

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20150089/1097

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 24 april 2015

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies Wetsvoorstel lerarenregister

Mijnheer de Staatssecretaris,

U heeft op 11 maart jongstleden de Onderwijsraad verzocht om een advies uit te brengen over het voorstel van wet tot 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.

In deze brief geeft de raad zijn advies over genoemd conceptwetsvoorstel (hierna: voorstel). De raad ondersteunt het doel dat dit voorstel nastreeft, namelijk "dat alle leraren (...) zoveel als mogelijk voldoen aan de wettelijke bekwaamheidseisen en dat zij gestructureerd werken aan het bekwaamheidsonderhoud, in het kader van komen tot beter onderwijs."¹ Het inrichten van een publiekrechtelijk lerarenregister kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.² Een punt van zorg is evenwel of het register zoals voorgesteld ertoe zal leiden dat het beoogde doel daadwerkelijk zal worden bereikt. Dat zal volgens de raad grotendeels afhangen van hoe het register in de praktijk wordt uitgewerkt en gepresenteerd. De raad vraagt aandacht voor een zorgvuldige invoering van het lerarenregister, waarbij gebruik wordt gemaakt van de expertise in en de nauwe betrokkenheid van de beroepsgroep. Alleen dan kan volgens de raad worden gekomen tot een lerarenregister waarvan de beroepsgroep zich eigenaar kan voelen en dat een levend en gedragen instrument voor bekwaamheidsonderhoud is.

Daarnaast maakt de raad opmerkingen over de volgende aspecten in het voorstel: de verhouding tussen betrokkenen; plaats en wijze van regeling van het lerarenregister; de procedures van opname en doorhaling in het lerarenregister; de validering van activiteiten tot bekwaamheidsonderhoud; het registervoorportaal; en de inrichting van en gegevensverwerking in het register. Tegen deze achtergrond adviseert de raad het lerarenregister in te voeren en op een aantal onderdelen aan te passen.

Hieronder zal de raad kort de inhoud van het voorstel schetsen. Daarna zal hij ingaan op bovengenoemde aspecten.

1. Inhoud van het voorstel

In het voorstel worden vier sectorwetten aangepast: de WPO (Wet op het primair onderwijs), de WEC (Wet op de expertisecentra), de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) en de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs). Daarin worden de volgende onderwerpen geregeld.

¹ Memorie van toelichting, p.28.

² De raad heeft meermaals voor een lerarenregister gepleit. Onder andere in: Onderwijsraad (2014). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*; Onderwijsraad (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*; Onderwijsraad (2006). *Waardering van het leraarschap*.

1.1 Beroep en professionele ruimte van leraar³

Het beroep van leraar wordt in de wet omschreven en houdt in dat 1) de leraar verantwoordelijkheid draagt voor het pedagogisch-didactische en vakinhoudelijke proces en voor het beoordelen van onderwijsprestaties van leerlingen of studenten (voorgestelde artikel 31a, lid 1, WPO)⁴ en 2) deze beschikt over voldoende pedagogische, didactische en vakinhoudelijke zeggenschap (voorgestelde artikel 31a, lid 2, WPO). Inzet van een leraar voor schoolonderwijs vergt dat deze is opgenomen in het lerarenregister of in het registervoorportaal (voorgestelde artikel 3, lid 5, WPO).

De professionele ruimte van leraren wordt vastgelegd door een professioneel statuut verplicht te stellen, waarin afspraken omtrent de organisatie van de zeggenschap van leraren worden opgenomen. Het statuut moet de professionele standaard van de beroepsgroep respecteren (voorgestelde artikel 31a, lid 3, WPO). Het bevoegd gezag stelt dit professioneel statuut op in overleg met leraren. In de WEB wordt niet gesproken over een professioneel statuut op bestuursniveau, omdat in deze sector sinds 2009 een collectief professioneel statuut bestaat. Wel moet het bevoegd gezag ook hier afspraken met de docenten maken over de wijze waarop hun zeggenschap georganiseerd wordt en moeten deze afspraken de "professionele standaard van de beroepsgroep" respecteren.

1.2 Het lerarenregister

a) *Opneming in het lerarenregister*

Het huidige vrijwillige lerarenregister wordt omgezet in een verplicht lerarenregister voor alle bevoegde leraren die benoemd zijn of tewerkgesteld zijn zonder benoeming.⁵ Bevoegde leraren zijn dan 'registerleraren'. De procedure voor opneming in het lerarenregister is als volgt: na benoeming wordt een leraar (die voldoet aan de gestelde bekwaamheidseisen) onverwijld opgenomen in het lerarenregister (voorgestelde artikel 32, lid 12, WPO); de minister van OCW (hierna: de minister) neemt de aangeleverde gegevens in het register op (voorgestelde artikel 38j WPO); en het bevoegd gezag draagt zorg voor het correct bijhouden van gegevens ten behoeve van het lerarenregister (voorgestelde artikel 38i, lid 1 en 2, WPO).⁶ Een belanghebbende die niet is benoemd⁷, kan zelf gegevens over activiteiten voor bekwaamheidsonderhoud aanleveren ten behoeve van opneming in het lerarenregister (voorgestelde artikel 38i, lid 3, WPO).

b) *Bekwaamheidsonderhoud*

Opneming in het lerarenregister geldt voor vier jaar. Om geregistreerd te blijven, dienen leraren aantoonbaar te werken aan hun professionele ontwikkeling (bekwaamheidsonderhoud). Daartoe worden zogenoemde herregistratiecriteria ontwikkeld. De procedure van vaststelling daarvan door de minister is als volgt. Een voorstel voor deze criteria wordt aan de minister gedaan door "een beroepsorganisatie die hij vanuit het oogpunt van beroepskwaliteit representatief acht voor leraren" (voorgestelde artikel 38c, lid 1, WPO). Het voorstel moet voldoende draagvlak hebben bij een vertegenwoordiging van bevoegde gezagsorganen (voorgestelde artikel 38c, lid 1, laatste volzin, WPO; volgens de toelichting gaat het om de sectorraden⁸). De herregistratiecriteria worden vastgesteld bij of krachtens AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur; voorgestelde artikel 38c, lid 2, WPO). Bij het vaststellen van de herregistratiecriteria worden de bekwaamheidseisen zoals bedoeld in de WPO in acht genomen (voorgestelde artikel 38c, lid 3, WPO). De

³ Waar in dit advies gesproken wordt over leraren, worden tevens docenten in het middelbaar beroepsonderwijs bedoeld, tenzij anders aangegeven.

⁴ Als in dit advies wordt gesproken over (voorgestelde) artikelen in de WPO, worden daarmee tevens bedoeld de gelijkkluidende (voorgestelde) artikelen in de andere genoemde sectorwetten.

⁵ Omwille van de leesbaarheid zal hierna alleen nog worden gesproken over "benoemd zijn". Daaronder zijn dan ook begrepen degenen die tewerkgesteld zijn zonder benoeming, zoals uitzendkrachten.

⁶ De raad leidt hieruit af dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor aanmelding van een leraar bij het register.

⁷ Met belanghebbende is hier bedoeld: de leraar die wel bevoegd is, maar niet benoemd.

⁸ Memorie van toelichting, p.49.

regels waaraan nascholingsactiviteiten moeten voldoen worden opgenomen in een AMvB of krachtens een AMvB in een ministeriële regeling (voorgestelde artikel 38c, lid 4, WPO).

Het bevoegd gezag moet een leraar in staat stellen om te kunnen voldoen aan de herregistratiecriteria. De leraar is verantwoordelijk voor het verrichten van gevalideerde activiteiten en heeft zelf zeggenschap over de keuze van deze activiteiten (voorgestelde artikel 38c, lid 5, WPO).

c) Herregistratie

Periodiek (eens in de vier jaar) laten leraren zien of zij hun vak goed bijgehouden hebben met het oog op herregistratie. Als een leraar voldoet aan de herregistratiecriteria, wordt zijn registratie automatisch voor vier jaar verlengd (voorgestelde artikel 38k, lid 2, WPO). Als een leraar vier jaar na (her)registratie niet blijkt te voldoen aan de herregistratiecriteria, haalt de minister de vermelding van de leraar uit het lerarenregister (voorgestelde artikel 38k, lid 3, WPO). Deze leraar kan de verantwoordelijkheid die een leraar op grond van het voorgestelde artikel 31a, lid 1, WPO toekomt, dan niet meer dragen, totdat wel aan de herregistratiecriteria is voldaan (voorgestelde artikel 31b WPO). Concreet betekent dit dat deze leraar niet meer voor schoolonderwijs ingezet mag worden (voorgestelde artikel 3, lid 5, WPO jo. voorgestelde artikel 31b WPO).

d) De gestelde doelen

In het voorstel zijn verschillende doelen van het lerarenregister vastgelegd, namelijk:

- vastleggen voor welk onderwijs een leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen;
- vastleggen of de leraar zijn bekwaamheid conform de herregistratiecriteria onderhoudt;
- verstrekken van gegevens aan de minister voor beleidsvorming omtrent vereisten voor benoeming van personeel; en
- verstrekken van gegevens aan de inspectie voor een goede vervulling van haar taken (voorgestelde artikel 38d WPO).⁹

e) Beheer en inhoud lerarenregister

De minister is de verantwoordelijke in de zin van artikel 1 van de Wet bescherming persoonsgegevens voor het lerarenregister (voorgestelde artikel 38e WPO) en stelt een functionaris voor de gegevensbescherming aan (voorgestelde artikel 38f WPO). Per leraar worden de volgende gegevens in het lerarenregister opgenomen:

- het burgerservicenummer;
- voor- en achternaam, geslacht, adres en geboortedatum;
- de datum van benoeming;
- de school en het registratienummer van de school waar de leraar is benoemd; en
- activiteiten voor herregistratie (voorgestelde artikel 38h, lid 1, WPO).¹⁰

De naw-gegevens zijn gekoppeld aan het burgerservicenummer van de desbetreffende leraar en worden verkregen uit de Basisregistratie Personen. Het bevoegd gezag moet de basisgegevens aan de minister verstrekken, de leraar de gegevens over de herregistratie-activiteiten (voorgestelde artikel 38i WPO).

Er zijn regels opgenomen over de bewaartermijnen van de gegevens in het lerarenregister (voorgestelde artikel 38l WPO) en over wie welke informatie uit het lerarenregister kan opvragen, namelijk:

- een ieder: voor- en achternaam;
- het bevoegd gezag, mits de leraar toestemming geeft: gegevens over activiteiten voor herregistratie;

⁹ Verstrekking van gegevens aan de inspectie en de minister gebeurt op zo'n manier dat de betrokken leraren niet worden geïdentificeerd of identificeerbaar zijn (voorgestelde artikel 38m, lid 4, 5 en 6, WPO).

¹⁰ Deze lijst wijkt af voor het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

- betrokkenen: het burgerservicenummer en andere persoonsgegevens (voorgestelde artikel 38m WPO); en
- de minister en de inspectie: gegevens ten behoeve van de in het voorgestelde artikel 38d WPO genoemde doelen respectievelijk uitvoering van haar publieke taak.

1.3 Registervoorportaal

a) *Opneming in het registervoorportaal*

Naast het lerarenregister wordt een zogenoemd registervoorportaal ingesteld. Hierin worden de leraren opgenomen die zijn benoemd, maar voor wie geen herregistratiecriteria zijn vastgesteld (voorgestelde artikel 38n, lid 1, WPO). Concreet betekent dit dat het gaat om leraren die “niet of gedeeltelijk niet voldoen aan de bekwaamheidseisen van onderwijs dat zij tijdelijk verzorgen” (voorgestelde artikel 38o WPO jo. voorgestelde artikel 38c, lid 2, WPO).

De te registreren gegevens in het registervoorportaal worden aangeleverd door het bevoegd gezag (voorgestelde artikel 38q WPO). Zolang de leraar niet voldoet aan de bekwaamheidseisen voor het geven van het desbetreffende onderwijs, blijft hij of zij opgenomen in het registervoorportaal, voor maximaal de periode die is vermeld in het artikel op grond waarvan de leraar onderwijs geeft (voorgestelde artikel 38r, lid 1, WPO). Zodra de leraar voldoet aan de criteria om in het lerarenregister te worden opgenomen, worden diens gegevens overgezet naar het lerarenregister (voorgestelde artikel 38r, lid 2, WPO).

b) *De gestelde doelen*

In het voorstel zijn verschillende doelen van het registervoorportaal vastgelegd, namelijk:

- inzichtelijk maken welke leraren (gedeeltelijk) niet voldoen aan de bekwaamheidseisen van onderwijs dat zij tijdelijk verzorgen (voorgestelde artikel 38o, onderdeel a, WPO);
- verstrekken van gegevens aan de minister voor beleidsvorming omtrent vereisten voor benoeming van personeel (voorgestelde artikel 38o, onderdeel b, WPO); en
- verstrekken van gegevens aan de inspectie voor een goede vervulling van haar taken (voorgestelde artikel 38o, onderdeel c, WPO).¹¹

c) *Beheer en inhoud lerarenregister*

In het registervoorportaal zijn opgenomen de persoonsidentificerende gegevens en gegevens omtrent de school en de datum van benoeming (voorgestelde artikel 38n, lid 1, WPO). In het registervoorportaal te registreren gegevens zijn:

- het burgerservicenummer;
- voor- en achternaam, geslacht, adres en geboortedatum;
- informatie over de benoeming; en
- de school waar de leraar is benoemd (voorgestelde artikel 38p WPO).¹²

De minister draagt zorg voor het beheer van het registervoorportaal (voorgestelde artikel 38n, lid 2, WPO).

Als een leraar niet langer voldoet aan de eisen om in het registervoorportaal te zijn opgenomen, worden diens gegevens nog vijf jaar bewaard (voorgestelde artikel 38r, lid 3, WPO). De regels over wie wat uit het registervoorportaal mag opvragen (voorgestelde artikel 38s WPO) zijn dezelfde als die voor het lerarenregister, zij het dat in geval van het

¹¹ Verstrekking van gegevens aan de inspectie en de minister gebeurt op zo'n manier dat de betrokken leraren niet worden geïdentificeerd of identificeerbaar zijn (voorgestelde artikel 38s, lid 2, WPO jo. artikel 38m, lid 4, 5 en 6, WPO).

¹² Deze lijst wijkt af voor het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

registervoorportaal aan een ieder naast voor- en achternaam ook de ingangsdatum van benoeming wordt verstrekt¹³, en aan het bevoegd gezag geen gegevens worden verstrekt die niet aan een ieder verstrekt mogen worden.

1.4 Nader te bepalen regels

Het voorstel geeft de contouren van het lerarenregister aan en regelt dat in lagere regelgeving (AMvB of ministeriële regeling) op onderdelen een nadere uitwerking volgt. Dit geldt voor de volgende aspecten:

- vaststelling van herregistratiecriteria (voorgestelde artikel 38c, lid 2, WPO);
- regels voor door de minister te valideren activiteiten die naleving van de herregistratiecriteria mogelijk maken (voorgestelde artikel 38c, lid 4, WPO);
- regels over de autorisatie van degenen die onder het gezag van de minister persoonsgegevens in het kader van het lerarenregister verwerken (voorgestelde artikel 38g WPO);
- specificatie van de gegevens betreffende de benoeming, de school waaraan benoemd is, en de gegevens betreffende de activiteiten voor herregistratie (voorgestelde artikel 38h, lid 3, WPO);
- regels omtrent de uitvoering en vormgeving van het lerarenregister (artikel 38h, lid 6, WPO); en
- regels omtrent de termijnen voor levering, de tijdstippen en de wijze van levering van gegevens voor het register (voorgestelde artikel 38i, lid 5, WPO).

2. Overwegingen van de Onderwijsraad bij het voorstel

2.1 Uitgangspunten voor de Onderwijsraad

De Onderwijsraad is voorstander van het versterken van de positie van leraren, het bevorderen van hun kwaliteit en een (her)waardering van (de status van) het vak van leraar. Een lerarenregister is daartoe een middel en daarom van grote waarde.

De raad heeft meermaals gepleit voor het instellen van een lerarenregister om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het beroep van leraar hoog is en blijft.¹⁴ Hij stelde daarbij voor kwaliteitseisen aan beroepsbeoefenaars te stellen en voortdurende professionalisering (bij- en nascholing) te bevorderen. De raad vindt dat de overheid verantwoordelijk is voor de noodzakelijke bekwaamheidseisen ten aanzien van het onderwijspersoneel, maar dat scholen en de beroepsgroep¹⁵ deze verder moeten kunnen invullen. Hij heeft eerder aangegeven dat het de voorkeur geniet dat een lerarenregister onder verantwoordelijkheid van de betrokken instellingen of beroepsgroepen tot stand komt. Als dat niet lukt, acht hij het instellen van een publiekrechtelijk lerarenregister, onder auspiciën van de minister, aangewezen.¹⁶

Het vrijwillige lerarenregister bestaat nu twee jaar. De Onderwijscoöperatie heeft hiertoe het initiatief genomen en in 2013 is het register tot stand gekomen. Het aantal leraren dat zich vrijwillig in dit register inschrijft, is echter gering.¹⁷ Tegen deze achtergrond vindt de raad het terecht dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt om een publiekrechtelijk lerarenregister in te stellen en verplicht te stellen dat leraren daarin geregistreerd staan.

¹³ De datum van benoeming wordt dus niet verstrekt uit het lerarenregister.

¹⁴ Zie noot 2.

¹⁵ Als de raad in dit advies spreekt over 'de beroepsgroep', bedoelt hij daarmee zowel de individuele bevoegde leraren als het collectief van bevoegde leraren, al dan niet georganiseerd.

¹⁶ Onderwijsraad (2007). *Versteving van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹⁷ Tot en met juli 2014 hadden ruim 19.000 leraren zich aangemeld voor het huidige vrijwillige lerarenregister (Kamerstukken II 2014-2015, 27 923, nr.188. Brief aan Tweede Kamer, 8 oktober 2014).

In de toelichting wordt opgemerkt dat “met dit wetsvoorstel het vrijwillig lerarenregister van de beroepsgroep wordt voorzien van een wettelijke basis.” Dit is volgens de raad niet juist: in het voorstel is het vrijwillige karakter van (opneming in) het lerarenregister komen te vervallen en wordt registratie een noodzakelijke voorwaarde om onderwijs te mogen geven. Dit is, wat de raad betreft, een terechte voorwaarde. Dit laat onverlet dat het van belang is aandacht te besteden aan de perceptie van het register door degenen voor wie deze voorwaarde geldt.

Gezien de doelstelling van het lerarenregister acht de raad het van belang dat in de opzet en totstandkoming ervan met name het beroepsperspectief doorklinkt en hij zal het voorstel dan ook in de eerste plaats vanuit dit perspectief beschouwen. In deze context is eigenaarschap een centraal begrip: van wie is het register, voor wie is het en waartoe is het er? Ook al is in het voorstel de minister de beheerder van het register, hetgeen bij een publiekrechtelijk register voor de hand ligt, de beroepsgroep moet het ervaren als iets van de leraar en voor de leraar: als een instrument dat bijdraagt aan de kwaliteit en erkenning van het beroep. Daartoe is nodig dat de opzet en invoering van het lerarenregister het eigenaarschap van leraren faciliteert. Voor de acceptatie en werkzaamheid van het register is het van belang dat de beroepsgroep zich als mede-vormgever vertegenwoordigt en gehoord weet in de verschillende fasen van het totstandkomingsproces. Zo kunnen leraren zich (meer) positief gestimuleerd voelen om tot registratie in het lerarenregister over te gaan. Dat kan nog versterkt worden door voordelen voor leraren aan registratie te verbinden.

Het verdient aanbeveling om, naast de in de toelichting genoemde andere beroepsregisters, ook te kijken naar de Nederlandse schoolleidersregisters en te rade te gaan bij de werkwijze die wordt gevolgd bij de opzet en instandhouding van in het buitenland functionerende lerarenregisters.¹⁸

De raad acht het cruciaal dat een aantal randvoorwaarden voor het lerarenregister op orde is, alvorens tot verplichtstelling van registratie over te gaan. Daarbij is niet alleen te denken aan de technische aspecten van het register zelf, maar vooral ook aan de inhoudelijke kant van het proces dat zich in en rondom het lerarenregister voltrekt. Het gaat daarbij om vragen zoals wie de inschrijvingsverzoeken beoordeelt en of de inrichting van de procedures tot vaststelling van (her)registratiecriteria en tot validering van activiteiten voor herregistratie op genoeg inspraak en vertrouwen van de beroepsgroep kunnen rekenen. De uitvoerbaarheid van hoe een en ander wordt ingericht is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Ook transparantie inzake de verschillende fasen en beslissingen omtrent het lerarenregister is essentieel. Invoering van een verplicht lerarenregister zonder dat deze randvoorwaarden op orde zijn, kan afbreuk doen aan de waarde die het voor leraren zal hebben en aan de mogelijkheid om het te ervaren als een instrument dat ten dienste van henzelf en hun werk staat.

Tegen deze achtergrond geeft de raad zijn overwegingen bij het voorstel. Hij gaat daarbij uit van hetgeen in de voorgestelde wettekst staat en wat in de bijbehorende toelichting wordt vermeld.

2.2 Eigenaarschap versterken en verschillende verantwoordelijkheden verduidelijken

Sterker eigenaarschap van leraren van register nodig

Volgens de toelichting hebben de maatregelen ten doel de professionele ontwikkeling van leraren in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs te doen toenemen, daarmee de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en de positie van de leraar in de scholen en het imago van het lerarenberoep te versterken.¹⁹

¹⁸ Bijvoorbeeld Schotland en Queensland (Australië) hebben al langere tijd ervaring met een zogenoemd “Register of Teachers” en “Teacher Registration”. Zie: www.gtcs.org.uk/registration/registration.aspx respectievelijk: www.qct.edu.au/registration/.

¹⁹ Memorie van toelichting, p.35.

De manier waarop het voorgestelde lerarenregister is opgezet roept de vraag op of dit beoogde doel van het lerarenregister op deze wijze in de praktijk kan worden bereikt. De opzet is formalistisch en registratie tot leraar is de uitkomst van technisch-bureaucratische handelingen die door verschillende partijen moeten worden verricht en waarbij het primaat niet bij de beroepsgroep zelf ligt.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het lerarenregister is belegd bij de overheid ("Onze Minister"), die het register beheert, leraren in het lerarenregister opneemt, hun registratie doorhaalt, en de herregistratiecriteria vaststelt.²⁰ Een "beroepsorganisatie die de minister vanuit het oogpunt van beroepskwaliteit representatief acht voor leraren" (volgens de toelichting wordt hierbij aan de Onderwijscoöperatie gedacht²¹) heeft wel een adviesrol als het gaat om vaststelling van herregistratiecriteria en regels ter validering van het activiteitenaanbod dat garant moet staan voor bekwaamheidsonderhoud.

Deze adviesrol roept twee vragen op. Ten eerste betreft het hier – volgens het voorstel – geen bindend advies, waardoor de daadwerkelijke zeggenschap van de beroepsgroep niet gewaarborgd wordt. Ten tweede acht de raad het – uit het oogpunt van eigenaarschap en van vertrouwen in de werking van het lerarenregister – niet zozeer van belang of de minister de adviserende beroepsgroep representatief acht voor de leraren, maar vooral of de beroepsgroep zelf die organisatie representatief acht en vertrouwen heeft in de (vakinhoudelijke) expertise. Wat dit betreft is de situatie in het onderwijs niet goed te vergelijken met die in bijvoorbeeld de gezondheidszorg of de advocatuur, waar de beroepsorganisaties een heel duidelijke status, organisatie en expertise hebben en waar beroepsbeoefenaren vanzelfsprekend bij zijn aangesloten. Deze organisaties spelen een cruciale rol bij de instandhouding van respectievelijk het BIG-register (Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg) en het LAT (Landelijk Advocaten Tableau). Het ontbreken van vergelijkbare organisaties in het onderwijs en onduidelijkheid over de invloed die de beroepsgroep daadwerkelijk kan en zal hebben bij de inrichting en uitvoering van het lerarenregister, kunnen ertoe leiden dat het lastig is in het veld (een gerechtvaardigd) vertrouwen te verkrijgen in de beoogde werking van het lerarenregister: het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van leraren. De inspanningen moeten erop gericht zijn dit vertrouwen wel te bewerkstelligen.

Hiermee wil de raad niet zeggen dat met de invoering van een lerarenregister gewacht zou moeten worden totdat het veld zich hier (volledig) achter schaart. De raad vindt het terecht dat de overheid nu het initiatief neemt. Toch acht hij het van groot belang dat de waarde, betekenis en status van het leraar zijn en de visie daaromtrent van de beroepsgroep zelf meer dan nu gaat doorklinken in het verplichte lerarenregister. En dat meer inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze en bij wie de verschillende taken en verantwoordelijkheden zullen worden belegd en hoe deze in de praktijk zullen worden uitgevoerd.

Eerst beroepsstandaarden, dan lerarenregister

Wat betreft het eigenaarschap meent de raad dat ook de volgorde van vaststelling of invoering van de verschillende onderdelen in het voorstel van belang is. Zolang er geen overeenstemming bestaat over de professionele standaarden van de beroepsgroep en deze dus niet vaststaan, is moeilijk voor te stellen wat het lerarenregister beoogt te bewaken en bevorderen, dat leraren zich hieraan willen en kunnen verbinden en zich hiermee kunnen identificeren, en hoe de herregistratiecriteria kunnen worden geformuleerd. Een lerarenregister zonder beroepsstandaarden is leeg. Ook het op te stellen statuut is onlosmakelijk met de professionele standaarden verbonden, omdat dit die standaarden dient te respecteren. De raad adviseert daarom op korte termijn te komen tot het formuleren van de beroepsstandaarden, zodat deze bestaan op het moment dat de overgang naar het verplichte register gemaakt wordt en schoolbesturen een professioneel statuut op moeten stellen.

²⁰ Het is de raad overigens niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de verplichting van het bevoegd gezag, opgenomen in het voorgestelde artikel 38i WPO, om zorg te dragen voor het correct bijhouden van de gegevens ten behoeve van het lerarenregister.

²¹ Memorie van toelichting, p.34.

Verantwoordelijkheid en zeggenschap van verschillende betrokkenen verduidelijken

Verder meent de raad dat helderheid over de taken en verantwoordelijkheden van en de verhouding tussen de leraar, de schoolleider en het bevoegd gezag nodig is, alvorens tot invoering van het lerarenregister over te gaan. Bij de voorgestelde formulering van het beroep van leraar wordt bepaald dat de leraar verantwoordelijkheid draagt voor het pedagogisch-didactische en vakinhoudelijke proces, dat hij een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen, en dat hij beschikt over voldoende pedagogische, didactische en vakinhoudelijke zeggenschap (voorgestelde artikel 31a WPO). Bepaald wordt voorts dat genoemde verantwoordelijkheid zich afspeelt binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school, en dat de zeggenschap wordt vastgelegd in een professioneel statuut. Het is de raad niet op voorhand duidelijk hoe deze twee bepalingen in de praktijk geoperationaliseerd moeten worden. Het betreft hier aspecten van het onderwijs waarvoor de leraar, de schoolleider en het bevoegd gezag ieder voor zich, maar ook gezamenlijk een taak en verantwoordelijkheid hebben.²² Wat dat betreft laten de onderscheiden verantwoordelijkheden en de mate van zeggenschap over deze aspecten zich moeilijk vastleggen. Het beoogde statuut zou hier mogelijk een rol in kunnen spelen, ware het niet dat wat “voldoende” zeggenschap is per situatie zal kunnen verschillen, en dat de “professionele standaard van de beroepsgroep” vooralsnog niet is vastgesteld. Hierdoor wordt het voor leraren en het bevoegd gezag lastig om te bepalen wat over en weer precies gerespecteerd moet worden.

Concluderend meent de raad dat het, in het licht van het eigenaarschap van leraren van het lerarenregister en ter verduidelijking van een ieders rol en verantwoordelijkheid in het voorstel, aanbeveling verdient de verschillende maatregelen in hun onderlinge samenhang te bezien, en aan de hand daarvan de volgtijdelijkheid van de te nemen stappen vast te stellen.

2.3 Andere plaats van regeling van het lerarenregister gewenst

Voorgesteld wordt om het lerarenregister en het registervoorportaal vast te leggen in de verschillende sectorwetten. Dit brengt, strikt genomen, met zich dat er sprake kan zijn van vier afzonderlijke lerarenregisters, namelijk voor elk van de sectoren een. De raad maakt uit de toelichting niet op dat dit de bedoeling is en gaat er vooralsnog van uit dat sprake zal zijn van één register, waarin leraren uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zijn opgenomen. Naar de mening van de raad dient er ook één register voor de gehele beroepsgroep te komen. Daarbinnen kunnen dan de relevante verschillen tussen leraren (zoals sector, vak en niveau) herkenbaar worden vastgelegd.

De raad acht opnemng van het lerarenregister en registervoorportaal in de sectorwetten minder geschikt, daar de bepalingen in deze sectorwetten voornamelijk gericht zijn op degene die het onderwijs aanbiedt – het bevoegd gezag – en niet op de leraren zelf. Bovendien wordt (de inrichting van) het lerarenregister opgenomen in *Afdeling 1. Regelen voor het openbaar onderwijs, tevens voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs* van de WPO, waardoor het dus een regel of bekostigingsvoorwaarde wordt. Mede gezien het feit dat de regeling verschillende actoren (bevoegd gezag, leraar, minister) adresseert, acht de raad dit niet de meest voor de hand liggende plek.

Wat betreft de wijze van regeling verschilt het voorstel van andere beroepsregisters, zoals het BIG-register en het LAT van de Nederlandse Orde van Advocaten. Deze registers zijn geregeld in aparte wetten, die zich specifiek richten op het desbetreffende beroep en de desbetreffende beroepsgroep zelf: respectievelijk de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en de Advocatenwet. Deze beroepen (met beschermde titels) worden daarin duidelijk gepositioneerd als een specifiek beroep ten opzichte van andere. De raad acht een dergelijke wijze van regeling ook meer geschikt voor het lerarenregister en bijkomende aspecten omtrent positionering van het leraarschap. Hij advi-

²² Ook het lerarenteam speelt hierin een belangrijke rol.

seert daarom regeling daarvan op te nemen in een aparte wet die zich specifiek zal richten op het beroep van leraar en de beroepsgroep zelf.

2.4 Procedures van opneming in lerarenregister behoeven wijziging en uniformering

Schrap benoeming als eis bij inschrijving in het lerarenregister

Benoeming van een leraar is in het voorstel voorwaarde voor opneming in het lerarenregister. Het bevoegd gezag meldt de leraar daartoe aan na benoeming. De leraar wordt dan onverwijld opgenomen in het lerarenregister.²³ Deze procedure betekent dat registratie geen benoemingsvereiste is, maar dat dit wel een vereiste is om te mogen werken als leraar, althans, om in de school verantwoordelijkheid te dragen voor het pedagogisch-didactische en vakinhoudelijke proces en voor het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen (voorgestelde artikel 31a, lid 1, WPO).

Het is de raad niet duidelijk waarom voor deze optie is gekozen. Het ligt volgens hem meer voor de hand dat een leraar, na het behalen van het relevante getuigschrift op grond waarvan hij of zij bevoegd wordt tot het geven van onderwijs, er zelf voor zorgt dat hij of zij wordt opgenomen in het lerarenregister en dat het bevoegd gezag voorafgaand aan benoeming het register kan raadplegen om te zien of de leraar daarin is opgenomen. Deze procedure is echter als uitzondering geformuleerd in het voorgestelde artikel 38i, lid 3, WPO. De raad vindt dit geen wenselijke situatie en meent dat het de voorkeur verdient om van deze uitzondering de standaardprocedure te maken. Dit heeft volgens de raad ook als voordeel dat het duidelijk is dat het lerarenregister er voor en door de leraar is, en dat het onderdeel van diens professie is om zorg te dragen voor opneming in het register: professionaliteit brengt een dergelijke verantwoordelijkheid met zich mee.

Aangezien het lerarenregister bedoeld is om het bekwaamheidsonderhoud door leraren en daarmee de professionaliteit van leraren te bevorderen, vindt de raad het beter een regeling te treffen waarbij benoeming geen vereiste voor registratie is. Het bevoegd gezag zou, volgens de raad, dan ook geen rol moeten spelen als het gaat om opneming van een leraar in het lerarenregister. Dit zou ook consistent zijn met de procedure voor doorhaling in het register, waar de leraar zelf aan zet is om voor de eigen herregistratie te zorgen. Hiermee zou meer recht gedaan worden aan het feit dat de beroepsgroep uit alle bevoegde leraren bestaat. Tevens zou dit de, volgens de raad onduidelijk geplaatste, bepaling in het voorgestelde artikel 38i, lid 3, WPO (aanleveren gegevens door leraar zonder benoeming) overbodig maken, omdat deze procedure niet langer een uitzondering vormt, maar regel wordt. De raad adviseert het voorstel zodanig aan te passen dat de leraar zelf verantwoordelijk is voor opneming van de eigen gegevens in het lerarenregister en dat benoeming van een leraar daartoe geen voorwaarde vormt.

Consistentie nodig in eisen voor verschillende categorieën leraren

De raad merkt voorts op dat zich in de behandeling van diverse categorieën leraren een merkwaardige situatie voordoet. Deze is het gevolg van de keuze om benoeming een voorwaarde voor registratie te laten zijn. In het voorstel zijn zo drie categorieën te onderscheiden:

- (1) personen die benoemd zijn en die aan de bekwaamheidseisen voldoen;
- (2) personen die benoemd zijn en die niet aan de bekwaamheidseisen voldoen; en
- (3) personen die niet benoemd zijn, maar die wel aan de bekwaamheidseisen voldoen.

Volgens de voorgestelde wettelijke regeling worden in het register enkel benoemde leraren die aan de bekwaamheidseisen voldoen (categorie 1) geregistreerd (voorgestelde artikel 38b, lid 1 jo. artikel 32, lid 12 WPO). Voor hen geldt een verplichting tot bekwaamheidsonderhoud. Als zij na vier jaar niet aan de herregistratiecriteria voldoen, wordt hun

²³ Overigens is niet geregeld hoe dat gebeurt of wie dat doet: het gebeurt (kennelijk) van rechtswege op grond van het voorgestelde artikel 32, lid 12, WPO.

vermelding in het register doorgehaald en mogen zij niet meer voor het onderwijs ingezet worden (voorgestelde artikel 38k, lid 3 jo. artikel 31b WPO). Personen in categorie 2 worden geregistreerd in het registervoorportaal (voorgestelde artikel 38n, lid 1 jo. artikel 32, lid 12, WPO). De duur van vermelding in het registervoorportaal is gemaximeerd en afhankelijk van de grondslag waarop de leraar onderwijs geeft (voorgestelde artikel 38r, lid 1, WPO). Niet-benoemden die aan de bekwaamheidseisen voldoen (categorie 3), kunnen “ten behoeve van opname in het lerarenregister gegevens over activiteiten voor bekwaamheidsonderhoud aanleveren” (voorgestelde artikel 38i, lid 3, WPO), maar zij zijn daar niet toe verplicht.

Hiermee is de wettelijke regeling vrij streng ten aanzien van het bekwaamheidsonderhoud van leraren die daadwerkelijk als zodanig werkzaam zijn en ten aanzien van de bevoegdheidsverwerving door onbevoegde leraren. Die strengheid wordt echter niet gehanteerd voor personen die behoren tot categorie 3.

Bij herintreding na een langdurig verblijf buiten het onderwijs kan zich zo een ongewenste situatie voordoen. Aangezien een herintreder bevoegd is – hij kan immers een getuigschrift als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b, sub 1, WPO overleggen – zal een herintreder onmiddellijk na benoeming in het register opgenomen moeten worden. Daaraan doet niet af dat de desbetreffende persoon sinds zijn laatste betrekking als leraar lange tijd ander werk heeft verricht of langdurig werkloos is geweest en gedurende die tijd zijn bekwaamheid niet onderhouden heeft. Daaraan doet zelfs niet af dat de desbetreffende persoon al vele jaren geleden zijn getuigschrift heeft behaald en sindsdien nooit als leraar werkzaam is geweest, noch zijn bekwaamheid op enige andere manier heeft onderhouden. Pas na benoeming geldt de plicht tot bekwaamheidsonderhoud weer en pas na vier jaar hoeft aan de herregistratiecriteria voldaan te worden. De raad meent echter dat van (her)intreders die langer dan vier jaar geleden hun getuigschrift behaald hebben, geëist mag worden dat zij hun bekwaamheid in voldoende mate onderhouden hebben.

De raad adviseert de eisen tot registratie voor de diverse categorieën leraren meer uniform te regelen.

2.5 Beleg consequenties van niet (her)registreren meer evenwichtig

De raad stelt vast dat de consequentie van het niet geregistreerd zijn of niet geherregistreerd worden is, dat de desbetreffende persoon geen verantwoordelijkheid mag dragen voor het pedagogisch-didactische en vakinhoudelijke proces. De raad stelt eveneens vast dat registratie geen benoemingsvereiste is en dat het wetsvoorstel geen rechtspositionele consequenties verbindt aan het niet ge(her)registreerd worden. Die consequenties worden, volgens de toelichting, overgelaten aan de cao-partijen.²⁴ Dit betekent dat het bevoegd gezag dat de leraar benoemt, het risico draagt en een probleem heeft als een leraar niet opnieuw geregistreerd wordt. De leraar blijft immers in dienst van het bevoegd gezag (tenzij bij cao of bij benoeming anders is bepaald). Toch is het bevoegd gezag op grond van het voorstel slechts ten dele bij machte om herregistratie te verzekeren en mag het bijvoorbeeld enkel met toestemming van de leraar gegevens over verrichte activiteiten inzien (voorgestelde artikel 38m, lid 1, onder b, WPO). De raad acht het wenselijk dat het bevoegd gezag (en de schoolleider) omtrent de kwaliteit van het onderwijs en van de leraren op hun school visie en beleid ontwikkelt, die aansluiten bij de ambitie van het lerarenregister.

Tegen die achtergrond komt het de raad als onredelijk voor dat de gevolgen van niet (her)registreren zo eenzijdig bij het bevoegd gezag komen te liggen als de cao-partijen er niet in slagen om tot goede afspraken te komen. Hij adviseert daarom de consequenties van niet-nakoming van herregistratie meer evenwichtig te regelen.

²⁴ Memorie van toelichting, p.35.

2.6 Waarborgen nodig omtrent kwaliteit en validering van activiteiten tot bekwaamheidsonderhoud

Volgens de raad staat of valt de effectiviteit van het lerarenregister met de inhoud en het niveau van de herregistratiecriteria, de kwaliteit van de te verrichten activiteiten voor herregistratie, en een juist en zorgvuldig proces van validering door ter zake deskundigen. De raad stelt vast dat precies die aspecten aan nadere regelgeving worden overgelaten. Hij meent dat ten minste de randvoorwaarden voor de (aan te wijzen uitvoerders van de) validatieprocedure in het voorstel zelf opgenomen zouden moeten worden.

Om daadwerkelijk bij te dragen aan het onderhoud en de verbetering van de bekwaamheid en professionaliteit van leraren zullen “activiteiten die naleving van de herregistratiecriteria mogelijk maken” van voldoende inhoud en niveau moeten zijn. Dat maakt een zorgvuldige manier van valideren essentieel. Ook voor de inrichting van het register en voor een eenduidige gegevensverwerking is een heldere wijze van validering van activiteiten nodig. In het voorstel ontbreekt een nadere invulling van de herregistratiecriteria en de wijze van valideren. Zo is niet duidelijk of sprake is van persoonscertificatie of dat gewerkt zal worden met aanbiederscertificatie, welke experts met de taak van validatie worden belast, hoe deze worden gekozen, en of deze door de beroepsgroep inderdaad als voldoende deskundig en representatief worden gezien.

Overigens spreekt de toelichting in dit kader ook van het “tijdig” betrekken van de sectorraden en criteria die “op steun (kunnen) rekenen van de besturen”. De raad zou ook dit onderdeel van de procedure meer concreet ingevuld willen zien. Zou er bijvoorbeeld een ‘op overeenstemming gericht overleg’ over de herregistratiecriteria gevoerd moeten worden of zou het verwerven van draagvlak in de verschillende gremia op andere wijze gegarandeerd moeten worden? De raad merkt verder op dat het aanbeveling verdient om ook de (leraren)opleidingen bij de vaststelling van deze criteria te betrekken, om er zeker van te zijn dat opleiding en criteria daadwerkelijk op elkaar aansluiten.

De raad observeert voorts dat er discrepantie lijkt te bestaan tussen het wetsvoorstel, de toelichting en de (perceptie van de) afspraken die over validering met het veld gemaakt zijn. In de toelichting staat vermeld dat de beroepsgroep de inhoud van de herregistratiecriteria bepaalt, waarna de minister een en ander overneemt in nadere regelgeving.²⁵ Ook de perceptie in het veld is dat de beroepsgroep zelf over validering van activiteiten zal gaan. Volgens de raad is dat geen juiste weergave van wat het voorstel regelt. Daarin is namelijk enkel bepaald dat de beroepsorganisatie voorstellen aan de minister mag doen. Volgens het wetsvoorstel worden de herregistratiecriteria en de regels voor validering bij of krachtens AMvB geregeld. Het overnemen van de inhoud van het voorstel vanuit de beroepsgroep is binnen die constructie mogelijk, maar het wetsvoorstel laat ook ruimte om van het voorstel vanuit de beroepsgroep af te wijken. De raad dringt aan op duidelijkheid op dit punt. De activiteiten die naleving van de herregistratiecriteria mogelijk maken, worden vervolgens door de minister gevalideerd (voorgestelde artikel 38c, lid 2 en lid 4, WPO). De raad benadrukt dat het wenselijk is om de verantwoordelijkheid voor validering bij de beroepsgroep zelf neer te leggen.

De raad acht het van belang dat in het vervolg van dit traject, waarin de praktische invulling van de onderscheiden onderdelen van het voorstel in lagere regelgeving wordt vastgelegd, de beroepsgroep nauw en zichtbaar wordt be-

²⁵ Memorie van toelichting, p.34 en p.49.

trokken. Gelet op het belang van de wijze waarop een en ander zijn beslag krijgt²⁶, gaat de raad er overigens ook van uit dat de voorontwerpen van de relevante AMvB's aan hem ter advisering zullen worden voorgelegd.²⁷

2.7 Registervoorportaal is onwenselijk

Een registervoorportaal wekt verkeerde suggestie

Het voorstel voorziet in een registervoorportaal voor "leraren die zijn benoemd of tewerkgesteld zonder benoeming maar voor wie geen herregistratiecriteria zijn vastgesteld" (voorgestelde artikel 38n, lid 1, WPO). De raad is geen voorstander van het registreren van onbevoegden. Het opnemen van deze leraren in een register, al is het in een apart register (of voorportaal), suggereert toch enige vorm van bevoegdheid en bekwaamheid. Van registratie gaat immers hoe dan ook een zekere erkenning uit en deze erkenning zou volgens de raad juist voorbehouden moeten zijn aan degenen die in het lerarenregister zijn opgenomen. De raad acht het niet wenselijk om zodanige erkenning ook te suggereren voor niet-geregistreerde leraren. Hij adviseert daarom af te zien van het instellen van een register-voorportaal.

Dit laat onverlet dat de raad oog heeft voor de verschillen die bestaan tussen de vier sectoren waar het lerarenregister voor bedoeld is. Met name de regeling en de praktijk van de bevoegdheid en bekwaamheid van docenten in het middelbaar beroepsonderwijs (hoofdstuk 4, titel 2, WEB jo. Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel) wijken af van die voor het primair en voortgezet onderwijs. Zo liggen de vakken niet vast en wordt gewerkt met instructeurs en, meer dan in andere sectoren, met zij-instromers. Volgens de toelichting zijn deze in het middelbaar beroepsonderwijs zelfs "een onmisbare schakel".²⁸ Dat levert ten aanzien van de toepassing van het lerarenregister in het middelbaar beroepsonderwijs bijzondere situaties op. Het registervoorportaal lijkt vooral voor zij-instromers in het middelbaar beroepsonderwijs te zijn ontworpen. De raad meent echter dat voor ogen moet worden gehouden voor wie het lerarenregister bedoeld is, namelijk bevoegde leraren, en dat specifieke situaties omtrent niet-bevoegde leraren, instructeurs en andere functies in het onderwijs buiten het kader van het lerarenregister geregeld dienen te worden.

2.8 Randvoorwaarden en uitvoeringsaspecten

Maak procedures van opneming, herregistratie en doorhaling in het lerarenregister transparant

Ten aanzien van de procedures van opneming, herregistratie en doorhaling van de leraar in het lerarenregister wordt uit het voorstel niet duidelijk welke instantie of persoon controleert of al dan niet aan de voorwaarden tot opneming, herregistratie en doorhaling is voldaan, noch hoe dat gebeurt. Ook is niet geregeld wie vaststelt dat een leraar die is opgenomen in het registervoorportaal, aan de criteria voor opneming in het lerarenregister voldoet, noch wie ervoor zorg draagt dat overzetting vanuit het registervoorportaal in het lerarenregister geschiedt. Dit maakt de gehele procedure, en daardoor het systeem van het lerarenregister zelf, tamelijk ongrijpbaar. De raad kan zich voorstellen dat dit ook vragen met zich brengt over de waarde en betrouwbaarheid van het lerarenregister zelf. De raad acht het daarom van belang dat hieromtrent in het voorstel meer duidelijkheid wordt gegeven, alvorens tot het verplicht stellen van inschrijving in het lerarenregister wordt overgegaan.

Neem zorgvuldigheidseisen tot besluit doorhaling op in de wet

Een besluit tot doorhaling van de vermelding van een leraar in het lerarenregister wordt genomen door de minister op grond van het voorgestelde artikel 38k, lid 3, WPO. Volgens de toelichting dient dit besluit met grote zorgvuldigheid te

²⁶ Het gaat hierbij om de specifieke invulling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren en de procedures ten aanzien van het lerarenregister.

²⁷ De raad denkt hierbij in ieder geval aan de AMvB's waarin regels worden vastgelegd over: de herregistratiecriteria (voorgestelde artikel 38c, lid 2, WPO); de te valideren activiteiten die naleving van de herregistratiecriteria mogelijk maken (voorgestelde artikel 38c, lid 4, WPO); en de uitvoering en vormgeving van het lerarenregister (voorgestelde artikel 38h, lid 6, WPO).

²⁸ Memorie van toelichting, p.26.

worden omkleed. Die zorgvuldigheid houdt, wederom volgens de toelichting, in dat de leraar op de hoogte wordt gehouden van de voortgang, de leraar tijdig bericht ontvangt bij het risico van het niet halen van de herregistratiecriteria, de leraar tijdig een voorgenomen besluit ontvangt en het schoolbestuur ook tijdig over dit voorgenomen besluit geïnformeerd wordt. Deze zorgvuldigheidseisen staan echter niet in de wet zelf genoemd. Dit zou volgens de raad, omwille van de duidelijkheid, wel de voorkeur verdienen. Hij adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

Neem hardheidsclausule op in de wet

De raad stelt vast dat in de toelichting sprake is van een hardheidsclausule. Het niet voldoen aan de herregistratiecriteria zou enkel tot het doorhalen van de vermelding in het register leiden als er geen rechtvaardigingsgrond is voor het niet voldoen aan deze criteria.²⁹ De raad kan zich goed voorstellen dat met een dergelijke clausule gewerkt wordt, bijvoorbeeld bij leraren die vanwege langdurige ziekte of zwangerschapsverlof niet volledig aan hun nascholingsverplichting hebben kunnen voldoen. De raad merkt echter op dat de hardheidsclausule niet in het eigenlijke voorstel is verwerkt. De voorgestelde wettelijke regeling schrijft dwingend voor dat de minister besluit tot doorhaling als een leraar niet aan de vastgestelde herregistratiecriteria voldoet (voorgestelde artikel 38k, lid 3, WPO). Een afweging van de minister aan de hand van rechtvaardigingsgronden is niet voorzien en zou buitenwettelijk zijn. De raad adviseert de hardheidsclausule expliciet te regelen.

De praktische gevolgen van herregistratie behoeven aandacht

De vraag hoe en wanneer de leraar voldoet aan de criteria voor herregistratie, gaat niet alleen de leraar aan. De raad kan zich voorstellen dat zich in de praktijk problemen kunnen voordoen als iedere leraar een bepaald aantal uren per jaar zal moeten besteden aan het volgen van bij- of nascholing. Om te voorkomen dat alle leraren aan het eind van de periode van vier jaar tegelijk hun activiteiten voor herregistratie nog willen en moeten uitvoeren, is het zaak dat leraren en het bevoegd gezag zorgvuldig omgaan met de planning van deze activiteiten, zodat het primaire proces van het onderwijs niet in gevaar komt. Een en ander betekent dat naast de leraar ook de school eigenaar wordt van het wat en wanneer van de bij- en nascholing. Tegelijkertijd staat in het voorstel dat de leraar verantwoordelijk is voor het verrichten van activiteiten die zijn gevalideerd en zeggenschap heeft over de keuze van deze activiteiten (voorgestelde artikel 38c, lid 5, WPO).

Dit kan in de praktijk tot problemen leiden. Wat gebeurt er wanneer een leraar een bepaalde activiteit kiest, maar het bevoegd gezag geen toestemming geeft die activiteit te doen? Wie wordt er dan verantwoordelijk voor het niet voldoen aan de herregistratiecriteria? Welke mogelijkheden heeft een leraar om daadwerkelijk die activiteiten te doen die hij of zij wil en op een moment dat hem of haar uitkomt? En welke mogelijkheden heeft het bevoegd gezag om een voorstel van een leraar te weigeren? Hoewel de raad begrijpt dat dergelijke uitvoeringsperikelen niet in het voorstel zelf opgenomen kunnen worden, acht hij het van belang dat in de voorbereidingsfase ook aan dergelijke praktische problemen expliciet aandacht wordt besteed.

Zorg voor eenduidige invoering en zorgvuldige verwerking van (persoons)gegevens

Op grond van het voorstel zullen verschillende betrokkenen gegevens aanleveren ten behoeve van het register (bevoegd gezag en leraren). Dit betekent dat aanlevering van die gegevens, waaronder de verrichte activiteiten voor herregistratie, niet per se op uniforme wijze geschiedt. Omwille van de betrouwbaarheid en inzichtelijkheid, zal eenduidige invoering van gegevens volgens de raad cruciaal zijn. De raad ziet dit als een van de randvoorwaarden die gereed moeten zijn voordat het register wordt ingevoerd.

Daarnaast wijst de raad op de noodzaak van de bescherming van privacygevoelige gegevens in het register. De raad dringt erop aan dat bij de inrichting van het register gewerkt wordt vanuit de principes 'security-by-design' en 'privacy-

²⁹ Memorie van toelichting, p.32.

by-design'. De raad is in het bijzonder niet overtuigd van de noodzaak om het burgerservicenummer in het register op te nemen. Hij wijst erop dat dit nummer in andere registers (zoals het BIG-register) ook niet geregistreerd wordt en ziet overigens ook niet in voor welk specifiek doel dit nummer in het voorgestelde register noodzakelijk zou zijn.³⁰ De raad adviseert daarom registratie van het burgerservicenummer achterwege te laten.

Pas verstrekking van gegevens uit het lerarenregister aan

In het voorstel zijn bepalingen opgenomen over het verstrekken van gegevens aan verschillende personen of instanties: een ieder, het bevoegd gezag, betrokkene, en de minister en de inspectie. De raad heeft hierover twee opmerkingen.

Ten eerste is het de raad niet duidelijk wanneer aan een ieder de achternaam en voornamen op verzoek kunnen worden verstrekt. Welke vraag moet gesteld worden om namen te krijgen? Volgens de voorgestelde wettekst worden, behalve aan de geregistreerde zelf, geen gegevens verstrekt over de (plaats van vestiging van de) school waar de geregistreerde is benoemd. Het lijkt daarom niet mogelijk om per school of zelfs per plaats van vestiging op te vragen welke leraren geregistreerd staan.³¹ Een antwoord op de vraag naar de geregistreerden per school of plaats zou immers impliciet ook een verstrekking van deze andere gegevens zijn. Als deze mogelijkheid wel beoogd is, dan dient dit in het voorstel duidelijker te worden opgenomen.

Ten tweede wordt in het voorgestelde artikel 41h, lid 2, onderdeel a, WVO geregeld dat het bevoegd gezag de gegevens levert voor welke vakken een leraar is benoemd. In het voorgestelde artikel 4.4.8., lid 2, onderdeel 2, WEB wordt geregeld dat het bevoegd gezag de gegevens levert over voor welk onderwijs de leraar benoemd is. Een doel van het lerarenregister is dat het vastlegt in welk onderwijs de leraar voldoet aan de daaraan gestelde bekwaamheidseisen. In het licht van dat doel wordt niet duidelijk hoe het register voor het voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps-onderwijs inzicht kan bieden in de exacte bekwaamheid van leraren. Aan niemand behalve de geregistreerde zelf worden de gegevens over de precieze vakken of het precieze onderwijs waarvoor de leraar benoemd is, verstrekt. Het is daarom voor anderen niet kenbaar voor het geven van welk specifiek onderwijs de geregistreerde bevoegd en bekwaam is. De raad kan zich voorstellen dat het voor het bevoegd gezag, leerlingen, ouders/verzorgers en andere leraren relevant is om meer specifiek te weten voor welke vakken en op welk niveau de leraar bevoegd en bekwaam is.

Wat dit betreft kan opnieuw het BIG-register als voorbeeld dienen. Degene die dit register raadpleegt kan zien voor welk beroep of specialisme in de gezondheidszorg de opgezochte persoon geregistreerd staat. Het LAT gaat qua informatieverstrekking nog verder. Daarin zijn onder meer te zien: de naam en contactgegevens van de patroon van stagiaires; de rechtsgebieden waarop een advocaat gespecialiseerd is; de specialisatievereniging(en) waarvan de advocaat lid is; en tuchtrechtelijke beslissingen voor zover het een onherroepelijke schorsing of schrapping betreft. De raad meent dat het nuttig kan zijn als in het lerarenregister naast de namen van betrokkenen ook de vakken c.q. het onderwijs waarvoor de geregistreerde bevoegd en bekwaam is en (indien van toepassing) de school waaraan de geregistreerde benoemd is, voor iedereen kenbaar zijn. Hij adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

Aandacht nodig voor overgangsproblematiek

De raad kan zich voorstellen dat zich bij invoering van het lerarenregister ten aanzien van de bevoegdheid en bekwaamheid van leraren onduidelijke situaties zullen voordoen, die vooraf niet waren voorzien. Hij denkt daarbij bijvoorbeeld aan een situatie dat een leraar al jarenlang in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs onbevoegd les geeft, maar dit in de loop der tijd aan de aandacht van hemzelf en het bevoegd gezag is ontsnapt. De vraag is wie in

³⁰ Op grond van het voorstel mogen aan de minister en de inspectie alleen op zodanige wijze gegevens worden verstrekt dat de betrokken leraren niet worden geïdentificeerd of identificeerbaar zijn. Behalve aan de geregistreerde leraar zelf, mag het burgerservicenummer aan niemand worden verstrekt. Opneming van dit nummer in het lerarenregister lijkt niet noodzakelijk en daarmee niet aangewezen te zijn.

³¹ In de huidige opzet van het vrijwillige lerarenregister kan dat overigens wel.

zo'n geval wordt aangesproken als dit bij registratie blijkt: de leraar zelf of het bevoegd gezag, en wat dan de te volgen route behoort te zijn. De raad adviseert in het voorstel aandacht te besteden aan de overgangsproblematiek die met de invoering van het lerarenregister gemoeid kan gaan.

3. Conclusie

De raad onderschrijft de doelstellingen van het wetsvoorstel en de invoering van een publiekrechtelijk lerarenregister voor alle genoemde onderwijssectoren, te weten het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Voor het behalen van de doelstellingen van het voorstel zal veel afhangen van hoe het lerarenregister in de praktijk zal worden ingevuld. Dit vraagt om een sterke en zichtbare betrokkenheid van de beroepsgroep bij het totstandkomingsproces en om een zorgvuldige invoering. De raad adviseert om het voorstel op onderdelen aan te passen. Hij komt tot de volgende concrete aanbevelingen.

- De raad vindt dat het eigenaarschap van leraren voor het lerarenregister versterkt moet worden.
- De raad adviseert om op korte termijn tot overeenstemming te komen omtrent de beroepsstandaarden, zodat deze zijn geformuleerd voordat tot inrichting en invoering van het verplichte lerarenregister overgegaan wordt.
- De raad acht de plaats en wijze van regeling van het lerarenregister, namelijk in de sectorwetten, minder geschikt. Hij adviseert deze regeling op te nemen in een aparte wet die zich specifiek zal richten op het beroep van leraar en de beroepsgroep zelf.
- De raad adviseert benoeming geen vereiste te laten zijn bij inschrijving in het lerarenregister en consistent te zijn in de eisen die aan de verschillende categorieën leraren worden gesteld.
- De raad adviseert de verantwoordelijkheid en zeggenschap van de verschillende betrokkenen te verduidelijken.
- De raad adviseert de consequenties van niet nakoming van (her)registratie meer evenwichtig te beleggen.
- De raad adviseert de randvoorwaarden voor validering van de activiteiten tot bekwaamheidsonderhoud in de wet zelf op te nemen, zodat duidelijk is binnen welke kaders de lagere regelgeving daaromtrent zich dient te bewegen.
- De raad wijst het instellen van een registervoorportaal af vanwege de suggestie van erkenning van onbevoegde leraren die daarvan uitgaat. Hij vindt dat deze erkenning moet zijn voorbehouden aan leraren die bevoegd zijn.
- De raad acht het van belang dat de randvoorwaarden duidelijker worden geregeld en meer aandacht wordt gegeven aan de uitvoeringsaspecten. In het bijzonder beveelt hij aan:
 - de procedures van opneming, herregistratie en doorhaling in het lerarenregister meer transparant te maken;
 - de zorgvuldigheidseisen voor een besluit tot doorhaling in de wet op te nemen;
 - de hardheidsclausule (voor niet-doorhaling) in de wet op te nemen;
 - aandacht te schenken aan de praktische gevolgen van herregistratie;
 - zorg te dragen voor een eenduidige invoering en zorgvuldige verwerking van (persoons)gegevens;
 - de verstrekking van gegevens uit het lerarenregister aan te passen; en
 - aandacht te schenken aan mogelijke overgangsproblematiek.

Ons kenmerk
20150089/1097

Pagina
16/16

Ten slotte hecht de raad eraan een vervolgadvis uit te brengen over de voorontwerpen voor de AMvB's waarbij de herregistratiecriteria en de regels ten aanzien van de te valideren activiteiten worden vastgesteld.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris