

Vergaderjaar 2018–2019

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 360

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2019

In het Algemeen Overleg Leraren op donderdag 24 januari 2019 (Kamerstuk 27 923, nr. 356) heeft uw Kamer gevraagd om een uitgebreide beleidsreactie op het advies van de heer Rinnooy Kan, *Verkenning Leraren*, dat u in november 2018 is aangeboden. De algemene lijn van dit advies, inclusief een reactie op hoofdlijnen, heb ik in de brief van 16 januari met u gedeeld.¹ In deze brief zal ik hier dieper op ingaan.

De aanleiding voor de verkenning van de heer Rinnooy Kan is u reeds bekend. Het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) stelt dat een lerarenregister van, voor en door leraren moet zijn. Ofschoon het register een publiekrechtelijk instrument is, behoort het eigenaarschap, de zeggenschap over de inhoud, bij de leraar zelf te liggen. De beroepsgroep is echter zeer verdeeld. Er is geen sprake van een representatieve organisatie van de beroepsgroep of een door leraren zelf vormgegeven vertegenwoordiging die eisen stelt aan de uitoefening van het beroep en zich kan uitspreken over beroepsethiek en scholing. En een natuurlijk vertrekpunt om tot een dergelijke organisatie te komen, ontbreekt.

Rinnooy Kan heeft op mijn verzoek de maanden na de zomer van 2018 met betrokken partijen in het onderwijsveld gesproken, en hen gevraagd wat er is misgegaan, hoe we verder kunnen en wat de eigen rol daarin zou kunnen zijn. Zijn algemene constatering op basis van deze gesprekken is dat leraren zich te weinig betrokken hebben gevoeld bij het (leraren-)beleid, de wet en het register. Ook de Onderwijscoöperatie (hierna: OC) heeft nooit zijn belofte kunnen waarmaken om van, voor en door alle leraren te zijn. Het rapport over het functioneren van de OC bevestigt dit en laat zien hoe ingewikkeld beroepsgroepvorming in het onderwijs is.²

¹ Kamerstuk 27 923, nr. 345

² Bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 343

Hoe komen tot een beroepsgroeporganisatie voor leraren?

De heer Rinnooy Kan benadrukt in zijn advies het belang van een sterke nationale beroepsorganisatie van leraren met breed draagvlak. Leraren verdienen een stevige positie. Voor de professionele ontwikkeling van het vak, om meer invloed te kunnen uitoefenen, om hun belangen beter te kunnen behartigen en het imago van het beroep te verbeteren. Deze positie wordt pas echt verworven als er sprake is van een krachtige en zelfbewuste beroepsgroep die, binnen de context van de school, in hoge mate zelf de inhoud van het beroep stuurt en bepaalt.

«De kunst zal zijn om een frisse start te maken en leraren in de gelegenheid te stellen om zichzelf van onderop te organiseren.»

Hoe komen we dan tot een dergelijke beroepsgroeporganisatie? Het advies van de heer Rinnooy Kan geeft twee punten mee: een frisse start van onderop, en langs de lijnen van professionele ontwikkeling. Hij adviseert om leraren te binden op hun liefde voor hun vak en hun intrinsieke motivatie om zich daarin te ontwikkelen. Ook dient de overheid beroepsgroepvorming vooral niet van bovenaf te regisseren. Er moet geen blauwdruk worden opgelegd, maar juist ruimte worden gegeven voor maatwerk en een beweging van onderop. Leraren zelf moeten het voortouw nemen, de overheid kan en mag hierin enkel faciliterend optreden.

Logischerwijs nemen leraren hun professionele ontwikkeling als vertrekpunt. Dit betekent dat er, zo stelt de heer Rinnooy Kan in zijn advies, verschillende organisaties kunnen ontstaan die samen de beroepsgroep representeren. Een leraar van groep 3 op de basisschool heeft immers andere ontwikkelwensen dan een vakdocente op het mbo. En ook binnen de sectoren zijn de ontwikkelbehoeften verschillend. Deze ruimte voor verschil moet er zijn. Het advies bevat een aantal suggesties voor lijnen waarlangs leraren zich kunnen organiseren, maar laat dit uiteindelijk vrij. Het is aan de leraren om dit in te vullen. Wel wordt het belang van kruisbestuiving tussen de mogelijke organisaties benadrukt; die onderlinge verbinding heeft meerwaarde en draagt bij aan de professionele ontwikkeling van een ieder.

Ik volg hierin het advies op en geef leraren de ruimte om met een beroepsorganisatie aan de slag te gaan, zonder voorwaarden of blauwdruk. Ik kies er wel voor om, in de geest van het advies, het initiatief voor beroepsgroepvorming bij de leraren zelf te laten, en zal daarom nu niet zelf, zoals de heer Rinnooy Kan adviseerde, informateurs aanstellen om met een plan van aanpak te komen. Ik hoop van harte dat leraren zelf deze handschoen oppakken. Gelukkig zijn er veel voorbeelden van dat leraren elkaar vinden als zij dit nodig achten en dan samen veel voor elkaar weten te krijgen. Ik wil hen oproepen zich hiervoor sterk te maken.

Punt van aandacht hierbij betreft het mandaat van een dergelijke organisatie. Want wanneer kan en mag een organisatie namens «de leraar» spreken? De Onderwijsraad zegt hierover in een advies uit 2015 dat het niet de Minister dient te zijn die de adviserende beroepsgroep representatief moet achten voor de leraren, maar dat het de beroepsgroep zelf moet zijn die betreffende organisatie representatief acht en vertrouwen heeft in de (vakinhoudelijke) expertise.³ Terecht constateert de Onderwijsraad dat de situatie in het onderwijs niet goed te vergelijken is met die in bijvoorbeeld de gezondheidszorg of de advocatuur, waar de

³ Advies Wetsvoorstel Lerarenregister (Kamerstuk 34 458), Onderwijsraad 24 april 2015.

beroepsorganisaties een heel duidelijke status, organisatie en expertise hebben en waar beroepsbeoefenaren vanzelfsprekend bij zijn aangesloten.

De inspanningen van een nieuwe organisatie moeten erop gericht zijn dit vertrouwen te bewerkstelligen, zo stelt de Onderwijsraad. De vraag is echter wanneer dit mandaat en vertrouwen verworven wordt, en of dat te operationaliseren is. Het lijkt mij zinvol dat leraren die aan de slag gaan met beroepsgroepvorming, zichzelf deze vraag stellen en ambities hierin formuleren. Zoals ik al aan u liet weten in het AO van 24 januari 2018 (Kamerstuk 27 923, nr. 356), weet ik van een aantal leraren dat zij op dit moment initiatief nemen in deze richting of bestaande initiatieven proberen te versterken.

«Professionele ontwikkeling, met bekwaamheidsonderhoud als belangrijk onderdeel daarvan, wordt door leraren alom nuttig en noodzakelijk gevonden (...) Mijn advies is dan ook om het ondersteunen en organiseren van de professionele ontwikkeling als vertrekpunt voor het vervolg te nemen.»

De andere pijler in het advies van Rinnooy Kan is het belang van professionele ontwikkeling. Van een leraar mogen we verwachten dat hij investeert in zijn professionele ontwikkeling, en op zoek blijft naar mogelijkheden om zichzelf te verbeteren. Zowel op individueel niveau, als op het niveau van de professie is het belangrijk dat leraren zich blijven inzetten voor doorontwikkeling van het vak, en zich telkens afvragen hoe zij hieraan een actieve bijdrage kunnen leveren. Dit kunnen leraren individueel doen, maar ook op teamniveau of in ander groepsverband.

Het lerarenportfolio is hulpmiddel

Leraren die effectief aan de slag gaan met hun professionele ontwikkeling, zijn daadwerkelijk in staat om hun lesvaardigheden te veranderen of te verbeteren en zo tot ander of beter onderwijs te komen. Vaak vereist dit een combinatie van formeel leren, non-formeel en informeel leren, waarbij de organisatiedoelen in de context van de school en de persoonlijke doelen van een leraar in samenhang van belang zijn. Het Lerarenportfolio faciliteert al deze leervormen, in lijn met het Regeerakkoord. Leraren kunnen er formele leervormen in kwijt, zoals studiedagen, trainingen en workshops; maar ook biedt het instrument de mogelijkheid om informele vormen bij te houden, zoals reflecties op de dagelijkse praktijk, feedback van collega's en peer reviews. Het portfolio is kortom een belangrijk onderdeel van de Wet beroep leraar, mede omdat het de regie over de professionele ontwikkeling in handen legt van de leraar, waar de voorloper – het bekwaamheidsdossier- in handen ligt van het schoolbestuur. Ook de Onderwijsraad benadrukt het belang van het portfolio.⁴ Maar niet alleen leraren hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om het investeren in de eigen professionele ontwikkeling. Ook van schoolbesturen mogen we verwachten dat zij dit een prominente plaats geven in hun HRM-beleid en zich inzetten om hun leraren hierin te faciliteren. Schoolbesturen zijn immers verantwoordelijk voor een schoolklimaat waarin professionele ontwikkeling kan gedijen, en leraren optimaal aan hun ontwikkeling kunnen en willen blijven werken.

Verantwoording schoolbesturen over professionalisering leraren

«Van de schoolleiding mag worden verwacht dat zij jaarlijks verantwoording aflegt over tijd en geld die zij voor professionele ontwikkeling beschikbaar heeft gesteld.»

⁴ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2017/besluit-lerarenregister/item7699>

Uit de gesprekken die de heer Rinnooy Kan heeft gevoerd, ontstaat het beeld dat het kunnen uitoefenen van deze rechten die onder andere in de cao's zijn opgenomen, nog lang niet voor alle leraren vanzelfsprekend is. Leraren geven aan dat de formele rechten weliswaar op orde zijn, maar dat de uitoefening ervan in de praktijk in veel gevallen moeilijk is. De heer Rinnooy Kan geeft aan dat het van schoolbesturen verwacht mag worden dat zij jaarlijks verantwoording afleggen over het strategisch personeelsbeleid en de tijd en middelen die zij voor professionele ontwikkeling beschikbaar hebben gesteld. Hij adviseert de schoolbesturen hiertoe formeel te verplichten en de Inspectie van het Onderwijs toezicht te laten houden.

Ook de Onderwijsraad benadrukt in het recente advies *Ruim baan voor leraren* het belang van professionele ontwikkeling voor de kwaliteit van het onderwijs. Professionalisering van leraren, zowel voor starters als voor de meer ervaren leraren, zou een vanzelfsprekend onderdeel moeten zijn van de kwaliteitszorg en cultuur van onderwijsinstellingen, zo schrijft de Onderwijsraad. De professionele ontwikkeling van leraren is hierbij nadrukkelijk niet een op zichzelf staande activiteit, maar dient een structureel onderdeel van een sterke kwaliteitscultuur in scholen te zijn. De Onderwijsraad constateert dat hiervoor strategisch HRM-beleid nodig is: het nadrukkelijk verbinden van personeelsbeleid aan de visie en doelen van de onderwijsorganisatie en de school. In het personeelsbeleid van schoolorganisaties is aandacht nodig voor de ontwikkelbehoeften van leraren binnen de schoolspecifieke context en ervaring van de leraar.⁵

Ik deel het beeld dat professionele ontwikkeling geen vrijblijvende kwestie is, en zal daarom het kwaliteitsbeleid meer aandacht geven en het toezicht gericht op professionalisering verstevigen. In het herijkte Bestuursakkoord PO en Sectorakkoord VO heb ik hierover al afspraken gemaakt. Maar ik wil dit ook wettelijk vastleggen. We gaan het strategisch HRM-beleid en professionaliteit daarom als deugdelijkheidseisen opnemen in de wet, zodat de Inspectie het toezicht hierop structureel beter kan inrichten.

Randvoorwaarden in cao's op orde

«Om een gelijk speelveld te creëren en de basisvoorwaarden voor de leraren in alle sectoren op hetzelfde niveau te brengen, zou ook in de cao voor de mbo-sector een persoonlijk scholingsbudget opgenomen dienen te worden.»

De heer Rinnooy Kan adviseert tevens om vanuit OCW met kracht te bevorderen dat er net als bij het primair en voortgezet onderwijs in de cao van de mbo-sector een persoonlijk scholingsbudget wordt opgenomen. Mijn inziens is dit niet nodig. De cao is primair de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers, hierin heb ik geen rol. Bovendien, binnen het mbo staat het onderwijsteam centraal; het team voert onderling het gesprek over de gewenste professionalisering en maakt hier afspraken over. Vanuit de cao zijn er voor alle teamleden per jaar 59 uur individuele uren en 107 uren per fte op teamniveau beschikbaar. De MBO-raad heeft mij laten weten dat doorgaans- tot ongenoegen van hun leden – een aanzienlijk deel van de beschikbare scholingsbudgetten ongebruikt blijft.

Het professioneel statuut

«Het professioneel statuut biedt ruim gelegenheid om afspraken te maken tussen schoolleiding en leraren over de manier waarop ontwikkeling wordt gefaciliteerd.»

⁵ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/ruim-baan-voor-leraren/item7699>

De heer Rinnooy Kan onderschrijft in zijn advies de meerwaarde van het professioneel statuut, die de positie van de leraar beschrijft en zijn professionele ruimte erkent. Met de inwerkingtreding van de Wet beroep leraar is dit statuut verplicht geworden. De leraar dient te beschikken over voldoende zeggenschap op vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek om – binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school – zijn werk goed te kunnen doen. Over de afstemming tussen enerzijds deze professionele ruimte en anderzijds het schoolbeleid, dienen op schoolniveau afspraken gemaakt te worden in het professioneel statuut. Daarin wordt duidelijk hoe, binnen de context van de school, de zeggenschap van de leraar wordt georganiseerd en de dialoog hierover wordt gevoerd. Hierbij blijft de werkgever-werknemer relatie vanzelfsprekend in stand. Het schoolbestuur blijft eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, voor het functioneren van de school en voor het personeelsbeleid.

Wat betreft de naleving van het professioneel statuut zal ik in ieder geval dit en het komende schooljaar nog beschouwen als een implementatiefase. Dit geldt vooral voor scholen in het voortgezet onderwijs, aangezien het professioneel statuut in het po en mbo al bij cao geregeld was. Desondanks ben ik mij ervan bewust dat het voor veel schoolbesturen nog onduidelijk is wat er precies van hen wordt verwacht, en ik wil hen de gelegenheid geven hier werk van te maken. Dit betekent dat ik komend jaar extra inzet zal plegen op voorlichting en communicatie over het professioneel statuut en het doel dat het dient, zodat alle schoolbesturen goed op de hoogte zijn van doel en verwachtingen. Met bovenstaande doe ik ook mijn toezegging uit het Algemeen Overleg over het lerarentekort op 11 oktober 2018 gestand.⁶

Communicatie over zeggenschap en mogelijkheden leraren

«[De medezeggenschapsraad] kan leraren helpen bij het uitoefenen van de rechten die hen toekomen, en heeft daar ook de bevoegdheden toe.»

De komende tijd wil ik het belang van professionele ontwikkeling bij leraren, en het bestaan en gebruik van het professionele statuut, ook actief onder de aandacht brengen van leraren. Zij horen – meer dan nu het geval is – op de hoogte te zijn van de zeggenschap die zij met de Wet beroep leraar formeel hebben gekregen over hun eigen beroepsuitoefening, en de mogelijkheden die zij hebben om hun rechten te laten gelden. De heer Rinnooy Kan schrijft in zijn advies dat de vakbeweging en de medezeggenschapsraad hierin een nuttige rol kunnen spelen. Zo stelt hij dat de medezeggenschapsraad leraren kan helpen bij het uitoefenen van de rechten die hen toekomen, en daar ook de bevoegdheden toe heeft. De personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad heeft immers instemmingsbevoegdheid over de afspraken die het schoolbestuur maakt over de nascholing van het personeel.

Lerarenregister in de ijskast

«Als de structuur tot stand komt en behoorlijk functioneert en daarmee aan alle voorwaarden is voldaan, dan wordt professionele ontwikkeling niet meer een vrijblijvende optie (...). Dan pas zou naar mijn overtuiging een publiek register in beeld kunnen komen.»

Het sluitstuk van de Wet beroep leraar is een register, waarin leraren hun professionele ontwikkeling bijhouden, en ook verantwoording afleggen

⁶ Kamerstuk 27 923, nr. 337

over de wijze waarop zij werken aan hun professionele ontwikkeling. De systematiek van een register is een logisch en nuttig slotakkoord in deze wet. Het register heeft de afgelopen jaren echter onevenredig veel – doorgaans negatieve – aandacht gekregen. In plaats van het sluitstuk van de professionele keten, werd het register de hoofdzaak van het debat en domineerde het de beeldvorming rond de Wet beroep leraar.

Leraren hebben een prachtig vak, maar één met een grote verantwoordelijkheid: de opleiding van een nieuwe generatie mensen. Ik zie het als mijn plicht om ervoor te zorgen dat zij het beste onderwijs krijgen dat er is, en dat betekent niet aflatende aandacht voor de kwaliteit ervan. Blijvende professionele ontwikkeling van de dragers van deze kwaliteit, de leraren, is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde waarvoor ik mij onverminderd blijf inzetten.

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