1 Inleiding

1.1 Een introductie op het reguleren van een beroep door de overheid en de beroepsorganisatie: de invoering van het lerarenregister

Wie zich in regulering van beroepen verdiept, vindt diverse voorbeelden van beroepen waarbij de overheid in samenwerking met een beroepsorganisatie het beroep reguleert. Bij regulering van klassieke beroepen zoals artsen, advocaten en notarissen spelen in deze samenwerking zowel de overheid als de beroepsorganisatie een belangrijke rol. Bij regulering van andere beroepen waarbij sprake is van samenwerking tussen de overheid en een beroepsorganisatie, kan de rol van de beroepsorganisatie of van de overheid ook beperkter zijn. Zo heeft de beroepsorganisatie van het beroep leraren alleen een rol bij het opstellen van bekwaamheidseisen, terwijl het beroep verder door de overheid wordt gereguleerd. Omgekeerd reguleert de beroepsorganisatie voor arbeidsdeskundigen het beroep met een gedragscode, een beroepsregister en een tuchtreglement. De overheid richt zich niet zozeer op regulering van het beroep arbeidsdeskundige, maar op regulering van de opdrachtgever van de arbeidsdeskundige.

De rolverdeling tussen de overheid en een beroepsorganisatie bij regulering van een beroep is de uitkomst van een onderhandelingsproces bij de totstandkoming van wet- en regelgeving. De betrokken partijen brengen bij deze onderhandeling uiteenlopende belangen in, waardoor een spanningsveld van belangen ontstaat en de uitkomst van het totstandkomingstraject moeilijk te voorspellen is. Dat er bij de opstellers van regelgeving desalniettemin behoefte is aan een indicatie voor een uitkomst die door betrokken partijen wordt geaccepteerd, laat zich het beste illustreren aan de hand van een voorbeeld. Ter inleiding van dit onderzoek volgt hierna een korte beschrijving van een traject waarbij ik zelf als wetgevingsjurist betrokken ben geweest, namelijk het traject tot invoering van het lerarenregister.[1]

1 Een uitgebreide omschrijving van het traject tot invoering van het lerarenregister is gegeven in: Van Schoonhoven 2017.

1.1.1 De invoering van het lerarenregister

In het regeerakkoord van 2012 kondigde de regering het wettelijk gereguleerde lerarenregister aan om het bekwaamheidsonderhoud in de beroepsuitoefening van leraren te verbeteren.[2] Voor het opstellen van het wetsvoorstel betrok het ministerie van OCW de beroepsorganisatie van de beroepsgroep leraren omdat zij een rol zou krijgen bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden van het lerarenregister. Ook werden organisaties voor schoolbesturen betrokken. De vertegenwoordigers van schoolbesturen binnen het primair en voortgezet onderwijs gaven echter aan geen medewerking te willen verlenen aan het lerarenregister. Daardoor werd de invoering van het lerarenregister vooral een samenwerking tussen de overheid en de beroepsorganisatie.[3]

Binnen deze samenwerking kwamen met name de belangen van de overheid en de beroepsorganisatie in beeld. Belangrijke onderwerpen bij de invoering waren de bescherming van de positie van de leraar in de schoolorganisatie en de rol van de beroepsorganisatie bij de uitvoering van het lerarenregister. De beroepsorganisatie wenste een bepaalde mate van verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het lerarenregister, zodat het ook invloed kon uitoefenen op regulering van het beroep. De overheid wilde tegelijkertijd de controle over het lerarenregister niet uit handen geven. Na een eerdere vergeefse poging om in samenwerking met de beroepsorganisatie een vrijwillig lerarenregister in te voeren, moest dit wettelijk gereguleerde beroepsregister ook daadwerkelijk effectief gaan bijdragen aan het bekwaamheidsonderhoud van leraren. De overheid wilde daarom de invloed van de beroepsorganisatie niet te groot maken. Vanwege spanning tussen deze belangen kwam in de samenwerking tussen de overheid en de beroepsorganisatie de vraag centraal te staan wie nu welke rol bij het lerarenregister zou toekomen.

De onderhandeling over de rolverdeling en de vormgeving van het lerarenregister verliep moeizaam. Uiteindelijk stemde de beroepsorganisatie in met een wetsvoorstel waarin wordt geregeld dat het beroepsregister onder beheer van de minister wordt uitgevoerd. De beroepsorganisatie krijgt een rol bij het opstellen van herregistratiecriteria voor het lerarenregister. Verder werd het voorstel van de beroepsorganisatie voor een bepaling over de bescherming van de positie van leraren in het wetsvoorstel opgenomen.[4] Hoewel de overheid met deze bepaling tegemoet kwam aan een wens van de beroepsorganisatie, was de rolverdeling tussen minister en de beroepsorganisatie bij de uitvoering van het lerarenregister onverminderd een

2 *Kamerstukken II* 2012/13, 33410, nr. 15, p. 18.
3 De MBO-Raad als vertegenwoordiger van besturen van MBO-instellingen stond wel open voor medewerking, maar werd bij de totstandkoming van wet- en regelgeving vooral geconsulteerd.
4 Van Schoonhoven 2017, p. 66-70.

knelpunt. Gedurende het wetgevingstraject bleef de beroepsorganisatie aangeven meer eigenaarschap te willen hebben over het register.

Niet alleen binnen de samenwerking bleef gedurende het wetgevingstraject discussie bestaan over de rol van de overheid en de rol van de beroepsorganisatie. Ook buiten deze samenwerking bestond weerstand tegen de wijze waarop het lerarenregister wordt vormgegeven. Schoolbesturen kregen een belangrijke rol in de uitvoering van het register, maar hadden moeite met de bescherming die leraren met dit wetsvoorstel binnen de schoolorganisatie zou toekomen. Ook hadden zij moeite met de organisatiestructuur van de beroepsorganisatie, bestaande uit vakbonden en vakorganisaties. De organisatiestructuur van de beroepsorganisatie werd tevens aangekaart in de Eerste Kamer. In de Eerste Kamer kwam de vraag aan de orde of de beroepsgroep door deze organisatiestructuur wel voldoende werd vertegenwoordigd. Onder druk van de Eerste Kamer moest de beroepsorganisatie in opdracht van de minister van OCW 'van, voor en door' de leraar worden. Dat kon alleen bereikt worden door omvorming van de beroepsorganisatie.[5]

Het ongemak van de beroepsorganisatie over haar rol bij regulering van het beroep en de druk van buitenaf tot omvorming van de beroepsorganisatie, leidde tot opheffing van de beroepsorganisatie.[6] Hoewel de Wet op het lerarenregister in 2017 is gepubliceerd in het Staatsblad, is het lerarenregister uiteindelijk niet meer geworden dan een lerarenportfolio waarin leraren vrijwillig hun activiteiten voor bekwaamheidsonderhoud konden vermelden. In 2022 werd het lerarenregister uiteindelijk met een initiatiefwet afgeschaft.[7]

1.2 Beschrijving van beleidsvorming en het opstellen van regelgeving in een samenwerking tussen overheid en een beroepsorganisatie

Hoewel de overheid en de beroepsorganisatie in het voorbeeld van het lerarenregister de intentie hadden om bij regulering van het beroep samen te werken, is het doel van bekwaamheidsonderhoud door middel van een lerarenregister in een samenwerking van de overheid en de beroepsorganisatie niet gerealiseerd. Als wetgevingsjurist bij dit traject miste ik een hulpmiddel om te bepalen of het doel zou kunnen worden gerealiseerd. Welke aanwijzingen zijn er om gedurende het wetgevingstraject te kunnen bepalen of de samenwerking tussen de overheid en de beroepsorganisatie zal slagen? En met welk alternatief voorstel zou het doel mogelijk

5 Van Schoonhoven 2017, p. 78-79.
6 Paul 2018, p. 20-23.
7 Zie voor omvorming tot een lerarenportfolio de toelichting bij het besluit van 12 juli 2018 (*Stb.* 2018, 238) en voor de intrekking van het lerarenregister de wet van 8 februari 2022 (*Stb.* 2022, 86).

wel kunnen worden gerealiseerd? Anders geformuleerd, waar moeten opstellers van regelgeving op letten zodat het beoogde doel bij regulering van een beroep in een samenwerking tussen de overheid en een beroepsorganisatie kan worden gerealiseerd?

Deze vragen vormen de aanleiding voor dit onderzoek en worden in deze paragraaf uitgewerkt tot een onderzoeksvraag. Om echter de aanleidende vragen voor dit onderzoek te specificeren tot een onderzoeksvraag, is meer achtergrondinformatie nodig over het traject van beleidsvorming en het opstellen van wet- en regelgeving. Om te beginnen wordt hieronder dan ook nader ingegaan op beleidsvorming en op het opstellen van regelgeving in een samenwerking tussen overheid en een beroepsorganisatie. In het verlengde van deze beschrijving wordt in de volgende paragraaf de onderzoeksvraag geformuleerd en wordt het doel van dit onderzoek beschreven.

De beschrijving die hierna volgt geeft aan hoe het proces van beleidsvorming en het opstellen van regelgeving in een samenwerking tussen de overheid en een beroepsorganisatie verloopt.[8] Deze beschrijving richt zich in het bijzonder op de samenwerking tussen beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen en de medewerkers van een beroepsorganisatie. Deze rolverdeling kan anders zijn bij andere organisaties die als overheid worden aangemerkt. Waar binnen een ministerie beleidsmedewerkers beleid maken en wetgevingsjuristen vanuit wetgevingsoptiek op beleid reflecteren en dit beleid omzetten in wet- en regelgeving, kan in andere organisaties sprake zijn van een vermenging van deze functies. Een jurist die in dienst is bij de overheid kan bijvoorbeeld in samenwerking met een medewerker van de beroepsorganisatie het beleid vormen en dit beleid vastleggen in een normdocument. Een andere rolverdeling bij het vormgeven van regulering doet verder niet af aan de problematiek die speelt bij het opstellen van regelgeving in een samenwerking tussen de overheid en een beroepsorganisatie.

1.2.1 Beleidsvorming

Om een beroep te kunnen reguleren is eerst beleidsvorming nodig. Bij beleidsvorming definiëren de beleidsmedewerkers van de overheid en medewerkers van de beroepsorganisatie het probleem dat zij gezamenlijk willen aanpakken. Vervolgens worden de mogelijke oplossingen voor dit probleem verkend. Bij het in kaart brengen van deze oplossingen is sprake van een belangenafweging waarbij de medewerkers van de overheid en van de beroepsorganisatie rekening moeten houden met belangen van alle partijen die betrokken zijn bij zowel het probleem als de

8 Stoter & Huls 2003, p. 94-102.

oplossing ervan. Door deze partijen en hun belangen te betrekken, wordt het speelveld van regulering in kaart gebracht.

Verder bezien de medewerkers van de overheid en de beroepsorganisatie in het proces van beleidsvorming of het nodig is om over te gaan tot het opstellen van wet- en regelgeving. Uitgangspunt is dat de overheid pas overgaat op wet- en regelgeving als dat nuttig en noodzakelijk is om het beleid te effectueren. De overheid kan bijvoorbeeld de beroepsorganisatie stimuleren om regulering van het beroep eerst zelf op te pakken. Als de beroepsbeoefenaars binnen de beroepsgroep een probleem bij beroepsuitoefening erkennen, dan is het mogelijk dat de beroepsgroep dit probleem zelf aanpakt. Dat kan eventueel met behulp van de beroepsorganisatie of met ondersteuning van de overheid. Indien de beroepsorganisatie regulering niet of niet in voldoende mate oppakt, kan de overheid op enig moment besluiten de regie over regulering van dit onderwerp naar zich toe te trekken door zelf wet- en regelgeving op te stellen.

Binnen de samenwerking tussen de overheid en een beroepsorganisatie zal draagvlak moeten zijn voor het gezamenlijk te vormen beleid en voor de samenwerking tussen deze partijen. Zonder draagvlak bij de beroepsorganisatie voor het beleid dat wordt gevormd, zal een samenwerking niet lang stand houden. Voor het creëren van draagvlak dient de overheid daarom belangen van de beroepsorganisatie vanaf het begin van beleidsvorming mee te laten wegen. De overheid onderstreept daarmee dat er sprake is van een samenwerking en erkent de beroepsorganisatie bovendien in haar belangen. Als de beleidsmedewerkers van de overheid de medewerkers van de beroepsorganisatie in een vroegtijdig stadium bij beleidsvorming betrekken, draagt dat bij aan zowel het draagvlak voor het beleid dat zij gezamenlijk vormen als aan het onderling vertrouwen.

Zowel de overheid als een beroepsorganisatie zullen over het algemeen het belang van goede beroepsuitoefening nastreven. Echter, als het gaat om de vraag hoe het belang van goede beroepsuitoefening moet worden geborgd, gaat de invulling van dit belang veelal uiteenlopen. De beroepsorganisatie zal bijvoorbeeld de beroepsuitoefening willen beschermen tegen inmenging van buitenaf, terwijl de overheid juist voorwaarden aan de beroepsuitoefening wil stellen. Vanwege de samenwerking tussen de medewerkers van de overheid en van de beroepsorganisatie bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, ontstaat een proces waarin sprake is van onderhandeling tussen deze partijen. Beide partijen nemen daarbij standpunten in om over uiteenlopende publieke en private belangen in onderhandeling te kunnen gaan.