



'ALS

STA

Gerard Bruin

INTERVIEW MET WETGEVINGSJURIST GERARD BRUIN

Gerard Bruin werkte elf jaar als wetgevingsjurist bij het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Hij was onder meer betrokken bij de wetgeving rondom het lerarenregister.

Bruin verdedigde in juni zijn proefschrift *Geregelde beroepen** waarin hij leraren met drie andere beroepsgroepen (huisartsen, arbeidsdeskundigen en notarissen) vergelijkt.

Maatschappij & Politiek sprak met hem.

IVO PERTIJS

LERAAR

JE NIET OP JEZELF'

'Ik zie regelmatig discussies over de professionalisering van leraren en eerder zagen we al het lerarenregister voorbijkomen. Telkens komen er nieuwe pogingen om de professionalisering van leraren verder te helpen. In mijn proefschrift zet ik een stap terug: hoe is de positie van de leraar ingebed in de schoolorganisatie? Wat wordt hierover in het recht gezegd? Welke regels worden aan hem gesteld? Ik kijk naar meerdere beroepen en hoe daar het een en ander is geregeld', vertelt Gerard Bruin op loopafstand van zijn voormalige werkgever. Tegenwoordig werkt hij als wetgevingsjurist op het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Zijn onderzoek is volgens hem een kijkje onder de motorkap van wet- en regelgeving. Het onderzoek gaat in op de samenwerking tussen de overheid en een beroepsorganisatie bij het reguleren van beroepen. Het onderzoek sluit af met een reflectie op het autonomiebelang aan de hand van een vergelijking tussen beroepen, waaronder het lerarenberoep. Bruin: 'Uiteindelijk kom ik tot de conclusie dat als je de motorkap opent, het erg lastig is om als leraar gebruik te maken van je zeggenschap over de professionele ruimte. Deze zeggenschap en professionele ruimte is wel in wet-

regelgeving geregeld. Tijdens de verdediging van mijn proefschrift zei men dat er een omissie was, namelijk hoe ik deze zeggenschap voor mij zag. Eigenlijk stopt het boek daar. In mijn reflectie geef ik aan dat je de overheid wel nodig hebt om je beroep te reguleren, maar ik schrijf niet hoe. Ik werk nu aan een artikel waarin ik een stapje verder ga.'

In uw proefschrift schrijft u ook over huisartsen. Als ik deze beroepsgroep met docenten vergelijk, dan is het contrast erg groot.

'Dit heeft met meerdere dingen te maken. Wiljan Hendriks deed hier onderzoek naar. Hij legt het aan de lat van leerbronnen in het kader van professionalisering. Huisartsen hebben een veel langere traditie van professionalisering en hadden een sterkere positie in de maatschappij. Uiteindelijk kwam dit in wetgeving terecht. De beroepsgroep van leraren professionaliseerde minder sterk en ook niet zozeer als een professionele gemeenschap. De beroepsgroep werd vooral onderdeel van de schoolorganisatie. Daarin zit het verschil met huisartsen. Als leraren meer zeggenschap en een sterkere positie willen, dan hebben zij een minder sterk uitgangspunt. Wil je die positie toch versterken, dan moet je je als leraar aansluiten bij wat er al

is. Dat zijn leraren die zich verbonden voelen aan een schoolorganisatie. Binnen een schoolorganisatie hebben leraren zeggenschap. Misschien moet je starten met een structuur om dit uit te bouwen. Een soort lerarenraad binnen een school die gaat over professionalisering, over het professioneel statuut en over hoe je met bekwaamheidseisen omgaat. Ik heb het niet over medezeggenschap - daar gaan immers ook het schoolbestuur, ouders en leerlingen over - maar over echt zeggenschap. Boven op die lerarenraden kan een structuur worden gezet waardoor je tot een soort beroepsorganisatie komt. Doordat het een andere achtergrond en een andere positie in zowel de maatschappij als het recht heeft, moet je deze beroepsgroep anders aanvliegen dan de huisartsen. Behalve dat er een vergelijking tussen leraren en huisartsen wordt gemaakt, komt dit in mijn boek niet sterk tot uitdrukking.'

Bij huisartsen is de professionele standaard stevig verankerd. De professionele standaard voor leraren verdween juist uit de wet.

'Als je de geschiedenis induikt, dan zie je dat er vlak voor de millenniumwisseling een nota uitkwam waarin toen ook al de verankering van een lerarenregister werd besproken. Ook moest er een Wet op

het leraarschap komen. Deze aparte wet zou geen betrekking op bekostigingsvoorwaarden hebben. Het was de tijd van marktwerking en zelfregulering. Op een gegeven moment vond er een omslag in het denken plaats: niet meer de leraar stond centraal, maar voor zelfregulering stond het schoolbestuur centraal. Het schoolbestuur moest meer ruimte krijgen. Daaruit kwam de wet BIO [de Wet op de beroepen in het onderwijs, red.] voort die nog steeds over bekwaamheidsonderhoud gaat, maar waarin staat dat schoolbesturen als eerste aan de beurt zijn om het bekwaamheidsonderhoud te regelen. Vervolgens werd het personeelsbeleid uitgewerkt, en hoe leraren daarin passen. Ook bij de invoering van het lerarenregister was het uitgangspunt dat schoolbesturen de professionele ruimte van leraren moesten bewaken. Zo krijg je een gekke spagaat. Een lerarenraad zou een heel ander belang kunnen hebben dan het schoolbestuur, dat kan besluiten om weinig met de ruimte voor docenten te doen. Je wilt als schoolbestuur toch je eigen beleid uitvoeren? Moeten we dan toch niet terugkomen op het idee van de Wet op het leraarschap van voor de wet BIO?’

De professionele standaard zou de basis voor het professionele statuut kunnen vormen. Niettemin verdween de professionele standaard samen met het lerarenregister uit de wet.

‘Dit ging wonderlijk. Het lerarenregister stond in de wet, maar trad nooit geheel in werking. Vervolgens zijn het lerarenregister en de professionele standaard met een penne streek uit de wet gehaald. Daar is niet goed over na-

‘BIJ LERAREN IS HET ZELFREGULEREND VERMOGEN OP DIT MOMENT WEINIG AANWEZIG.’

gedacht. Men wilde de professionele ruimte behouden, maar er was een soort weerstand tegen de rol die de overheid hierin had, waaronder het opleggen van de professionele standaard. Dit weet ik natuurlijk niet zeker. Ik kan niet in de hoofden van Kamerleden kijken. Eigenlijk gooiden ze het kind met het badwater weg. Het systeem is verdwenen. De resten blijven over. De context zit niet meer lekker in elkaar. Er zit een rare kronkel in.’

VERANTWOORDELIJKHEID

Als wetgevingsjurist was Gerard Bruin destijds bij de wetgeving betrokken. Hij vraagt zich voor zijn reactie hardop af wat hij als ambtenaar weet en wat bij de buitenwereld bekend is. Na een korte overpeinzing vervolgt de jurist zijn verhaal: ‘Dat artikel over het beroep leraar dat in de wet staat is een afgeleide van een voorstel van de AOb. Vrij vertaald is het een overgenomen idee van de AOb die destijds een van de leden van de Onderwijscoöperatie was. Leraren moesten via het lerarenregister verantwoordelijkheid afleggen. Daartegenover stond de ruimte die je krijgt om deze verantwoordelijkheid in te voeren. Kamerleden gingen hier rücksichtslos doorheen door het weghalen van zowel de verantwoording via een lerarenregister als de professionele standaard. Eigenlijk houdt je alleen de zeggenschap over die ook niet goed is geregeld. Daar is niet over nagedacht.’

Is dit typerend voor het onderwijs of zie je soortgelijke ontwikkelingen ook bij arbeidsdeskundigen, notarissen en huisartsen?

‘Wat mij opvalt, is dat het draagvlak onder deze drie beroepsgroepen veel groter was dan dat onder leraren het geval was. Waarom ziet de beroepsgroep leraren niet dat het belangrijk is om jezelf als sterk te positioneren? Niet alleen via een vakbond voor je arbeidsvoorwaarden opkomen, maar je ook positioneren als beroepsgroep die zelf over bekwaamheidseisen en het bijhouden van het beroep gaat. Van daaruit kun je het beroep aantrekkelijker maken. Het is mij echt een raadsel waarom dit niet van de grond komt. Alle andere beroepen die ik onderzocht, hebben de neiging om het eigen beroep te beschermen, zich te verweren tegen de invloed van de overheid en regulering gezamenlijk te doen. Leraren beklagen zich over de overheid, zeggen dat “ambtenaren zelf maar eens voor de klas moeten staan, zodat ze weten hoe het is” en bewandelen vervolgens hun eigen pad in het klaslokaal. Ik zou zeggen: Trek gezamenlijk op. Je wilt zeggenschap over de regulering van je beroep. Zorg ervoor dat je bij het ministerie aan tafel komt en bemachtig je positie in de wetgeving. Bij leraren is het zelfregulerend vermogen op dit moment weinig aanwezig.’

In *Geregelde beroepen* noemt u drie factoren waarmee een beroep zijn positie in de maatschappij kan beschermen en versterken: kennis, ideaal van dienstbaarheid en autonomie. Welke rol speelt de laatste factor bij docenten?

‘Ik heb het gevoel dat er veel behoefte aan autonomie is. Waarom er geen prikkel is om dit te bewerkstelligen, weet ik niet. Het lerarenregister moest van, door en voor de leraar worden. We zijn zeven jaar verder. Er is weinig ontwikkeling op dat vlak. Als leraar sta je niet op jezelf. Je hebt te maken met je schoolbestuur, leerlingen en ouders, de overheid en de rest van de maatschappij die iets van je vindt. Het zelf reguleren - zelf wet, *autos nomos* - zet je op het verkeerde spoor. Er ontstaat autonomie als je dat met anderen kunt bewerkstelligen. Bijvoorbeeld dat je met



* Het proefschrift *Geregelde beroepen. Publiek-private samenwerking voor het opstellen van wet- en regelgeving* verscheen bij uitgeverij Boom.



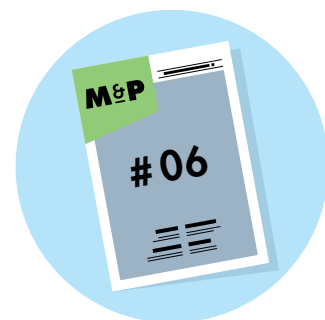
Tijdens de Docentendag zijn de docenten maatschappijleer meer dan zichtbaar. Waarom ziet ook de beroepsgroep leraren niet dat het belangrijk is om jezelf als sterk te positioneren? (foto: ProDemos)

de overheid afspreekt dat docenten ruimte hebben waar het schoolbestuur niet aan mag komen. Uiteindelijk heb je voor de verwerving van autonomie de overheid nodig. De beroepsgroep moet vraagtekens plaatsen bij de aversie die leraren tegen de overheid hebben. Bij de invoering van het lerarenregister namen we het BIG-register van huisartsen als voorbeeld. Het is gek dat je van je huisarts verwacht dat hij de op hoogte is van de laatste medische behandelingen, zodat je de beste behandeling krijgt, maar dat het voldoende is dat een leraar na het afronden van zijn opleiding voor de klas staat en alleen zo ervaring opdoet. Je wilt toch ook dat jouw kind het beste onderwijs krijgt? Je vak onderhouden is een publiek belang. Ik hoor ook weleens dat er wel degelijk bekwaamheidsonderhoud is: "Waarom zou je dit regelen?". Misschien is het er wel, maar wij zien het als overheid niet. Aan de buitenwereld kunnen we niet laten zien dat we met het publieke belang bezig zijn. Bij de advocatuur vereist de beroepsorganisatie dit om het vertrouwen in het beroep te houden. Je wilt niet dat er figuren tussen zitten die de naam advocaat dragen, maar het beroep beschadigen doordat ze te weinig vakkennis hebben.'

In uw boek schrijft u over het wie, wat en hoe bij het borgen van publieke belangen. Welke beschermende rol speelt artikel 23 van de Grondwet bij de invulling hiervan?

'De overheid is de bekwaamheidseisen al gaan regelen. Wij bepalen wat er moet gebeuren. Daar kun je een paar stapjes verder in gaan. Het hoe gebeurt op scholen zelf. De wetgever bepaalt zelf hoe het naar artikel 23 Grondwet kijkt. Zolang we geen constitutioneel hof hebben, dan is dat verder niet beschermd. Natuurlijk is er discussie over de implementatie van voorstellen van de overheid. Dit heeft met de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving te maken. Bij het lerarenregister zag je een sterk overheidsstempel. Het bleek niet uitvoerbaar. Je doelt met je vraag ook op de wederzijdse afhankelijkheid. Als overheid ben je afhankelijk van de beroepsgroep voor kennis om normen op te stellen. Zo deed de Onderwijscoöperatie een voorstel voor de invulling van bekwaamheidseisen. De overheid nam dit inhoudelijk over. Als de beroepsgroep nergens mee komt, dan is er altijd wel een groep welwillenden of gezaghebbende personen die je bij elkaar kunt zetten. Deze groep is weliswaar minder gedragen,

maar zo haal je als overheid wel de kennis binnen. Als beroepsgroep moet je de overheid niet op afstand willen houden. Al die regels, het lerarentekort... dat is juist de reden om je te organiseren en in dat krachtenveld te positioneren! Zonder sterke beroepsorganisatie overkomt het je.'♦



In de volgende M&P gaat rechtsgeleerde Job Buiting nader in op de autonomie van de leraar.