

Vergaderjaar 2013–2014

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 172

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2013

In Nederland willen we onderwijs van een hoog niveau voor iedere leerling. Onderwijs verzorgd door leraren en scholen die in staat zijn én het een uitdaging vinden om het beste uit leerlingen te halen. De minister en ik hebben daarom met het onderwijsveld in het kader van het Nationaal Onderwijs Akkoord (NOA) afspraken gemaakt over investeringen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Daarbij staan investeringen in de kwaliteit van de leraar centraal: de leraar is immers de spil van ons onderwijs en in hoge mate bepalend voor de onderwijskwaliteit en de prestaties van leerlingen.

In de Lerarenagenda, die gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer is gestuurd, staat aangegeven hoe wij de kwaliteit van aankomende en zittende leraren op een hoger niveau willen brengen. Om dat niveau te bereiken en te handhaven, is het noodzakelijk dat leraren permanent aan de ontwikkeling van hun bekwaamheid blijven werken en daarbij ondersteund worden door hun school. Hierbij is een cruciale rol weggelegd voor het lerarenregister, zoals ook in het regeerakkoord is afgesproken.

Samen met de beroepsgroep van leraren, de werkgevers en de vakbonden, zullen we ervoor zorgen dat in 2017 alle leraren in het lerarenregister zijn opgenomen. Om vervolgens geregistreerd te blijven, tonen leraren periodiek aan voldoende professionaliseringsactiviteiten (zoals opleidingen, cursussen, trainingen en intervisie) te hebben ondernomen om in hun bekwaamheidsonderhoud te voorzien. In 2017 krijgt het register een wettelijke status en krijgt de registratie een civiel effect: alleen de leraren die zich geregistreerd hebben, mogen onderwijs geven. Hiermee krijgt het beroep van leraar een vergelijkbare status als het beroep van accountant, advocaat en notaris: alleen als je geregistreerd bent en aan je vakbekwaamheid werkt, mag je je beroep uitoefenen. Het register draagt op die manier bij aan het aanzien van de beroepsgroep.

Het geeft de beroepsgroep ook een heldere plaats en sterke positie, want de beroepsgroep bepaalt de kwaliteitsstandaard van het beroep.

Met de doorontwikkeling van het lerarenregister willen we, samen met betrokken partijen, duurzaam borgen dat leraren hun bekwaamheid systematisch bijhouden en ontwikkelen en daarover verantwoording afleggen. Zo kunnen ouders en leerlingen en in het mbo het bedrijfsleven waarvoor wordt opgeleid, erop vertrouwen dat het onderwijs bij die leraren in goede handen is.

In deze brief zet ik, mede namens de minister van OCW, mijn concrete plannen uiteen voor de doorontwikkeling van het register voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Met deze brief kom ik de toezeggingen na uit het Algemeen Overleg Leraren van 27 maart 2013. Verder reageer ik op de moties van de Kamerleden Mohandis en Van Meenen.¹

1. Bevoegdheid en bekwaamheid leraren beter borgen

In 2006 zijn de bekwaamheidseisen waaraan leraren in het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) moeten voldoen, wettelijk vastgelegd. De bekwaamheidseisen omschrijven wat de leraar in huis moet hebben om zijn vak goed uit te oefenen. Door ontwikkelingen binnen en buiten het onderwijs wordt het beroep van leraar complexer: er worden steeds hogere eisen aan leraren gesteld. Daarom vindt periodiek herijking van de bekwaamheidseisen plaats.² Het is belangrijk dat leraren gedurende hun hele loopbaan aan de (veranderende) bekwaamheidseisen voldoen om een goede kwaliteit van de beroepsuitoefening en van het onderwijs te garanderen. Dit kan alleen als alle leraren aan het onderhoud en de ontwikkeling van hun bekwaamheden blijven werken. Vandaar dat in 2006 ook wettelijk is vastgelegd dat onderwijswerkgevers hun leraren daartoe voldoende gelegenheid moeten geven. Voorts zijn werkgevers verplicht om van iedere leraar een bekwaamheidsdossier bij te houden. In dat dossier staat wat leraren hebben gedaan aan bekwaamheidsonderhoud.

Scholen hebben de beschikking over middelen en faciliteiten om te zorgen dat leraren permanent aan hun bekwaamheid kunnen werken en aan de bekwaamheidseisen kunnen blijven voldoen. In de cao's van de sectoren po, vo en mbo staan afspraken over investeringen (in tijd en/of geld) in professionalisering. Bij het bepalen van de hoogte van de lumpsum die scholen ontvangen, is rekening gehouden met middelen die scholen nodig hebben voor scholing van het personeel. Scholen bepalen zelf welk deel van de lumpsum ze als scholingsbudget willen inzetten. Daarnaast zijn in 2006 extra middelen voor professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel beschikbaar gesteld aan scholen in het po en het vo.³ Voorts heeft OCW in het kader van het lerarenbeleid de afgelopen jaren via de bestuursakkoorden met de sectorraden en de Onderwijscoöperatie veel geïnvesteerd in de professionalisering van leraren. In 2012 is het lerarenregister van start gegaan om het systematisch bijhouden en ontwikkelen van de bekwaamheid te bevorderen.

Aan de randvoorwaarden voor het bijhouden en ontwikkelen van de bekwaamheid lijkt dus te worden voldaan. De praktijk laat echter een ander beeld zien, namelijk dat leraren en scholen nog te weinig aandacht

¹ Kamerstuk 27 923, nr. 154 en 163 (gewijzigd).

² Een herijkingsvoorstel van de Onderwijscoöperatie ligt thans bij de Onderwijsraad voor advies.

³ Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs, 2006.

hieraan besteden. Leraren zijn vrij actief met verdere professionalisering, maar het volgen van scholing is vrijblijvend en niet altijd gericht op verbetering van lesgevende vaardigheden.⁴ Vooral de naar het oordeel van de inspectie minder goede leraren hebben geen goed beeld van hun eigen sterke en zwakke punten.⁵ Het ontbreekt leraren door de werkdruk vaak aan tijd, waardoor de vraag rijst of de ruimte die er krachtens cao's voor professionalisering is, altijd wordt benut. Dat leidt ook tot de vraag of het scholingsbudget ook altijd uitgeput wordt. Uit recent onderzoek blijkt dat in het primair onderwijs 40% van de leraren een bekwaamheidsdossier heeft en in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps-onderwijs circa 25%.⁶ Deze gegevens bevestigen resultaten van eerder onderzoek van de Inspectie.⁷ Verder blijken veel scholen nog moeite te hebben met het ontwikkelen en implementeren van een professioneel personeelsbeleid en hebben zowel leraren als scholen onvoldoende inzicht in het scholingsaanbod en de kwaliteit daarvan.⁸ Er hebben zich tot nu toe circa 12.500 van de 250.000 leraren in het po, vo en mbo geregistreerd. Dat is circa 5% van de totale lerarenpopulatie in deze sectoren.

Uit gegevens van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat de meeste leraren weliswaar de basisvaardigheden van het leraarsberoep beheersen, maar dat veel leraren moeite hebben met complexe vaardigheden, zoals opbrengstgericht werken en het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen.⁹ Veel leraren geven ook aan dat ze behoefte hebben aan ondersteuning bij het ontwikkelen van differentiërende vaardigheden.¹⁰ Leraren zijn meer en meer gemotiveerd om zich gedegen na- en bij te scholen, maar ervaren in de praktijk problemen om dit ook daadwerkelijk te doen.¹¹ De bevoegdheid van een aanzienlijk deel van de leraren voldoet nog niet aan de vereisten: volgens de Inspectie wordt in het vo 17% van de lessen gegeven door niet-bevoegde docenten en in het mbo wordt 15% van de leraren (soms) ingezet buiten hun eigen bevoegdheidsgebied.¹²

Ik constateer dat alle inspanningen tot nu toe nog onvoldoende hebben geleid tot de gewenste effecten, namelijk dat alle leraren bevoegd en permanent bekwaam zijn en blijven en daarbij ondersteund worden door hun werkgevers.

Ik constateer ook dat er meer zicht moet komen op wat scholen en leraren nu precies doen aan professionalisering en op de kwaliteit van het scholingsaanbod. Het is dan ook mijn bedoeling om het register in te zetten om de bevoegdheid en bekwaamheid van leraren beter te borgen.

2. Waartoe dient het lerarenregister?

In algemene zin is de functie van een beroepsregister het waarborgen van de kwaliteit en de eer van het beroep. Beroepsregisters zijn er in het bijzonder voor die beroepen die essentieel zijn voor het goed en veilig functioneren van de samenleving. Dat geldt vooral in die gevallen waarin de burger in een kwetsbare en/of afhankelijke positie verkeert ten opzichte van de beroepsbeoefenaar. Het geeft burgers de zekerheid dat de beroepsbeoefenaar gekwalificeerd is voor de uitoefening van zijn beroep. Voorbeelden van zulke beroepsregisters zijn de registers voor advocaten,

⁴ Regioplan, 2012, Onderwijs werkt.

⁵ Inspectie van het onderwijs, 2013, Professionalisering als gerichte opgave.

⁶ Regioplan, 2013, Onderwijs werkt (nog te verschijnen).

⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2011, Het bekwaamheidsdossier in het voortgezet onderwijs.

⁸ SEOR Rotterdam, 2012, Inventarisatie van lacunes in het opleidings- en scholingsaanbod.

⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2013, Onderwijsverslag 2011/2012.

¹⁰ Algemene rekenkamer, 2013, Kunnen basisscholen passend onderwijs aan.

¹¹ Regioplan, 2009, Teaching and learning international survey (TALIS): nationaal rapport.

¹² Inspectie van het Onderwijs, 2012, onderzoek bevoegdheden docenten mbo.

accountants en notarissen. Bij deze beroepen is registratie voorwaardelijk voor de uitoefening van het beroep of het uitvoeren van voorbehouden handelingen en soms voor het voeren van een titel. Het volgen van bij- en nascholing is bij deze beroepen een voorwaarde voor herregistratie. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat alleen door het regelmatig volgen van bij- en nascholing de beroepsbeoefenaar zijn kwaliteit op peil kan houden.

De inhoudelijke ontwikkeling van alle hierboven genoemde beroepsregisters is vanuit de beroepsgroep zelf gebeurd. De overheid heeft deze registers een wettelijke status gegeven vanwege het grote maatschappelijke belang dat met de kwaliteit van de beroepsgroep gemoeid is.

Dit grote maatschappelijke belang geldt ook voor de onderwijssector. Leraren werken immers met kinderen en hebben een grote verantwoordelijkheid voor de toekomst van hun leerlingen. Zij bepalen in belangrijke mate de slaagkansen van hun leerlingen in het vervolgonderwijs, op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Hun kwaliteit moet dan ook boven iedere twijfel verheven zijn. Net zoals wij van een verpleegkundige verwachten dat hij weet hoe hij moet injecteren of van een advocaat hoe hij een contract moet opstellen, verwachten we van een leraar dat hij weet hoe hij les moet geven om het beste uit zijn leerlingen te halen. Vanwege het maatschappelijk belang van het borgen van de kwaliteit van de leraar, wil ik daarom het lerarenregister wettelijk verankeren. Dit is ook zo met partijen in het NOA afgesproken.

Het geven van een wettelijke status aan het lerarenregister garandeert op zichzelf niet dat leraren permanent bekwaam zullen zijn. Een register is immers in essentie alleen een registratiesysteem. Om effect te hebben op de kwaliteit van leraren, dient het register ook op een goede manier te worden gebruikt, met name in het (ontwikkelings)gesprek tussen leraar en leidinggevende. Hiervoor zijn sluitende afspraken met de beroepsgroep en de werkgevers nodig, zoals ook in andere sectoren met een beroepsregister het geval is. Dit betreft onder andere afspraken over de registratie zelf en over de civiele effecten van het niet-geregistreerd zijn, evenals afspraken over onderhoud en ontwikkeling van de bekwaamheid. In het NOA is afgesproken dat in de cao wordt vastgelegd wat het niet-geregistreerd zijn voor de arbeidsrelatie betekent.

Door de combinatie van wettelijke verankering van het lerarenregister en sluitende afspraken over het beheer en het gebruik ervan, zal het lerarenregister een cruciale bijdrage gaan leveren aan de kwaliteit van de leraren en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs. Het lerarenregister werkt daarbij zowel richting de geregistreerde leraar als richting de werkgever. In de eerste plaats is het register een stimulans voor de leraar en de werkgever om de ruimte en mogelijkheden voor professionalisering in de CAO te benutten. De leraar moet immers voldoende aan professionalisering doen om zich te kunnen (her)registreren. In de tweede plaats is het register een stimulans voor de leraar om daadwerkelijk blijvend te investeren in zijn bekwaamheid. Als hij die investering niet doet, komt hij na 2017 niet voor herregistratie in aanmerking. Professionalisering is dus zowel een recht als een plicht.

3. Route naar 2017

Voor de doorontwikkeling van het lerarenregister is in het NOA afgesproken de bottom-up benadering die is ingezet bij het bestuursakkoord 2012–2015 met de Onderwijscoöperatie voort te zetten. Het is immers belangrijk dat leraren en scholen zich betrokken voelen bij het

register en intrinsiek gemotiveerd zijn om met het register te werken om de beroepskwaliteit te verbeteren.

Met betrokken partijen is in het NOA afgesproken dat tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving de vrijwillige inschrijving in het register onverminderd zal doorgaan. Het is de ambitie om alle leraren zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2017, in het register op te nemen. In de komende periode zal ik met de beroepsgroep, de sectorraden en de vakbonden werken aan het verhogen van het aantal inschrijvingen. Voorts zal ik met deze partijen ervoor zorgdragen dat het register gebruikt wordt in het kader van het personeelsbeleid en het scholingsbeleid van scholen. Alleen wanneer de beroepsgroep het belang van het register in de dagelijkse schoolpraktijk ervaart, kan registratie immers een goede bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs en aan de status van het register.

In 2017 start voor alle leraren de eerste periode van vier jaar waarna herregistratie moet plaatsvinden. Om dit te realiseren, zal de komende jaren gebruik worden gemaakt van het werk dat tot nu toe aan het lerarenregister is verricht. Dit heeft onder meer geresulteerd in registerleerbaar.nl en de werkwijze van de beroepsgroep voor het beheer van het register. Op deze wijze worden de investeringen in het register van de afgelopen jaren maximaal benut.

In het NOA is voorts afgesproken dat leraren voldoende mogelijkheden krijgen om continu aan hun professionele ontwikkeling te werken. Vanaf 2015 zullen leraren geld, tijd en ruimte hebben om hun bekwaamheid bij te houden en te ontwikkelen. Daartoe zullen, voor zover dit nog niet het geval is, in de cao's concrete afspraken worden gemaakt over de tijd en faciliteiten die leraren krijgen voor het bijhouden en ontwikkelen van de bekwaamheid.

Om aan hun bekwaamheid te werken, dienen leraren ook de beschikking te hebben over een adequaat scholingsaanbod. Het nascholingsaanbod wordt door de beroepsgroep en andere deskundigen na overleg met het afnemend veld gevalideerd en de kwaliteit van het aanbod wordt vanuit de beroepsgroep en andere deskundigen geborgd. Met de Onderwijscoöperatie en de onderwijswerkgevers worden nadere afspraken gemaakt om de totstandkoming van een geaccrediteerd aanbod te bespoedigen.

Om deze doelstellingen te bereiken, ga ik een programma inrichten waarvan de twee hoofdelementen hieronder worden beschreven. Bij de uitvoering van dit programma betrek ik de eerder genoemde belanghebbenden.

1. Stimuleren inschrijving in het register

In het NOA is afgesproken dat werkgevers en werknemers in het po, vo en mbo deelname aan het register stimuleren.¹³ Werkgevers doen dit door in hun personeelsbeleid de deelname aan het register actief te stimuleren, bijvoorbeeld door in functioneringsgesprekken op het belang van registratie te wijzen of door registratie als voorwaarde te stellen voor het maken van individuele scholingsafspraken. Ook kunnen scholen in personeelsadvertenties en bij werving van nieuwe leraren registratie als voorwaarde stellen. Dit draagt bij aan de status van het register als kwaliteitskeurmerk voor leraren. Van mijn kant wil ik inschrijving

¹³ Aangezien aan registratie verplichtingen voor de geregistreerde zijn verbonden, vindt opname in het register uitsluitend op initiatief van de leraar zelf plaats.

stimuleren door bijvoorbeeld alleen geregistreerde leraren in aanmerking te laten komen voor een lerarenbeurs.

Om het aantal registraties sterk te verhogen, is daarnaast een intensieve en langdurige communicatiecampagne nodig. Ik zal de beroepsorganisatie en de werkgevers ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van zo'n campagne. Deze campagne gaat in 2014 van start en blijft doorlopen tot 2017. De campagne zal zich niet alleen richten op zittende leraren en scholen, maar ook op aankomende leraren en de lerarenopleidingen.

2. Pilots gericht op gebruik register in het personeelsbeleid

Zoals hiervoor is aangegeven, is een goed register wel een noodzakelijke, maar op zichzelf niet afdoende voorwaarde om te zorgen dat leraren bevoegd en permanent bekwaam zullen zijn. Niet alleen de circa 250.000 leraren in het po, vo en mbo gaan met het register aan de slag, ook de circa 8.000 onderwijsinstellingen in deze sectoren. De werkgevers stimuleren deelname aan het register door het een plaats en functie te geven binnen het personeelsbeleid. Daarom wordt momenteel al een aantal pilots uitgevoerd in po, vo en mbo. Die pilots geven zicht op hoe het register onderdeel kan worden van de personeelsgesprekken tussen leraren en leidinggevenden. Daarbij zal worden onderzocht of en in hoeverre het register inzicht kan bieden in de voortgang van de professionele ontwikkeling van leraren en of die voortgang in overeenstemming is met afspraken die daarover zijn gemaakt in de personeelsgesprekken. Ook gaan de pilots inzicht geven in de aanpassingen die het register nodig heeft om de toegevoegde waarde ervan in die gesprekken te verbeteren. Daarbij worden ook sectorspecifieke aspecten betrokken, zoals het functioneren in teams in het mbo. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheden voor registratie van meer informele vormen van professionele ontwikkeling (zoals peer review).

Over de uitvoering van de pilots zijn afspraken gemaakt tussen de sectorraden en de Onderwijscoöperatie. Ik streef ernaar om het aantal pilots komend jaar uit te breiden. Ik ga daarover in overleg met de Onderwijscoöperatie en de sectorraden. Voor de extra pilots stel ik middelen beschikbaar. De resultaten van de pilots zullen regelmatig en in verschillende vormen met leraren en instellingen worden gedeeld als onderdeel van de communicatiecampagne.

Tussenstand in 2015

In 2015 kijk ik of we op koers liggen. Op koers wil zeggen dat minstens 40% van de leraren in po, vo en mbo (in totaal 100.000 leraren) is geregistreerd. Wanneer voor 2017 meer dan de helft van de leraren zich heeft geregistreerd, wordt het register «algemeen verbindend» verklaard. Dit betekent dat werkgevers verplicht worden alleen geregistreerde leraren voor de klas te zetten; dit betekent dan ook automatisch dat de leraren die zich nog niet geregistreerd hebben, dit alsnog zouden moeten doen. De wettelijke verankering per 1 januari 2017 vormt dan het logische sluitstuk van een proces dat met de introductie van het huidige vrijwillige register in 2012 in gang is gezet.

Mocht in 2015 blijken dat we onvoldoende op koers liggen, dan zal ik nadere maatregelen nemen om de doelstelling – registratie van alle leraren per 1 januari 2017 – te realiseren. Hierbij kan worden gedacht aan het intensiveren van de communicatie en het ondersteunen van de implementatie of aan aangescherpte regelgeving betreffende deelname aan het register.

4. Welke leraren gaan zich registreren?

Ik ga ervan uit dat op 1 januari 2017 – conform het regeerakkoord en de afspraken in het NOA – alle leraren in het po, vo en mbo in het lerarenregister staan. Het register is naar mijn mening van toepassing op iedereen die op grond van de sectorwetten als leraar benoemd is of wil worden. Hieronder vallen zowel bevoegde leraren als on(der)bevoegde leraren die tijdelijk benoembaar zijn en wettelijk verplicht zijn binnen afzienbare tijd hun bevoegdheid te behalen. Door de registratie niet alleen te beperken tot bevoegde leraren, zoals nu het geval is, wil ik het onbevoegd lesgeven terugdringen.¹⁴ De registratie is geen inperking van de mogelijkheden om leraar te worden – de benoembaarheidseisen worden niet gewijzigd – maar vraagt slechts van diegenen die als leraar werken, dat zij aan bekwaamheidsontwikkeling doen.

In het register worden bevoegde leraren geregistreerd. Daarnaast is het mijn inzet te komen tot een aspirant-register waarin leraren die wel benoembaar, maar nog niet bevoegd zijn, worden opgenomen. Het gaat dan onder meer om de leraren die nog geen bevoegdheid hebben, maar vanwege hun benoeming in opleiding zijn om hun bevoegdheid te halen, de leraren die in urgente situaties (om lesuitval te voorkomen) zijn benoemd¹⁵ en de leraren met een geschiktheidsverklaring.¹⁶

Bovenstaande vergt een aanpassing van het bestaande register en de (her)registratie-eisen. Ik ga daarover in overleg met de Onderwijscoöperatie. Bij de uitwerking van het bovenstaande komen ook vragen aan de orde over hoe bevoegde leraren die een vak geven waarvoor zij niet bevoegd zijn en leraren die vakoverstijgend onderwijs geven, in het register komen te staan en wat dat betekent voor hun bekwaamheidsonderhoud. In alle gevallen geldt dat wanneer op het moment van herregistratie niet aan de eisen wordt voldaan, de registratie vervalt.

Het registreren van alle leraren, dus ook de leraren die nog onbevoegd zijn, is noodzakelijk om goed zicht te krijgen op de problematiek van het onbevoegd lesgeven en te kunnen sturen op het terugdringen daarvan. Immers: alleen als ook de onbevoegde leraren zich geregistreerd hebben, kan worden nagegaan of zij zich aan de wettelijke termijnen voor het behalen van de bevoegdheid houden. Het uitgangspunt is en blijft dat er bevoegde leraren voor de klas staan. Daarom kies ik ervoor dat alleen bevoegde leraren als geregistreerd zichtbaar zijn. On(der)bevoegde leraren die zich in het aspirant-register registreren, worden pas zichtbaar als geregistreerd leraar op het moment dat zij hun bevoegdheid behaald hebben. In technische zin betekent dit dat er een afzonderlijk bestand (in een voorportaal van het register) wordt bijgehouden van leraren die nog niet over een passende bevoegdheid beschikken. Ook leraren die geregistreerd waren, maar (nog) onvoldoende aan bekwaamheidsonderhoud hebben gedaan worden in dit bestand opgenomen. Dit bestand is bestemd voor de werkgevers van deze leraren. Zij hebben dan een actueel overzicht van welke leraren geregistreerd zijn en kunnen dat ook gebruiken in de verantwoording richting de inspectie en als input voor hun personeelsbeleid. Naast de registratie door de leraar moet er aandacht zijn voor de rol van de werkgever in het ondersteunen en stimuleren van het behalen van de bevoegdheid door zijn personeel.

¹⁴ Dit najaar voert de Inspectie een inventariserend onderzoek naar onbevoegdheid uit. Op basis hiervan zal eind 2013 een representatief beeld beschikbaar zijn van onbevoegd lesgeven in het VO.

¹⁵ Op grond van art. 33 lid 3 WVO.

¹⁶ Op grond van art. 4.2.4 WEB.

Alleen via een sluitende registratie van alle leraren is een gezamenlijke aanpak van onbevoegdheid mogelijk.

Werkgevers stellen de leraren die nog niet over een bevoegdheid beschikken met tijd en geld in staat om alsnog hun bevoegdheid te halen, zo is in het NOA vastgelegd. Leraren die nog geen bevoegdheid hebben en niet binnen de wettelijk vastgelegde termijnen hun bevoegdheid hebben behaald, worden uit het register verwijderd. Hetzelfde geldt uiteraard voor bevoegde leraren die niet aan de criteria voor herregistratie hebben voldaan. Zoals in het NOA is afgesproken, worden de gevolgen voor de arbeidsrelatie van het niet (meer) geregistreerd zijn, vastgelegd in de cao. Daarnaast zal ik wettelijk vast laten leggen dat iedereen die als leraar werkt in het po, vo en mbo, vanaf 1 januari 2017 geregistreerd moet zijn en verplicht is aan zijn bekwaamheidsonderhoud en -ontwikkeling te werken. In de wet laat ik voorts opnemen dat vanaf genoemde datum werkgevers alleen nog leraren mogen inzetten die geregistreerd zijn. Zoals ik reeds heb aangegeven is het mijn ambitie dat slechts geregistreerde leraren onderwijs mogen geven. Hiermee pak ik ook het on(der-)bevoegd lesgeven aan.

De Inspectie ziet erop toe dat de inzet door de werkgever van de tijdelijk benoemde onbevoegde leraren ook daadwerkelijk tijdelijk is en dat zij in staat gesteld worden om hun bevoegdheid tijdig te behalen. De Inspectie gaat er daarnaast vanaf 2017 op toezien dat werkgevers alleen geregistreerde leraren laten lesgeven en spreekt scholen en schoolbesturen aan op de naleving van deze wettelijke verplichting. Daartoe krijgt de inspectie op schoolniveau inzicht in welke leraren geregistreerd zijn. De werkgever krijgt ook zicht op welke leraren geregistreerd zijn, zodat dit benut kan worden voor het personeelsbeleid en de personeelsgesprekken. Dat maakt het bijhouden van een bekwaamheidsdossier naar verwachting overbodig. Ik zal bezien of de wettelijke bepaling over het bijhouden van de bekwaamheidsdossiers door de werkgever kan worden ingetrokken zodra de nieuwe wetgeving op 1 januari 2017 van kracht wordt.

5. De herregistratie

De kern van de werking van het register is dat leraren zich periodiek herregistreren. Daarmee toont de leraar aan dat hij zijn bekwaamheid heeft onderhouden. Zodoende zijn de (her)registratiecriteria een essentieel onderdeel van het beroepsregister. Deze worden opgesteld door de beroepsorganisatie.

In de herregistratiecriteria wordt in elk geval aangegeven hoeveel uren aan professionaliseringsactiviteiten moeten zijn besteed in de herregistratieperiode. Daarbij kan worden aangegeven hoe die activiteiten moeten zijn verdeeld over bekwaamheidsgebieden (vakinhoud, vakdidactiek en/of pedagogiek) en professionaliseringsvormen (bijvoorbeeld formele of informele leeractiviteiten, bestuurswerkzaamheden). Bij de toepassing van die eisen zal de beroepsorganisatie professionaliseringsactiviteiten beoordelen op criteria als:

- in welke mate de activiteit meetelt;
- of de kwaliteit van die activiteit voldoende is om «mee te tellen» voor de herregistratie;
- of de inhoud van de activiteit relevant is voor de beroepsuitoefening van de betrokken leraar.

In het geval van het lerarenregister acht ik het van groot belang dat de beroepsorganisatie de werkgevers betreft bij de totstandkoming van de (her)registratiecriteria. Dit vanwege de verantwoordelijkheid van de werkgevers voor de kwaliteit van het personeel. De wijze waarop

werkgevers betrokken worden bij het formuleren van de (her)registratiecriteria zal op dezelfde wijze gebeuren als nu het geval is voor de bekwaamheidseisen. Wettelijk is vastgelegd dat de beroepsorganisatie aan OCW een voorstel doet voor de bekwaamheidseisen en dat dit voorstel steun moet genieten van onder andere de sectororganisaties die de scholen vertegenwoordigen. Voor de (her)registratiecriteria zal dus gelden dat uit een voorstel van de beroepsorganisatie moet blijken, in hoeverre dat voorstel mede steun geniet van een vertegenwoordiging van bevoegde gezagsorganen.

6. Het beheer van het lerarenregister

Het lerarenregister wordt beheerd door de Onderwijscoöperatie. Daarover zijn afspraken gemaakt in het met de Onderwijscoöperatie gesloten Bestuursakkoord 2012–2015. Ik zal met de Onderwijscoöperatie verkennen hoe het register en het beheer daarvan wettelijk kunnen worden verankerd in 2017 en wat dat betekent voor de beroepsorganisatie die het register beheert.

Het beheer van het register door de beroepsorganisatie heeft met name betrekking op de volgende twee aspecten. In de eerste plaats het inhoudelijk beheer: het ontwikkelen en toepassen van (her)registratiecriteria. In de tweede plaats het technische en administratieve beheer: de inrichting en organisatie van de uitvoeringsprocessen. Voor wat betreft het technische en administratieve beheer van het register, heb ik met de Onderwijscoöperatie afgesproken dat de technische infrastructuur van het huidige register in opdracht van OCW wordt beheerd door een overheidsorganisatie (in dit geval CIBG). De inhoudelijke functionaliteit van het register wordt, net als de (her)registratiecriteria, door de beroepsgroep bepaald. Dat zal wat mij betreft bij het wettelijk verankerde register niet anders zijn.

Voor het inhoudelijk beheer van het vanaf 2017 wettelijk verankerde lerarenregister gelden wat mij betreft de volgende uitgangspunten:

1. Conform de afspraken in het NOA moet zijn gewaarborgd dat alle leraren die zijn ingeschreven in het lerarenregister, op een gelijkwaardige manier invloed uitoefenen op het beheer van het register, zodat sprake is van een register van, voor en door leraren;
2. De (her)registratie-eisen dienen zodanig te zijn dat de kwaliteit van de leraren daarmee duurzaam geborgd wordt. Verder dienen deze criteria enerzijds voldoende stabiel te zijn, zodat leraren weten waar ze aan toe zijn en anderzijds voldoende flexibel, zodat ze aangepast kunnen worden aan de veranderende eisen aan het beroep;
3. De kwaliteit en continuïteit van het inhoudelijk beheer van het register moeten zijn gewaarborgd, zodat het register de uitstraling en het vertrouwen geniet dat hoort bij een kwaliteitsregister.

Voor de inrichting van de beroepsorganisatie die het wettelijk verankerde register gaat beheren, zijn op hoofdlijnen de volgende drie modellen mogelijk:

- a. de privaatrechtelijke beroepsorganisatie;
- b. de privaatrechtelijke beroepsorganisatie die aan nader bepaalde wettelijke vereisten voldoet, en
- c. de publiekrechtelijke beroepsorganisatie.

Ad a) De privaatrechtelijke beroepsorganisatie

In het eerste model wordt een privaatrechtelijke beroepsorganisatie in de wet aangewezen als beheerder van het wettelijk verankerde register, zonder verder nadere eisen aan de beroepsorganisatie te stellen. De beroepsorganisatie bepaalt zelf welke invloed de individuele leraren

hebben. Bij dit model is dus niet gewaarborgd dat alle leraren op een gelijkwaardige manier invloed uitoefenen. De (her)registratiecriteria worden eveneens geheel door de beroepsorganisatie bepaald: andere betrokken partijen hebben geen invloed op de wijze waarop de kwaliteit van de leraren duurzaam wordt geborgd.

Ad b) De privaatrechtelijke beroepsorganisatie die aan nader bepaalde wettelijke vereisten voldoet

In dit model is sprake van een privaatrechtelijke beroepsorganisatie waaraan nadere wettelijke eisen worden gesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beheer van het kwaliteitsregister voor de jeugdzorg. Zo kunnen voorwaarden worden gesteld aan de rechtsvorm, het doel, de taken en de bevoegdheden van de beroepsorganisatie. Bij dit model worden de door de beroepsorganisatie voorgestelde (her)registratiecriteria bij AMvB vastgelegd. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat de kwaliteit van de leraren duurzaam wordt geborgd. Dit model geeft verder meer zekerheid over de continuïteit en kwaliteit van het inhoudelijk beheer van het register en biedt de mogelijkheid om wettelijk vast te leggen op welke wijze de invloed van alle leraren wordt geborgd.

Ad c) De publiekrechtelijke beroepsorganisatie

In dit model is sprake van een door de overheid in te richten publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Bij een publiekrechtelijke beroepsorganisatie volgt de rechtsvorm (openbaar lichaam) uit artikel 134 van de Grondwet en ontstaat bij wet een organisatie met verordenende bevoegdheid en een controlerend en vertegenwoordigend orgaan vanuit de volledige beroepsgroep. Dit is het geval bij de beroepsorganisaties van bijvoorbeeld advocaten, notarissen en accountants.

Bij dit model is iedere geregistreerde beroepsbeoefenaar lid van de beroepsorganisatie. Daarmee wordt gewaarborgd dat iedere beroepsbeoefenaar op een gelijkwaardige manier invloed kan uitoefenen op het beheer van het register. Bij dit model worden de (her)registratiecriteria door de beroepsorganisatie zelf bepaald: deze worden niet bij AMvB vastgelegd. Immers, de beroepsorganisatie heeft zelf een verordenende bevoegdheid en draagt zelf zorg voor de continuïteit en kwaliteit van het inhoudelijk beheer van het register.

De ervaring bij beroepsgroepen als advocaten en accountants leert dat dit model het sluitstuk is van een langdurig ontwikkelingsproces. De vraag is of zo'n model voor leraren realiseerbaar is vóór 2017.

Zoals hiervoor aangegeven, zal ik met de Onderwijscoöperatie overleg voeren over de wijze waarop het lerarenregister het beste wettelijk kan worden verankerd en welk model daarbij het beste aansluit. Daarbij zal ik rekening houden met de uitgangspunten van het zelfstandigingsbeleid van het kabinet. De uiteindelijke keuze zal zijn beslag krijgen in de wetgeving die ik in 2015 aan uw Kamer wil aanbieden.

7. Financiering van het register

Voor de ontwikkeling, het beheer en de implementatie van het register wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande afspraken met de Onderwijscoöperatie en de sectorraden over de professionaliseringstrajecten. De inschatting is dat de kosten (jaarlijks circa € 3,5 mln.) voor de doorontwikkeling en implementatie van het vrijwillige naar het wettelijk verankerde register uit de bestaande budgetten voor professionalisering kunnen worden gedekt. Ik ga in overleg met de beroepsgroep bezien of de kosten voor het beheer van het register en de kosten voor de beroepsorganisatie vanaf 2017 door de beroepsgroep zelf kunnen worden opgebracht door middel van een jaarlijkse bijdrage van ingeschreven leraren.

8. Tijdsplanning

Ik streef er naar het wetsvoorstel over het lerarenregister in 2015 in te dienen, zodat het wetgevingstraject uiterlijk in 2016 kan worden afgerond. De wet kan dan op 1 januari 2017 in werking treden. Daarnaast moet in de periode tot 2017 het bestaande uitvoeringsapparaat worden ingericht op de wetgeving. Zoals gezegd, ga ik hierover de komende periode in overleg met de Onderwijscoöperatie. Het ontwerp voor het beheer van het register en de inrichting van de beroepsorganisatie wil ik in 2015 gereed hebben. In 2016 kan gewerkt worden aan de realisatie hiervan. Het bovenstaande is mijn reactie op de motie van het Tweede Kamerlid Van Meenen.

9. Andere beroepsregisters in het onderwijs

Ik concentreer mij de komende periode op de doorontwikkeling en groei van het register voor de leraren in po, vo en mbo. Ik vind dat het in deze sectoren van essentieel belang is dat de kwaliteit van de leraren nu snel beter wordt geborgd.

Maar in het onderwijs wordt ook aan andere registers gewerkt en worden mogelijkheden voor andere registers verkend. In het po zijn inmiddels door werkgevers en werknemers afspraken gemaakt over een schoolleidersregister. In het vo wordt nagedacht over registratie van schoolleiders. In het mbo speelt die discussie ook. Ik volg die ontwikkelingen en faciliteer ze waar nodig. Mogelijk ontstaat op langere termijn, als er meerdere registers zijn ontstaan en doorontwikkeld, een breder beroepsregister voor het onderwijs met aparte kamers. Ik stuur daar nu echter nog niet op.

Een uitzondering maak ik voor de instructeurs in het mbo. In het NOA is afgesproken dat deze, als zij aan de op te stellen kwalificatie-eisen (kunnen) voldoen, in een aparte «kamer» in het register opgenomen zullen worden. Daarbij zal worden gezien hoe gebruik kan worden gemaakt van de voor het lerarenregister ontwikkelde technische infrastructuur. Hoe dit het beste gerealiseerd kan worden, zal ik in overleg met de beroepsgroep en werkgevers in het mbo nader uitwerken.

Het lid Mohandis heeft in zijn motie gevraagd het lerarenregister ook voor het hoger onderwijs te verplichten en daarover aan de Kamer te rapporteren. Naar aanleiding van deze motie heb ik laten verkennen wat de mogelijke overwegingen zijn ten aanzien van verplichte registratie van docenten in het hoger onderwijs.

In het hoger onderwijs zijn met de instellingen prestatieafspraken gemaakt, waaronder afspraken over de versterking van de kwaliteit van het personeel. In dat kader hebben universitaire instellingen de ambitie dat iedere leraar over een basiskwalificatie onderwijs (BKO) of seniorkwalificatie onderwijs (SKO) beschikt. In het Hoofdlijnenakkoord is de afspraak gemaakt dat ook voor docenten in het hbo een basiskwalificatie wordt ontwikkeld. In het hbo is de ambitie om het aantal docenten met een opleiding op master of PhD-niveau aanzienlijk te verhogen. Daarnaast zijn in de cao-hbo vergaande afspraken gemaakt over professionalisering van docenten en de wederzijdse verplichtingen van werkgever en werknemer daarbij. Uitbreiding van dit geheel aan initiatieven en maatregelen met verplichte registratie wordt daarom – zo blijkt uit de verkenning – door de sector hoger onderwijs nu niet opportuun geacht. Ik heb begrip voor dit standpunt. We richten ons dus eerst op het po, vo en mbo.

Er is echter sprake van één uitzondering: voor de lerarenopleiders bestaat al een register, dat door de vereniging van lerarenopleiders (VELON) is ontwikkeld. Hier is nu zo'n 20% van de lerarenopleiders in geregistreerd. Lerarenopleiders, zowel degenen die verbonden zijn aan de lerarenopleidingen als degenen die verbonden zijn aan de opleidingsscholen in po, vo en mbo, zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de toekomstige leraren. Om die reden vind ik dat voor deze groep docenten in het hoger onderwijs zeker moet gelden dat zij via registratie aantonen dat zij aan hun bekwaamheid werken. VELON onderzoekt in 2013 hoe zijn register zich in de periode 2014 t/m 2017 kan ontwikkelen tot een breed gedragen en toegankelijk beroepsregister. Het beroepsregister staat dan per 2017 voor de kwaliteit en professionele ontwikkeling van alle lerarenopleiders. VELON stemt hierover af met de overlegorganen van de directeurs van lerarenopleidingen: LOBO, WOSO, ADEF en ICL. Ook de VSNU en de Vereniging Hogescholen noemen de registratie van lerarenopleiders als een van hun doelstellingen in hun agenda. Ik subsidieer de verdere ontwikkeling van dit register, zonder dat het overigens een wettelijk verplicht register wordt.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker