

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

Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag

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

Ons kenmerk  
20170198/1117

Contactpersoon

Plaats/datum  
Den Haag, 11 oktober 2017

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp  
*Advies Besluit lerarenregister*

Mijnheer de Staatssecretaris,

Op 10 juli jongstleden heeft de directeur-generaal primair en voortgezet onderwijs namens u het ontwerp van het Besluit lerarenregister (hierna: ontwerpbesluit) ter advisering aan de Onderwijsraad gezonden. Het ontwerpbesluit bevat nadere regels over de validering van activiteiten in het kader van het lerarenregister en over nog op te stellen herregistratiecriteria.

In deze brief geeft de raad zijn advies over genoemd ontwerpbesluit. De raad meent dat de manier waarop het lerarenregister vorm krijgt, onvoldoende aansluit bij het doel van het register: garanderen dat leraren bekwaam zijn en blijven door aan te zetten tot bekwaamheidsonderhoud. Hij pleit voor een eenvoudige uitwerking van het register, die een snelle start mogelijk maakt. Daartoe beveelt hij aan om voor herregistratie zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de praktijk binnen scholen en om de basis voor het register op orde te brengen.

In de eerste paragraaf geeft de raad de achtergrond en de inhoud van het ontwerpbesluit weer. Paragraaf 2 bevat de kern van het advies. Vervolgens worden de twee hoofdaanbevelingen onderbouwd en uitgewerkt. Ten slotte doet de raad een oproep om ondanks lerarentekorten in de onderscheiden sectoren vast te houden aan het bevorderen van de bekwaamheid van leraren.

## **1 Aanleiding: het ontwerpbesluit lerarenregister**

### **1.1 Nadere regels voor uitvoering register in voorbereiding**

De Wet beroep leraar en lerarenregister (hierna: Wet lerarenregister)<sup>1</sup> beoogt te komen tot beter onderwijs door ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk leraren voldoen aan de wettelijke bekwaamheidseisen en hun bekwaamheid blijven onderhouden.<sup>2</sup> Vanaf 1 augustus 2018 staan leraren ingeschreven in het lerarenregister. Tot die tijd wordt de invoering van het lerarenregister voorbereid, onder andere door lagere regelgeving uit te werken.

<sup>1</sup> Wet van 22 februari 2017 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 en het register voorportaal, Stb. 2017, 85. De Wet lerarenregister heeft wijzigingen aangebracht in de wetgeving voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Waar in dit advies wordt verwezen naar artikelen uit de Wet primair onderwijs (WPO) worden daarmee tevens de gelijklopende artikelen in de Wet op de expertise-centra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) bedoeld, tenzij nadrukkelijk anders aan-gegeven.

<sup>2</sup> De wet beoogt daarnaast leraren de ruimte te geven om hun professionalisering vorm te geven. Hiermee wil de wetgever een basis leggen voor een dialoog over beroepskwaliteit, binnen het lerarenteam op school en binnen de beroepsgroep als geheel. Memorie van toelichting bij de Wet leraren-register (hierna: Memorie van toelichting), p.6-7.

De Onderwijsraad heeft in 2015 een advies uitgebracht over het toen voorliggende conceptwetsvoorstel lerarenregister.<sup>3</sup> In dat advies gaf de raad aan een nader advies te willen uitbrengen over de algemene maatregel van bestuur waarbij de herregistratiecriteria en de regels ten aanzien van de te valideren activiteiten worden vastgesteld. Dit ontwerpbesluit ligt nu ter advisering voor aan de raad.

## 1.2 Inhoud van het ontwerpbesluit: herregistratiecriteria en valideringsregels ontbreken nog

Het ontwerpbesluit stelt nadere regels over de criteria waaraan leraren moeten voldoen om in aanmerking te komen voor periodieke herregistratie (herregistratiecriteria) en de eisen die worden gesteld aan het aanbod aan activiteiten voor bekwaamheidsonderhoud (valideringsregels).<sup>4</sup> In tegenstelling tot wat aanvankelijk beoogd werd, bevat het ontwerpbesluit zelf geen herregistratiecriteria en valideringsregels. Het legt alleen uitgangspunten en procedures vast waaraan de criteria en regels moeten voldoen.

Het ontwerpbesluit regelt drie aspecten: 1) het voorziet in een grondslag om de herregistratiecriteria en valideringsregels bij ministeriële regeling vast te stellen; 2) het expliciteert de bevoegdheid van de minister van OCW om een aantekening te plaatsen en het activiteitenaanbod te valideren; en 3) het regelt het recht om eerder geregistreerde activiteiten mee te nemen voor leraren die in het nu al bestaande, vrijwillige register zijn opgenomen ('meeneemrecht').

Iedere vier jaar wordt beoordeeld of een leraar aan de herregistratiecriteria voldoet. Vanaf 2023 wordt een aantekening ook zichtbaar in het register.<sup>5</sup> Op termijn betekent een aantekening dat een leraar niet zelfstandig onderwijs mag geven.<sup>6</sup> Een eventuele aantekening wordt pas verwijderd als de leraar alsnog aan de criteria voldoet.<sup>7</sup> Tegen het besluit tot plaatsing van een aantekening staan bezwaar en beroep open.<sup>8</sup> Het ontwerpbesluit bepaalt verder dat de minister rekening houdt met bijzondere omstandigheden waardoor de leraar niet in staat is geweest om de vereiste activiteiten te verrichten of met onbillijke situaties als gevolg van een aantekening (hardheidsclausule).<sup>9</sup>

### *Herregistratiecriteria en valideringsregels: beroepsgroep aan zet*

De Wet lerarenregister gaat ervan uit dat de beroepsgroep zelf bepaalt welke aspecten van het beroep onderdeel horen te zijn van het bekwaamheidsonderhoud door leraren.<sup>10</sup> De minister heeft de Onderwijscoöperatie aangemerkt als vertegenwoordiger van de beroepsgroep. De coöperatie is gevraagd om een voorstel voor de herregistratiecriteria en valideringsregels op te stellen.<sup>11</sup> Om het eigenaarschap van leraren te vergroten heeft de Onderwijscoöperatie een deelnemersvergadering ingesteld. Hierin kunnen alle leraren die op 1 augustus 2017 in het vrijwillige register geregistreerd staan, hun stem laten horen.<sup>12</sup> De deelnemersvergadering kiest uit haar midden vierentwintig afgevaardigden die als spreekbuis voor de beroepsgroep zullen functioneren. De afgevaardigden doen, na raadpleging van de deelnemersvergadering, een voorstel voor herregistratiecriteria en valideringsregels aan de minister. De minister toetst

<sup>3</sup> Onderwijsraad (2015), *Wetsvoorstel lerarenregister*.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, p.3.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, p.2. De Wet lerarenregister treedt gefaseerd in werking. In 2017-2018 wordt gewerkt aan het systeem en zijn er pilots. De beoogde start van het register is 1 augustus 2018. Vanaf die datum kunnen leraren zich registreren. Alle leraren moeten voor 1 augustus 2019 geregistreerd zijn. Vanaf 2023 wordt het niet voldoen aan de criteria door middel van een aantekening zichtbaar gemaakt in het register. Na de tweede fase (2027) gaat ook de sanctie gelden.

<sup>6</sup> Artikel 38m WPO.

<sup>7</sup> Artikel 38l WPO.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, p. 6.

<sup>9</sup> Artikel 8 ontwerpbesluit.

<sup>10</sup> Artikel 38c, lid 3, WPO; memorie van toelichting, p.16. Zie ook de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit, p.5.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, p.18.

<sup>12</sup> Memorie van toelichting, p.15.

of het voorstel ook op voldoende steun kan rekenen bij schoolbesturen en schoolleiders en stelt vervolgens de criteria en regels vast.<sup>13</sup>

Het ontwerpbesluit geeft een aantal kaders voor de ministeriële regeling – en daarmee voor het voorstel van de Onderwijscoöperatie. Zo moet er aandacht zijn voor de verschillende activiteiten die een leraar kan verrichten ter herregistratie.<sup>14</sup> Er komen specifieke regels voor a) activiteiten die door aanbieders – dat wil zeggen andere rechts-personen dan een school of instelling – worden georganiseerd; b) activiteiten die door scholen en instellingen worden georganiseerd; en c) activiteiten die leraren uit eigen initiatief voor zichzelf of in teamverband ondernemen. Daarnaast noemt het ontwerpbesluit een aantal minimumvoorschriften die van toepassing zijn op de valideringregels. Het ontwerpbesluit regelt verder wanneer een validering kan worden ingetrokken. De toelichting geeft aan dat de bepalingen ruimte laten om over meer onderwerpen regels te stellen.<sup>15</sup> Wat betreft de herregistratiecriteria vereist het ontwerpbesluit onder meer dat er speciale criteria worden opgesteld voor leraren met een aantekening in het register en voor herintreders.<sup>16</sup>

#### *Adviescommissies adviseren minister bij besluiten*

Het ontwerpbesluit biedt een grondslag voor de minister om te besluiten tot het plaatsen van een aantekening als niet is voldaan aan de herregistratiecriteria.<sup>17</sup> Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor het valideren van het activiteiten aanbod voor herregistratie. De minister wint bij het nemen van het besluit tot validering van het activiteiten aanbod of tot plaatsing van een aantekening advies in van daartoe ingestelde adviescommissies. De Onderwijscoöperatie draagt de leden van de adviescommissies voor. Inrichtingsbesluiten regelen procedures om de onafhankelijkheid van de commissieleden te waarborgen.<sup>18</sup> De commissie die adviseert over het al dan niet plaatsen van een aantekening, kan de leraar en het schoolbestuur horen voordat zij adviseert.<sup>19</sup>

#### *Mogelijkheid meenemen portfolio onder vrijwillig register*

Het ontwerpbesluit komt tegemoet aan de wens om het in het al bestaande, vrijwillige register opgebouwde portfolio mee te nemen naar het verplichte register.<sup>20</sup> Artikel 9 van het ontwerpbesluit bepaalt dat bij invoering van de herregistratiecriteria ook hiervoor criteria vastgesteld worden. Concreet betekent dit dat de leraren die een dergelijk portfolio hebben opgebouwd, dit portfolio na 1 augustus 2017 kunnen opvoeren bij hun eerste herregistratie, mits zij zich voor 31 juli 2017 hebben aangemeld bij het vrijwillige register.

## **2 Zorgen over halen van het doel van het register**

In lijn met eerdere adviezen<sup>21</sup> is de raad voorstander van de invoering van een lerarenregister dat aanzet tot bekwaamheidsonderhoud en waarin alle bevoegde leraren zijn opgenomen. Zo'n register zal de kwaliteit van leraren bevorderen en bijdragen aan de status van het beroep. Voor de kwaliteit van leraren telt niet alleen dat zij aan het begin van hun carrière bevoegd en bekwaam zijn, maar ook dat zij door opgedane ervaring en door bij- en nascholing blijven voldoen aan de geldende (minimum)bekwaamheidseisen. De bekwaamheid van een leraar kan immers afnemen, bijvoorbeeld doordat een leraar zich onvoldoende op de hoogte stelt van nieuwe vakinhoudelijke kennis of nieuwe didactische

<sup>13</sup> Memorie van toelichting, p.15.

<sup>14</sup> Artikel 2, lid 1, ontwerpbesluit.

<sup>15</sup> Nota van toelichting, p.14.

<sup>16</sup> Artikel 5, lid 2, ontwerpbesluit.

<sup>17</sup> Artikel 7 ontwerpbesluit.

<sup>18</sup> Nota van toelichting, p.6.

<sup>19</sup> Nota van toelichting, p.5-8.

<sup>20</sup> Nota van toelichting, p.3.

<sup>21</sup> Zie onder andere Onderwijsraad (2013a), *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* en Onderwijsraad (2015), *Wetsvoorstel lerarenregister*.

inzichten. Ook kunnen ontwikkelingen in of buiten het onderwijs maken dat er nieuwe eisen aan het leraarschap gesteld worden, zodat leraren nieuwe kennis en vaardigheden nodig hebben om aan het minimum te blijven voldoen. Dat is waar het register volgens de raad in de kern om draait: ervoor zorgen dat er leraren voor de klas staan die bekwaam zijn en zich zodanig ontwikkelen dat ze bekwaam blijven en om kunnen gaan met veranderingen in hun beroep. Het register biedt helderheid over wie we voldoende bekwaam vinden om het onderwijs aan onze kinderen te mogen verzorgen. Op deze manier geeft de overheid uiting aan haar kernverantwoordelijkheid om te waken over de bekwaamheid van leraren.

De raad heeft evenwel een aantal zorgen bij hoe het register vorm krijgt. Het oorspronkelijke doel van het register – garanderen dat leraren bekwaam zijn en voldoende aan bekwaamheidsonderhoud doen – moet voorop blijven staan. De belangrijkste zorg van de raad is dat bij de voorgenomen structuur en besluitvormingsprocedures rondom het register de aandacht verschuift naar administratieve handelingen in plaats van daadwerkelijk bekwaamheidsonderhoud. Dat versterkt de negatieve sfeer rondom het register en kan betekenen dat het register in onvruchtbare aarde landt. Daarnaast heeft de raad als zorg dat bepaalde randvoorwaarden om het beoogde doel te halen, niet op orde zijn.

De raad pleit ervoor te kiezen voor een eenvoudige uitwerking van het register, waarin de nadruk ligt op bekwaamheid en die zodanig is dat (her)registratie voor leraren betekenisvol is en een impact heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Een realistische route van invoering van het register is erbij gebaat als wordt aangesloten bij de bestaande praktijk van bekwaamheidsonderhoud door leraren en als wordt uitgegaan van de schoolsituatie. De raad pleit er tevens voor de randvoorwaarden van een register op orde te brengen. Deze aanbevelingen worden hieronder nader uitgewerkt.

### **3 Sluit voor herregistratie zoveel mogelijk aan bij bestaande praktijken van bekwaamheidsonderhoud**

De raad beveelt aan om voor herregistratie zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande praktijken van bekwaamheidsonderhoud. De raad meent dat de effectiviteit van het lerarenregister staat of valt 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.<sup>22</sup> Tegelijkertijd is het belangrijk dat de regelingen ten aanzien van de herregistratie en de validering hanteerbaar blijven en dat het noodzakelijke bekwaamheidsonderhoud gesteund wordt door de werkgevers. Daarbij helpt het om aan te sluiten bij instrumenten die in de praktijk al gebruikt worden. Werken met portfolio's is bijvoorbeeld een mogelijkheid om te voorkomen dat herregistratie een bureaucratische exercitie wordt in plaats van onderdeel van daadwerkelijk bekwaamheidsonderhoud. Dit werkt door in de kwaliteit van het onderwijs binnen de school. Tevens kan met een portfolio de betrokkenheid van de werkgever op een natuurlijke wijze geborgd worden als het wordt ingebed in de reguliere hrm-cyclus.

#### **3.1 Focus verschuift van bekwaamheidsonderhoud naar administratieve handelingen**

De raad maakt zich zorgen over de administratieve handelingen die als gevolg van het ontwerpbesluit zouden moeten worden verricht. Deze handelingen leveren geen bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs. Het lerarenregister dreigt er vooral een technisch-bureaucratische exercitie door te worden, die ver afstaat van de leraren in de klas en van de praktijk binnen scholen.

De voorgestelde structuur van adviescommissies, validering van aanbod en beoordeling van leraren bergt in de eerste plaats het risico in zich dat het bekwaamheidsonderhoud van leraren in belangrijke mate een vastomlijnd en zeer gestandaardiseerd programma wordt. De voorziene werkwijze kan aanzetten tot 'afvinkgedrag', waarbij gezocht wordt

---

<sup>22</sup> Onderwijsraad, 2015.

naar scholing die meetelt en die weinig inspanning vergt, zonder dat deze scholing daadwerkelijk bijdraagt aan de ontwikkeling van de desbetreffende leraar en zonder dat er een relatie is met de onderwijspraktijk in de school.

Dergelijk strategisch gedrag en een nadruk op herregistratie als administratieve noodzaak gaan ten koste van een voor leraren betekenisvol register. Het waarom van bekwaamheidsonderhoud verdwijnt dan uit het oog. Het is belangrijk dat er voldoende ruimte blijft voor individuele leraren om vanuit de eigen ontwikkelbehoefte keuzes te maken. Onderzoek heeft aangetoond dat een belangrijke voorwaarde voor kwaliteitsverbetering is dat leraren hun bekwaamheidsonderhoud zelf vorm kunnen geven.<sup>23</sup> Voor leraren wordt het register bovendien aantrekkelijker als activiteiten voor herregistratie van hoge kwaliteit zijn en de opgedane ervaring, kennis en vaardigheden direct toepasbaar zijn in de praktijk.

De voorgestelde uitwerking kan in de tweede plaats tot hoge uitvoeringskosten en juridisering leiden. Er is voorzien in veel losse besluiten over herregistratie en validering, die allemaal tot bezwaar en beroep kunnen leiden.<sup>24</sup> De raad acht het ondoenlijk om via landelijke adviescommissies van beperkte omvang de herregistratie van zo'n 230.000 leraren en het totale aanbod aan activiteiten goed en zorgvuldig te beoordelen.<sup>25</sup> De voorgestelde procedure dwingt tot een keuze uit drie mogelijke werkwijzen, die elk gebreken kennen. Bij een serieuze beoordeling van elke leraar of van elke activiteit hebben de adviescommissies een uitgebreid ondersteunend apparaat nodig. Als alternatief kan gedacht worden aan een sterk gestandaardiseerde en geautomatiseerde werkwijze waarbij menselijke beoordeling pas aan de orde is als het computersysteem een signaal geeft of aan een pragmatische werkwijze met steekproeven waarbij wille-keur kan optreden bij het plaatsen van aantekeningen. Onder andere vanwege een gelijke behandeling van leraren mag bij herregistratie geen sprake zijn van een automatisme, maar dient een individuele, inhoudelijke beoordeling plaats te vinden.

In de derde plaats constateert de raad dat er nog veel zaken uitgewerkt moeten worden, bijvoorbeeld rond de inrichting van de adviescommissies en het proces om tot de herregistratie- en valideringscriteria te komen. Dit komt voor een groot deel te liggen bij een kleine groep van afgevaardigden vanuit de deelnemersvergadering, die weinig kaders meekrijgt en waarbij het passief kiesrecht erg open en onduidelijk is. Bovendien bestaat de deelnemersvergadering zelf uit leraren die zich al vrijwillig gemeld hebben en is zij daarmee niet representatief voor de beroepsgroep als geheel. Dit alles maakt het proces kwetsbaar.

### 3.2 Overweeg de herregistratie via een portfolio te organiseren

De raad geeft als overweging mee om voor de herregistratie te werken met portfolio's. In een portfolio kan de leraar zelf aangeven welke activiteiten tot bekwaamheidsonderhoud hij heeft ondernomen en hoe deze hebben bijgedragen aan zijn of haar bekwaamheid. Dit is een mogelijke weg om meer aan te sluiten bij de praktijk van bekwaamheids-onderhoud in scholen. Het is de verantwoordelijkheid van de leraar om zijn bekwaamheidsonderhoud inzichtelijk te maken. Een portfolio is een manier om de leraar de regie over zijn bekwaamheidsonderhoud te laten houden en op een voor hem betekenisvolle manier aan bekwaamheidsonderhoud te laten doen. Door te werken met portfolio's komt de nadruk te liggen op de eigen ontwikkeling, binnen de context van de school. Toetsing voor herregistratie haakt daar dan bij aan. Verder kan de validering van het activiteitenaanbod minder belastend gemaakt worden als met portfolio's gewerkt wordt. Om de administratieve lasten in de hand te houden, kan dan bijvoorbeeld worden afgezien van afzonderlijke validering van elke cursus of training.

<sup>23</sup> Vermeulen, M. (2012), *Lerarenbeleid 2.0*.

<sup>24</sup> Zie CIBG (2017), *Uitvoeringstoets Besluit Lerarenregister; brief van de directeur van het CIBG aan de directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs*, 15 juni 2017; en DUO (2017), *Uitvoeringstoets Besluit Lerarenregister; brief van de directeur-generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs aan de directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs*, 29 juni 2017.

<sup>25</sup> Op basis van kengetallen inzake de personeelssterkte, werkzaam onderwijsgevend personeel, per sector voor 2016; [www.onderwijsincijfers.nl](http://www.onderwijsincijfers.nl) (laatstelijk geraadpleegd 18 september 2018).

*Beperk herregistratiecriteria tot minimumniveau bekwaamheid*

Als gekozen wordt voor portfolio's, is het aan de beroepsgroep zelf om een voorstel te doen over de eisen waaraan een portfolio voor herregistratie hoort te voldoen. Hierbij kunnen verschillende vragen aan de orde komen. Hoe maak je door middel van een portfolio inzichtelijk dat je bekwaamheid nog aan het minimumniveau voldoet? In welke mate dient er een relatie te zijn tussen bekwaamheidsonderhoud en de organisatiedoelen? In welke mate dient bekwaamheidsonderhoud plaats te vinden binnen het team (of de leergemeenschap)? In hoeverre tellen inductieprogramma's, coaching, intercollegiale intervisie en peer review mee? Hoe kan informeel leren zichtbaar gemaakt worden?

Het is volgens de raad zaak om herregistratie niet te veel op te tuigen. Het gaat om een beperkt aantal criteria. Door uit te gaan van basale criteria blijft er ruimte om als leraar (en leidinggevende) vorm te geven aan bekwaamheidsonderhoud. Een belangrijk doel van de herregistratie is het garanderen van een minimumniveau: onder welke voorwaarden mag iemand leraar zijn en *blijven*? Bij een aantekening in het register gaat het om leraren die hun bekwaamheid onvoldoende onderhouden. Voor herregistratie hoeft alleen eenvoudig verifieerbaar en objectief vast-gesteld te worden of een leraar dat minimum haalt. Daarbij past aandacht voor zowel vakkennis als voor pedagogische en didactische kennis en vaardigheden. Uit onderzoek blijkt dat het een voorwaarde voor effectieve professionalisering van leraren is dat een leraar niet alleen volstaat met korte, 'losse' cursussen, maar met enige regelmaat ook een traject volgt van substantiële omvang.<sup>26</sup>

De raad kan zich voorstellen dat er nog andere aspecten voor professionalisering nodig zijn en dat het goed is dat leraren zich verder ontwikkelen, maar dat hoeft geen onderdeel te zijn van de herregistratie. Wat een leraar boven het minimum van bekwaamheidsonderhoud aan professionalisering verricht, is zaak van de leraar zelf en diens werkgever. De beroepsgroep kan buiten het register om een visie ontwikkelen op permanente professionalisering naast minimumcriteria.

*Waarborg objectieve en eenvormige beoordeling*

Om bekwaamheidsonderhoud in het kader van het register betekenisvol te laten zijn zonder grote extra belasting, is het belangrijk zoveel mogelijk aan te sluiten bij de praktijk van bekwaamheidsonderhoud in scholen. Het is zaak ook de toetsing of een leraar aan het minimumniveau voldoet, licht te houden. Hoe verder toetsing van de school af staat, hoe bureaucratischer deze zal zijn. Het is echter ook van belang dat deze toetsing objectief en eenvormig plaatsvindt. Het gaat hier om een publiekrechtelijk register. Schoolbesturen mogen straks alleen nog geregistreerde leraren inzetten en een aantekening heeft consequenties voor de inzetbaarheid van leraren. Om te voorkomen dat andere overwegingen dan die van voldoende bekwaamheid de beoordeling beïnvloeden, is het van belang dat toetsing buiten de hiërarchische lijn plaatsvindt.

De raad geeft daarom ter overweging mee om toetsing te organiseren op decentraal niveau, binnen landelijke kaders. De omvang van de beroepsgroep vraagt daarom. Gedacht kan worden aan een leraar van een andere school buiten het bestuursverband, die bijvoorbeeld het portfolio bekijkt aan de hand van een landelijke handleiding (een vorm van anonieme peerreview; vergelijkbaar met de correctie van centrale examens in het voortgezet onderwijs) of aan een visitatiecommissie (van leraren) die op schoolniveau bekijkt of de leraren aan die school aan de herregistratiecriteria voldoen.

*Landelijke commissie pas in tweede lijn*

Als de nadruk ligt op decentrale toetsing, is een landelijke adviescommissie voor beoordeling of leraren aan de herregistratiecriteria voldoen slechts in tweede lijn nodig. De landelijke adviescommissie heeft een rol bij het bewaken van

<sup>26</sup> Van Veen, K., Zwart, R.C., Meirink, J.A. & Verloop, N. (2010), *Professionele ontwikkeling van leraren: een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*.

de kwaliteit van het systeem van decentrale toetsing. Op basis van een knipperlichtsysteem of van steekproeven kan op een hoger niveau gecontroleerd worden of de decentrale toetsing naar behoren functioneert. Daarnaast heeft de landelijke adviescommissie een rol wanneer bij decentrale toetsing het vermoeden rijst dat een leraar voor een aantekening in aanmerking komt.

### **3.3 Doe recht aan verschillen tussen vakken en sectoren, maar voorkom schotten**

Tijdens de internetconsultatie is gepleit voor sectorspecifieke criteria en adviescommissies. De raad is geen voorstander van het plaatsen van dergelijke schotten tussen sectoren. Deze doen geen recht aan het leraarschap als één beroep. Ook komt het doorlopende lijnen in de onderwijskolom en carrièrepaden waarbij leraren overstappen van de ene naar de andere sector niet ten goede.

De raad vindt het wel belangrijk dat naast de kennis en vaardigheden waar alle leraren over dienen te beschikken, sectorspecifieke bekwaamheden voldoende worden meegenomen bij (beoordelingen ten behoeve van) herregistratie en dat er ruimte is voor specialisatie bovenop de basis die voor elke leraar hetzelfde is. Dit biedt leraren de mogelijkheid om te werken aan bekwaamheidsonderhoud op een wijze die past bij de sector waarin zij werkzaam zijn. Lesgeven in het middelbaar beroepsonderwijs verschilt immers van lesgeven in het primair onderwijs en van leraren in het algemeen vormend onderwijs worden net andere zaken verwacht dan van leraren in het (voorbereidend) beroeps-onderwijs. Leraren zijn bijvoorbeeld ook rolmodel voor leerlingen wat betreft de beroepsidentiteit en de cultuur van het bedrijfsleven of van relevante vervolgopleidingen.

### **3.4 Betrek de werkgever eerder en meer**

De raad vraagt speciale aandacht voor de rol van de werkgever bij de herregistratie en keuzes ten aanzien van het bekwaamheidsonderhoud van leraren. Het belang van diens rol voor een levend register dat aanzet tot daadwerkelijk bekwaamheidsonderhoud, komt onvoldoende tot uitdrukking in de voorgestelde uitwerking.

Keuzes van een leraar ten aanzien van de wijze van bekwaamheidsonderhoud horen afgestemd te worden op de situatie in de school en op het schoolbeleid. Zulke afstemming is niet gegarandeerd als activiteiten voor herregistratie buiten de werkgever om gekozen worden. De ontwikkelingsbehoeften en professionele normen en waarden van individuele leraren geven richting aan het handelen in de beroepspraktijk. Ze staan daarnaast altijd in continue wisselwerking met collectieve waarden en ambities van de schoolorganisatie.<sup>27</sup> Een onderwijsinstelling is volgens de raad een sociaal verband – een onderwijsgemeenschap – waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben. Idealiter wordt gezocht naar manieren om de individuele behoefte van een leraar – bijvoorbeeld in relatie tot diens carrièreperspectieven – zoveel mogelijk te combineren met scholing gericht op verbetering van het onderwijs en het functioneren van de school. Van werkgever en leraar mag verwacht worden dat zij daarover met elkaar in gesprek gaan. Bovendien heeft bekwaamheidsonderhoud pas echt effect op het handelen van de leraar en de onderwijskwaliteit als opgedane kennis, vaardigheden en ideeën relevant zijn en in de praktijk toegepast kunnen worden.

Daar komt bij dat de werkgever veelal de kosten zal dragen van activiteiten verricht met het oog op herregistratie en dat een aantekening in het register belangrijke consequenties heeft voor het bevoegd gezag. Als een leraar niet opnieuw geregistreerd wordt, ziet het bevoegd gezag zich geconfronteerd met een leraar die in dienst blijft, terwijl die leraar geen zelfstandige verantwoordelijkheid meer mag dragen voor het pedagogisch-didactische en vakinhoudelijke proces.

Bij de voorgestelde procedure is niet gegarandeerd dat de werkgever nog tijdig kan bijsturen als een aantekening in het register dreigt. Het schoolbestuur krijgt alleen informatie over de scholing die een leraar heeft gevolgd, wanneer de

---

<sup>27</sup> Onderwijsraad (2013b), *Leraar zijn*.

leraar daar toestemming voor geeft.<sup>28</sup> Het bestuur en de schoolleider zijn dus afhankelijk van de leraar voor informatie rondom diens herregistratieproces. In het ontwerpbesluit is een bepaling opgenomen waarin staat dat het schoolbestuur en de leraar door de minister worden geïnformeerd over het voornemen om een aantekening te plaatsen.<sup>29</sup> Wanneer precies een dergelijk bericht binnenkomt en welke informatie verstrekt wordt, is echter niet duidelijk. Volgens het ontwerpbesluit wordt een dergelijk bericht pas verzonden bij aanvang van de besluitvormingsprocedure voor het plaatsen van een aantekening. Het is de vraag of de werkgever dan nog maatregelen kan nemen om een aantekening te vermijden.

Ook hier kan werken met portfolio's uitkomst bieden. Door portfolio's in te bedden in de reguliere hrm-cyclus van de school, is de werkgever op een natuurlijke wijze betrokken bij het bovenschoolse register. Het portfolio kan daarbij plaats innemen van het bekwaamheidsdossier. Herregistratie kan zo zonder extra administratieve lasten verankerd en geborgd worden in het reguliere personeelsbeleid. Leraar en schoolleiding kunnen dan in onderling overleg komen tot activiteiten tot bekwaamheidsonderhoud die niet alleen relevant zijn voor de individuele ontwikkeling van de leraar, maar ook voor de school. Bovendien beschikt de werkgever via een portfolio tijdig over de informatie die nodig is om in te schatten of de leraar voor herregistratie in aanmerking zal komen.

### **3.5 Monitor effectiviteit van herregistratie en validering**

De raad beveelt daarnaast aan de aanpak van herregistratie en validering te monitoren op effectiviteit. Wordt het doel van het lerarenregister gehaald? Is er in voldoende mate een stok achter de deur voor leraren om werk te maken van bekwaamheidsonderhoud? Ervaren zij daarbij voldoende eigenaarschap? Wanneer de voorgestelde (lichtere) aanpak die nauw aansluit bij de praktijk, niet werkt, is bijsturen aan de orde. Dan kan alsnog toegewerkt worden naar een striktere aanpak die meer centrale sturing en beoordeling met zich brengt.

## **4 Breng de basis voor het register op orde**

### **4.1 Volgordestappen naar register staat succes in de weg**

De gehanteerde volgorde van stappen die tot een operationeel publiekrechtelijk lerarenregister moeten leiden, staat volgens de raad het succes van dat register in de weg. De inhoudelijke basis waaruit herregistratiecriteria afgeleid moeten worden, voldoet daarvoor nog niet. Bovendien is al met de vormgeving van de ict-voorzieningen rondom het register begonnen zonder dat de inhoudelijke criteria vaststaan.

#### *Bekwaamheidseisen nog onvoldoende richtinggevend*

Herregistratiecriteria sluiten noodzakelijk aan bij de geldende bekwaamheidseisen. Zij behelzen een zodanige vertaling van de bekwaamheidseisen dat bij het voldoen aan de criteria ervan uitgegaan kan worden dat de bekwaamheid op peil is gebleven of, omgekeerd, dat bij het niet voldoen aan de criteria er een solide basis is om een aantekening met alle consequenties van dien te plaatsen. Daarvoor bieden de bekwaamheidseisen, ondanks de op 1 augustus 2017 ingegane herziening, echter nog onvoldoende duidelijkheid over het benodigde beheersingsniveau van de onderscheiden bekwaamheden en deelaspecten daarvan. Aan de hand van de huidige bekwaamheidseisen kan niet vastgesteld worden op welk niveau een leraar kennis, vaardigheden en competenties minimaal dient te beheersen.<sup>30</sup> Zo beschrijft het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel bij de vakinhoudelijke bekwaamheid dat de leraar "de inhoud van zijn onderwijs beheerst" en dat hij "boven de leerstof" kan staan, maar niet in welke mate dat het geval moet

<sup>28</sup> Artikel 38o, lid 2, sub d, WPO.

<sup>29</sup> Artikel 7, lid 3, ontwerpbesluit.

<sup>30</sup> Onderwijsraad (2013c), *Herijking bekwaamheidseisen*.



zijn.<sup>31</sup> Daarmee geven zij de opstellers van de herregistratiecriteria onvoldoende richting om er het voor herregistratie vereiste minimum uit af te leiden of dwingen zij hen tot eigen normstelling ten aanzien van de bekwaamheid van leraren.

#### *Ict-systeem loopt op de troepen vooruit*

Hoewel het ontwerpbesluit niet gaat over de ict-aspecten van het register, is er wel een sterke relatie tussen het ontwerpbesluit, de daarop te baseren ministeriële regeling en de te ontwikkelen ict-voorzieningen. De raad vindt het onwenselijk dat parallel aan het formuleren van de criteria al gebouwd wordt aan een software-omgeving. Hij heeft met zorg kennisgenomen van het advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT).<sup>32</sup> Het is belangrijk dat het ict-systeem waarin leraren hun bekwaamheidsonderhoud vastleggen, werkbaar is en goed aansluit bij de praktijk. Het is ook belangrijk dat schoolbesturen hun personeelsadministraties tijdig kunnen aanpassen en dat de verschillende systemen goed met elkaar kunnen communiceren.

Het ict-systeem wordt nu al gebouwd, terwijl het op belangrijke onderdelen nog niet duidelijk is welke gegevens vastgelegd moeten worden en hoe dit moet gebeuren.<sup>33</sup> De raad ziet in het parallel lopen van het formuleren van herregistratiecriteria en de bouw van het ict-systeem het risico dat het systeem al voor een groot deel vastlegt welke vormen van bekwaamheidsonderhoud kunnen worden ingevoerd, voordat het voorstel van de Onderwijscoöperatie met betrekking tot herregistratiecriteria gereed is.<sup>34</sup>

#### **4.2 Maak eerst werk van richtinggevende bekwaamheidseisen**

De raad beveelt aan de bekwaamheidseisen op orde te brengen voordat herregistratiecriteria worden geformuleerd. Als deze eisen op orde zijn en gekozen wordt voor een lichte vorm om de herregistratie te organiseren, kan de ge-faseerde invoering van het register ingekort worden en het register sneller van start gaan.

De raad pleit voor opname van het benodigde beheersingsniveau bij de verschillende bekwaamheidseisen. Pas dan kan bepaald worden of een leraar voldoende aan bekwaamheidsonderhoud gedaan heeft om voor herregistratie in aanmerking te komen. Het is de basis voor een objectieve en eenvormige beoordeling van eventuele portfolio's. Zoals eerder door de raad betoogd, kunnen de eisen voor leraren gekoppeld worden aan de Dublin-descriptoren en het EQF (European Qualification Framework).<sup>35</sup> Deze zijn nu nog geen formeel onderdeel van de eisen waaraan leraren en lerarenopleidingen moeten voldoen. Voor de lerarenopleiding gaat het om de eindniveaus van de bacheloropleiding (pabo en tweedegraads lerarenopleiding) en masteropleiding (eerstegraads lerarenopleiding); de niveaus 6 en 7 in het EQF. De raad meent dat hierdoor meer duidelijkheid en transparantie ontstaat in het vereiste minimumbekwaamheidsniveau van leraren.

#### **4.3 Laat ict volgend en eenvoudig zijn**

De vormgeving van het ict-systeem kan pas afgerond worden zodra de herregistratiecriteria en de procedure voor herregistratie zijn bepaald. De raad vindt dat het ict-systeem voor het register en voor de registratie van activiteiten tot bekwaamheidsonderhoud geen bepalende factor mag zijn bij de invulling van de herregistratiecriteria. De Onderwijscoöperatie moet de vrijheid hebben om criteria te formuleren die passen bij inhoudelijke opvattingen over het minimale bekwaamheidsniveau van leraren, over hoe dat onderhouden kan worden en over hoe inzichtelijk gemaakt kan worden dat aan dat niveau voldaan wordt. Een ict-systeem moet hierin niet belemmerd werken, maar volgend zijn.

<sup>31</sup> Artikel 2.4 Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

<sup>32</sup> Bureau ICT-toetsing (2017), *BIT-advies programma Lerarenregister en Registervoorportaal*.

<sup>33</sup> Zie ook Bureau ICT-toetsing, 2017, p.3.

<sup>34</sup> In juni 2018 zal het voorstel voor de herregistratiecriteria naar de minister worden gezonden. Tot begin 2018 vinden diverse meedenksessies, ontwikkelsessies en gebruikerstesten plaats. Hierna zal het voorstel nog geschreven moeten worden en worden voorgelegd aan de deelnemersvergadering. Pas daarna kunnen de afgevaardigden definitief beslissen over het voorstel.

<sup>35</sup> Onderwijsraad, 2013c.

De raad beveelt aan het ict-systeem zo eenvoudig mogelijk in te richten. Van belang is dat een leraar, bijvoorbeeld via een portfolio, ook andere vormen van bekwaamheidsonderhoud dan 'traditionele' opleidingen en cursussen kan opvoeren. In elk geval hoort het systeem zodanig te zijn dat voor herregistratie gewerkt kan worden met portfolio's. Daarbij ziet de raad geen noodzaak om – als gekozen wordt voor werken met portfolio's – deze portfolio's integraal te uploaden of binnen de ict-omgeving van het register bij te houden. Naast vermelding in het register van de bevoegdheid, van het moment van registratie en van een enkele aantekening als niet voldaan is aan de herregistratie-criteria, volstaan enige richtlijnen voor de inrichting van het portfolio en een bewaarplicht. Een aandachtspunt daarbij is dat een portfolio meegenomen kan worden naar een nieuwe werkgever.

## 5 Lerarentekorten geen reden tot uitstel register

In lijn met zijn eerdere advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* pleit de raad er ten slotte voor om in te blijven zetten op de kwaliteit van leraren. Als bezwaar tegen een verplicht register wordt door menigeen naar voren gebracht dat er sprake is van een lerarentekort. Regelmatig wordt erop gewezen dat een lerarenregister alleen kan functioneren als zorgen over lerarentekorten en de inzet van onbevoegde leraren weggenomen kunnen worden.

De Onderwijsraad deelt de zorgen over toenemende tekorten aan bevoegde leraren in de onderscheiden sectoren. De raad erkent dat er samenhang is met aanpalend lerarenbeleid, maar meent, anders dan de Raad van State,<sup>36</sup> dat invoering van een publiekrechtelijk register niet prematuur is vanwege lerarentekorten. Het is volgens de raad zaak de kwesties te onderscheiden. Hij heeft eerder over kwantitatieve problemen geadviseerd.<sup>37</sup> Lerarentekorten kunnen gelijktijdig aangepakt worden met invoering van een register als instrument om de kwaliteit van leraren te waarborgen.

De raad benadrukt hier het belang om de bekwaamheid van leraren te blijven bevorderen. Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit van leraren binnen onderwijsteams. Daarop mag niet beknipt worden; ook niet vanwege kwantitatieve tekorten. Onderwijs hoort altijd plaats te vinden onder verantwoordelijkheid van een bevoegde en bekwaame leraar. Het middelbaar beroepsonderwijs heeft in de afgelopen jaren laten zien dat het helpt om in te zetten op professionalisering en scholingsbewustzijn. Die sector heeft ook laten zien dat het een prijs heeft, in de vorm van voortdurende discussie over de kwaliteit van het onderwijs en examens, als dat wordt nagelaten. Juist in tijden van tekorten waarborgt een register dat aandacht voor bekwaamheidsonderhoud blijft bestaan en zet het een rem op sluiproutes waarbij onbevoegden voor de klas komen te staan.

## 6 Conclusie

De Onderwijsraad meent dat de manier waarop het lerarenregister vorm krijgt, onvoldoende aansluit bij het doel van het register: garanderen dat leraren bekwaam zijn en blijven door aan te zetten tot bekwaamheidsonderhoud. Hij pleit voor een eenvoudige uitwerking van het register, die zoveel mogelijk aansluit bij de praktijk en een snelle start mogelijk maakt.

De raad beveelt aan:

- om te overwegen om voor herregistratie te werken met portfolio's;
- om herregistratiecriteria te beperken tot het minimumniveau van bekwaamheid;
- om de objectiviteit en eenvormigheid van beoordeling te waarborgen;
- om te werken met decentrale toetsing met een landelijke adviescommissie in de tweede lijn;

<sup>36</sup> Zie het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel Lerarenregister, W05.15.0335/I, 22 januari 2016.

<sup>37</sup> Onderwijsraad, 2013a.

Ons kenmerk  
20170198/1117

Pagina  
11/11

- om bij herregistratie recht te doen aan verschillen tussen sectoren zonder schotten tussen sectoren aan te brengen;
- om werkgevers via de hrm-cyclus te betrekken bij herregistratie van een leraar;
- om de aanpak van herregistratie en validering te monitoren op effectiviteit;
- om werk te maken van meer richtinggevende bekwaamheidseisen waarop herregistratiecriteria gebaseerd kunnen worden;
- om het ict-systeem pas af te ronden als herregistratiecriteria vastgesteld zijn en om dat systeem zo eenvoudig mogelijk te houden; en
- om lerarentekorten geen reden te laten zijn voor uitstel van het register.

We zien uw reactie op dit advies graag tegemoet in de nota van toelichting bij het uiteindelijke besluit.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink  
Voorzitter



Drs. P.H.G.J. Cramers MPM  
Secretaris