak van bekwaamheidsonderhoud gaan leraren de uren inzetten die daarvoor reeds beschikbaar zijn op grond van de verschillende sector-cao's. Deze uren maken deel uit van de normjaartaak en zijn in alle sectoren dekkend voor het voldoen aan de herregistratiecriteria, die momenteel 160 uur over vier jaar omvatten. Op grond van afspraken uit de sectorakkoorden en sector-cao's zijn middelen beschikbaar voor de professionaliseringsactiviteiten zoals teamdagen en cursussen. En zoals eerder aangegeven hechten leraren ook veel belang aan vormen van teamleren en informeel leren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om leraren die met en van elkaar leren door bij elkaar in de les te kijken en feedback te geven. Dit organiseren leraren vaak zelf.

De regering benadrukt dat het wetsvoorstel een steun in de rug is voor het op een hoger plan brengen van de kwaliteit van het onderwijs. Volgens de PvdA-fractie wekt dat de suggestie dat er aanvullende maatregelen nodig zijn. Wat mogen deze leden op dit terrein van de regering verwachten, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel maakt deel uit van de Lerarenagenda 2013–2020, waarin breed en in onderlinge samenhang aandacht wordt besteed aan verschillende thema's die van invloed zijn op de onderwijskwaliteit. Het gaat hierbij om onder meer het versterken van de lerarenopleidingen, het terugdringen van onbevoegd lesgeven, het begeleiden van startende leraren en het versterken van de school als lerende organisatie. Het wetsvoorstel is zeker een steun in de rug, maar staat dus geenszins op zichzelf als het gaat om het op een hoger plan brengen van de kwaliteit van het onderwijs.

In hoeverre draagt het lerarenregister bij aan de verbinding tussen individuele professionalisering en schoolontwikkeling, vragen de leden van de PvdA-fractie. Immers, professionalisering en leren zou toch vooral een collectief en collaboratief proces moeten zijn en leren en professionaliseren zou uiteindelijk effect moeten hebben op de dagelijkse praktijk in scholen. Staat dit niet op gespannen voet met de inzet van het register als individueel instrument, zo vragen deze leden.

Goed onderwijs begint bij de leraar. Zoals ook eerder in deze beantwoording aangegeven, leggen we met de verankering van de professi-

onele ruimte daarvoor een belangrijke basis in de onderwijswetten. Vanuit het beginsel van professionaliteit werkt de leraar aan goed onderwijs. Dat doet hij uiteraard niet alleen, maar in teamverband. In de toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat de regering er vanuit gaat dat in de professionele standaard het professionele beginsel van samenwerking in teamverband wordt opgenomen.

Voor het werken aan bekwaamheidsonderhoud geldt hetzelfde: in de onderwijswetten komt te staan dat het aan de leraar is om als het om nascholing en herregistratie gaat relevante keuzes te maken en dat het bevoegd gezag van de school de leraar in staat stelt tot deelname aan die activiteiten. Vanuit het professionele beginsel dat de leraar werkt in teamverband, ligt het in de rede dat de leraar niet in volkomen isolement van zijn collega's zijn keuzes maakt, maar dat hij daarover ook het onderlinge gesprek voert. Bovendien onderneemt de leraar ook regelmatig samen met zijn collega's activiteiten, zoals bij peer review.

Registratie is vervolgens een individuele handeling, waarbij iedere leraar zijn eigen portfolio in het register kan opbouwen met een combinatie van activiteiten die hij samen met collega's onderneemt en met specifieke scholing die voortbouwen op zijn kennis en vaardigheden binnen het team. Dit geldt voor alle leden van het lerarenteam.

Dit alles heeft ook meerwaarde voor de scholen. Immers, leraren zijn gemotiveerder voor bekwaamheidsonderhoud omdat het beter aansluit bij wat nodig is en het er ook daadwerkelijk toe doet. Ze gaan daar met elkaar het gesprek over aan. Dit kan een impuls geven aan de met elkaar beoogde schoolontwikkeling.

Zo kan kortom een goede koppeling ontstaan tussen individuele en teamontwikkeling; het beoogde effect van bekwaamheidsonderhoud op de dagelijkse onderwijspraktijk wordt zo versterkt. Eén en ander staat derhalve niet op gespannen voet met elkaar.

Eveneens vragen de leden van de PvdA-fractie graag aandacht voor het vrijwillige lerarenregister. Wat zijn de ervaringen met dit lerarenregister, zo vragen deze leden. Welk percentage van de leraren heeft zich vrijwillig ingeschreven? En hoe is het beoordelingskader tot stand gekomen?

Het landelijke, vrijwillige lerarenregister is in 2012 online gegaan. Aan die lancering is een periode van kleinschaliger initiatieven – van onder meer de Koninklijke Vereniging voor Lichamelijke Opvoeding (KVLO) en de Nederlandse Vereniging voor Wiskundeleraren (NVvW) – vooraf gegaan. In de context van de Onderwijscoöperatie is bij de ontwikkeling van het landelijke vrijwillig register op deze initiatieven voortgebouwd. Deze reeds opgebouwde expertise is onder meer benut bij het ontwikkelen van het reglement en het beoordelingskader van het landelijke vrijwillige register. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is het aantal aanmeldingen bij dit register achter gebleven bij de verwachtingen. Het aantal aanmeldingen is na indiening van het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanmerkelijk toegenomen. Inmiddels staan ruim 65.000 leraren ingeschreven. Een deel van deze leraren is nog bezig met het doorlopen van de stappen van het volledige registratieproces. Uitgedrukt als percentage van het aantal leraren en docenten dat werkzaam is in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (circa 250.000), staat ruim een kwart van deze leraren inmiddels ingeschreven in het vrijwillige register.

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen dat het register juist door zijn openbaarheid functioneel kan zijn. Tegelijkertijd wordt hiermee aan derden bekend gemaakt voor welk onderwijs hij of zij herregistratie wil verkrijgen. Kan hieraan, zo vragen deze leden, ook het risico verbonden zijn dat leerkrachten voorwerp worden van beoordeling en discussie bij ouders, mogelijk ook bij leerlingen en derden, op een wijze die niet dienstbaar is aan het doel van dit wetsvoorstel? Heeft de regering

overwogen het register een meer besloten karakter te geven, namelijk uitsluitend toegankelijk voor de bevoegde gezagen, zo willen deze leden weten.

Het lerarenregister maakt transparant hoe het staat met de bekwaamheid van en met het bekwaamheidsonderhoud door leraren. Ouders en leerlingen kunnen straks het register raadplegen om te zien of hun leraar bevoegd is en voor welke bevoegdheid hij opgaat voor herregistratie. Op termijn wordt ook de aantekening zichtbaar, mocht een leraar niet voldoen aan de norm van de beroepsgroep rond bekwaamheidsonderhoud. Overigens is het portfolio van professionaliseringsactiviteiten van de leraar niet zichtbaar voor ouders en leerlingen; dit portfolio is van de leraar zelf.

Het kan inderdaad zo zijn dat naar aanleiding van de in het register verstrekte informatie, vragen worden gesteld aan de leraar of de school over bekwaamheid en bekwaamheidsonderhoud. Dergelijke processen van horizontale verantwoording worden deels beoogd met deze stap. Informatieverstrekking kan immers altijd aanzet geven tot vragen; dat is ook in andere domeinen, bijvoorbeeld als het gaat om de lumpsum van de school, één van de redenen om tot informatieverstrekking over te gaan. Het zet aan tot het afleggen van verantwoording door de school en de professionals die daar werkzaam zijn, hetgeen bijdraagt aan een sterkere kwaliteitscultuur.

Overigens is het ook nu reeds zo dat desgevraagd aan derden informatie over de bekwaamheid van leraren moet worden verstrekt. Volgens jurisprudentie past dit bij de publieke taak van scholen en het publieke karakter van het beroep van leraar.

De regering heeft tegen deze achtergrond niet overwogen het register als het gaat om de essentiële elementen – bekwaamheid en bekwaamheids-
onderhoud – een besloten karakter te geven.

Onderkent de regering dat de professionele standaarden voor de leraar van doen (kunnen) hebben met de identiteit van de school en daarmee een aspect zijn van de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen? Hoe kan aan deze verantwoordelijkheid invulling worden gegeven als de standaarden een prerogatief zijn van de beroepsgroep, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie ten slotte.

De identiteit en het onderwijskundige beleid van de school of instelling zijn bij uitstek de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het schoolbestuur gaat daarmee over het «wat».

De professionele standaard verwoordt de algemeen aanvaarde normen omtrent verantwoord leraarschap, bijvoorbeeld als het gaat om de omgang met en bejegening van leerlingen en ouders. Deze normen zijn grotendeels ongeschreven, doch breed maatschappelijk erkend en in de beroepsgroep geaccepteerd, en zijn ontleend aan de wetenschap en aan algemeen aanvaarde uitgangspunten die betrekking hebben op het onderwijs en specifieke categorieën van leerlingen. De standaard formuleert daarmee vooral «hoe» de beroepsuitoefening plaats vindt. De standaard van de beroepsgroep spreekt zich kortom niet uit over de identiteit of de onderwijskundige doelstelling van een school.

De zeggenschap van de leraar over zijn beroepsuitoefening, en daarmee de concrete toepassing van de standaard in de school, is in het wetsvoorstel geplaatst binnen de onderwijskundige kaders die door het bevoegd gezag zijn vastgesteld. Ook daarmee wordt de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de identiteit van de school gerespecteerd.

Kwaliteit van bijscholing en gevolgen van onvoldoende bijscholen

Op dit moment is het niet duidelijk of er voldoende en adequaat nascholingsaanbod voor de verschillende beroepsgroepen van leraren

ontwikkeld is en hoe de kwaliteit daarvan zal worden geborgd, zo merken de leden van de D66-fractie op. Ook zijn er geen transparante, en voor alle aanbieders toegankelijke, procedures voor de validering van het nascholingsaanbod. Deze leden vragen de regering op deze punten te reageren. Na accordering van het wetsvoorstel zal de regering aan de beroepsgroep vragen een voorstel op te stellen voor zowel de herregistratiecriteria als de valideringsregels voor het nascholingsaanbod. Het voorstel wordt voor het zomerreces van 2017 verwacht. De Minister neemt de inhoud op in een ministeriële regeling die mede de procedures voor validering omvat en die voor alle potentiële aanbieders kenbaar is. Vervolgens wordt aan de hand van die regeling bepaald of individuele aanbieders aan de eisen voldoen. Het streven is tevens aan het aanbod een «rating» door leraren te verbinden, waarvan de uitkomst zichtbaar wordt in het lerarenregister. Deze ratings kunnen op termijn ook onderdeel zijn van de eisen die door de beroepsgroep aan gevalideerd aanbod worden gesteld. Overigens kunnen leraren nu al putten uit tal van opleidingen en trainingen, en maken daar ook al veelvuldig gebruik van. Alleen sluit dit aanbod niet altijd goed aan op hun nascholingsbehoefte en wordt het volgen van de cursussen veelal als vrijblijvend ervaren. Het wetsvoorstel komt aan die aandachtspunten tegemoet. De verwachting is dat er bij (potentieel) aanbiedende partijen in het licht van het voorafgaande meer dan voldoende belangstelling bestaat om tussen nu en inwerkingtreding van de eerste herregistratiefase (augustus 2018) tot relevant en kwalitatief verantwoord aanbod te komen. De ontwikkeling zal gedurende de invoeringsperiode nauwgezet worden gemonitord.

Een van de redenen voor dit wetsvoorstel is de verbetering van de kwaliteit van de docenten, merken de leden van de SP-fractie op. Voornaamste doel is het registreren van de bijscholing. De leden van deze fractie vragen of de regering een indicatie kan geven van de huidige bijscholingsactiviteiten van docenten? Zo ja, kan zij aangeven hoeveel docenten zich jaarlijks wel en jaarlijks niet laten bijscholen? Kan de regering ook aangeven welke bijscholing wenselijk en noodzakelijk is voor een bekwaam docentschap, zo vragen deze leden.

Eén van de elementen van het wetsvoorstel is het stimuleren van het bekwaamheidsonderhoud van en door leraren. Zoals ook hierna nog zal worden beschreven, was het reeds rond de eeuwwisseling de bedoeling te komen tot meer professionaliseringsactiviteiten door leraren. Een belangrijk uitgangspunt van de daaruit volgende Wet beroepen in het onderwijs (Wet BIO) was dat een «eens bevoegde leraar» niet betekende dat deze ook «voor altijd bekwaam» was. De bedoeling was dat leraren gericht zouden werken aan hun bekwaamheidsonderhoud en dat dat zou blijken uit de zogeheten bekwaamheidsdossiers. Over de jaren heen is echter gebleken dat dit instrument niet goed werkt. Voor slechts een beperkt deel van de leraren wordt in de school een dergelijk dossier aangelegd en bijgehouden. Daardoor is het niet goed mogelijk de bij- en nascholingsactiviteiten in kaart te brengen. Het vrijwillig lerarenregister dat in Nederland sinds 2012 operationeel is, kent nog geen onderwijsbrede participatie; ook langs die lijn is het nog niet goed mogelijk precies aan te geven wat leraren op dit vlak doen. Wel weten we dat leraren in Nederland actief zijn op dit vlak. Dat blijkt namelijk uit recent internationaal vergelijkend onderzoek van de OESO. Daaruit komt tevens naar voren dat het aanbod niet goed aansluit op de scholingsvraag van leraren en dat zij de nascholing als vrijblijvend ervaren; leraren missen een prikkel om er gericht mee aan de slag te gaan.

Welke scholing wenselijk en noodzakelijk is, is aan de beroepsgroep om te bepalen en niet aan de regering. Het zijn immers leraren die als geen ander weten wat het vergt om goed beslagen ten ijs te blijven komen. De regering zal daarom na goedkeuring van dit wetsvoorstel aan de beroepsgroep vragen een voorstel te formuleren met de nascholing en

professionaliseringsactiviteiten die zij als wenselijk en noodzakelijk zien voor blijvend bekwaam docentschap. Dit voorstel zal in de zomer van 2017 worden opgenomen in een ministeriële regeling.

Wanneer een docent besluit aan bijscholing te doen op het gebied van omgaan met autisme (in het kader van passend onderwijs) terwijl er geen leerlingen zijn in zijn klas die deze aandoening hebben, is dan de kwaliteit van het onderwijs daarmee gebaat, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

De kwaliteit van onderwijs is er mee gediend als alle leraren niet alleen bevoegd, maar ook blijvend bekwaam zijn, en in dat verband gericht werken aan het onderhoud van die bekwaamheid. De leraar maakt zelf de keuze hoe dat onderhoud vorm en inhoud krijgt. Dat behoort tot zijn professionele beroepshouding. Het kan zijn dat de cursus uit het voorbeeld heel goed past bij het (beoogde) schoolondersteuningsprofiel van de school in het samenwerkingsverband, of bij de persoonlijke ontwikkelingslijn die de leraar nastreeft, dan wel de combinatie van beide.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat docenten straks een cursus gaan volgen omdat er een cursus gevolgd «moet» worden? Is bijscholing niet juist een verantwoordelijk van het schoolbestuur dat goed doorheeft wat een school nodig heeft voor goed onderwijs? Behoort bijscholing ook niet tot de uitvoering van de onderwijsvisie van de school, zo willen deze leden weten.

Hier spelen twee verschillende verantwoordelijkheden op elkaar in. De regering rekent het tot de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur om te zorgen voor onderwijskwaliteit en, in dat verband, in lijn met de onderwijsvisie van de school te komen tot een scholingsplan. Hieruit volgen ook de beoordeling van het functioneren van de leraar en de afspraken die de leidinggevende met de leraar maakt over de ontwikkeling die nodig is. Het schoolbestuur dient tevens de leraar in staat te stellen tot het algemeen onderhoud van zijn bekwaamheid.

Het wetsvoorstel legt op dit punt de verantwoordelijkheid bij de leraar. De keuzes die de leraar maakt als het om bekwaamheidsonderhoud gaat, zijn aan de leraar zelf. Door zeggenschap over en facilitering van bekwaamheidsonderhoud op te nemen in de onderwijswetten, en door de verantwoordelijkheid voor de criteria bij de beroepsgroep te beleggen, wordt voorkomen dat het volgen van een cursus verwordt tot een louter instrumentele activiteit. Overigens bepaalt de beroepsgroep hoe breed het scala aan activiteiten is dat een plek krijgt in het register.

Het is zoals gesteld de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om leraren in staat te stellen aan de herregistratiecriteria te voldoen. Voorts blijft het bestuur verantwoordelijk voor goed onderwijs, en komt het in dat verband – in overleg met de medezeggenschapsraad – tot een scholingsplan dat aansluit bij de beoogde schoolontwikkeling. De verbinding tussen het bekwaamheidsonderhoud door leraren en dergelijke scholingsplannen kan langs verschillende wegen ontstaan. Bijvoorbeeld wanneer de leraar tijdens het jaarlijkse ontwikkelgesprek met zijn leidinggevende zijn professionele ontwikkeling wil bespreken aan de hand van zijn registerportfolio en aan de hand van het scholingsplan van de school. Of wanneer het team en de schoolleiding besluiten hier gezamenlijk overleg over te voeren. Door het realiseren van zo'n verbinding kan het een het ander verder versterken.

De regering heeft er voor gekozen om alleen de cursussen die gevolgd zijn te registreren. De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke wijze deze cursussen iets zeggen over de vakinhoudelijke kennis die wordt bijgehouden? Bijvoorbeeld in het vak Nederlands is hedendaagse literatuur belangrijk, merken deze leden op. Een docent dient op de hoogte te zijn van de laatst verschenen boeken en deze ook

gelezen te hebben. Op welke wijze wordt een dergelijke vakinhoudelijke ontwikkeling bijgehouden, zo willen deze leden weten. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen de vakinhoudelijke kennis mee te nemen in het register? Graag ontvangen deze leden op dit punt een toelichting. De regering borgt de beroepskwaliteit van leraren onder meer door middel van de bekwaamheidseisen, die zijn opgenomen in het betreffende Besluit. Deze bekwaamheidseisen gaan uit van de drieslag: vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische bekwaamheid. Lerarenopleidingen dragen er zorg voor dat bevoegde leraren aan deze bekwaamheidseisen voldoen. Met het wetsvoorstel lerarenregister wordt aan de beroepsgroep gevraagd op te stellen wat nodig is voor het onderhoud van de bekwaamheidseisen. Dit voorstel wordt gebaseerd op de bekwaamheidseisen en omvat derhalve criteria die ook uitgaan van deze drieslag. Leraren kijken kortom voor hun herregistratie naar onderhoud op zowel vakinhoudelijk, als vakdidactisch en pedagogisch gebied. Langs deze weg maakt het onderhoud van vakinhoudelijke kennis door de leraar dus ook onderdeel uit van het lerarenregister.

Graag vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de sanctie op het onvoldoende bijscholen: te weten verlies van lesbevoegdheid. De leden van deze fractie vragen of de regering deze sanctie werkbaar acht in de context van het lerarentekort en in hoeverre de regering van mening is dat de sanctie evenredig is?

Al onze leerlingen hebben recht op het best mogelijke onderwijs en op leraren die hun bekwaamheid onderhouden. Als is gebleken dat de leraar niet heeft voldaan aan de herregistratiecriteria, dan wordt daarvan aantekening gemaakt in het register. Deze aantekening is voor een ieder zichtbaar. Als de invoering volgens plan verloopt, zal het plaatsen van de aantekening voor het eerst plaatsvinden in 2022. Daar is dan nog niet aan verbonden dat de leraar niet meer de onderwijsgevende verantwoordelijkheid kan dragen. Dit gebeurt pas als dat gelet op het invoeringsproces ook kan, naar verwachting in 2026. Overigens betekent het plaatsen van de aantekening en het niet meer ingezet kunnen worden voor de klas niet dat de lesbevoegdheid als zodanig definitief komt te vervallen. Zodra blijkt dat de leraar zijn bekwaamheid alsnog afdoende heeft onderhouden, kan hij weer als leraar aan de slag.

De regering vindt het passen bij de versterking van de positie van leraren dat de normstelling van de beroepsgroep serieus wordt genomen en zij acht de sanctionering evenredig. Deze wordt overigens gefaseerd ingevoerd, waarmee sprake is van een evenwichtig proces.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om aan te geven hoe kan worden voorkomen dat de beroepsgroep, als eigenaar van het lerarenregister, gaat bepalen welke maatschappelijke thema's leiden tot bijscholingsverplichtingen?

Met periodieke herregistratie wordt beoogd dat de leraar zijn bekwaamheid onderhoudt, zodat het onderwijs dat hij geeft actueel blijft. Dit is nodig omdat de wereld waarin de leraar onderwijs geeft aan zijn leerlingen en studenten, en het beroep van leraar, nu eenmaal door de tijd heen veranderen. Leraren weten als beroepsbeoefenaars goed wat nodig is voor actueel onderwijs, en voor onderwijs dat de uitkomsten van relevant onderwijskundig onderzoek goed verdisconteert. Daarom wordt aan de beroepsgroep gevraagd om een voorstel voor de herregistratiecriteria op te stellen; dit voorstel wordt vervolgens opgenomen in een ministeriële regeling. Zoals in de memorie van toelichting staat geeft de beroepsgroep zich bij het komen tot de criteria rekenschap van ontwikkelingen in het leraarsvak, van maatschappelijke ontwikkelingen en van wet- en regelgeving. Ook vergewist de beroepsgroep zich van draagvlak voor de criteria bij schoolbesturen. Dat betekent dus niet zozeer dat de

beroepsgroep bepaalt welke maatschappelijke thema's leidend moeten zijn voor bijscholing. Maar wel dat steeds op basis van het voorstel van de professionals een actuele norm wordt gesteld ten aanzien van onderhoud van de bekwaamheid. Gegeven die norm, maakt de leraar vervolgens zelf zijn keuze op welke punten hij vindt dat voor zijn beroepsuitoefening in zijn school nascholing relevant is.

Beperkte reikwijdte

De leden van de VVD-fractie zouden graag van de regering vernemen waarom ervoor is gekozen om stimulering van professionalisering van docenten met dit wetsvoorstel als eerste ter hand te nemen in het basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en niet in het hoger onderwijs. Deze leden vragen of niet in laatstgenoemde sector juist de meeste met betrekking tot het docentschap ongeschoolde en niet bijscholende docenten rondlopen, ook al doet initiële bekwaamheid daar nu zijn intrede met BKO, SKO, BKE en SKE?

Het stimuleren van professionalisering door leraren en docenten betreft een onderwijsbrede inzet van dit kabinet. Zoals is aangegeven in onder meer de «Lerarenagenda 2013–2020 De leraar maakt het verschil» zijn dan ook met hogescholen en universiteiten afspraken gemaakt over het verbeteren van de kwaliteit van alle docenten in het hoger onderwijs.

Met hogescholen zijn op instellingsniveau afspraken gemaakt over meer masteropgeleide en gepromoveerde docenten. Zij zijn hierin succesvol aangezien zij het aandeel van docenten met een master- of een PhD-grad hebben weten te verhogen van 61% naar ruim 70%. Zij zetten voorts in op het verhogen van het aantal docenten met een basis didactische bekwaamheid (BDB), basis kwalificatie examinering (BKE) en een senior kwalificatie onderwijs (SKO). Daarnaast zijn, zoals ook vermeld in de Hoofdlijnenbrief lerarenregister uit 2013, in de cao-hbo vergaande afspraken gemaakt over professionalisering van docenten en de wederzijdse verplichtingen van werkgever en werknemer daarbij.

Met universiteiten zijn op instellingsniveau afspraken gemaakt over percentages docenten met een basiskwalificatie onderwijs (BKO) en een seniorkwalificatie onderwijs (SKO). Universiteiten hebben het percentage BKO-docenten weten te verhogen van 20% naar 72%. Zij maken tevens werk van de SKO en van leergangen onderwijskundig leiderschap.

De overheid schrijft aan bevoegde gezagsorganen in het primair en voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs voor dat zij leraren en docenten benoemen die aan de wettelijke bekwaamheidseisen voldoen. Met het register wordt op deze wettelijke bekwaamheidseisen voortgebouwd. Voor hogescholen en universiteiten is in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek geen vergelijkbaar voorschrift opgenomen.

De leden van de VVD-fractie vragen of niet hetzelfde mutatis mutandis ook geldt voor bestuurders en toezichthouders? Over dit laatste onderwerp hebben de leden van de VVD-fractie in de Eerste Kamer eerder dit jaar tijdens de plenaire behandeling van de Wet versterking bestuurskracht aan de regering vragen gesteld. De Minister van OCW gaf toen aan het een interessant idee te vinden om te kijken naar mogelijkheden voor professionalisering van bestuurders en toezichthouders in onderwijsinstellingen. De Minister zegde toe om daar met het veld over te spreken en deze Kamer ter zake te informeren in een brief waarin gekeken wordt hoe we in het onderwijs de kwaliteitsborging van bestuurders en toezichthouders beter vorm kunnen geven en wat we kunnen leren van andere organisaties. Kan de regering aangeven hoe het met de afhandeling van deze toezegging staat en wanneer genoemde brief kan worden verwacht, zo willen de leden van deze fractie weten.

Professionalisering en kwaliteitsborging van bestuurders en toezicht-houders in het onderwijs is uiteraard van belang. De Minister heeft in het betreffende debat in uw Kamer aangegeven dat daarbij wel ruimte moet worden geboden voor differentiatie. Immers, onderwijsorganisaties kunnen vrij complex zijn, hetgeen van bestuurders en toezichthouders verschillende expertises en competenties vraagt. Net zoals dat voor leraren het geval is, ligt het dus niet erg voor de hand om met uniforme nascholings-eisen voor bestuurders en toezichthouders te gaan werken. Bekwaamheidsonderhoud moet immers wel zinvol zijn voor betrokkenen en voor de organisatie waarvoor zij zich inzetten. De Minister heeft toegezegd dat zij hierop andere sectoren zal bestuderen. Uw Kamer zal voor de zomer 2017 een brief over dit onderwerp ontvangen.

Het wetsvoorstel is uitsluitend van toepassing op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en niet op het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs, constateren de leden van de ChristenUnie-fractie. Deze leden vragen of de regering kan toelichten in welk perspectief de wet moet worden gezien als het gaat om het hoger onderwijs? Is het niet mogelijk ook voor po, vo en mbo te komen tot afspraken over de versterking van de kwaliteit van het personeel, zoals voor het hbo en het wo gebeurt, hetgeen kennelijk invoering van een registratie voor die docenten niet nodig maakt, zo willen deze leden weten.

In 2013 is in de Hoofdlijnenbrief uiteen gezet dat het kabinetsvoornemen uit het regeerakkoord om te komen tot wettelijke verankering van het lerarenregister zich vooralsnog richt op het po, vo en mbo. Dit in aansluiting op de betreffende afspraken met het onderwijsveld in het Nationaal Onderwijs Akkoord. In deze periode zijn tevens afspraken gemaakt met de instellingen in het hoger onderwijs over de versterking van de kwaliteit van het personeel. Hiervoor is reeds aangestipt dat de instellingen in dat kader hebben ingezet op verhogen van het aandeel docenten dat beschikt over een basiskwalificatie onderwijs (BKO) of seniorkwalificatie onderwijs (SKO) en over het aantal docenten met een opleiding op master- of PhD-niveau. Tegen deze achtergrond werd in 2014 verplichte registratie in het hoger onderwijs niet opportuuin geacht. Het huidige wetsvoorstel ligt kortom in lijn met de voornemens van het kabinet uit 2012. Deze voornemens zijn – zoals hiervoor betoogd – voortgekomen uit het gegeven dat versterking van de positie van leraren ook in voorgaande kabinetsperiodes weliswaar de inzet was, maar destijds niet leidde tot daadwerkelijke verankering in wet- en regelgeving.

Registervoorportaal

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om het lerarenregister te voorzien van een registervoorportaal waarin de namen zijn opgenomen van leraren die nog niet geregistreerd kunnen worden in het lerarenregister. Gezien een ongewenste en niet beoogde, maar mogelijke, negatieve uitstraling van een voorportaal (met inachtneming dat er uiteenlopende redenen kunnen zijn waarom iemand (nog) niet aan de registratie heeft kunnen voldoen) vragen deze leden de regering aan te geven wat de toegevoegde waarde is van de openbaarheid van deze voorportaalregistratie.

Het registervoorportaal maakt duidelijk hoe de school omgaat met de inzet van nog niet bevoegde leraren. Het gaat daarbij om wettelijk toegestane uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld voor zij-instroom, vervanging bij ziekte en moeilijk vervulbare vacatures. Deze leraren moeten binnen de periode die daar voor staat, alsnog hun diploma halen. In het debat in de Tweede Kamer is naar voren gekomen dat het register-voorportaal niet alleen dit inzicht moet geven, maar ook dat het de toegestane periode moet zekerstellen, hetgeen vervolgens is gebeurd aan de

hand van het amendement van de leden Rog (CDA) en Grashoff (Groen Links). Het wetsvoorstel stelt als gevolg daarvan dat de periode dat iemand onbevoegd voor de klas mag staan, na afloop niet opnieuw kan aanvangen met eenzelfde benoeming; het bevoegd gezag dient verder de leraar die het betreft te faciliteren voor het behalen van zijn bevoegdheid. Daarmee draagt het wetsvoorstel bij aan het reduceren van onbevoegd lesgeven. Daarnaast geeft het voorportaal inzicht en ondersteunt het scholen bij het afleggen van verantwoording over de tijdelijke inzet van nog niet bevoegde leraren.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering deze leden inzicht kan geven in de rol van de onderwijscoöperatie bij de invoering van het register en het voorportaal?

De invoering van het lerarenregister vindt plaats onder gemeenschappelijk opdrachtgeverschap met de Onderwijscoöperatie. Het programma dat daarvoor is ingericht bestaat uit verschillende, onderling samenhangende projecten die zijn gericht op de ontwikkeling van de relevante informatie-technologie, de levering van de benodigde basisgegevens van leraren, de implementatie van en communicatie over het register en het inrichten van de Deelnemersvergadering. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het register ligt immers bij de beroepsgroep; de Minister van OCW toetst het voorstel van de beroepsgroep over de inhoud van het register marginaal en neemt het vervolgens over in nadere regelgeving. Dat is anders bij het registervoorportaal, waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Hierbij staan immers de wettelijke eisen rond bevoegdheid centraal. De invoering van het registervoorportaal geschiedt daarom in opdracht van het Ministerie van OCW.

Op welke wijze wordt de positie van de individuele leraar in de coöperatie versterkt, zo willen de leden van de D66-fractie weten.

De regering en de Onderwijscoöperatie hechten er aan dat alle geregistreerde leraren op gelijke wijze inspraak hebben als het gaat om de inhoud van het register. De Onderwijscoöperatie werkt eraan om de statuten op basis van het ALV besluit nog in december 2016 te wijzigen. Daarmee wordt een Deelnemersvergadering ingesteld, die beslissingsbevoegd is over alle besluiten die het beroep van leraar betreffen, zoals de herregistratiecriteria, de bekwaamheidseisen en de professionele standaard. Alle geregistreerde leraren, ook als zij niet zijn aangesloten bij één van de organisaties van de Onderwijscoöperatie, hebben inspraak in de Deelnemersvergadering en zijn daarvoor verkiesbaar.

Invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal vraagt om stevige verankering met het HR-beleid van de scholen en afstemming met de school medezeggenschap. De leden van de D66-fractie vragen of de regering deze leden kan informeren hoe de scholen en hun vertegenwoordigende organen invloed uit kunnen oefenen op dit wezenlijke beleids-terrein?

Het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de eindverantwoordelijkheid van bevoegde gezagsorganen voor de kwaliteit van het onderwijs, het functioneren van de school en voor het personeelsbeleid. Zij blijven derhalve aan zet als het gaat om het HR-beleid. Ook de medezeggenschapsverhoudingen en -bevoegdheden veranderen niet. De instemmings- en adviesrechten van de medezeggenschap, en daarmee hun mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleid dat het bevoegd gezag voorstaat, blijven gehandhaafd. Er zijn derhalve mogelijkheden voor bevoegd gezag en medezeggenschapsorganen om in het HR-beleid relaties te leggen met de registratiesystematiek. Het zou het gericht werken aan bekwaamheid en het onderhoud daarvan ten goede kunnen komen als die relaties ook inderdaad gaan ontstaan.

Voor wat betreft de inhoudelijke criteria die worden gehanteerd voor het bekwaamheidsonderhoud, is in het wetsvoorstel opgenomen dat het voorstel van de beroepsgroep draagvlak heeft bij een vertegenwoordiging van de bevoegde gezagsorganen. In de memorie van toelichting is op dit punt aangegeven dat hiervoor is gekozen omdat draagvlak voor het voorstel bij de relevante stakeholders bijdraagt aan de werking van het register in de onderwijspraktijk. Van belang is dan ook dat de beroepsgroep bij het opstellen van de criteria de inbreng van de sectorraden tijdig betreft. Aangegeven is dat de sectorraden daarbij nagaan of de inhoud van het voorstel zich op redelijke wijze verhoudt tot de werkzaamheden in de schoolcontext. De Minister van OCW toetst vervolgens of het voorstel de uitkomst vormt van een gedragen proces. De Minister neemt het voorstel van de beroepsgroep vervolgens over in nadere regelgeving.

Op dit moment zijn er veel onbevoegde leraren, zo merken de leden van de D66-fractie op. Het lerarenvoorportaal registreert dat en geeft schoolbesturen de tijd de scholing tot bekwaamheid ter hand te nemen. Wanneer na deze periode de scholing niet is voltooid vervalt de mogelijkheid tot lesgeven, constateren zij. Juist deze tussenperiode dient de overheid te gebruiken om het leraarschap een zodanige impuls te geven dat het aantal onbevoegden sterk terugloopt. Kan de regering inzicht geven in de maatregelen die zij in wil voeren om dit te bewerkstelligen, zo willen deze leden weten.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat afhankelijk van de onderwijssector, het percentage onbevoegd gegeven lessen varieert. In het primair onderwijs komt onbevoegdheid bijna niet voor. In het mbo zijn er indicaties dat het ligt tussen de 10% en 15%. In juni 2016 is voorts aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat het aantal onbevoegd gegeven lessen in het voortgezet onderwijs lager ligt dan eerder gedacht, namelijk op 5,6% in plaats van op bijna 16%. De percentages blijven echter nog te hoog.

Over de voorgestane aanpak van onbevoegdheid in het voortgezet onderwijs hebben wij de Tweede Kamer onlangs geïnformeerd. In de betreffende brief wordt inhoudelijk ingegaan op de achtergronden van tijdelijk onbevoegd lesgeven en zijn maatregelen aangekondigd om – in lijn met afspraken uit het Nationaal Onderwijsakkoord – te komen tot zoveel mogelijk bevoegde leraren en docenten voor de klas. Over de (on)bevoegdheid van docenten in het mbo is de Tweede Kamer eerder dit jaar ook geïnformeerd, evenals over de maatregelen en initiatieven die op sectorniveau en op instellingsniveau (kwaliteitsplannen) worden genomen om de bekwaamheid van docenten te bevorderen en de inzet van onbevoegde docenten terug te dringen.

Het registervoorportaal is gebaseerd op de huidige wettelijke bepalingen rond het tijdelijk inzetten van nog niet bevoegde leraren. In bepaalde situaties kunnen bevoegde gezagsorganen hiervan gebruik maken; deze mogelijkheden zijn echter wel aan een termijn verbonden. Het registervoorportaal geeft meer zicht op het gebruik van deze bepalingen en stimuleert de leraren die het betreft om binnen die termijn alsnog de relevante bevoegdheid te halen. Als dat is gelukt, komen zij in het lerarenregister te staan. Als gevolg van het amendement van de leden Rog (CDA) en Grashoff (Groen Links) rust in het vervolg uitdrukkelijker op de schoolbesturen de taak om de leraren in kwestie te faciliteren voor het behalen van die bevoegdheid. In deze zin draagt het voorportaal bij aan het terugbrengen van het aantal onbevoegd gegeven lessen en van de inzet van onbevoegde leraren en docenten.

Registers in andere sectoren

In de voorbereiding van de wetsbehandeling hebben de sectorraden uit het onderwijs aandacht gevraagd bij de leden van de VVD-fractie voor de

plaats van het registratieproces binnen de schoolcontext. Voor deze leden is dit een zwaarwegend punt. In het geval van het register voor bij- en nascholing in bijvoorbeeld de gezondheidszorg constateren zij dat een dergelijk register een goede toevoeging blijkt te zijn aan de bestaande systemen van kwaliteitszorg in de instellingscontext. Het doet niet af aan de verantwoordelijkheid van bestuurders en aan de ter zake relevante relatie tussen werkgever en werknemer (zich uitend in jaargesprekken, persoonlijke opleidingsplannen, cao-afspraken, instellingsplan, personeelsbeleid en -dossier). Naast dat alles voeren beroepsbeoefenaren in de zorg nu ook zelf onderling het gesprek over het bijhouden van hun vak, stellen daar zelf (minimum) normen voor en registreren hun activiteiten in een portfolio, het «register», zo merken deze leden op. Die onderlinge dialoog verandert niet de positie van overheid, vakbonden en werkgeversorganisaties. Overheid en Zorginspectie zien er namens de samenleving op toe dat de beroepsgroep deze verantwoordelijkheid oppakt, vakbonden hebben hun eigen belangrijke rol en werkgevers zijn in de regel blij dat de beroepsbeoefenaren nu ook onderling in gesprek zijn en eisen aan zichzelf stellen. De werkgever in de zorg kan daarboven als voorheen zijn eigen afspraken maken met de beroepsbeoefenaar aangaande diens bekwaamheidsonderhoud, bijvoorbeeld in relatie tot profilering van de instelling. Hij heeft dus onverminderd de verantwoordelijkheid voor goede zorg en personeelsbeleid, en daarmee ruimte voor het maken van keuzes als het gaat om het totaal van kwaliteitszorg in de instellingcontext en de plaats van de beroepsbeoefenaar daarbij in het gehele team. In de zorg is deze expliciete differentiatie van rollen en verantwoordelijkheden een belangrijke sleutel gebleken tot het succes van team en instelling als geheel, constateren deze leden. Deze leden vragen in hoeverre de regering deze analyse van de situatie in de zorg onderschrijft? Tevens vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre de voorziene situatie in het onderwijs volgens de regering vergelijkbaar is met die in de zorg en waarin deze ervan afwijkt. Welke conclusies trekt de regering in deze context uit afgeronde registerpilots, zo willen deze leden weten.

De regering onderschrijft de analyse van de situatie in de zorg; deze is mede richtinggevend geweest bij de gesprekken die in de opmaat tot dit wetsvoorstel met de beroepsgroep leraren zijn gevoerd. In die besprekingen is ook onderstreept dat het in het onderwijs van belang is dat rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd. Dat schept immers een basis voor respect voor en vertrouwen in elkaars expertise en professionaliteit. De Onderwijsraad heeft onlangs nog in zijn advies «Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs» ten behoeve van de handelingsruimte van leraren onder meer gepleit voor duidelijke structuren in de school, omdat dit een belangrijke voorwaarde is voor teams en professionals om goed te kunnen functioneren. Het onderhavige wetsvoorstel levert daarvoor een bouwsteen, omdat het de zeggenschap van de leraar in en rond de klas een formele basis geeft en aanzet tot het maken van duidelijke afspraken in de school en met het team over de ruimte voor de professional.

De regering gaat voorts uit van twee ankerpunten. Ten eerste het punt dat kwaliteit van onderwijs begint met en bij de leraar. Daarom is het van belang dat leraren bevoegd zijn en werken aan bekwaamheidsonderhoud (register). Maar ook dat zij grip hebben op hetgeen zij in en rond de klas doen, samen met hun collega's; zij beschikken dus over professionele ruimte, over zeggenschap. Op schoolniveau bespreken zij met hun collega's in het team – en uiteraard ook met de leidinggevenden – wat zij zien als goed onderwijs; zij werken op grond van die dialoog aan verbetering, dag in, dag uit. Op het niveau van de beroepsgroep praten leraren met elkaar ook over goed onderwijs en goed leraarschap, en brengen zij hun gezamenlijke visie onder in onder meer de herregistratiecriteria en in de professionele standaard. Ten tweede gaat de regering uit

van het beginsel dat het bevoegd gezag eindverantwoordelijk is en daarmee aanspreekpunt blijft voor de overheid als het gaat om de kwaliteit. Het bevoegd gezag is en blijft dus verantwoordelijk voor de organisatie van de school en voor het onderwijskundig en personeels-beleid. Aan dit kernprincipe van ons onderwijsbestel wordt met dit wetsvoorstel kortom niets gewijzigd. Het wetsvoorstel verandert voorts niets aan de positie van werkgevers en werknemers in het onderwijs, noch aan die van vakbonden en/of sectorraden.

Naast rolvastheid en onderscheid in posities is het van belang dat de verschillende invalshoeken samenkomen in dialoog. Uit de registerpilots, die door de Onderwijscoöperatie met de sectorraden zijn uitgevoerd, is namelijk gebleken dat het van groot belang is dat professionals de dialoog voeren in de school en in de beroepsgroep. Het voeren van het gesprek leidt tot begrip, het enthousiasmeert en brengt motivatie en energie voor ontwikkeling, vernieuwing en professionalisering. Daar stopt het echter niet; het starten van gerichte nascholing vanuit een positie van versterkte zeggenschap leidt ook tot het besef dat onderwijskwaliteit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van leraren en leidinggevenden, van beroepsgroep en schoolbesturen is. Juist dan blijkt registratie en nascholing, statuut en zeggenschap goed te kunnen bijdragen aan dat uiteindelijke doel: beter onderwijs.

Mede tegen deze achtergrond is in het wetsvoorstel opgenomen dat de beroepsgroep, bij het opstellen van de criteria voor herregistratie, zich ervan vergewist dat deze relevant zijn voor de schoolcontext en dat hiertoe ook de dialoog wordt aangegaan met vertegenwoordigers van de bevoegde gezagsorganen, i.c. de sectorraden. De Minister stelt de criteria vast als gebleken is dat het voorstel van de beroepsgroep de uitkomst vormt van een gedragen proces.

Het lerarenregister is onder andere bedoeld om het vak leraar weer aantrekkelijker te maken, merken de leden van de SP-fractie op. Maar wanneer iemand besluit om (nu) geen les te geven, mag hij niet in het register worden ingeschreven. Dat maakt de kans dat het behaalde diploma waardeloos wordt groot, constateren deze leden. De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor deze rigide opzet, waar behaalde diploma's waardeloos dreigen te worden? In Nederland zijn er maar enkele beroepen die aantoonbaar onderhouden moeten worden, voordat men de bevoegdheid verliest, zoals de bekende BIG-registratie. Waarom kiest de regering ervoor deze zware maatregel voor deze beroepsgroep in te voeren, zo vragen deze leden. Het wetsvoorstel voorziet erin dat bevoegde leraren die ervoor kiezen enige tijd niet in het onderwijs werkzaam te zijn, toch hun bekwaamheids-onderhoud kunnen registreren. Het lerarenregister is verplicht voor leraren die voor de klas staan, en vrijwillig voor leraren die dat (tijdelijk) niet doen. Het wetsvoorstel bepaalt dus niet dat een diploma van de lerarenopleiding na verloop van tijd komt te vervallen; behaalde diploma's houden hun waarde. De opzet van het lerarenregister is daarmee op hoofdlijn vergelijkbaar met die van de medische beroepen. In de memorie van toelichting is sprake van bezinning van de regering op een «rijks-brede beroepenregistratie-autoriteit». Een aanduiding met waarlijk orwelliaanse associatie, zo constateren de leden van de ChristenUnie-fractie. Deze leden vragen of door de regering wordt overwogen om, naast het bestaande publieke register voor individuele beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg (het BIG, dat wordt beheerd door het agentschap van VWS, het CIBG) en het thans voorgestelde lerarenregister ook voor andere categorieën functionarissen, die in de publieke sector werkzaam zijn, registratie in te voeren? Deze leden vragen tevens of de motivatie die wordt aangevoerd voor de openbaarheid van de gegevens van het lerarenregister («het leraarsberoep is immers een functie waar een publiek belang mee is gediend; of een leraar bekwaam is

en blijft mag in die zin openbaar worden gemaakt») immers zonder meer ook kan worden toegepast op politieagenten, belastingambtenaren en andere ambtenaren met een service verlenende taak? Is een «rijks-brede beroepenregistratie-autoriteit» een opmaat naar verdere uitbreiding van registraties van publieke beroepsbeoefenaren, zo vragen deze leden. De passage uit de memorie van toelichting heeft als achtergrond het streven van het kabinet om zelfstandige bestuursorganen te herpositioneren, zodat een transparanter geordend en minder versnipperd zbo-veld ontstaat. In het kader van dit beleid is voorgesteld te verkennen welke wijze van bundeling van de beroepenregisters waar de centrale overheid verantwoordelijkheid voor draagt, kansrijk is. Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel bevindt deze verkenning zich in een afrondende fase. In overleg met de betrokken departementen wordt bezien welke vervolgstappen in dat – meer organieke – opzicht aan de orde zijn, hetgeen echter niet inhoudt dat wordt ingezet op verdere uitbreiding van registraties van publieke beroepsbeoefenaren.

Nut- en noodzaak van het wetsvoorstel en het invoeringsproces bezien in het bredere kader van onderwijswetgeving

Er wordt door verschillende partijen beargumenteerd dat het wetsvoorstel prematuur is, constateren de leden van de D66-fractie. Zo geven de Raad van State, de WRR en de PO-, VO- en MBO Raad aan dat het lerarenregister een sluitstuk zou moeten zijn van een breder en meeromvattend proces gericht op kwaliteitsverbetering. Op dit moment is niet duidelijk hoe de procedures van opnemings-, herregistratie- en doorhaling in het register, inclusief de arbeidsrechtelijke en financiële gevolgen daarvan verlopen. Deze leden vragen de regering dit toe te lichten.

Zoals hiervoor aangegeven maakt het wetsvoorstel deel uit van een breder pakket aan maatregelen gericht op kwaliteitsverbetering, zoals vastgelegd in de Lerarenagenda. Maar we zien ook, zoals beschreven in het nader rapport, dat het streven naar versterking van de positie van de leraar en diens beroepsgroep in de afgelopen twee decennia vrijwel onafgebroken op de agenda heeft gestaan. In deze periode is zeker voortgang geboekt in het komen tot een zelfbewuste beroepsgroep, bijvoorbeeld onder invloed van het rapport LeerKracht uit 2007. Tegelijkertijd is helder dat dat proces een steun in de rug van de wetgever kan gebruiken. In het hiervoor aangehaalde recente advies van de Onderwijsraad wordt erkend dat dit beleid bijdraagt aan het versterken van de ontwikkeling van leraren en dat dit bijdraagt aan de versterking van het beroep en de gehele beroepsgroep.

Voor wat betreft de procedures is in de memorie van toelichting in paragraaf 3.4 een stapsgewijze beschrijving opgenomen van de werking van het register in de praktijk. Aangegeven is dat de basisgegevens voor de leraar worden klaargezet in het systeem en dat hij met behulp van zijn DigiD inlogt en de gegevens verifieert. Aansluitend registreert hij zich door zijn bevoegdheid op te voeren en aan te geven voor welk vakgebied hij opgaat voor herregistratie. Deze stappen zijn in nauw overleg met de beroepsgroep tot stand gekomen, en vormen de basis van de verdere ontwikkeling en invoering van het register. Bij algemene maatregel van bestuur worden deze procedures van opnemings-, herregistratie- en doorhaling verder uitgewerkt.

Het onderwijs kent gedecentraliseerde arbeidsrechtelijke verhoudingen tussen werkgever en werknemer. Met het wetsvoorstel worden die verhoudingen gerespecteerd. Werkgevers en werknemers kunnen over de eventuele rechtspositionele gevolgen van niet-herregistreren afspraken maken in hun cao's.

De regering voorziet in een omvangrijk proces van invoering met AMvB's, afstemmingsoverleg en richtlijnen. De leden van de D66-fractie vragen de regering om dit proces van invoering preciezer te schetsen en daarbij de go/no-go momenten te benoemen en de rol van de Staten-Generaal daarbij aan te geven.

Voor bepaalde elementen van het lerarenregister en registervoorportaal is een nadere juridische uitwerking nodig. In het wetsvoorstel zijn daarvoor delegatiebepalingen opgenomen.

Het betreft ten eerste de levering van de basisgegevens; deze worden nader gereguleerd in de reeds bestaande informatiebesluiten van de drie onderwijssectoren. Over de wijziging van deze besluiten heeft in de zomer van 2016 een internetconsultatie plaatsgevonden; het concept-wijzigingsbesluit zal naar verwachting begin 2017 voor advisering bij de Raad van State worden aangeboden.

Ten tweede betreft het een algemene maatregel van bestuur die als basis dient om de herregistratiecriteria en de valideringsregels in een ministeriële regeling op te kunnen nemen. Dit concept-Besluit lerarenregister volgt qua opzet eenzelfde systematiek als het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Over het concept-besluit zal in 2017 internetconsultatie plaatsvinden; het zal medio 2017 tevens ter advisering worden voorgelegd aan de Onderwijsraad, alvorens het wordt aangeboden aan de Raad van State.

Zoals aangegeven in de brief over de zogeheten routekaart zal de Tweede Kamer periodiek worden geïnformeerd over de voortgang van het invoeringsproces, waarbij naar verwachting zal worden aangesloten bij de rapportages over de voortgang op de Lerarenagenda.

Een van de redenen om dit wetsvoorstel in te voeren is dat hierdoor het aantal onbevoegde docenten voor de klas wordt verkleind, constateren de leden van de SP-fractie. Tegelijkertijd constateert ook de Raad van State dat dit wetsvoorstel eerder een sluitstuk zou moeten zijn van beleid dan een startpunt. Wat gaat de regering doen om te voorkomen dat er straks een groot lerarentekort is dankzij dit wetsvoorstel, zo willen de leden van deze fractie weten.

Zoals hiervoor reeds aangegeven zet de regering in op het reduceren van het lerarentekort. Het is een belangrijk onderdeel van de Lerarenagenda, waarover periodiek wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer. In lijn met de motie Grashoff (Groen Links) en Ypma (PvdA) wordt in februari 2017 een nader plan van aanpak aan de Tweede Kamer gezonden.

Welk probleem wordt met het voorliggende wetsvoorstel opgelost, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering. Tevens vragen deze leden waaruit blijkt dat de algehele kwaliteit van het onderwijs verbetering behoeft en waaruit blijkt dat dan met name de kwaliteit van de leraren verbeterd dient te worden? En op welke wijze kunnen reeds bestaande instrumenten gebruikt worden om de kwaliteit van onderwijs in het algemeen en van leraren in het bijzonder te verbeteren, zo willen deze leden weten.

Het probleem is dat leraren hun werk moeten doen in een dynamische omgeving: de behoeften van leerlingen veranderen, maar ook de eisen die de omgeving aan de school en aan leraren stelt zijn aan verandering onderhevig. Zoals mede uiteengezet in de «Lerarenagenda 2013–2020» en overigens ook verwoord in het advies van de commissie-Rinnooy Kan, is het daarom zaak dat leraren gericht aan de slag kunnen gaan met het werken aan hun bekwaamheid en met het onderhoud daarvan. En dat zij dat doen in een context die hun zeggenschap over de beroepsuitoefening respecteert, zodat zij ook als beroepsgroep sterker worden.

Deze versterking van de positie van leraren en het gericht werken aan onderhoud van bekwaamheid staan echter al lange tijd op de agenda. Onder meer in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de

Raad van State is ingegaan op de uitgebreide beleidshistorie van het huidige wetsvoorstel. Tussen 1993 en 2006 is langs verschillende wegen getracht om deze punten te realiseren; daarbij was steeds de lijn dat het initiatief in eerste aanleg vooral aan leraren en scholen zelf moest worden gelaten. Er gebeurde echter niet voldoende. In 2007 heeft de commissie-Rinnooy Kan helder geadviseerd: veranker meer zeggenschap voor leraren in de wet en kom tot een publiekrechtelijk lerarenregister. Nadien is de beroepsgroep zelf met een landelijk, vrijwillig register gekomen, waarvoor echter de belangstelling achterbleef bij de verwachtingen. En er is een wetsvoorstel gekomen gericht op de versterking van de positie van leraren, waarvan echter de parlementaire behandeling door de Tweede Kamer is aangehouden.

Met het onderhavige voorstel worden stappen voorwaarts gezet: het initiatief dat is gestart door de beroepsgroep tot gericht – en niet vrijblijvend – bekwaamheidsonderhoud krijgt een steun van de wetgever en gelijktijdig wordt de zeggenschap van leraren voor hun beroepsuitoefening in de school onderdeel van de onderwijswetten. Het voorstel wordt – zoals hiervoor betoogd – mede ingegeven door (a) het sinds 2006 niet voldoende tot ontwikkeling zijn gekomen van bekwaamheidsdossiers, (b) het feit dat leraren aangeven dat huidige nascholingspraktijken niet goed aansluiten bij wat zij zelf nodig vinden en dat zij deze activiteiten doorgaans als te vrijblijvend ervaren en (c) de wens van zowel dit kabinet als de beroepsgroep de afspraak uit het convenant Leerkracht van Nederland uit 2008 na te komen, namelijk dat de zeggenschap en professionele ruimte van leraren erkenning krijgen van de wetgever. Overigens wordt in de «Lerarenagenda 2013–2010 De leraar maakt het verschil» een breder overzicht gegeven van de wijze waarop wordt ingezet, onder meer door middel van de inzet van reeds bestaand instrumentarium, op verbetering van de beroepskwaliteit van leraren teneinde de algehele kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Voorts vernemen de leden van de PvdA-fractie graag van de regering welke nieuwe problemen mogelijk met het voorliggende wetsvoorstel worden gecreëerd. Vreest zij met deze leden dat het lerarentekort zou kunnen verergeren als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel, zo willen deze leden weten.

Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve maatregelen. Het lerarentekort ontstaat doordat komend decennium een aanzienlijk deel van de leraren met pensioen gaat, terwijl aan de toenemende vervangingsvraag via de normale uitstroom uit de lerarenopleidingen niet kan worden voldaan. De inzet is dan ook om het tekort op te vangen door maatregelen gericht op kwantiteit; het verhogen van de instroom in de lerarenopleidingen, het creëren van meer en flexibele routes naar het leraarschap en de begeleiding van startende leraren.

Dit wetsvoorstel levert een bijdrage aan de kwaliteit, door ervoor te zorgen dat al onze leerlingen les krijgen van leraren die werk maken van hun bekwaamheidsonderhoud. Daarnaast zorgt het wetsvoorstel ervoor dat de positie van de leraar in de school en de zeggenschap van de leraar over zijn beroep worden versterkt. Dit kan een positieve bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van het beroep, waardoor wellicht meer mensen een baan in het onderwijs overwegen.

Tegelijkertijd zal de regering tijdens de gefaseerde invoering in het oog houden of aan de benodigde randvoorwaarden voor zorgvuldige invoering (beroepsgroepsontwikkeling, onderwijsarbeidsmarkt en implementatie) wordt voldaan. Wij zullen hiervoor intensief optrekken met de beroepsgroep en in overleg blijven met relevante belanghebbenden waaronder de sectorraden en lerarenopleidingen. Eventueel nieuwe problemen kunnen daardoor tijdig worden signaleerd en aangepakt. We willen in dit kader nogmaals benadrukken dat het lerarenregister een

kwaliteitsinstrument is en geen «afrekeninstrument». De beroepsgroep stelt criteria op die het bekwaamheidsonderhoud en daarmee de beroepskwaliteit stimuleren. De verwachting is zeker niet dat deze criteria voor veel leraren onhaalbaar zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vernemen graag binnen welk breder perspectief dit lerarenregister past. Hoe ziet de regering de kritiek die o.a. door de Raad van State op het wetsvoorstel is geuit, namelijk dat de echte problemen in het onderwijs niet zitten in ontoereikende registratie, maar in de tekorten aan leerkrachten, de werkdruk en andere onderwijs gerelateerde problematiek, zo vragen deze leden.

Het onderhavige wetsvoorstel staat zoals hiervoor aangegeven niet op zichzelf, maar maakt deel uit van de bredere Lerarenagenda, waarmee wordt beoogd genoemde problematieken waaronder het lerarentekort te adresseren. Over de voortgang op de agenda wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

Uit de behandeling van het wetsvoorstel blijkt dat met het lerarenregister meerdere doelen worden nagestreefd, constateren de leden van de SGP-fractie. Enerzijds betreft dit het versterken van het imago van de leraar, anderzijds betreft het een middel om af te dwingen dat de kwaliteit van het leraarschap wordt verhoogd. Blijkbaar hebben de maatregelen tot nu toe niet geleid tot verhoging van de kwaliteit en borging daarvan, merken deze leden op. Deze leden vragen waarom de regering verwacht dat dit middel wel gaat bewerkstelligen dat de bevoegdheidseisen worden gehanteerd en gehandhaafd? Bestaat hierbij niet het risico dat het lerarenregister als dwangmiddel juist geen versterking van het imago van de leraar betekent, zo willen deze leden weten.

Eerder in deze memorie van antwoord is ingegaan op de beleidshistorie die mede aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. Daaruit volgt dat het wetsvoorstel enerzijds voortbouwt op het initiatief van de beroepsgroep te komen tot een landelijk register – een initiatief dat een steun van de wetgever behoeft – en anderzijds gevolg geeft aan afspraken en intenties over het verankeren van de zeggenschap en professionele ruimte van leraren in de onderwijswetten. Daarmee is het wetsvoorstel vooral te zien als een bevestiging van het initiatief dat van onderop is ontstaan, en vormt het daarmee een inhoudelijk sluitstuk van de professionele keten. Het is geen dwangmiddel dat van bovenaf wordt opgelegd maar legt juist een wettelijke basis voor versterking van de beroepsgroep en het imago van de leraar. Een belangrijke impuls hierbij gaat uit van het feit dat het leraren zelf zijn die via de Deelnemersvergadering zeggenschap hebben over de verschillende kwaliteitsaspecten van hun beroep. Aangezien het lerarenregister meer inzicht biedt in de bekwaamheid van leraren en transparant maakt dat leraren werken aan bekwaamheidsonderhoud, is de verwachting gerechtvaardigd dat het geheel ook een constructieve impuls geeft aan het hanteren van de voorgeschreven bevoegdheidseisen.

«Leraren in Actie»

De leden van de VVD-fractie constateren dat steun van betrokken organisaties voor een systeem van kwaliteitsborging een voorwaarde is voor de uitvoerbaarheid ervan. In de zorg heeft het verwerven van steun voor het beroepsregister tientallen jaren in beslag genomen. Dit werd voor een groot deel veroorzaakt door vrees voor verlies van autonomie bij werkgevers, bonden en de beroepsgroep zelf. Achteraf blijkt deze angst ongegrond en blijkt het systeem in de zorg goed uitvoerbaar en van concrete meerwaarde, constateren deze leden. Dit niet in de laatste plaats tot tevredenheid van werkgevers en van patiënten die er nu op kunnen rekenen dat alle beroepsbeoefenaren in Nederland in een systeem van «peer review» hun vak bijhouden, tenminste op een niveau dat zij als

professionals zelf redelijk en noodzakelijk achten. Deze leden vragen hoe de regering op dit moment aankijkt tegen de ontwikkeling van draagvlak bij de verschillende actoren, inclusief de beroepsgroep, voor het lerarenregister?

Het onderhavige wetsvoorstel alsook de nadere regelgeving die daaruit voortvloeit komt in nauwe samenspraak met de beroepsgroep, daarin vertegenwoordigd door de Onderwijscoöperatie, tot stand. Eerder in deze memorie is gemeld dat de Onderwijscoöperatie binnenkort een Deelnemersvergadering instelt en faciliteert. Via deze vergadering kunnen alle geregistreerde leraren zich betrokken weten en voelen bij de verdere ontwikkeling van onder meer de herregistratiecriteria en de professionele standaard. Dit vinden wij van essentieel belang voor het draagvlak.

Op dit moment is er zoals bekend reeds steun van de lidorganisaties van de Onderwijscoöperatie: Algemene Onderwijsbond, CNV Onderwijs, de Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv) en het Platform van vakinhoudelijke verenigingen voortgezet onderwijs (PVVVO). Eerder schaarde ook Beter Onderwijs Nederland (BON) zich achter het wetsvoorstel. Daarmee is aan de zijde van de vertegenwoordigers van de beroepsgroep sprake van breed draagvlak. Bij de sectorraden ligt dit anders en gedifferentieerder. Dit verschil is goed verklaarbaar, omdat het wetsvoorstel een aantal verantwoordelijkheden expliciet bij de beroepsgroep belegt.

Met de raden is contact over de invoering, bijvoorbeeld over de gegevenslevering. In het geval van de MBO Raad is op verschillende onderdelen van het traject constructief overleg gevoerd, waaronder over de positie van zij-instromers in het mbo en de meer technische invoeringsvraagstukken. Bij deze raad bestaat ook de behoefte om hun achterban goed te kunnen informeren over de ontwikkelingen op basis van dit wetsvoorstel. Ook hebben alle sectorraden meegewerkt aan de pilots voor het lerarenregister zoals deze samen met de Onderwijscoöperatie zijn opgezet en uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de reactie van de regering is op de inhoudelijke argumenten van het initiatief «Leraren in Actie»?

Uitgangspunt van Leraren in actie (LIA) is dat het register waar leraren geen invloed op hebben, ongewenst is. LIA is vóór zeggenschap van de leraar als het gaat om de keuze van professionaliseringsactiviteiten. Het registreren moet niet leiden tot verplicht formulieren invullen en reflectieverslagen schrijven, omdat die tijd beter aan onderwijs besteed kan worden. LIA wil meer autonomie voor de leraar om zelf de professionalisering te regelen. Het register moet volgens LIA niet van bovenaf worden opgelegd.

De regering kan de standpunten van LIA alleen maar onderschrijven. Want het wetsvoorstel bouwt zoals eerder opgemerkt voort op het initiatief van onderop tot een landelijk register dat vanuit de beroepsgroep is gestart. De directe zeggenschap over het register van leraren zelf vormt verder de basis van dit wetsvoorstel. Daarom komt er een Deelnemersvergadering waarin alle geregistreerde leraren passief en actief kiesrecht hebben. Deze vergadering gaat straks over normstelling door de beroepsgroep, over de herregistratiecriteria en het type activiteiten dat wel of niet meetelt. Het registratieproces zelf wordt voorts zo eenvoudig mogelijk gemaakt, door de basisgegevens van leraren al vooraf klaar te zetten. De leraar hoeft alleen zijn bevoegdheid aan te geven, en bij te houden welke activiteiten hij heeft gedaan om zijn bekwaamheid te onderhouden. Dat zijn dan activiteiten die goedgekeurd zijn op basis van de norm van de beroepsgroep, niet op basis van een overheidsnorm. Het wetsvoorstel regelt verder de zeggenschap van de leraar, niet alleen in en rond de klas, maar ook zijn zeggenschap als het gaat om de professionaliseringsactiviteiten. Hij kiest zelf de wijze van bekwaamheidsonderhoud. Dat levert de leraar

en zijn collega's in het team de belangrijke basis om zelf keuzes te maken. Zoals aangegeven in de inleiding bij de vraag zal het niet zo zijn dat het register zonder kritiek wordt ingevoerd. Ook in het onderwijs bestaat bij sommigen huiver voor verlies aan autonomie en zijn er helaas ook misverstanden rond de inhoud van het wetsvoorstel. Daarom is het nodig voor een goede landing tijd te nemen; de beroepsgroep moet die tijd gegund worden, net zoals dat in de gezondheidszorg het geval is geweest. De invoering vindt mede hierom gefaseerd plaats.

Inmiddels is er onder de leraren veel ophef ontstaan door dit wetsvoorstel, zo merken de leden van de SP-fractie op. Hoe beoordeelt de regering het feit dat er binnen een week ruim 17.000 handtekeningen zijn opgehaald tegen dit wetsvoorstel, zo willen deze leden weten. Het door de actiegroep «Leraren in Actie» aangehaalde argument is dat dit een opgelegd instrument is wat niet aansluit bij de belevingswereld van de docent. Deze leden verzoeken de regering hierop te reageren. Het aantal mensen dat zich in korte tijd achter de petitie heeft geschaard is niet onaanzienlijk. De petitie geeft aan dat leraren geen instrument willen dat wordt opgelegd. Mede om die reden is het wetsvoorstel opgebouwd rond de directe zeggenschap van leraren. Alle geregistreerde leraren hebben via de Deelnemersvergadering zeggenschap over het register. Leraren kunnen zo zelf zorgen voor juiste normstelling en voor goede aansluiting van criteria en activiteiten bij hun belevingswereld. Het wetsvoorstel regelt verder de zeggenschap voor de leraar in de klas en over zijn professionaliseringsactiviteiten, alsook het maken van afspraken met de schoolleiding over professionele ruimte waarbij de professionele standaard van de beroepsgroep moet worden gerespecteerd. Dit sluit aan bij de standpunten die LIA via de petitie kenbaar heeft gemaakt.

Hoe beoordeelt de regering, mede in het licht van de petitie van de Lerarenvakbond Leraren in Actie, de actuele mogelijkheden om te volstaan met een vrijwillig register, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Tevens vragen deze leden hoe de regering, die aangeeft het draagvlak in het veld voor het register essentieel te achten, de kritiek waardeert dat het draagvlak voor dit wettelijk afgedwongen lerarenregister gering is?

De beleidshistorie van registratie laat over de afgelopen decennia zien dat geheel vrijwillige registratie niet afdoende van de grond komt en dat het alternatief dat daarvoor in 2006 met de komst van de Wet BIO is geregeld – de bekwaamheidsdossiers – geen brede invoering heeft gevonden in het onderwijs. Leraren ervaren daardoor nog steeds dat hun nascholingsactiviteiten te vrijblijvend zijn; mede daardoor sluit het aanbod niet goed aan op hun behoefte aan relevant bekwaamheidsonderhoud. De wettelijke verankering van het lerarenregister als initiatief van de beroepsgroep helpt om deze impasse te doorbreken. Daarom wordt in samenspraak met de beroepsgroep het register voorzien van een basis in de onderwijswetten.

Betrokkenheid werkgevers, sancties en cao-onderhandelingen

Naast de vragen over de plaats van de professionalisering van beroepsbeoefenaren binnen de instellingscontext vragen de leden van de VVD-fractie ook de aandacht van de regering voor de betrokkenheid van de werkgeversorganisaties. Genoemde leden constateren dat de ontwikkeling van het register als platform voor de professionalisering van leraren om begrijpelijke redenen de aandacht van de werkgeversorganisaties heeft. In de zorg heeft een en ander voor de werkgevers in die zin consequenties, dat zij er voordeel van hebben dat de beroepsbeoefenaren hun eigen minimumnormen stellen voor het bijhouden van kennis en vaardigheden met betrekking tot hun vak en dat zij een werknemer

kunnen c.q. moeten verbieden om voorbehouden handelingen te verrichten als die werknemer daarvoor niet bevoegd en bekwaam is. De bestuurders hebben los daarvan onverminderd hun eigen rol, hiërarchische positie en verantwoordelijkheid en zij kunnen en moeten onverminderd hun eigen eisen stellen. Dat daarenboven de beroepsbeoefenaar nu ook zelf een portfolio bijhoudt en verantwoordelijkheid heeft is een toevoeging aan dat systeem, niet een verarming ervan. Deelt de regering deze analyse van deze leden? Hoe verhoudt deze zich tot de voorziene situatie in het onderwijs als het gaat om betrokkenheid van sectorraden en werkgevers, zo willen deze leden weten.

De regering deelt de analyse van de leden van de VVD-fractie. De bevoegde gezagsorganen van de scholen blijven verantwoordelijk voor de kwaliteit van onderwijs, en daarmee voor het organisatorisch, onderwijskundig en personeelsbeleid. Zij benoemen hun leraren, voeren met leraren reguliere functioneringsgesprekken en nemen indien nodig uit hoofde van hun werkgeverschap beslissingen over bijvoorbeeld de bevordering van personeelsleden. Het lerarenregister stimuleert het bekwaamheidsonderhoud van en door leraren; zij houden in hun portfolio de activiteiten bij die zij in dat verband ondernemen. Het portfolio is vooraleerst van de leraren zelf. Het is ook in het onderwijs te zien als een toevoeging aan de wegen waarlangs in scholen al wordt gewerkt aan kwaliteitsverbetering.

Op de betrokkenheid van scholen, werkgevers en sectorraden bij het realiseren van verbinding tussen het HR- en personeelsbeleid enerzijds en het lerarenregister anderzijds is eerder in deze memorie van antwoord al ingegaan.

Het wetsvoorstel geeft niet aan wat de ultieme consequentie is van het niet bijhouden van de bevoegdheidseisen, constateren de leden van de SGP-fractie. Als een leraar geschrappt wordt uit het lerarenregister, dan kan hij/zij geen les meer geven. Op dat moment is de leraar nog steeds in dienst. De regering biedt hierbij geen uitkomst voor het dilemma dat vervolgens ontstaat voor het bevoegd gezag, en verwijst slechts naar de cao-tafel, merken zij op. Deze leden vragen waarom het wetsvoorstel geen uitkomst biedt voor het dilemma dat ontstaat voor het bevoegd gezag op het moment dat een niet langer bevoegde leraar wel in dienst is? Tevens vragen deze leden of de regering kan toelichten wat zij op dat punt van de cao-tafel verwacht?

Met het wetsvoorstel wordt de arbeidsrechtelijke verhouding tussen werkgever en werknemer gerespecteerd. De individuele werkgevers mandateren hun werkgeversorganisatie om namens hen cao-afspraken te maken met de vakbonden. Decentrale cao-partijen kunnen dus eigen afspraken maken over de eventuele rechtspositionele consequenties in het geval dat een leraar onverhoopt niet voldoet aan de herregistratiecriteria. De regering zou met het opstellen van regelgeving waarbij niet-registreren direct leidt tot ontslag overigens tekort doen aan de omstandigheden van het geval. Mogelijk is het bevoegd gezag van de betreffende leraar tekort geschoten waardoor de leraar niet in staat is gesteld om te voldoen aan de herregistratiecriteria. Hier hebben het bevoegd gezag van een school en de leraar zelf meer zicht op dan de regering.

De leden van de SGP-fractie vragen welke uitweg de regering ziet als in de cao geen overeenstemming wordt bereikt op een cruciaal onderdeel van ontslag voor een niet-geregistreerde leraar?

Het wetsvoorstel treedt niet in de arbeidsrechtelijke verhouding tussen werkgever en werknemer. De regering heeft er vertrouwen in dat cao-partijen hun verantwoordelijkheid nemen en op dit punt tot relevante afspraken komen. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn, dan blijven de bestaande arbeidsrechtelijke procedures beschikbaar.

Stel dat de uitkomst van het cao-overleg niet het door de regering beoogde resultaat heeft, zal er daarmee niet een nieuw dilemma ontstaan als een dergelijke cao wordt aangeboden voor de algemeen verbindend verklaring, zo willen de leden van de SGP-fractie weten. Dit alles klemmt in de ogen van de leden van de SGP-fractie des te meer, omdat de beroepsgroep zelf eigenaar is van het lerarenregister. Het register geeft de werkgever een seintje als de registratie niet op orde is. Het bevoegd gezag heeft vervolgens de taak om de werknemer te wijzen op het feit dat de herregistratie moet gebeuren en bepaalt of er sancties aan verbonden moeten worden als de werknemer zich niet registreert. De regering wijst daarbij op de cao-tafel. Deze leden hebben daarover wel enige vragen aan de regering. Deze leden vragen aan welke (soort van) sancties die aan de cao-tafel worden afgesproken en geldingsdrang gaan krijgen denkt de regering. Zijn dergelijke afspraken dan ook vatbaar voor algemeen verbindend verklaring, zo willen deze leden weten.

In beginsel is het denkbaar dat onderwijs-cao's en de afspraken door de betreffende partners bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden voorgedragen voor algemeen verbindend verklaring. Tot op heden is dat echter niet gebruikelijk in het onderwijs. Dit heeft met name te maken met het feit dat personeel in het openbaar onderwijs vooralsnog beschikt over een ambtelijke aanstelling, en de betreffende cao's alleen door een daartoe strekkend besluit van het relevant bevoegd gezag op hen van toepassing zijn.

Met het wetsvoorstel wordt niet getreden in de verantwoordelijkheid die toekomt aan decentrale cao-partijen, te weten het reguleren van arbeidsvoorwaardelijke en rechtspositionele aangelegenheden. De regering laat het komen tot afspraken over de eventuele rechtspositionele gevolgen van niet (her)registreren daar waar deze is belegd: bij de cao-partijen.

Kan de regering toelichten hoe wordt voorkomen dat er rechtsongelijkheid ontstaat doordat verschillende bevoegde gezagen verschillende sancties en werkwijzen kiezen en wat is in geval van rechtsongelijkheid de rol van de overheid, anders dan aanspreken via de inspectie, zo willen de leden van de SGP-fractie weten.

Ook in de huidige verhoudingen hanteren verschillende bevoegde gezagsorganen – gegeven de bandbreedte van de cao's en arbeidsrechtelijke wetgeving – een eigen personeels- en hrm-beleid. Ook het beleid ten aanzien van het sanctioneren van het personeel verschilt nu tussen schoolbesturen. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Een cao-afpraak kan als het om de rechtspositionele gevolgen van niet-herregistreren gaat, kaderstellend zijn. Dit is echter zoals gesteld aan de cao-partijen.

Overig

De leden van de VVD-fractie constateren, dat met de Wet op de beroepen in het onderwijs bevoegde gezagsorganen de verplichting is opgelegd om een bekwaamheidsdossier ten aanzien van elke leraar of docent bij te houden. De combinatie van een vrijwillig lerarenregister met het verplicht bijhouden van een bekwaamheidsdossier is, ook in het kader van privacybescherming, een minder vergaand instrument dan het nu voorgestelde verplichte register. Deze leden vragen of de regering zou willen toelichten waaruit blijkt dat het gewenste doel van bekwaamheidsonderhoud met de Wet op de beroepen in het onderwijs niet voldoende bereikt is?

Aan de komst van de Wet BIO lag in 2001 het uitgangspunt van het toenmalige kabinet ten grondslag dat voor goed onderwijs, goede leraren nodig zijn en dat in dat verband niet meer gesteld kan worden dat een leraar die eenmaal bevoegd is, ook voor altijd bekwaam is. Het bekwaamheidsonderhoud door leraren dat met de Wet BIO werd voorgeschreven,

zou moeten blijken uit de bekwaamheidsdossiers die de bevoegde gezagsorganen dienen bij te houden. Daarmee werd de opdracht tot het administreren van het bekwaamheidsonderhoud in eerste instantie belegd op een zo laag mogelijk niveau, namelijk bij de schoolbesturen. Uit opeenvolgende onderzoeksrapportages van onder meer de Inspectie van het Onderwijs blijkt echter dat het bekwaamheidsdossier er in veruit de meeste gevallen niet is, of niet wordt bijgehouden. In het primair onderwijs is er namelijk voor slechts 40 procent van de leraren een bekwaamheidsdossier; in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs ligt dit percentage rond de 25 procent. Uit recent internationaal vergelijkend onderzoek van de OESO blijkt voorts dat leraren in Nederland zeer zeker wel aan nascholing doen, alleen sluit het aanbod niet goed aan op hun scholingsvraag en ervaren zij de nascholing als vrijblijvend; leraren missen een prikkel om er gericht mee aan de slag te gaan. Het met de Wet BIO beoogde doel – gericht bekwaamheidsonderhoud door alle leraren – is daarmee niet voldoende bereikt. Met dit wetsvoorstel worden de leraren zelf beter in positie gebracht.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de aangenomen motie van het lid Straus c.s., waarin de Tweede Kamer de regering heeft verzocht «de Onderwijscoöperatie te stimuleren om de vereniging op termijn zo in te richten dat individuele leraren lid kunnen worden van de vereniging, het bestuur door hen gekozen wordt en zij zo direct inspraak krijgen op het beleid van de Onderwijscoöperatie». Daar is echter geen termijn of datum aan gekoppeld, constateren deze leden. Deze leden vragen of de regering kan aangeven op welke termijn zij verwacht dat dit gerealiseerd zal zijn?

Binnenkort wordt de betreffende statutenwijziging voorgelegd aan de Algemene Ledenvergadering van de Onderwijscoöperatie. Met de wijziging wordt de Deelnemersvergadering ingesteld, die beslissingsbevoegd is over alle besluiten die het beroep van leraar betreffen, zoals de herregistratiecriteria en de professionele standaard. Alle geregistreerde leraren hebben inspraak in de Deelnemersvergadering en zijn daarvoor verkiesbaar. De Onderwijscoöperatie werkt eraan om de statuten op basis van het ALV besluit nog in december 2016 te wijzigen.

Scholen worden volgens het wetsvoorstel verantwoordelijk gemaakt voor het aanleveren van de basisgegevens voor het register. Bij de implementatie van het lerarenregister wijzigt daarom de levering van personele gegevens (qua inhoud en mogelijk ook qua proces) van de scholen aan DUO. Op welke manier wordt deze wijziging met scholen en softwareleveranciers voorbereid en in hoeverre worden scholen in staat gesteld om deze gegevens te leveren, zo willen de leden van de VVD-fractie weten. De invoering van het lerarenregister en het daarbij benodigde proces van gegevenslevering is onderdeel van het implementatieprogramma. DUO participeert in dat programma en leidt daarbinnen het project Levering Basisgegevens. DUO onderhoudt in dat verband het benodigde contact met scholen en softwareleveranciers, en inventariseert daarbij wat er voor scholen nodig is om de gegevens te leveren. Hierbij wordt aangesloten op het bestaande proces van levering van personele gegevens van scholen aan DUO in het kader van de informatievoorziening ten behoeve van OCW-beleid en -begroting.

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie of de regering zou willen ingaan op de vraag hoe dit wetsvoorstel past in de totstandkoming van de Europese interne markt. Deelt de regering de visie dat in diverse landen diverse beroepsgroepen zeer moeilijk toegankelijk zijn voor nieuwkomers, zo willen deze leden weten. Deze leden vragen of een register, al of niet met statuut, in Nederland zo'n belemmering kan vormen voor leraren uit

een ander EU-land om hier te komen werken? Hoe denkt de regering op dit punt ongewenste effecten te voorkomen, zo willen deze leden weten. Met het wetsvoorstel wordt niet beoogd om belemmeringen te creëren voor leraren uit andere EU-landen. Net als voor elke andere leraar geldt dat zij, als zij voldoen aan de bekwaamheidseisen, in Nederland aan de slag kunnen gaan. In dat verband is ook artikel 24 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties van toepassing, inhoudende dat betreffende leraren zijn vrijgesteld van de inschrijving in het lerarenregister en het registervoorportaal indien de dienstverrichting van het beroep van leraar in Nederland een tijdelijk en incidenteel karakter heeft. Mochten zij zich definitief vestigen in ons land en een structurele betrekking aanvaarden op een school, dan geldt uiteraard dat zij zich net als hun collega's moeten registreren. De regering voorziet op dit punt derhalve geen ongewenste effecten.

Werkervaring is een eis die gesteld wordt in het register, constateren de leden van de SP-fractie. Er wordt hierbij gekeken naar bestaande scholen, omdat het achterliggende idee is dat de schoolbesturen de vaardigheid van de leraar beoordelen, constateren deze leden. Zij merken op dat het ook op andere wijze mogelijk is om in Nederland les te geven. Zij noemen bijvoorbeeld vrijwillige lessen in het Nederlands voor een inburgeringscursus, docenten die bijles geven of cursussen die men als zelfstandige geeft. Waarom is met deze vormen van lesgeven geen rekening gehouden, zo willen deze leden weten.

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen het huidige, vrijwillige register en de criteria die daarbij worden toegepast, en de situatie die ontstaat na invoering van het wetsvoorstel. Op dit moment stelt het reglement van het vrijwillige register dat het voor herregistratie nodig is dat wordt aangetoond dat de leraar beschikt over een minimaal volume aan werkervaring in het onderwijs. Na accordering van het wetsvoorstel wordt aan de beroepsgroep gevraagd om met een voorstel te komen voor de herregistratiecriteria in het verplichte systeem, dat aansluitend wordt opgenomen in een ministeriële regeling. Of dat voorstel ook (eenzelfde minimaal volume aan) relevante werkervaring gaat omvatten, is op dit moment nog niet bekend. Overigens kunnen dan – net zoals dat in de zorgsector bij het BIG-register het geval is – in die gevallen dat de leraar niet bij een bekostigde of erkende school heeft gewerkt, ook daarmee vergelijkbare activiteiten meetellen als relevante werkervaring. Inzet als docent Nederlands bij een inburgeringscursus zou in dat geval ook kunnen gelden als relevante werkervaring.

Kan de regering toelichten waarom zij er niet voor gekozen heeft een wijziging aan te brengen in het gebruik van onbevoegde leraren, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Deze leden vragen of de regering tegen deze achtergrond meent dat het voorliggende wetsvoorstel effectief is? En is de regering van oordeel dat het voorgestelde lerarenregister dan ook geen beroepsregister is, zo willen deze leden weten.

De onderwijswetten geven in specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld voor zij-instromers en bij moeilijk vervulbare vacatures, de mogelijkheid om tijdelijk leraren voor de klas te zetten die nog niet bevoegd zijn. Deze uitzonderingen zijn eerder door de wetgever mogelijk gemaakt; om de expertise van buiten het onderwijs in onder meer het beroepsonderwijs een plek te geven maar ook om in situaties van langdurige vervanging en vacatures lesuitval te voorkomen. De regering heeft er mede op basis van de afspraken daarover in het Nationaal Onderwijsakkoord voor gekozen deze reeds bestaande mogelijkheden niet te wijzigen.

Door het amendement van de leden Rog (CDA) en Grashoff (Groen Links) heeft hierop wel een aanpassing plaatsgevonden. Het is niet meer mogelijk om de tijdelijke periode voort te zetten met eenzelfde benoeming. Daardoor wordt de tijdelijkheid van deze uitzonderingssitu-

aties gezekerd. Voorts dient door het amendement het schoolbestuur de leraar die het betreft in de gelegenheid te stellen alsnog de betreffende bevoegdheid te behalen.

Het wetsvoorstel draagt naar de mening van de regering bij aan het verder reduceren van het onbevoegd lesgeven. Dit omdat er meer zicht ontstaat op de toegestane inzet van nog niet bevoegde leraren voor de klas. Ook wordt door het voorstel de tijdelijkheid van de periode gezekerd en is het schoolbestuur er aan gehouden de leraar in kwestie te faciliteren voor het behalen van de relevante bevoegdheid. Zo ontstaat tevens een beroepsregister, omdat hiermee het onderscheid duidelijk wordt tussen bevoegde en nog niet bevoegde leraren en leraren in het lerarenregister zelf hun bevoegdheid en professionaliseringsactiviteiten kunnen opvoeren. Opname in het lerarenregister is bovendien verbonden aan de structurele verantwoordelijkheid om les te mogen geven, is de regering van mening dat sprake is van een beroepsregister.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat als een leraar tijdelijk wordt ingezet voor onderwijs waarvoor hij nog niet aan de bekwaamheidseisen voldoet, zijn vermelding in het lerarenregister binnen vier jaar niet komt te vervallen. Deze leden vragen of de regering kan toelichten waar deze periode van vier jaar op gebaseerd is. Ook lezen deze leden dat leraren elke vier jaar moeten aantonen dat zij hun bekwaamheid hebben onderhouden om voor herregistratie in aanmerking te komen. Ook omtrent deze termijn van vier jaar ontvangen deze leden graag een toelichting van de regering waarom voor deze termijn is gekozen. Allereerst dient te worden aangegeven dat als een leraar in de school tijdelijk wordt ingezet voor onderwijs waarvoor hij nog niet aan de bekwaamheidseisen voldoet, hij voor dat onderwijs wordt opgenomen in het registervoorportaal. Dat kan gebeuren tijdens de periode dat hij reeds voor het vakgebied waarvoor hij wel bevoegd is, al is gestart met het bijhouden van zijn portfolio. Om die reden is in overleg met de beroepsgroep in de memorie van toelichting opgenomen dat in dergelijke situaties zijn vermelding voor het bevoegde vak in het lerarenregister binnen de gestarte herregistratieperiode van vier jaar niet komt te vervallen. Hij kan die herregistratietermijn dus afronden.

De herregistratietermijn van vier jaar is overeengekomen met onderwijsorganisaties in het Nationaal Onderwijsakkoord en is daarop aansluitend bevestigd in het overleg met de beroepsgroep over het wetsvoorstel. Voor deze periode is gekozen omdat daarmee de actualiteit van het bekwaamheidsonderhoud gegarandeerd blijft.

Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie meer zicht op de wijze waarop de Minister van OCW een representatief geachte beroepsorganisatie van leraren aanwijst.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de beoordeling van de representativiteit van de organisatie die wordt gezien als vertegenwoordiger van de beroepsgroep leraren aan de Minister over te laten. Dit is conform de inhoud van artikel 14 tweede lid onder a van de Wet BIG, dat stelt dat het aan de Minister is om te beoordelen of een organisatie van bijvoorbeeld medisch specialisten als representatief voor de beroepsgroep kan worden beschouwd. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet BIG is destijds opgemerkt dat het niet goed mogelijk is nauwkeurig aan te geven wanneer een bepaalde organisatie als voldoende representatief kan worden beschouwd en wanneer dat niet zo is. Het leggen van een grens zal mede bepaald worden door de gegevenheden in een bepaalde situatie. Mede gelet op het gegeven dat de ontwikkeling van de beroepsgroep leraren de komende periode nog zal doorgaan, is dit beginsel ook in het onderhavige wetsvoorstel gevolgd. Hieronder lichten we toe hoe dit verder wordt ingevuld met het instellen van een adviescommissie.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat zijn de criteria hiervoor? Op basis waarvan wordt de beroepsorganisatie als representatief gezien, zo willen deze leden weten.

Het gaat bij deze representativiteit niet louter om een getalsmatig criterium van lidmaatschap, hoewel ook die factor mee kan spelen bij het aanwijzen van de betreffende organisatie. Van belang is dat de organisatie in kwestie kan garanderen dat alle registerleraren inspraak kunnen hebben bij het komen tot het voorstel voor de herregistratiecriteria en de valideringsregels, en zo mogelijk ook bij het mede bepalen van andere componenten van de professionele keten zoals bekwaamheidseisen en de professionele standaard. Dat uit zich bijvoorbeeld in een statutair verankerde mogelijkheid voor alle geregistreerde leraren tot deelname aan het proces waarlangs de voorstellen tot stand komen (brede consultaties).

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de regering zich inzet om het eigenaarschap van het lerarenregister door de beroepsgroep centraal te maken?

Belangrijke schakel in het proces van het bevorderen van eigenaarschap is ten eerste het instellen van de Deelnemersvergadering waarin alle leraren actief en passief kiesrecht hebben.

Op basis van deze Deelnemersvergadering wordt, ten tweede, voor de eerste fase van herregistratie een adviescommissie ingesteld. De beslissingen over individuele aanvragen tot herregistratie en validering worden gebaseerd op de adviezen van deze commissie. Na deze stap volgt het uitbouwen van de adviescommissie tot een beoordelende instantie. Hiervoor ontwikkelt de adviescommissie zich tot een geaccrediteerde organisatie die voldoet aan de benodigde bestuursrechtelijke normen op het vlak van legitimiteit en zorgvuldigheid van het beoordelingsproces. Indien nodig passen we daarvoor ook de relevante wet- en regelgeving aan.

Ten derde vindt de invoering van het lerarenregister plaats samen met de beroepsgroep. Het programma dat daarvoor is ingericht bestaat uit verschillende, onderling samenhangende projecten die zijn gericht op de implementatie van en communicatie over het register, het inrichten van de registerorganisatie, de ontwikkeling van de relevante informatie-technologie en de levering van de benodigde basisgegevens van leraren. Met deze stappen wordt betrokkenheid van zoveel mogelijk leraren gerealiseerd, hetgeen het eigenaarschap van het lerarenregister zal doen toenemen.

Voorts vernemen de leden van de PvdA-fractie graag welke mogelijkheden de regering ziet om scholingstrajecten die niet aan accreditatie zijn onderworpen op te laten nemen in het lerarenregister. Het voorstel van de beroepsgroep omvat de valideringsregels op grond waarvan het professionaliseringsaanbod wordt beoordeeld. Die regels maken het naar verwachting mogelijk een breed spectrum aan activiteiten te laten meewegen, en niet louter (delen van) volgens de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) geaccrediteerde opleidingen. Uitgangspunt is kortom dat zowel formeel als informeel aanbod (waaronder peer review) in aanmerking komt bij de herregistratie.

Het wetsvoorstel wil leraren voldoende zeggenschap geven over zaken die hun vak raken, zoals de inhoud van de lesstof, merken de leden van de SGP-fractie op. Tegelijk stelt de regering dat leraren moeten werken binnen de onderwijskundige kaders van de school. Hoe moet geduid worden dat de leraar enerzijds zeggenschap krijgt en anderzijds afhankelijk is van de besluiten van anderen, zo willen deze leden weten. Om de verantwoordelijkheid te kunnen dragen die past bij het beroep van leraar heeft de leraar professionele ruimte nodig. Het wetsvoorstel erkent

de zeggenschap die de leraar in zijn beroepsuitoefening nodig heeft. Het gaat daarbij om zeggenschap binnen de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs en de schoolorganisatie en overigens ook binnen de onderwijskundige kaders die zijn vastgesteld. De zeggenschap en professionele ruimte moeten passend zijn voor professionele beroepsuitoefening.

De regering stelt in de behandeling dat er een lerarenberaad moet komen dat spreekt over onderwijskundige kaders, constateren de leden van de SGP-fractie. Is een lerarenberaad noodzakelijk naast de normale structuren zoals teamoverleg binnen scholen en naast de medezeggenschap, waar de leraren reeds advies en instemmingsbevoegdheden hebben, zo vragen deze leden. Tevens vragen deze leden of de regering verwacht dat een extra instemmingsorgaan binnen scholen leidt tot effectiviteit, efficiëntie en versterking van de kwaliteit?

In de memorie van toelichting is verwoord dat de afspraken die leraren en schoolleiding maken over het respecteren van de professionele ruimte (en opnemen in een professioneel statuut), ertoe kunnen leiden dat in een reeds bestaand gremium, bijvoorbeeld een lerarenberaad, bepaalde zaken nadrukkelijker worden geagendeerd voor bespreking. Bijvoorbeeld de aanschaf van een digitale leeromgeving of de invulling van de kennismakingsactiviteiten voor aanstaande brugklassers. Het hoeft dus niet zo te zijn dat er een nieuw orgaan ontstaat; als de leraren vinden dat de normale structuren al goed werken, dan kunnen die worden gehandhaafd. Dit wordt dan opgenomen in het professioneel statuut.

Overigens dient onderscheid te worden gemaakt tussen medezeggenschap en zeggenschap. In de medezeggenschap gaat het om het recht van bijvoorbeeld werknemers om geïnformeerd te worden over en betrokken te worden bij tal van aangelegenheden over het (bestuurlijk) functioneren van de onderwijsinstellingen. Daarmee kunnen zij invloed uitoefenen op de totstandkoming en uitvoering van (beleids)beslissingen. Dat betreft met name aangelegenheden over het (bestuurlijk) functioneren van de onderwijsinstellingen, zoals de organisatie, (arbeids)omstandigheden en de arbeidsrelatie. Bij zeggenschap en de afspraken daarover in het professioneel statuut gaat het over de eigenstandige beslisbevoegdheid van leraren binnen de kaders die door het bevoegd gezag zijn gesteld. De uitkomst van medezeggenschap is daarmee (tevens) één van de kaders waarbinnen de zeggenschap van de leraar plaats kan vinden. Het is zaak dat het bevoegd gezag en de leraren ook dit onderscheid meenemen bij het opstellen van het professioneel statuut.

Het wetsvoorstel bepaalt niet dat een extra instemmingsorgaan moet worden ingesteld. Het respecteren van de zeggenschap van de leraar in en rond de klas verstevigt naar de mening van de regering de positie van de leraar in de school, hetgeen bijdraagt aan kwaliteit.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe dit alles zich verhoudt tot de onlangs aangenomen Wet versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen?

De Wet versterking bestuurskracht realiseert onder meer een aantal nieuwe medezeggenschapsbevoegdheden. Datgene wat het onderhavige wetsvoorstel regelt betreft de zeggenschap van leraren zoals hiervoor geduid. Beide elementen zijn complementair aan elkaar en bevorderen tezamen dat de «checks and balances» op het niveau van de school en het schoolbestuur worden versterkt.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker