

Vergaderjaar 2015–2016

34 458

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 registervoorportaal

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 januari 2016 en het nader rapport d.d. 22 april 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2015, no. 2015001586, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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 en het registervoorportaal, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wil de beroepskwaliteit van bevoegde leraren verbeteren. Voorgesteld wordt een lerarenregister in te voeren, waarin iedere leraar die op basis van een relevant hoger onderwijs-getuigschrift (bewijs van bevoegdheid) onderwijs geeft zich moet registreren. Om voor herregistratie in aanmerking te komen moet deze leraar elke vier jaar aantonen dat hij zijn bekwaamheid heeft onderhouden. Lukt hem dat niet, dan mag hij geen onderwijs meer geven tot hij alsnog aan deze criteria voldoet. In een registervoorportaal worden de leraren geregistreerd die (nog) niet aan de bevoegdheidseisen voldoen. Voorts wordt het beroep van leraar omschreven en bepaald dat de leraar in de uitoefening van zijn beroep voldoende professionele ruimte toekomt. Met deze maatregelen wordt het beroep van leraar aantrekkelijker voor mensen die een loopbaan in het onderwijs overwegen, aldus de toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling advisering van de Raad van State deelt de opvatting van de regering dat de kwaliteit van het onderwijs mede afhankelijk is van de opleiding van de leraar, de ruimte die leraren krijgen om hun vak uit te oefenen en de mogelijkheden voor nascholing. De invoering van een lerarenregister kan daar onder bepaalde condities aan bijdragen, in zoverre dat register een erkenning van de beroepsgroep inhoudt en waarborgen biedt voor de toelating en (voortzetting van de) uitoefening van het beroep door uitsluitend vakbekwame leraren.

De Afdeling is evenwel van oordeel dat invoering van een lerarenregister prematuur is. Een dergelijk register kan alleen functioneren als sluitstuk van een meeromvattend proces gericht op kwaliteitsverbetering. De Afdeling mist in de toelichting aandacht voor de randvoorwaarden om de gewenste veranderingen in gang te zetten, zoals de ontwikkeling tot een zelfbewuste beroepsgroep, de beschikbaarheid van kwalitatief en kwantitatief adequaat nascholingsaanbod en het bezit van voldoende tijd en middelen. De sanctie op het niet binnen vier jaar herregistreren – verlies van de lesbevoegdheid – is in de huidige omstandigheden ongeschikt en disproportioneel. Het registervoorportaal, ten slotte, wijzigt niets aan de voorwaarden voor het inzetten van onbevoegde leraren. De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel te heroverwegen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 18 september 2015, nr. 2015001586, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 22 januari 2016, nr. W05.15.0335/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met haar opmerkingen rekening is gehouden. Deze opmerkingen worden hieronder besproken.

1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

In 2012 introduceerden de Onderwijscoöperatie (een samenwerkingsverband van de onderwijsbonden, het Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs en de vereniging Beter Onderwijs Nederland) een lerarenregister op vrijwillige basis om een impuls te geven aan de professionele ontwikkeling van leraren en om het leraarsvak te versterken. In 2014 constateerde de Inspectie voor het onderwijs bij een onderzoek onder 23 scholen dat dit vrijwillige lerarenregister bij weinig leraren bekend was. Voor zover zij er wel kennis van hadden, zagen zij er de meerwaarde niet van in.² Ondanks publiciteitscampagnes en het aanstellen van «ambassadeurs» is dit beeld niet wezenlijk veranderd. Volgens door het ministerie aan de Afdeling ter beschikking gestelde informatie had eind 2015 7% van de leraren zich ingeschreven.

Omdat de regering van mening is dat leraren nog onvoldoende doen aan het onderhoud van hun bekwaamheid, scholingsactiviteiten veelal vrijblijvend zijn en het scholingsaanbod onvoldoende aansluit op de behoeften, wordt voorgesteld het lerarenregister voor bevoegde leraren wettelijk te verankeren, en als voorwaarde voor hun herregistratie te stellen dat zij zich voldoende bijscholen. Daarnaast wordt de beroepsgroep een adviesrecht gegeven met betrekking tot de vaststelling van de

² Onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs, Utrecht, november 2014, blz. 33.

scholingscriteria en het scholingsaanbod, wordt het beroep van leraar wettelijk omschreven en wordt het recht op professionele ruimte vastgelegd. Andere doelen van het lerarenregister betreffen het verstrekken van gegevens voor beleidsinformatie en toezicht. Daarnaast wordt met het registervoorportaal voor onbevoegde leraren duidelijk welke leraren nog niet aan de bekwaamheidseisen voldoen en kunnen de eisen aan de inzet van onbevoegde leraren worden bewaakt, aldus de toelichting.³

De Onderwijsraad heeft – net als veel andere instanties en commissies – de afgelopen jaren meermalen gepleit voor het instellen van een publiekrechtelijk lerarenregister, vanuit het lange termijnperspectief van het tot stand komen van een zelfbewuste beroepsgroep die zeggenschap heeft over de inhoud van het beroep en de bijscholingseisen.⁴ Eind april 2015 heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Hoewel de Onderwijsraad de doelstellingen van het wetsvoorstel en de invoering van een lerarenregister onderschrijft, wijst hij er op dat genoemd perspectief in het wetsvoorstel onvoldoende tot uitdrukking komt. Dit komt volgens de Onderwijsraad omdat (de toelichting op) het wetsvoorstel zich te zeer concentreert op een gesanctioneerde, algemeen geldende periodieke bijscholingsplicht. Voor de Onderwijsraad is het van wezenlijk belang dat het register meer inhoudt dan een plicht tot nascholing, en dat iedereen binnen en buiten de school het register en de meerwaarde ervan onderschrijft. Dit vereist dat de beroepsgroep voldoende legitimiteit moet hebben, dat er door de beroepsgroep geformuleerde beroepsnormen zijn waarvan de maatstaven voor de scholingsplicht afgeleid kunnen worden, en dat de toegang tot het beroep beperkt wordt tot bevoegde leraren. Voorts vergt dit een bezinning op de vraag wie verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder ten aanzien van de vraag welke consequenties het niet voldoen aan de nascholingsplicht voor de relatie werkgever-werknemer zou moeten hebben. In het wetsvoorstel wordt dit perspectief en een visie op realisatie ervan onvoldoende belicht, aldus de Onderwijsraad.⁵

2. Huidige wetgeving

De Afdeling merkt op dat de regering terecht aandacht vraagt voor het belang van de bekwaamheid van leraren en het onderhoud daarvan. De samenleving moet kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de leraar als doorslaggevende factor voor het niveau van het onderwijs. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de leraar beschikt over de juiste diploma's en zijn bekwaamheid op peil houdt.

Voor het overgrote deel van de beroepen in Nederland geldt dat werkgever en werknemer beide verantwoordelijk zijn voor het peil van de beroepsuitoefening en het niveau van de nascholing. Voor het onderwijs geldt dat nog in sterkere mate. Weliswaar behoort in het licht van de Grondwet het vaststellen van de «startbekwaamheid» om in het funderend onderwijs te mogen werken een verantwoordelijkheid te zijn van de overheid, aldus de memorie van toelichting bij de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO).⁶ Maar deze wet, die in 2006 is ingevoerd, stelt alleen entree-eisen en geen nascholingseisen. Wie niet aan de eisen van bevoegdheid (bekwaamheidseisen) voldoet, is niet

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁴ Onder andere in: *Een onderwijsstelsel met veerkracht* (2014); *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) en *Waardering voor het leraarschap* (2006).

⁵ Advies Wetsvoorstel *Lerarenregister* (2015), blz. 15–16.

⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 088, nr. 3, blz. 6.

benoembaar. Wie daar wel aan voldoet, is en blijft vanaf dan benoembaar en inzetbaar, nu hij niet verplicht is om zijn bekwaamheid te onderhouden.

Dat laat onverlet dat leraren er verstandig aan doen om «bij te blijven» en zich verder te ontwikkelen. De Wet BIO gaat daarbij echter uit van het zelfregulerend vermogen van de scholen en het belang van maatwerk. Het oordeel van het bevoegd gezag, dat immers verantwoordelijk is voor de deugdelijkheid van het onderwijs, weegt hier zwaar. «Scholen worden bij uitstek in staat geacht zelf de bekwaamheid van hun personeel te onderhouden», aldus de toelichting bij de Wet BIO.⁷ Er werd daarom destijds uitdrukkelijk afgezien van een lerarenregister en van het stellen van – van de bekwaamheidseisen afgeleide – nascholingseisen. Wel legt de Wet BIO het bevoegd gezag de verplichting op voor elke leraar een bekwaamheidsdossier bij te houden.⁸

Er zijn voorts nog andere bepalingen (waarbij de Wet op het primair onderwijs [WPO] als voorbeeld dient) waarin de verantwoordelijkheid van werkgever, werknemer en medezeggenschap ten aanzien van het personeel tot uiting komt. Zo moet het schoolplan een beschrijving bevatten van de «maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt» (artikel 12 WPO). En in het jaarverslag moet «ten minste verantwoording worden afgelegd over de afwijkingen van de code voor goed bestuur, en over het beleid inzake de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs»⁹ (artikel 171 WPO).

In Nederland wordt derhalve traditioneel aan het onderwijs een hoge mate van vrijheid gelaten om zelf de nodige (bekwaamheids)onderhoudsmaatregelen te treffen. Schoolbesturen maken op basis van eigen overwegingen keuzes over de manier waarop zij het beste de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen kunnen blijven garanderen. In de sectorcao's staan sinds kort afspraken over faciliteiten voor scholing en studie. Als partijen dat overeenkomen, kan worden voorzien in rechtspositionele sancties, zoals het korten van het salaris. Onbevoegde leraren die in opleiding zijn, worden na vier jaar van rechtswege ontslagen. Hiermee in overeenstemming is dat de Inspectie voor het onderwijs (de Inspectie) in principe uitsluitend toeziet op de kwaliteit van de school, niet op het individuele presteren van de leraar.¹⁰ Dit uitgangspunt betekent dat er alleen plaats is voor een wettelijke maatregel in de vorm van een bekostigingsvoorwaarde, indien schoolbesturen nalatig zijn om de noodzakelijke maatregelen te treffen en daardoor de deugdelijkheid van het onderwijs gevaar loopt.

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 088, nr. 3, blz. 1 en 12.

⁸ In het bekwaamheidsdossier worden de afspraken bijgehouden die het bevoegd gezag met de leraar maakt over het ontwikkelen en onderhouden van zijn bekwaamheid (vgl. artikel 32b Wet op het primair onderwijs (WPO)).

⁹ Volgens deze code «draagt het schoolbestuur zorg voor een beleid dat gericht is op ontwikkeling en onderhoud van de deskundigheid van al het personeel (...), waartegenover staat dat van alle medewerkers verantwoording mag worden gevraagd over het bijhouden van de eigen deskundigheid.»

¹⁰ Alleen als er indicaties zijn dat de kwaliteit van het onderwijspersoneel een oorzaak is van het tekortschieten van de kwaliteit van onderwijs, kan de Inspectie hier nader onderzoek naar doen. Zo onderzoekt de inspectie de omvang van het onbevoegd lesgeven pas als een periodieke risicoanalyse uitwijst dat een school een aantal jaren achtereen niet voldoet aan de ondergrens voor onderwijsresultaten (zeer zwak is) of dat er aanleidingen zijn voor een inspectiebezoek.

3. Lerarenregister en het registervoorportaal

De Afdeling concludeert in dit advies dat een lerarenregister alleen kan functioneren als sluitstuk van een meeromvattend proces gericht op kwaliteitsverbetering. Dat proces zal eerst verder op gang moeten worden gebracht, wil het lerarenregister meer zijn dan een openbare informatiebron van de nascholingsinspanningen van (bevoegde) leraren. De Inspectie kan nu echter al toezien op de naleving van de wet en de kwaliteit van het onderwijs. Het registervoorportaal, ten slotte, wijzigt niets aan de voorwaarden voor het inzetten van onbevoegde leraren. Onder de huidige omstandigheden acht de Afdeling de sanctie op het niet voldoen aan de criteria voor herregistratie ongeschikt en disproportioneel. De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel te heroverwegen.

Volgens de regering is invoering van een lerarenregister nodig, omdat er voor een grote meerderheid van de leraren nog geen bekwaamheidsdossier is (60% in het po niet, en 75% in het vo en mbo niet). Daarmee veronderstelt de regering dat er serieuze problemen zijn met de kwaliteit van het onderwijs als gevolg van het ontbreken van een scholingsplicht. Om onbevoegde leraren in beeld te krijgen zal daarnaast een registervoorportaal worden ingericht.

a. Het lerarenregister, de scholingsplicht en de randvoorwaarden

In zijn studie «Naar een lerende economie» schrijft de WRR dat Nederland in internationaal perspectief een middenmoter is als het gaat om de kwaliteit van het basisonderwijs, terwijl er aanwijzingen zijn dat die kwaliteit terugloopt. Volgens de WRR heeft Nederland meer in kwantiteit dan in kwaliteit geïnvesteerd. In plaats van meer van leraren te gaan verlangen en ze beter te betalen, is Nederland het tegenovergestelde traject ingeslagen. Ook is de professionalisering van docenten in Nederland maar half geslaagd. Docenten zien zichzelf nauwelijks als een aparte beroepsgroep met levende beroepsverenigingen en een eigen rol in het debat over (de kwaliteit van) het onderwijs. Beide ontwikkelingen dragen er aan bij dat het minder aantrekkelijk is om leraar te worden. Bovendien zijn er, om aan nieuwe leraren te komen, concessies gedaan aan de kwaliteit en worden onbevoegde leraren ingezet. Hoewel er inmiddels afspraken zijn over de verhoging van de kwaliteit van leraren, zoals een strengere selectie bij de lerarenopleidingen en de voorgenomen invoering van een lerarenregister, merkt de WRR op dat het proces van wegzakken te massief lijkt om alleen met dergelijke middelen te lijf te gaan.¹¹

Voorts laat de recente voortgangsreportage Lerarenagenda 2013–2020 zien dat er wat betreft de lerarenopleidingen grote uitdagingen zijn op het gebied van kwaliteit, studenttevredenheid en aansluiting bij beroep en bedrijf.¹²

Uit het voorgaande blijkt dat er problemen zijn met het leraarschap en daarmee met de kwaliteit van het onderwijs. Het is echter de vraag in welke mate die problemen toegeschreven kunnen worden aan leraren en schoolbesturen, dan wel aan het lerarentekort en mede als gevolg daarvan lagere toelatingseisen voor lerarenopleidingen en ruime inzet van onbevoegde leerkrachten. Het invoeren van een verplicht lerarenregister kan volgens de WRR mogelijk een stimulans tot verbetering zijn, maar slechts als element van een meer omvattende aanpak.

¹¹ WRR, *Naar een lerende economie*, Amsterdam 2013, blz. 280–283.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 27 923, nr. 211.

De Afdeling wijst erop dat uit de evaluatie van de Wet BIO bijvoorbeeld blijkt dat er bij leraren steun is voor het werken met bekwaamheidsdossiers, maar dat deze dossiers onvoldoende tot stand komen omdat de wettelijke verplichting zich enkel richt tot het schoolbestuur. Bovendien heeft de Inspectie in elk geval tot 2011 geen toezicht op de naleving van deze verplichting gehouden, wat voor die naleving niet bevorderlijk is geweest.¹³ Voorts wijst de toelichting er op dat Nederlandse leraren meer dan gemiddeld – zij het in kortere trajecten dan in andere OESO-landen¹⁴ – professionaliseringsactiviteiten verrichten. Dat een groot aantal leraren niet over een bekwaamheidsdossier beschikt, zegt dus weinig over de feitelijke omvang van hun nascholingsactiviteiten. De Inspectie heeft in 2013 geconstateerd dat leraren op zichzelf ruimte hebben om het initiatief te nemen voor professionalisering, maar dat de werkdruk en het vrijmaken van tijd binnen de school regelmatig een belemmering vormen.¹⁵ In de internetconsultatie wijst 40% van de respondenten op de hoge werkdruk.¹⁶ Voorts is het scholingsaanbod niet altijd gericht op verbetering van lesgevende activiteiten en hebben schoolleiders onvoldoende inzicht in het aanbod en de kwaliteit ervan. De regering ontkent dan ook niet dat leraren op zichzelf gemotiveerd zijn tot bekwaamheidsonderhoud. Dit relativeert de stelling dat een lerarenregister annex nascholingsplicht nodig zijn omdat bevoegde leraren thans onvoldoende gestructureerd aan nascholing zouden doen.

Een nascholingsplicht en de waarborging daarvan zal weinig effectief zijn indien niet voldaan is aan een aantal randvoorwaarden. Zo zal er voldoende en kwalitatief goed scholingsaanbod moeten zijn. Het is aannemelijk dat de nascholing in de meeste gevallen verzorgd zal worden door de lerarenopleidingen. Maar het is de vraag of zij daarvoor klaar zijn en of niet alle aandacht in eerste instantie zal moeten uitgaan naar het terugdringen van het onbevoegd lesgeven en het opleiden van voldoende leraren om de uitstroom uit het lerarenbestand (vergrijzing) en toenemende vraag (asielzoekerskinderen) te geven.¹⁷ Bovendien zullen er voldoende middelen in termen van tijd en financiering uitgetrokken moeten worden. In de toelichting wordt aan deze essentiële randvoorwaarden geen aandacht geschonken.

¹³ Ecorys, *Evaluatie Wet op de Beroepen in het Onderwijs*, eindrapport, Rotterdam 2011.

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 27 923, nr. 186, blz. 2–3.

¹⁵ *Professionalisering als gerichte opgave*, Utrecht 2013.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 14 (Internetconsultatie).

¹⁷ Volgens de regering (Kamerstukken II 2014/15, 27 923, nr. 189) loopt het lerarentekort in het primair onderwijs op tot ruim 6.500 fte in 2025. Dit is exclusief het aantal van naar schatting 1100 leraren dat nodig is om de leerplichtige kinderen van asielzoekers en vluchtelingen te onderwijzen.

b. Het lerarenregister en de beroepsgroep

Mogelijk beoogt de regering met het lerarenregister de vorming van een gereguleerde beroepsgroep te bevorderen.¹⁸ Beroepsreglementering is aan de orde wanneer bij of krachtens de wet normen worden gesteld aan de toelating tot het beroep en de uitoefening daarvan, en binnen die normen door de beroepsgroep eigen standaarden gesteld worden. Het stellen van beroepseisen en standaarden is gerechtvaardigd als er reden is om aan te nemen dat bij gebrek aan zulke eisen publieke belangen in het geding zijn die niet op andere wijze goed kunnen worden gewaarborgd.

Kenmerken van de instelling van een beroepsregister en het opleggen van aanvullende verplichtingen aan de beroepsbeoefenaar zijn dat de beroepsgroep uitgaat van eigen professionele standaarden, dat de naleving daarvan door de groep gewaarborgd wordt (tuchtrecht) en dat er grenzen worden gesteld aan de toegang tot het beroep en de voorbehouden handelingen. Zo legt het door de regering als voorbeeld gestelde BIG-register vast wie wat mag doen, bijvoorbeeld welke operaties of handelingen een arts mag uitvoeren. Niet-geregistreerde dienstverleners zijn van het beroep uitgesloten. Omdat het register openbaar is, kan iedereen nagaan of de zorgverlener bevoegd is zijn beroep uit te oefenen. Indien de beroepsbeoefenaar volgens de professionele standaard handelt, gaat de wetgever er bovendien van uit dat zijn handelen leidt of redelijkerwijze moet leiden tot verantwoorde dienstverlening.

De Afdeling stelt evenwel vast dat het lerarenregister aan geen van deze kenmerken voldoet:

- Er is (nog) geen sprake van een zelfbewuste beroepsgroep, die uitgaat van een eigen ethos en daaruit voortvloeiende eigen standaarden en tuchtrecht. De deelname aan het (vergelijkbare) vrijwillige register is op dit moment nog zeer beperkt.*
- Hoewel in het lerarenregister alleen bevoegde docenten kunnen worden ingeschreven, maakt het voorstel geen einde aan het inzetten van leraren zonder diploma. Daarmee blijven onbevoegde docenten toegang tot het beroep houden en is geen sprake van een – mede door tuchtrecht – beschermde, afgebakende beroepsgroep.*
- De voordelen van de erkenning van de beroepsgroep van geregistreerde leraren blijven beperkt tot een impliciet recht op nascholing¹⁹ en een collectief adviesrecht met betrekking tot de herregistratiecriteria (nascholingsseisen) en de regels ter validering van het nascholingsaan-*

¹⁸ Zie in deze zin de Onderwijsraad in zijn *Advies Wetsvoorstel lerarenregister* (2015), blz. 6: «Gezien de doelstelling van het lerarenregister acht de raad het van belang dat in de opzet en totstandkoming ervan met name het beroepsperspectief doorklinkt [...] 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 [...] 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 register 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.» In dezelfde richting gaat de memorie van toelichting, paragraaf 12.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 38c, vijfde lid, Wpo: «Het bevoegd gezag stelt een leraar in staat om in ieder geval te voldoen aan de herregistratiecriteria van het onderwijs waarvoor hij is benoemd [...].»

bod.²⁰ Voor het overige is er geen positief onderscheid tussen de positie van de bevoegde en de onbevoegde leraar.

- *Onverenigbaar met een beroepsregister is ten slotte dat een bevoegde leraar, vanwege het niet voldoen aan de nascholingseisen, geen onderwijstaken meer mag uitoefenen, maar een onbevoegde leraar – die immers (nog) niet aan die eisen is onderworpen – wel. Daarmee ontstaat tevens de paradox dat het bevoegd gezag wel zeggenschap houdt over de voorwaarden voor het inzetten van een onbevoegde leraar, maar niet over het inzetten van een bevoegde leraar (zie paragraaf 3c).*

Het voorstel legt een grondslag voor het ontwikkelen door de beroepsgroep van eigen normen met het oog op de professionalisering. Een door de Minister als representatief geachte beroepsorganisatie²¹ wordt in de gelegenheid gesteld hem een voorstel te doen voor deze herregistratiecriteria (nascholingseisen) en valideringseisen waaraan het nascholingsaanbod moet voldoen. De ruimte voor de beroepsorganisatie is bij het opstellen van deze eisen overigens begrensd door de in een algemene maatregel van bestuur ex artikel 32a, eerste lid, Wpo, neergelegde bekwaamheidseisen aldus artikel 38c, vierde lid, Wpo.²² Bij de vaststelling van deze normen toetst de Minister of het voorstel van de beroepsgroep wordt gesteund door een vertegenwoordiging van schoolleiders en schoolbesturen. Hoewel het voorstel dat niet voorschrijft, gaat de toelichting er van uit dat de Minister, als het voorstel die steun heeft, de voorgestelde normen in regelgeving zal omzetten.

Terecht heeft de Onderwijsraad opgemerkt, dat deze normen consensus binnen de beroepsgroep over de in acht te nemen professionele standaarden vooronderstellen: «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».²³ Anders gezegd: zolang de beroepsgroep nog bezig is om zich te vormen en gedeelde beroepsstandaarden te ontwikkelen – zoals thans het geval is – dient het lerarenregister niet ingevoerd te worden. Met de Onderwijsraad is de Afdeling er niet van overtuigd dat, zoals de toelichting stelt, het lerarenregister in de voorgestelde vorm door de beroepsgroep wordt gedragen.

c. Beëindiging van de registratie in het lerarenregister

De bevoegde, benoemde leraar waarvan de daarvoor vereiste gegevens door het bevoegd gezag respectievelijk de leraar aan de Minister zijn geleverd wordt door de Minister opgenomen in het lerarenregister.²⁴ Aan het eind van een periode van vier jaar controleert de Minister of de leraar

²⁰ Zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 38c, derde lid, Wpo: «Onze Minister stelt een beroepsorganisatie die hij vanuit een oogpunt van beroepskwaliteit representatief acht voor leraren, in de gelegenheid hem een voorstel te doen voor herregistratiecriteria en regels ter validering van het activiteitenaanbod [...]»

²¹ Blijkens de toelichting (paragraaf 3.5) kunnen alleen geregistreerde leraren lid worden van deze representatieve beroepsgroep. De Minister is voornemens de Onderwijscoöperatie als deze beroepsorganisatie aan te wijzen.

²² Artikel 38c, vierde lid, Wpo in verbinding met artikel 38a, eerste lid, Wpo.

²³ Onderwijsraad, Advies *Wetsvoorstel lerarenregister*, Den Haag 2015, blz. 7.

²⁴ Artikel 32, twaalfde lid, in samenhang met artikel 38i, eerste en tweede lid, Wpo.

voldoet aan de herregistratiecriteria.²⁵ Als dat het geval is zal zijn inschrijving in het lerarenregister met vier jaar verlengd worden. Voldoet hij daar niet aan, dan neemt de Minister het besluit om een aantekening te plaatsen bij de vermelding van het onderwijs waarvoor de leraar niet heeft voldaan aan de herregistratiecriteria. Consequentie daarvan is dat de leraar voor dit onderwijs geen verantwoordelijkheid meer mag dragen, totdat hij alsnog aan de criteria heeft voldaan.²⁶ Aangenomen mag worden dat de Minister ruim voor het aflopen van de vier jaar-termijn de leraar op de hoogte stelt van zijn voornemen om de aantekening te plaatsen, en hem op de voet van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid stelt daarover zijn zienswijze naar voren te brengen.²⁷ Bij het nemen van het besluit zal de Minister vervolgens op basis van in lagere regelgeving neergelegde voorwaarden rekenen houden met omstandigheden en redenen op grond waarvan de leraar een hersteltermijn gegund moet worden.²⁸

Over de rechtspositionele gevolgen van het besluit tot niet verlenging van de registratie bevat het wetsvoorstel verder geen regeling. Over die gevolgen moeten cao-partijen nadere afspraken maken.²⁹ In principe blijft de leraar – behoudens mogelijk ontslag – in dienst bij het bevoegd gezag. De consequenties van het besluit tot niet verlenging zijn voor het bevoegd gezag en voor de leraar ingrijpend. Het bevoegd gezag wordt geconfronteerd met een leraar die, zolang deze niet alsnog voldoet aan de herregistratiecriteria, niet meer voor het onderwijs mag inzetten. Voor de leraar betekent het dat hij noch op zijn huidige noch op een andere school onderwijs mag verzorgen. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze gevolgen zodanig, dat al snel de proportionaliteit uit het oog verloren wordt. Het kan zeer wel zo zijn, dat er buiten de hardheidsclausule³⁰ goede gronden kunnen zijn waarom niet aan de vereisten voor herregistratie is voldaan. Daarvan kan onder meer sprake zijn wanneer de leraar gedurende de vier jaar zwaar is belast (bijvoorbeeld vanwege invallen voor een zieke collega); wanneer het bevoegd gezag onvoldoende ruimte voor bijscholing heeft geboden; of wanneer het bevoegd gezag aanmerkelijk weet te maken dat de leraar in kwestie over dusdanige kwaliteiten beschikt dat het volgen van verplichte bijscholingscursussen voor hem overbodig is. Maar ook wanneer er geen gegronde redenen zijn waarom niet aan de bijscholingsvereisten is voldaan, kan het niettemin geraden zijn om de betreffende leraar ten minste een hersteltermijn te gunnen, bijvoorbeeld omdat er aantoonbaar geen andere leerkracht voor het betreffende vak voorhanden is. Het voorstel betekent derhalve een vergaande beperking van de ruimte van het bevoegd gezag om op basis van een eigen, individuele beoordeling de bekwaamheid van een leraar vast te stellen en zo nodig sancties of andere maatregelen te treffen.

d. Het registervoorportaal en het weren van onbevoegde leraren

Zoals hiervoor is aangeduid, vormt de inzet van onbevoegde leraren een probleem voor de status van het vak, en daarmee voor de kwaliteit van het onderwijs. De toelichting stelt dat uit internationaal onderzoek naar voren komt dat in Nederlandse scholen meer dan gemiddeld hinder wordt ondervonden van het inzetten van leraren die (nog) niet aan de bekwaamheidseisen voldoen. Volgens de regering is er derhalve een belangrijke

²⁵ Artikel 38l Wpo. Het gaat hier om een omvangrijk traject van controle en besluitvorming: in een periode van vier jaar moet ten aanzien van 250.000 leraren nagegaan worden of zij aan de herregistratiecriteria hebben voldaan.

²⁶ Artikel 38l in samenhang met artikel 38m Wpo.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.

²⁹ Memorie van toelichting, paragrafen 3.4 en 3.6.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.

opdracht voor zowel schoolbesturen als de overheid om de onbevoegdheid van leraren terug te dringen. De Afdeling heeft begrip voor dit streven. De vraag is echter in hoeverre een registervoorportaal daaraan kan bijdragen.

Er zijn drie verschillende categorieën onbevoegde leraren:

- leraren die op basis van de huidige onderwijswetgeving in de school mogen werken omdat ze een opleiding volgen of zij-instromer zijn; dit zijn onder meer de leraren die binnen een bepaalde periode, in combinatie met hun werk op school, in het hoger onderwijs een opleiding tot leraar volgen;*
- leraren die op grond van de wettelijke uitzonderingsmogelijkheden gedurende een bepaalde periode onderwijs mogen geven zonder dat ze voldoen aan de bekwaamheidseisen of daartoe een opleiding volgen; het gaat dan om tijdelijke vervanging bij ziekte of om moeilijk vervulbare vacatures;*
- volledig onbevoegde leraren.*

Allereerst merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel niets verandert aan de voorwaarden voor het inzetten van deze onbevoegde leraren: de plicht tot registratie in het registervoorportaal heeft daarop geen invloed.³¹ Volgens de toelichting is weliswaar besloten een plan van aanpak op te stellen, met als mogelijke consequentie dat de voorwaarden voor de inzet van onbevoegden zullen worden aangepast. Voor een dergelijke aanpassing is een register(voorportaal) echter niet nodig.

Verder is het de vraag of een fundamentele inperking van de mogelijkheden om onbevoegde leraren te mogen inschakelen op afzienbare termijn binnen handbereik ligt. De eerste twee bovengenoemde categorieën kunnen moeilijk gemist worden. De derde categorie betreft slechts een beperkt aantal leraren. In het primair onderwijs doet de onbevoegdheidsproblematiek zich vrijwel niet voor.³² In het voortgezet onderwijs wordt 20% van de lessen onbevoegd gegeven. Het gaat daarbij echter voornamelijk om leraren die wel bevoegd zijn in een ander vak, en tijdelijk ook nog les geven in een ander vak, omdat er geen bevoegde docent beschikbaar is, omdat het resturen betreft of omdat er voor het betreffende vak geen passende lerarenopleiding is. De Inspectie schrijft daar dan ook over: «Wij kunnen in veel gevallen begrijpen waarom scholen lessen laten geven door een docent die voor die les niet bevoegd is.»³³ In het middelbaar beroepsonderwijs ten slotte is 7% van de docenten niet bevoegd voor het vak dat zij geven.³⁴

Al met al komt het dus vrijwel niet voor dat leraren lesgeven die geen enkele onderwijsbevoegdheid hebben én geen lerarenopleiding volgen. Kortom, de betreffende leraar is weliswaar niet bevoegd om het betreffende vak te geven, maar meestal wel bevoegd voor een ander vak en in elk geval benoembaar. Gelet op het lerarentekort en het feit dat de onbevoegde leraar veelal niet gemist kan worden, is het dan ook de vraag welke functie het registervoorportaal kan vervullen ten behoeve van het terugdringen van onbevoegde leraren.

³¹ Artikel 38t Wpo voorziet niet in het verlies van de lesbevoegdheid op een andere school als de vermelding van de leraar in het registervoorportaal beëindigd wordt.

³² Memorie van toelichting, par. 2.1.

³³ Inspectie van het Onderwijs, *Onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs*, Utrecht 2014, blz. 10.

³⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoek bevoegdheden docenten mbo*, Utrecht 2012, blz. 11.

e. Het registervoorportaal als openbare gegevensbron

Volgens het wetsvoorstel heeft het registervoorportaal mede tot doel gegevens te verstrekken ten behoeve van het toezicht en de beleidsvorming. De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel tot eenvoudiger toezicht kan leiden, omdat de Inspectie niet langer de bekwaamheidsdossiers of de voorwaarden voor benoeming behoeft in te zien. Dit voordeel is echter betrekkelijk, omdat geen controle plaatsvindt op de toegang tot het register. Bovendien doet, zoals gezegd, het fenomeen van de volledig onbevoegde leraar zich vrijwel niet voor. Omdat het wetsvoorstel niets wijzigt aan de voorwaarden voor de inzetbaarheid van onbevoegde leraren, kan een leraar die gedurende een periode een vak onbevoegd les heeft gegeven, aansluitend een ander vak onbevoegd geven, of hetzelfde vak op een andere school geven. De registratie in het registervoorportaal heeft daarmee als enige functie dat de eerste twee bovengenoemde categorieën onbevoegde leraren beter in beeld komen en de Inspectie daarover met de betreffende scholen in gesprek kan gaan. Uit rechtvaardigt echter niet de instelling van een registervoorportaal. Uit hoofde van haar bevoegdheden kan de Inspectie dat gesprek nu ook al aangaan. Voor de beleidsvorming zijn de registers evenmin noodzakelijk, omdat de inspectie de Minister desgevraagd en uit eigen beweging rapporteert over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs.

Ten slotte motiveert de toelichting niet welk publiek belang ermee gediend is dat het registervoorportaal openbaar is. De betreffende leraar is weliswaar niet bevoegd om het betreffende vak te geven, maar meestal wel bevoegd voor een ander vak en in elk geval benoembaar. Van een openbaar register kan daarom een verkeerd signaal uitgaan naar de ouders en de leerlingen. Gelet op de diepere oorzaken van het lerarentekort en het feit dat de onbevoegde leraar veelal niet gemist kan worden, is het de vraag of scholen op dit punt iets te kiezen hebben.

f. Conclusie

Samengevat is de Afdeling van oordeel dat het invoeren van een verplicht lerarenregister annex algemene scholingsplicht onder bepaalde condities een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De Afdeling concludeert echter dat de voorgestelde, vergaande regeling prematuur is. Een dergelijke verplichting zal weinig effectief zijn indien niet aan een aantal condities is voldaan. Het lerarentekort zal moeten worden aangepakt; er zullen nadere beperkingen moeten worden gesteld aan het gebruik van onbevoegde leraren (hetgeen vooronderstelt dat er voldoende bevoegden zijn); de lerarenopleidingen zullen aan hogere eisen moeten voldoen; er moet voldoende en adequaat bijscholingsaanbod zijn; de beroepsgroep zal tot ontwikkeling moeten komen; er zullen voldoende tijd en middelen ter beschikking moeten worden gesteld. Gegeven het lerarentekort is de sanctie op het onvoldoende bijscholen – verlies van lesbevoegdheid – onwerkbaar; veelal is deze sanctie ook onevenredig. Ten slotte is het lerarenregister in de voorgestelde vorm niet effectief en proportioneel, omdat het wetsvoorstel niets wijzigt aan het gebruik van onbevoegde leraren, maar wel door de sanctie van onbevoegdheid wegens onvoldoende nascholing beperkingen aanbrengt met betrekking tot de inzet van bevoegde leraren. In de kern is het voorgestelde lerarenregister dan ook geen beroepsregister, maar slechts een register waarin bevoegde leraren hun nascholingsinspanningen moeten documenteren, met als sanctie verlies van bevoegdheid. Afgezien daarvan is de Afdeling van mening dat het lerarenregister niet noodzakelijk is voor het bereiken van daarvan afgeleide doelen, zoals het houden van toezicht of het leveren van beleidsinformatie. Ten slotte motiveert de

toelichting niet welk publiek belang ermee gediend is dat de registers openbaar zijn.

De Afdeling onderschrijft derhalve het advies van de Onderwijsraad die er op gewezen heeft dat de instelling van een lerarenregister prematuur is en dat het 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. Tot die tijd adviseert de Afdeling, indien nodig, gebruik te maken van de bevoegdheid om bij ministeriële regeling voorschriften te stellen inzake de inrichting van het bekwaamheidsdossier, te voorzien in een precisering en betere handhaving van de verplichting van het bevoegd gezag om de blijvende bekwaamheid van zijn leraren te waarborgen en de bijbehorende bekwaamheidsdossiers bij te houden, meer te investeren in de kwaliteit en de capaciteit van de lerarenopleidingen en de ontwikkeling van een beroepsgroep van leraren te faciliteren. Dat is een proces van lange adem, dat in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van het zelfregulerend vermogen van de beroepsgroep.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

1–3. Aanleiding en inhoud van het voorstel; Huidige wetgeving; Lerarenregister en het registervoorportaal

In de inleidende paragraaf van zijn advies geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aan dat het van belang is dat een lerarenregister verbonden is met een langetermijnvisie op de ontwikkeling van een zelfbewuste beroepsgroep, die zeggenschap heeft over de inhoud van het beroep en de nascholingseisen. Aansluitend merkt de Afdeling in paragraaf 2 op dat het in het algemeen de voorkeur verdient het beoogde doel – het versterken van de positie van de leraar en diens beroepskwaliteit – langs de lijn van zelfregulering te bereiken en pas tot wetgeving over te gaan indien gebleken is dat de deugdelijkheid van het onderwijs in het geding is. Bovendien dient, als er tot wetgeving wordt overgegaan, goed te worden nagegaan of aan de randvoorwaarden voor een succesvolle invoering is voldaan. Na deze algemene stellingname komt de Afdeling in paragraaf 3 tot een aantal opmerkingen ten aanzien van deelonderwerpen uit het wetsvoorstel.

In reactie op de algemene stellingname van de Afdeling wordt in dit nader rapport eerst ingegaan op de vraag of de versterking van de positie van de leraar en diens beroepsgroep inmiddels, na twee decennia waarin dit streven prominent op de agenda heeft gestaan, een steun in de rug van de wetgever verdient. Daarna wordt stilgestaan bij het belang van een zorgvuldige invoering van het lerarenregister en bij de verschillende deelonderwerpen uit paragraaf 3 van het advies van de Afdeling.

Versterking van de beroepsgroep vergt een steun in de rug

Goed leraarschap is in het belang van goed onderwijs. Daarvoor is versterking van de positie van de leraar en diens beroepsgroep wenselijk. Om die reden is in de Lerarenagenda 2013–2020 *De leraar maakt het verschil* het streven naar versterking van de beroepsgroep expliciet opgenomen. Een zelfbewuste beroepsgroep zal het bekwaamheidsonderhoud stimuleren en doen versnellen. Een sterke en trotse beroepsgroep kan voorts het imago van het leraarschap positief beïnvloeden.³⁵

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 27 923, nr. 171; bijlage, p. 6.

Het streven naar versterking van de positie van de leraar en diens beroepsgroep heeft in de afgelopen twee decennia vrijwel onafgebroken op de agenda gestaan. In 1993 stelde de Commissie Toekomst Leraarschap dat vooral scholen meer ruimte dienden te krijgen voor het zelf bepalen van de bekwaamheid van leraren. In de beleidsreactie op het rapport *Een beroep met perspectief* gaf het toenmalige kabinet aan dat het goed zou zijn als de beroepsgroep zelf zou komen met kwaliteitsmaatstaven, mogelijk te verbinden met een lerarenregister. De inschrijving in dat register zou vervolgens gekoppeld kunnen worden met die maatstaven. Aansluitend werd in de regeerakkoorden van de kabinetten-Kok voortgebouwd op dit idee: de beroepsgroep is aan zet en komt met kwaliteitscriteria die verankerd kunnen worden in een register.³⁶ Vervolgens werd in de aanloop naar de Wet beroepen in het onderwijs (Wet BIO), net na de eeuwwisseling, herhaald dat het aan het in beginsel aan het veld van scholen en leraren zelf is om te komen tot een vorm van registratie.³⁷ De Afdeling heeft dit standpunt in haar advies aangehaald.

Tussen 1993 en 2006 kwamen echter geen sectorbrede initiatieven tot stand op het vlak van kwaliteitscriteria en vrijwillige registratie voor leraren. Tegelijkertijd werd het lerarentekort vrij acuut. De Commissie Leraren, onder voorzitterschap van Rinnooy Kan, adviseerde in 2007 dan ook opnieuw om vooral door te zetten met versterking van de positie van de leraar. Onder meer door te komen tot een *beroepsgroep leraren* die staat voor beroepskwaliteit en waarbinnen alle leraren zeggenschap toekomt, en tot een *verplicht basisregister* waarin leraren hun bekwaamheid bijhouden. Een dergelijk register zou gebaseerd moeten zijn op de normen van de beroepsgroep en zou niet vrijblijvend moeten zijn.³⁸

Het advies vormde aansluitend de basis voor het *Convenant Leerkracht van Nederland*, dat in 2008 onderwijsbreed werd afgesloten. Belangrijk onderdeel van het convenant vormde het voornemen te komen tot verankering van de *professionele ruimte* van de leraar in de onderwijswetten. In de opmaat tot plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd afgesproken dat eerst ruimte aan de sectoren zou worden geboden om te komen tot sectorale professionele statuten. Het wetsvoorstel werd tegen die achtergrond niet verder in behandeling genomen.³⁹ Vervolgens heeft de Algemene Onderwijsbond in 2012 aangegeven hoe het wetsvoorstel tot versterking van de positie van leraren kon worden verbeterd, onder meer door niet alleen het beginsel van professionele ruimte maar tevens de *omschrijving van het beroep* van leraar in de onderwijswetten op te nemen.

Ook meer recent is het streven naar versterking van de positie van leraren, en in dat verband het komen tot een lerarenregister, uitgangspunt van beleid. In het regeerakkoord Rutte I uit 2010 wordt gesteld dat de onderwijssector binnen een jaar met een beroepsregister komt waarbij de inschrijving is gekoppeld aan een bijscholingsvereiste. Mede tegen die achtergrond én het advies van de commissie-Rinnooy Kan komt in 2010–2012 het vrijwillige lerarenregister van de Onderwijscoöperatie tot stand. Zoals aangegeven in het advies van de Afdeling en zoals ook in de memorie van toelichting nader wordt beschreven, blijft de belangstelling voor het vrijwillige register echter achter bij de verwachting. Het regeerakkoord van het kabinet Rutte II uit 2012 stelt dan ook dat het lerarenregister

³⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23 715, nr. 11; Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10.

³⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr. 61.

³⁸ Commissie Leraren, *Leerkracht!*. Den Haag: Ministerie van OCW 2007.

³⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 396, nrs. 1–3 en verder.

en de bijscholingsplicht met ingang van 2017 een wettelijke verankering krijgen.⁴⁰

In de afgelopen twee decennia is zeker voortgang geboekt in het komen tot een zelfbewuste beroepsgroep. Tegelijkertijd is tevens helder dat dat proces een steun in de rug van de wetgever kan gebruiken. Het wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien door het beginsel van professionele ruimte van leraren in de onderwijswetten op te nemen en te komen tot een lerarenregister, dat wél verplicht is maar waarbij de inhoudelijke zeggenschap in belangrijke mate bij de beroepsgroep berust. De Onderwijsraad heeft onder meer in zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel dit beginsel onderschreven.⁴¹

Overigens maakt zoals aangegeven het wetsvoorstel onderdeel uit van de Lerarenagenda 2013–2020, waarin tevens breed en in onderlinge samenhang aandacht wordt besteed aan de thema's die de Afdeling in zijn advies mede noemt, zoals het belang van hoogwaardige lerarenopleidingen, van bevoegde en bekwame leraren en van de school als lerende organisatie. In deze optiek maakt het beleid ten aanzien van de versterking van het beroep van leraren en daarmee het lerarenregister onderdeel uit van een samenhangend beleid. Een beleid dat voorts nauwgezet wordt afgestemd met de verschillende bestuurlijke partners: de Onderwijscoöperatie en de sectorraden.⁴²

Het kabinet beschouwt het onderhavige wetsvoorstel als een belangrijke steun in de rug voor het proces van verdere versterking van de positie van de leraar en diens beroepsgroep. Om overigens de verdere ontwikkeling niet te zeer te verstoren, wordt met het wetsvoorstel zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande onderwijswet- en regelgeving en de daarin vervatte bestuurlijke verhoudingen. Zo wordt de positie van de bevoegde gezagsorganen als het gaat om benoeming en ontslag van leraren en docenten gehandhaafd. Dit echter onder het gelijktijdig inbouwen van het vereiste dat leraren geregistreerd dienen te zijn én het beginsel dat de beroepsgroep aan zet is als het gaat om het opstellen van de herregistratiecriteria en kwaliteitseisen ten aanzien van het nascholingsaanbod.

Zorgvuldige invoering van het lerarenregister staat voorop

Het wetsvoorstel bevat het voornemen om in de onderwijswetten op te nemen: a) de omschrijving van het beroep van leraar, b) de erkenning van diens professionele ruimte en c) het lerarenregister en registervoorportaal. De Afdeling wijst er in het advies op dat het zaak is bij met name de invoering van het lerarenregister en registervoorportaal de nodige zorgvuldigheid te betrachten. Dit gelet op de belangen die zowel voor leraren als voor de bevoegde gezagsorganen met registratie zijn gemoeid.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling stelt het kabinet voor de invoering van het lerarenregister en registervoorportaal te faseren, door de betreffende wettelijke bepalingen gefaseerd in werking te laten treden en wel als volgt (zie ook paragraaf 4.3 van de Memorie van Toelichting):

⁴⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

⁴¹ Tegen de achtergrond van het vooralsnog lage aantal inschrijvingen in het vrijwillige register «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.» (advies Onderwijsraad d.d. 24 april 2015, p. 5). In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is aangegeven dat de Onderwijsraad in de afgelopen periode in diverse van zijn adviezen heeft gepleit voor een publiekrechtelijk, verplicht lerarenregister.

⁴² Zie de Tweede voortgangsrapportage, Kamerstukken II 2015/16, 27 923, nr. 211.

- *Invoering van het register tussen 01-08-2017 en 01-08-2018:* alle leraren komen gedurende dit startjaar in het lerarenregister respectievelijk registervoorportaal te staan; leraren kunnen zichzelf registreren, hun bevoegdheid opvoeren en ook hun professionaliseringsactiviteiten bijhouden in het systeem.
- *Eerste fase herregistratie tussen 01-08-2018 en 01-08-2022:* zodra de beroepsgroep de herregistratiecriteria heeft geformuleerd, waar relevant gedifferentieerd naar vakgebied en/of sector, en deze zijn vastgesteld, start voor de betreffende leraren een eerste termijn herregistratie van vier jaar. In deze fase wordt daar echter nog niet de volledige consequentie aan verbonden. Bij het niet voldoen aan de criteria wordt dat zichtbaar gemaakt in het register en kan de leraar nog steeds worden ingezet voor het geven van onderwijs. Van het zichtbaar maken gaat al wel een zekere werking uit. Tegelijkertijd maakt deze fase zowel voor leraren als voor schoolbesturen duidelijk wat ervoor nodig is om aan de eisen rond bekwaamheidsonderhoud te voldoen en kan het personeelsbeleid hierop worden ingericht.
- *Tweede fase herregistratie tussen 01-08-2022 en 01-08-2026:* aansluitend start – indien dat verantwoord is op basis van de routekaart (zie hierna) – een tweede herregistratieperiode waarin niet alleen de verplichting tot bekwaamheidsonderhoud geldt, maar ook de sanctie: aan het einde van de tweede periode valt voor leraren die onvoldoende aan bekwaamheidsonderhoud hebben gedaan, het besluit dat zij geen verantwoordelijkheid meer mogen dragen zoals omschreven in de voorgestelde wetsartikelen die het beroep van leraar betreffen, totdat zij aan de criteria voldoen. Met ingang van deze fase werkt het register kortom volledig zoals beoogd.

Dit voorstel wordt mede in overleg met de beroepsgroep uitgewerkt in een nadere routekaart. In de routekaart worden de randvoorwaarden benoemd waaraan per fase voldaan moet worden alvorens de overstap naar een volgende fase aan de orde kan zijn. Aan de hand van de routekaart kan gedurende de stapsgewijze invoering worden gezien of aan de benodigde randvoorwaarden voor inwerkingtreding van een volgende fase is voldaan, waaronder het borgen van voldoende draagvlak, relevant professionaliseringsaanbod en het voorkomen van onbedoelde effecten op vraag- en aanbodverhoudingen op de onderwijsarbeidsmarkt. In het bijzonder zal daarbij gekeken worden naar de beschikbaarheid van voldoende tijd voor leraren om te werken aan bekwaamheidsonderhoud en naar de ontwikkeling van het professionaliseringsaanbod en de validatie daarvan mede in relatie tot de kwaliteit van de lerarenopleidingen.

Deze werkwijze maakt het mogelijk om in gezamenlijkheid met leraren en bestuurlijke partijen te werken aan een evenwichtig invoeringstraject. De routekaart bevat dan ook tevens een afspraak over de bestuurlijke sturing op het invoeringsproces, die zal worden afgestemd op de mate waarin aan de normen voor een verantwoorde invoering wordt voldaan.

De hoofdlijnen van de routekaart zijn op een zodanig tijdstip beschikbaar dat zij deel kunnen uitmaken van de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement.

Het voornemen is het invoeringsproces per fase en zo nodig per doelgroep mede aan de hand van hiervoor genoemde focus op randvoorwaarden nauwgezet te monitoren en de Tweede Kamer periodiek verslag te doen over de voortgang.

Lerarenregister en registervoorportaal

De Afdeling komt in paragraaf 3 van het advies tot opmerkingen ten aanzien van een aantal deelonderwerpen. Op deze opmerkingen wordt hieronder ingegaan.

a. Scholingsplicht en randvoorwaarden

De Afdeling geeft aan dat nog niet is voldaan aan een aantal randvoorwaarden dat nodig is om te komen tot een effectief register, waaronder voldoende nascholingsaanbod, tijd en financiering.

Zoals de Afdeling aangeeft zullen het waarschijnlijk de lerarenopleidingen zijn die gaan voorzien in aanbod waarmee leraren hun bekwaamheid kunnen onderhouden. Op dit moment voorzien lerarenopleidingen nog niet overal en niet systematisch in een dergelijk aanbod, mede omdat zoals beschreven in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting leraren het bekwaamheidsonderhoud nu nog als enigszins vrijblijvend ervaren; een prikkel om er gericht en systematisch aan te werken ontbreekt. De verwachting is dat dit met de komst van het register verandert en leraren hun vraag in de richting van scholingsaanbieders verder zullen articuleren. Lerarenopleidingen zijn in die nieuwe omstandigheid van duidelijker vraagarticulatie niet de enige potentiële aanbieder. Ook andere aanbieders, waaronder bevoegde gezagsorganen en overige marktpartijen, staat het vrij om tot relevant aanbod te komen. Waarbij overigens geldt dat het kader van valideringseisen wordt opgesteld door de beroepsgroep. De verwachting is dat er bij (potentieel) aanbiedende partijen voldoende belangstelling bestaat om tussen nu en inwerking-treding van de eerste herregistratiefase invoeringsfase tot relevant en kwalitatief verantwoord aanbod te komen. Dit laat onverlet dat deze ontwikkeling met de hiervoor aangegeven fasering nauwgezet gemonitord zal worden.

Voor wat betreft de beschikbare tijd en middelen: voor de activiteiten op het vlak van bekwaamheidsonderhoud gaan leraren naar verwachting de uren inzetten die daarvoor reeds beschikbaar zijn op grond van de sector-cao's. Deze uren maken onderdeel uit van de normjaartaak en zullen naar alle waarschijnlijkheid dekkend zijn voor het voldoen aan de herregistratiecriteria. Daarop aanvullend, ten eerste, voorzien sector-cao's tevens in mogelijkheden voor professionaliseringsactiviteiten. Ten tweede kunnen schoolbesturen en schoolleiders in samenspraak met de teams komen tot het beschikbaar stellen van additionele scholingsfaciliteiten. De beschikbare tijd en middelen voor het bekwaamheidsonderhoud zullen eveneens onderdeel zijn van de monitoring van het invoeringsproces.

b. De beroepsgroep

In zijn advies stelt de Afdeling dat als al tot wetgeving ten aanzien van het lerarenregister wordt overgegaan, dit dan bij voorkeur geschiedt langs de lijn van de beroepsgroep medisch specialisten uit de Wet beroepen in de gezondheidszorg (Wet BIG). Dit houdt in dan volgens de Afdeling in dat sprake dient te zijn van titelbescherming, tuchtrecht en de omschrijving van zogeheten «voorbehouden handelingen». Het wetsvoorstel voldoet echter niet aan deze kenmerken, zo stelt de Afdeling. Zij voegt daar aan toe dat de beroepsgroep leraren nog niet beschikt over een professionele standaard.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt zoals gesteld voortgebouwd op twee decennia beleids- en gedachtenontwikkeling over een lerarenregister in het onderwijs. Het wetsvoorstel beoogt de versterking van het beroep

van leraar te stimuleren, onder het gelijktijdig respecteren van onder meer de verantwoordelijkheid van bevoegde gezagsorganen voor het benoemings- en personeelsbeleid. Het wetsvoorstel sluit in diverse opzichten aan bij de bestaande verhoudingen, met het oog op het realiseren van een breed draagvlak voor het geheel bij én leraren én bestuurlijke partijen. Het wetsvoorstel respecteert anders gezegd de verhoudingen in het onderwijs. Het overzetten van één model uit de Wet BIG – dat van de medisch specialisten – zou die verhoudingen vrij fundamenteel wijzigen, hetgeen met dit wetsvoorstel niet wordt beoogd.

Overigens kent de Wet BIG niet alleen een «zwaar regime» van regulering, waarop de Afdeling duidt met het voorbeeld van de medisch specialisten, maar ook een «licht regime» voor bijvoorbeeld logopedisten en optometristen. Onder dit lichte regime is evenmin sprake van tuchtrecht en het omschrijven van voorgenomen handelingen. Voorts zijn er in de gezondheidszorg legio beroepen en functionarissen die niet onder de Wet BIG ressorteren.⁴³ Er is kortom ook in geval van de gezondheidszorg sprake van variatie in de wijze waarop beroepen van overheidswege worden gereguleerd. Die variëteit is voorts zichtbaar bij de verschillende beroepen waarvoor van overheidswege registratie-eisen gelden, zoals architecten, loodsen en tolken/vertalers.⁴⁴ Er is kortom geen sprake van slechts één, uniforme wijze van regulering van beroepen vanuit de overheid. Evenmin voorziet dergelijke regulering in alle gevallen in een tuchtrecht. In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting is overigens aangegeven dat de ontwikkeling van een tuchtrecht voor leraren, zo de beroepsgroep dat wenst, met dit wetsvoorstel niet wordt uitgesloten.

De Afdeling geeft aan dat het ook na invoering van dit wetsvoorstel mogelijk blijft dat nog niet bevoegde leraren worden ingezet voor het onderwijs. De Afdeling acht dit onverenigbaar met een beroepsregister. Zoals hiervoor gesteld, wordt met het wetsvoorstel aangesloten bij de huidige wettelijke benoemingsvereisten in het onderwijs, die inhouden dat bevoegde gezagsorganen in bepaalde, nader omschreven situaties en *tijdelijk*, leraren kunnen benoemen die nog niet aan de bekwaamheidseisen voldoen. Het wetsvoorstel brengt daarin als zodanig geen verandering. De variëteit die in vormen van beroepsregisters mogelijk is, biedt de ruimte om deze optie voor bevoegde gezagsorganen en leraren te laten bestaan.

Ten slotte merkt de Afdeling in deze paragraaf naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad op dat er eerst een standaard dient te zijn alvorens het register inhoudelijk kan worden ingevuld. In reactie op dit punt wordt er op gewezen dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de beschrijving van het beroep oftewel het beroepsprofiel, de bekwaamheidseisen en de normatieve beroepsstandaard. Het beroepsprofiel is zo'n tien jaar terug door de beroepsgroep leraren opgesteld en heeft als basis gediend voor het voorstel voor de bekwaamheidseisen, zoals deze inmiddels zijn vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. De professionele standaard zoals bedoeld in het wetsvoorstel beschrijft de normatief-ethische basis van het beroep en kan in de toekomst mogelijkerwijs als grondslag dienen voor een tuchtrecht, indien de beroepsgroep dat wenst te ontwikkelen. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zijn deze normen in de dagelijkse onderwijspraktijk veelal bekend en gelden zij doorgaans als ongeschreven regels; zij vormen daarmee reeds een basis voor jurisprudentie. De normen zijn echter nog niet gecodificeerd in een als zodanig kenbare standaard. Het is

⁴³ Zie de beleidsreactie evaluatie Wet BIG, Kamerstukken II 2014/15, 29 282, nr. 211.

⁴⁴ Interdepartementale werkgroep *Verkenning Beroepsregisters SGO4, eindrapport*, september 2015.

aan de beroepsgroep om die codificatie in gang te zetten, een proces dat door het kabinet met dit wetsvoorstel wordt gestimuleerd.

De beoogde herregistratiecriteria sluiten aan bij de bekwaamheidseisen aangezien deze gericht zijn op het onderhoud van die bekwaamheid. De herregistratiecriteria grijpen dus in eerste aanleg aan bij de bekwaamheidseisen en bij het beroepsprofiel, die beide reeds voorhanden zijn. Langs deze lijn kan het lerarenregister binnen afzienbare termijn dus tot een inhoudelijke invulling komen, terwijl in samenhang met het profiel wordt gewerkt aan codificatie van de normatief-ethische standaard.

c. Beëindiging van de registratie

Het wetsvoorstel voorziet er in dat als een leraar niet of onvoldoende doet aan het onderhoud van zijn bekwaamheid de Minister daarvan aantekening maakt in het lerarenregister. Het gevolg daarvan is dat de leraar voor het onderwijs waarvoor hij is benoemd, geen verantwoordelijkheid meer kan dragen, totdat blijkt dat de aantekening kan vervallen. De memorie van toelichting geeft in paragraaf 3.4 aan dat de eventuele arbeidsrechtelijke gevolgen hiervan aan het overleg tussen werkgever en werknemer zijn.

De Afdeling stelt in het advies dat met de betreffende sanctie de ruimte van het bevoegd gezag om op basis van een eigen beoordeling de bekwaamheid van de leraar vast te stellen en indien nodig tot sancties te komen, vergaand wordt beperkt.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat er een lerarenregister komt dat – zoals de commissie-Rinnooy Kan het stelde – niet vrijblijvend is. In overleg met de beroepsgroep, in casu de Onderwijscoöperatie, is gekozen voor de invulling met de betreffende sanctie. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor bekwaamheidsonderhoud, waar deze behoort, namelijk bij de leraar. Het zou gelet op het richtpunt van versterking van het beroep van leraar niet passend zijn tevens de bevoegde gezagsorganen op dit onderdeel van het leraarschap een beoordelingsmarge toe te kennen. Overigens ligt ook bij andere professionele beroepen de verantwoordelijkheid voor (her)registratie en bekwaamheidsonderhoud primair bij de beroepsbeoefenaar.

De bevoegde gezagsorganen in het onderwijs behouden de beoordelingsruimte die zij nu ook hebben als het gaat over het functioneren en het goed werknemerschap van leraren en docenten. Zij behouden op dat vlak alle bestaande mogelijkheden om indien nodig tot maatregelen te komen. Van een beperking van beoordelingsruimte in deze zin is derhalve geen sprake.

Eerder in dit rapport is aangegeven dat het kabinet met de Afdeling van mening is dat de invoering van het lerarenregister, en met name de daaraan verbonden sanctie indien de leraar niet voldoet aan de herregistratie, buitengewoon zorgvuldig moet geschieden. Daarom is in het voorstel opgenomen dat na invoering van het register eerst sprake zal zijn van een herregistratieperiode waarin wel een aantekening wordt geplaatst als een leraar niet blijkt te voldoen aan de herregistratiecriteria, maar daaraan nog geen sanctie is verbonden. Pas als op basis van de monitoring blijkt dat dit verantwoord is, volgt daarop een herregistratieperiode waarin aan het plaatsen van de aantekening de sanctie is verbonden.

d. Het registervoorportaal en het weren van onbevoegde leraren

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel de bestaande benoemingsvereisten voor leraren niet wijzigt. Ook na invoering van dit wetsvoorstel blijft het mogelijk voor bevoegde gezagsorganen om in uitzonderingssituaties en *tijdelijk* leraren in te zetten die nog niet aan de bekwaamheidseisen voldoen. De Afdeling stelt in dit verband de vraag welke functie het registervoorportaal heeft als het gaat om het terugdringen van de inzet van onbevoegde leraren.

Met het registervoorportaal wordt inzichtelijk gemaakt welke leraren in de school – met redenen omkleed – zijn ingezet die nog niet voldoen aan de bekwaamheidseisen en daarvoor veelal nog in opleiding zijn. Dit maakt het voor zowel de leraren die het betreft, als voor ouders en leerlingen, helder dat de leraar naar de opvatting van het bevoegd gezag geschikt is voor het onderwijs dat hij of zij geeft, maar dat op termijn wel vermelding in het lerarenregister aan de orde moet zijn. De norm dat de leraar moet gaan voldoen aan de bekwaamheidseisen voor het onderwijs dat hij geeft, wordt zo benadrukt. Tevens verkleint het voorportaal de ruimte die soms nu nog wel eens wordt ervaren om de leraar voor langere tijd onderwijs te laten geven, terwijl dat volgens de benoemingsvoorschriften formeel niet meer kan. Leraren die nog niet bevoegd zijn kunnen namelijk alleen in het registervoorportaal worden opgenomen voor de termijn die op grond van de benoemingsvereisten is toegestaan. In deze tweeledige zin heeft het registervoorportaal een functie bij het terugdringen van onbevoegd lesgeven. In de brief die de Tweede Kamer onlangs heeft ontvangen over de aanpak van onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs is dit overeenkomstig aangegeven.⁴⁵

e. Het registervoorportaal als openbare gegevensbron

De Afdeling vindt dat het beter in beeld brengen van leraren die nog niet voldoen aan de bekwaamheidseisen, onvoldoende rechtvaardigingsgrond vormt voor het instellen van een registervoorportaal. De Inspectie van het Onderwijs heeft op dit moment immers al de bevoegdheid om over de inzet van onbevoegde leraren het gesprek aan te gaan met de bevoegde gezagsorganen. Deze informatie kan vervolgens ook beschikbaar worden gesteld aan de Minister, zodat ook in het verzamelen van beleidsinformatie geen grond gelegen kan zijn voor het instellen van het portaal. Van het openbaar maken van informatie over leraren en docenten in het registervoorportaal kan volgens de Afdeling een verkeerd signaal uitgaan naar ouders en leerlingen.

Hiervoor is aangegeven dat het registervoorportaal gewenst is in verband met het feit dat daarmee álle leraren werkzaam in het publieke bestel geregistreerd staan. Het liefst in het lerarenregister, maar als dat nog niet kan *tijdelijk* in het voorportaal. Na het afronden van de opleiding en het halen van de bevoegdheid wordt de leraar alsnog opgenomen in het lerarenregister en kan hij zich registerleraar noemen. Het registervoorportaal markeert daarmee, overigens zonder leraren uit te sluiten van een vorm van registratie, dat in het lerarenregister alleen bevoegde leraren zijn opgenomen. Hiermee ontstaat transparantie als het gaat om bekwaamheid van en bekwaamheidsonderhoud door leraren, hetgeen bijdraagt aan het versterken van diens positie en beroepsgroep. Secundair kan het registersysteem beleids- en toezichtsinformatie leveren, maar dat is niet het primaire doel van dit wetsvoorstel.

⁴⁵ Kamerstukken II 2015/16, 31 289, nr. 286.

In het advies uit de Afdeling zorgen over de relatie tussen de registersystematiek, in het bijzonder het registervoorportaal, en een plotseling optredend lerarentekort. Hierop kan gesteld worden dat de benoemingsvereisten het als zodanig mogelijk blijven maken dat bij moeilijk vervulbare vacatures tijdelijk nog niet bevoegde leraren worden ingezet. Ook in geval het lerarentekort in de toekomst onverhoopt nijpender vormen gaat aannemen, zullen schoolbesturen langs deze weg en met hulp van de overheid moeten inzetten op het vinden van leraren die nog niet bevoegd zijn, maar dat wel willen worden. Deze leraren zouden dan bereid moeten zijn tot het volgen van de benodigde scholing om alsnog aan de bekwaamheidseisen te gaan voldoen, en tevens de nodige begeleiding op de werkplek dienen te krijgen. De periode dat zij dan in het voorportaal staan, zou daarmee kunnen worden bekort.

Met betrekking tot het openbaar maken van gegevens over de bekwaamheid van leraren, geldt het volgende. Het Ministerie van OCW is in de huidige situatie al gehouden om gegevens over de bekwaamheid van leraren waarover het beschikt, op verzoek aan derden beschikbaar te stellen. Dit blijkt uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de Wet openbaarheid van bestuur.⁴⁶ Met het lerarenregister en registervoorportaal is de openbaarmaking van deze informatie niet meer afhankelijk van een daartoe ontvangen individueel verzoek, maar geldt de openbaarheid voor alle scholen en leraren gelijkelijk. Dit verhoogt de transparantie en draagt aldus bij aan versterking van de horizontale verantwoording van bevoegde gezagsorganen naar ouders en relevante stakeholders in de omgeving.

f. Conclusie

De Afdeling concludeert dat het voorstel prematuur is aangezien aan een aantal randvoorwaarden niet is voldaan en het wetsvoorstel geen beroepsregister conform het model van de medisch specialisten uit de Wet BIG inhoudt. De Afdeling adviseert te komen tot een nadere invulling van de inrichtingsvoorschriften van de bekwaamheidsdossiers.

In het voorgaande is aangegeven dat het wetsvoorstel beoogt de positie van de leraar en diens beroepsgroep te versterken door de professionele ruimte en een lerarenregister in de onderwijswetten te verankeren. Het wetsvoorstel geeft de versterking van de positie van de leraar een steun in de rug, waarbij tegelijkertijd zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij de in het onderwijs bestaande verhoudingen. Na ruim twee decennia beleid waarin dit het streven is geweest, maar één en ander niet langs lijnen van zelfregulering tot wasdom wilde komen, is het in de ogen van het kabinet gerechtvaardigd om met het onderhavige voorstel richting aan het beoogde ontwikkelproces te geven. Dat gezegd zijnde, erkent het kabinet met de Afdeling dat de invoering van het register gelet op de betrokken belangen buitengewoon zorgvuldig moet gebeuren. In dat verband stelt het kabinet een nader gefaseerde invoering voor. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

Als alternatief voor het bepaalde in het wetsvoorstel stelt de Afdeling voor, te komen tot onder meer nadere voorschriften rond de inrichting van de bekwaamheidsdossiers. Daarbij wordt echter niet duidelijk gemaakt welk type inrichtingsvoorschriften de Afdeling hier bedoelt, noch hoe deze kunnen leiden tot een verdere versterking van de positie van de leraar en tot een intensivering van zijn bekwaamheidsonderhoud.

⁴⁶ ECLI:NL:RVS:2012:BX2593.

Evenmin wordt duidelijk welke rol de Afdeling de beroepsgroep hierbij toebedeelt. Het kabinet neemt de suggestie van de Afdeling dan ook niet over.

4. Onderwijscoöperatie

Volgens de toelichting ligt het in de bedoeling de Onderwijscoöperatie aan te merken als vertegenwoordiger van de beroepsgroep leraren.⁴⁷ Voorwaarde daarvoor is dat iedere geregistreerde leraar direct invloed moet kunnen hebben op het beleid en dat gewaarborgd is dat dit lidmaatschap gelijkwaardige zeggenschap met zich meebrengt, aldus de toelichting.

De Afdeling wijst erop dat het thans niet vanzelfsprekend is dat een leraar zich aansluit bij de Onderwijscoöperatie, gelet op het beperkte aantal registraties. De Onderwijsraad heeft benadrukt dat het voor het wetslagen van het voorstel van groot belang is dat de vertegenwoordiger van de beroepsgroep over voldoende status, organisatie en expertise beschikt. Gelet hierop adviseert de Afdeling er in te voorzien dat aanwijzing van de beroepsgroep plaatsvindt op basis van nader te formuleren criteria voor de representativiteit ervan. Het is voorts van belang dat aan de aanwijzing uitdrukkelijk de voorwaarde wordt verbonden dat het lidmaatschap open staat voor elke geregistreerde leraar en dat het lidmaatschap gelijkwaardige zeggenschap met zich brengt.

4. Onderwijscoöperatie

De Afdeling tekent aan dat het van belang is dat het lidmaatschap van de beroepsgroep open staat voor elke geregistreerde leraar en dat het lidmaatschap gelijkwaardige zeggenschap met zich brengt. Op dit punt kan gewezen worden op hetgeen in paragraaf 3.5 in de memorie van toelichting is opgenomen. Recent heeft de Onderwijscoöperatie besloten tot het instellen van een deelnemersvergadering.⁴⁸ Iedere registerleraar heeft zeggenschap in deze vergadering, die bevoegd is in alle zaken die het register en de professionele keten betreffen. De statuten van de Onderwijscoöperatie worden hierop aangepast; er komt een reglement voor de deelnemersvergadering.

Hiervoor is reeds aangegeven dat in de vorming van de beroepsgroep leraren de laatste jaren goede stappen zijn gezet en dat dit vormingsproces een steun in de rug van de wetgever verdient. Daartoe dient dit wetsvoorstel. Over de inhoud van het wetsvoorstel is intensief gesproken met de Onderwijscoöperatie. Deze organisatie vertegenwoordigt op dit moment zowel vakinhoudelijke verenigingen van leraren als vakbonden. Zij participeren alle in de coöperatie uit hoofde van hun betrokkenheid bij de beroepskwaliteit van leraren, hetgeen statutair is verankerd. De organisatie heeft voorts contacten met een aantal geassocieerde verenigingen en platforms; dit teneinde ook de stem te (laten) horen van de initiatieven die nog niet voldoen aan het getalsmatige criterium voor bestuurslidmaatschap.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen de beoordeling van de representativiteit van de organisatie die wordt gezien als vertegenwoordiger van de beroepsgroep leraren aan de Minister over te laten. Dit is conform de inhoud van artikel 14 tweede lid onder a van de Wet BIG, dat stelt dat het aan de Minister is om te beoordelen of een organisatie van medisch specialisten als representatief voor de beroepsgroep kan worden

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.

⁴⁸ Brief d.d. 7 januari 2016 (kenmerk 864219) inzake draagvlak lerarenregister/zeggenschap.

beschouwd. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet BIG is destijds opgemerkt dat het niet goed mogelijk is nauwkeurig aan te geven wanneer een bepaalde organisatie als voldoende representatief kan worden beschouwd en wanneer dat niet zo is. Het leggen van een grens zal mede bepaald worden door de gegevenheden in een bepaalde situatie.⁴⁹ Mede gelet op het gegeven dat de ontwikkeling van de beroepsgroep leraren de komende periode nog zal doorgaan, is dit beginsel ook in het onderhavige wetsvoorstel gevolgd.

5. Delegatie

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

- *vormgeving en uitvoering lerarenregister;*
- *vaststelling herregistratiecriteria;*
- *vaststelling van regels voor door de Minister te valideren activiteiten die naleving van de herregistratiecriteria mogelijk maken;*
- *autorisatie van degenen die onder het gezag van de Minister persoonsgegevens in het kader van het lerarenregister verwerken;*
- *specificatie van de gegevens betreffende de benoeming, de school waaraan benoemd is, het onderwijs waarvoor de leraar kan opgaan voor herregistratie en voor welk onderwijs alsmede gegevens betreffende activiteiten voor herregistratie;*
- *regels omtrent de termijnen voor levering, de tijdstippen en de wijze van levering van gegevens voor het register; en*
- *de wijze en het soort gegevens dat wordt verstrekt uit het lerarenregister.*

Wat betreft het registervoorportaal bevat het wetsvoorstel een grondslag voor het stellen van nadere regels over

- *vormgeving en uitvoering;*
- *de gegevens die in het register worden opgenomen;*
- *de termijnen voor levering, de tijdstippen en de wijze van levering van gegevens voor het register.*

Het wetsvoorstel voorziet daarmee in ruime mate in delegatie van regelgevende bevoegdheid. Voorts wordt in (vrijwel alle) delegatiebepalingen standaard voorzien in subdelegatie, zonder dat gemotiveerd wordt waarom dit noodzakelijk dan wel aangewezen zou zijn. De Afdeling wijst erop dat het wetsvoorstel niet voldoet aan de voorwaarden dat wezenlijke keuzes in de wet worden vastgelegd en dat de delegatiegrondslag concreet en nauwkeurig wordt begrensd. De Afdeling wijst erop dat de mogelijkheden voor delegatie worden bepaald door het primaat van de wetgever, dat wil zeggen dat de wetgever zelf de voornaamste (rechtspolietieke) keuzes over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen maakt. Indien delegatie onontkoombaar is, moet de bevoegdheid daartoe zo precies mogelijk worden omschreven, zodat het parlement het stellen van regels inderdaad aan de regering kan overlaten. De Afdeling adviseert de noodzaak van delegatie per onderwerp kritisch te bezien, alsook het niveau van delegatie, en voorts een zo concreet mogelijke omschrijving op te nemen van de omstandigheden waaronder en de onderwerpen waarvoor van de bevoegdheid tot delegatie gebruik mag worden gemaakt.

⁴⁹ Kamerstukken II 1991/92, 19 522, nr. 20, p. 52.

5. Delegatie

In het navolgende wordt per onderwerp nader ingegaan op de keuze voor delegatie, waarbij de betreffende onderwerpen voor het lerarenregister en registervoorportaal tezamen worden besproken.

Ten eerste is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de delegatiebepaling ten behoeve van de nadere vormgeving en uitvoering van lerarenregister en registervoorportaal nader overwogen. Beoogd was om op grond van deze delegatiebepaling regelgeving uit werken waarin bijvoorbeeld wordt aangegeven hoe de uitvoeringsinstanties uitvoering dienen te geven aan het lerarenregister en het registervoorportaal. Na heroverweging blijkt dat deze regels ook uitgewerkt kunnen worden middels een mandaat en door het stellen van regels over de autorisatie voor het verwerken van persoonsgegevens. Deze delegatiegrondslag is om die reden komen te vervallen.

Ten tweede is de basis voor de herregistratiecriteria en valideringseisen, zoals onder meer opgenomen in het beoogde artikel 38c WPO, nader beschouwd. Het voornemen is om bij algemene maatregel van bestuur, op te nemen dat de herregistratiecriteria en valideringseisen in een ministeriële regeling worden vastgelegd. Dit laatste dan nadat het voorstel daartoe door de beroepsgroep is geformuleerd en dit voorstel door de Minister is beoordeeld. Elke vier jaar wordt de beroepsorganisatie in de gelegenheid gesteld om een voorstel te doen over de herregistratiecriteria en de regels ter validering van het activiteitenaanbod. Gelet op deze frequentie is het noodzakelijk het voorstel op een lager niveau dan wet om te zetten in regelgeving. Omdat de delegatiebepaling over vormgeving en uitvoering is komen te vervallen worden de factoren die bij die beoordeling tot herregistratie meewegen, als regels voor herregistratie opgenomen in de algemene maatregel van bestuur. Het kabinet handhaaft derhalve op dit punt de voorgenomen delegatiebepaling.

Dat laatste geldt ten derde eveneens voor de bepaling inzake de autorisatie van relevante functionarissen in het kader van gegevensverwerking, onder meer opgenomen in het voorgestelde artikel 38g WPO. Deze bepaling komt overeen met andere bepalingen over registers binnen het onderwijsveld waarin de autorisatie als waarborg van de privacy dient. Als voorbeeld dient artikel 24g van de Wet op het onderwijstoezicht. Daarin wordt de basis gelegd voor de autorisatie van functionarissen die betrokken zijn bij gegevensverwerking in het kader van het Basisregister Onderwijs (BRON).

Voor de specificatie van de gegevens is het van belang een delegatiebepaling op te nemen zodat bij veranderingen binnen het onderwijsveld die gevolgen hebben voor de gegevens in het lerarenregister, de wet niet telkens hoeft te worden aangepast. Om rechtszekerheid te bieden zijn de gegevens die niet uit de basisregistratie personen komen, in het lerarenregister op wettelijk niveau gecategoriseerd. Binnen deze categorieën kunnen de gegevens in lagere regelgeving nader worden gespecificeerd. De privacywaarborgen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoonsgegevens zijn hierop van toepassing. Ook de delegatiebepaling ten behoeve van het tijdstip en de wijze waarop de levering plaatsvindt zoals opgenomen in het nieuwe artikel 38i WPO, wordt gehandhaafd. Bij de uitwerking van de bepaling wordt vanwege het technisch administratieve karakter van de bepalingen aangesloten bij de besluiten informatievoor-

ziening zoals deze voor de te onderscheiden onderwijssectoren reeds bestaan.⁵⁰

Ten slotte is de delegatiebepaling rond *gegevensverstrekking* zoals opgenomen in onder meer het voorgenomen artikel 38o WPO aangepast. Om dezelfde reden als bij de specificatie van gegevens zijn in deze bepaling categorieën van gegevens opgenomen die op een lager niveau worden uitgewerkt. Daarnaast kunnen de gegevens die voor een ieder toegankelijk zijn nog verder worden aangevuld met andere gegevens uit het lerarenregister. De gegevens die nu genoemd zijn in de wet, worden voor een ieder toegankelijk gemaakt om te kunnen zien voor welk onderwijs een leraar of docent in het lerarenregister is opgenomen en of hij zijn bekwaamheid voor dat onderwijs onderhoudt.

6. Het beroep van leraar

Om schoolonderwijs te mogen geven is, naast een verklaring omtrent het gedrag, als regel het bezit van een diploma vereist waaruit blijkt dat de betrokkene aan de bekwaamheidseisen voldoet. Het wetsvoorstel voegt hier een omschrijving van het beroep van leraar aan toe: «Onder leraren worden begrepen zij die, binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school, in de school verantwoordelijkheid dragen voor het pedagogisch-didactisch en vakinhoudelijke proces.»

a. De Afdeling vraagt wat de toegevoegde waarde is van deze omschrijving, omdat de onderwijswetten zelf aangeven dat de betrokkene – de leraar – bevoegd is tot het geven van schoolonderwijs. Over de vraag wat het beroep van leraar inhoudt – onderwijzen – kan daarom redelijkerwijs geen twijfel bestaan. Het voorstel suggereert ten onrechte dat de leraar in plaats van onderwijzer primair een procesbegeleider is. Voorts wijst de Afdeling erop dat de omschrijving zich laat lezen als een definitiebepaling, terwijl het artikel volgens het opschrift een norm beoogt te stellen. De betekenis van het artikel is daarmee onduidelijk. Indien de regering niettemin van mening is dat een definitie noodzakelijk is om de toegang tot het lerarenregister en het registervoorportaal te regelen, dan adviseert de Afdeling conform de in de onderwijswetten gebruikelijke terminologie te bepalen dat de leraar verantwoordelijkheid draagt voor het onderwijs binnen de school, met inachtneming van het onderwijskundig beleid van de school.

b. Een leraar van wie de vermelding wordt doorgedaald, kan volgens het voorstel geen verantwoordelijkheid meer dragen voor het onderwijs in zijn vak, totdat hij opnieuw aan de criteria voldoet. Hiermee in tegenpraak is dat een leraar die van meet af aan onbevoegd is en nooit in het lerarenregister is ingeschreven deze zeggenschap wel heeft. Beiden zijn en blijven echter leraar in de zin van het voorstel. Hieruit volgt dat de definitie van leraar niet aansluit bij de bedoeling van het lerarenregister, noch onderscheidend werkt wat betreft de toegang tot beide registers. De Afdeling adviseert de definitie van leraar opnieuw te doordenken door bijvoorbeeld een duidelijker onderscheid in zeggenschap te maken tussen de bevoegde leraar en de onbevoegde aspirant-leraar.

c. Volgens het wetsvoorstel «komt (leraren) een zelfstandige verantwoordelijkheid toe als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen.» De Afdeling merkt op dat het voorstel geen wijziging aanbrengt in de wettelijke regels die betrekking hebben op het beoordelen van de vorderingen van leerlingen, zoals de vaststelling van het onder-

⁵⁰ Het betreft het Besluit resp. de Regeling structurele gegevenslevering WPO/WEC, het Besluit informatievoorziening WVO en het Uitvoeringsbesluit WEB.

wijskundig rapport en het schooladvies bij het verlaten van de school.⁵¹ De leraar heeft dus, anders dan het voorstel bepaalt, net als voorheen een gedeelde verantwoordelijkheid. Omdat de grenzen daarvan worden bepaald door de ruimte die de wetgever en het bevoegd gezag aan de leraar gunnen, is het de vraag wat deze bepaling beoogt te regelen. In elk geval lijkt de bepaling niet afgestemd op de hiervoor genoemde wettelijke regels. De Afdeling adviseert het artikel te heroverwegen.

d. «Leraren beschikken over voldoende pedagogische, didactische en vakinhoudelijke zeggenschap», aldus het wetsvoorstel. De Afdeling merkt op dat deze bepaling als norm onvolkomen is en niet valt te handhaven, omdat het antwoord op de vraag wat «voldoende» is en waarop de «zeggenschap» betrekking heeft niet valt te geven en per saldo afhangt van de bereidheid van de wetgever en bevoegd gezag om (het collectief van) leraren een bepaalde mate van zeggenschap te laten. De Afdeling adviseert ten minste te concretiseren waarop de zeggenschap betrekking heeft, waarbij zij verwijst naar de voorbeelden die de toelichting noemt. Indien de bepaling echter bedoeld is als een opdracht aan het bevoegd gezag om de leraar in staat te stellen zich te professionaliseren, dan adviseert de Afdeling desgewenst te bepalen dat de leraar recht op nascholing heeft.

6. Het beroep van leraar

Het artikel dat ziet op het opnemen van een omschrijving van het beroep van leraar – onder meer het voorgestelde artikel 31a WPO – is ontleend aan enerzijds het wetsvoorstel versterking positie leraren zoals eerder ingediend bij de Tweede Kamer en anderzijds aan het voorstel dat ter verbetering daarvan vanuit de beroepsgroep leraren is aangereikt.⁵² Opname van de omschrijving in de onderwijswetten zorgt ervoor dat tezamen met de verankering van de professionele ruimte en het invoeren van het lerarenregister en registervoorportaal een evenwichtig geheel ontstaat dat ziet op versterking van de positie van de leraar en diens beroepsgroep. Op deze samenhang, het beoogde evenwicht en daarmee de toegevoegde waarde van deze bepaling is eerder in dit nader rapport, evenals in paragraaf 3 van de memorie van toelichting, ingegaan.

a. De Afdeling merkt op dat de omschrijving zich laat lezen als een definitiebepaling, terwijl het artikel volgens het opschrift een norm beoogt te stellen. Op basis van deze kanttekening is de redactie van het artikel gewijzigd, zodanig dat de bepaling normerend is vormgegeven door aan te geven wat wordt verstaan onder het beroep van leraar. Met deze bepaling wordt specifiek aangegeven wat binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school, de specifieke verantwoordelijkheid is en wordt de professionele ruimte van de leraar afgebakend.

b. Vervolgens merkt de Afdeling op dat de omschrijving van het beroep zich moeilijk verenigt met het onderscheid in opname van leraren in respectievelijk het lerarenregister dan wel het registervoorportaal. In reactie hierop wordt verwezen naar hetgeen in de inleiding van dit nader rapport is gesteld: met het wetsvoorstel worden de bepalingen rondom de benoeming van leraren ongewijzigd gelaten, teneinde niet te raken aan deze verantwoordelijkheid van bevoegde gezagsorganen. Tevens wordt zo aangesloten bij de afspraken die in het kader van het Nationaal Onderwijsakkoord zijn gemaakt rond het instandhouden van de specifieke uitzonderingen die gelden op de regel dat een leraar voldoet aan de bekwaam-

⁵¹ Vergelijk artikel 42, tweede lid, WPO en artikel 43, tweede lid, Wet op de expertisecentra.

⁵² Kamerstukken II 2009/10, 32 396, nrs. 1–3. AOb, *Wetsvoorstel versterking positie leraren*. Utrecht, 2012.

heidseisen. Tegen die achtergrond is de cesuur die de Afdeling in het advies aanbrengt tussen leraren in het register respectievelijk voorportaal enerzijds en het al dan niet ressorteren onder de omschrijving van het beroep van leraar te scherp. Leraren in het registervoorportaal zijn benoembaar aangezien de huidige benoemingsvereisten dat zo stellen; zij zijn op basis van de geldende uitzonderingsgronden als leraar inzetbaar in de school en dragen uit dien hoofde ook de bijpassende verantwoordelijkheid. Deze situatie is echter tijdelijk, aangezien zij binnen de daarvoor gestelde termijn alsnog dienen te voldoen aan de bekwaamheidseisen.

c. De Afdeling merkt op dat onduidelijk is hoe de zeggenschap van de leraar als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van leraren zich verhoudt tot wettelijke voorschriften rond de vaststelling van het onderwijskundig rapport en het schooladvies bij het verlaten van de school. Naar aanleiding van deze opmerking is in de artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel verduidelijkt dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen het beoordelen van, adviseren en beslissen over de onderwijsprestaties van leerlingen. Het beoordelen van de leerlingprestaties is de verantwoordelijkheid van de leraar. Het schooladvies van de basisschool en het vaststellen van het examenresultaat zijn voorbeelden van adviezen en beslissingen die op basis van de relevante wettelijke bepalingen onder de verantwoordelijkheid van schoolleiding en bevoegd gezag worden geschaard. Overigens ligt het voor de hand dat het adviseren en beslissen over de leerling is gegrond in het professionele oordeel van de leraar over de onderwijsprestaties van de leerling.

d. De Afdeling adviseert voorts te concretiseren waarop de zeggenschap van leraren betrekking heeft, waarbij zij verwijst naar de voorbeelden genoemd in de memorie van toelichting. Op basis van het advies zijn de betreffende items uit de memorie van toelichting – overigens niet bedoeld als voorbeelden maar als limitatieve opsomming – opgenomen in het voorgestelde artikel 31a derde lid WPO.

7. Het professioneel statuut

«Het bevoegd gezag stelt in overleg met de leraren een professioneel statuut op waarin de afspraken zijn opgenomen over de wijze waarop de zeggenschap van leraren (inzake pedagogiek, didactiek en vakinhoud) wordt georganiseerd. Het professioneel statuut respecteert de professionele standaard van de beroepsgroep.»

a. Deze bepaling is ontleend aan het wetsvoorstel versterking positie leraren, dat volgens de toelichting zal worden ingetrokken. De Raad van State heeft er destijds op gewezen dat deze bepaling er weliswaar toe kan leiden dat de professionele autonomie van de leraren op de agenda van de school wordt geplaatst, maar als zodanig niet tot versterking van de positie van leraren behoeft te leiden, omdat een norm ontbreekt.⁵³ Voorts dient te worden bedacht dat bij de totstandkoming van het onderwijskundige beleid, zoals het schoolplan, meer partijen zijn betrokken, zoals de medezeggenschapraad, die ook een vertegenwoordiging van de leraren kent. Het voorstel leidt in zoverre tot een stapeling van procedures. De toelichting wijst er bovendien op dat de bepaling aansluit op in het onderwijs bestaande richtsnoeren en praktijken, zoals de Code Goed bestuur in het primair onderwijs en het professioneel statuut in het middelbaar beroepsonderwijs. In zoverre is het voorstel dus ook niet nodig. Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de meerwaarde van de bepaling uiteen te zetten en deze af te stemmen op reeds bestaande regelingen, dan wel die andere regelingen te heroverwegen.

⁵³ Kamerstukken II 2009/10, 32 396, nr. 4.

b. Volgens het wetsvoorstel «respecteert» het professioneel statuut de professionele standaard van de beroepsgroep. Niet duidelijk is wat daaronder moet worden verstaan. Een regeling mag óf afwijken van een andere regeling óf dient ermee in overeenstemming te zijn. De Afdeling adviseert het artikel in deze zin aan te passen. Voorts blijkt uit de toelichting dat de betreffende normen en regels grotendeels ongeschreven zijn en dus eerst moeten worden opgetekend voordat zij kunnen worden opgenomen in het professioneel statuut. De Afdeling wijst erop dat het belang van een beroepscode voor leraren daarin bestaat, dat de overheid voor de vraag wat goed onderwijs is kan aansluiten bij de binnen de beroepsgroep geldende code. Het professioneel statuut heeft betrekking op de kern van het geven van onderwijs en heeft de status van een bekostigingsvoorwaarde. Zolang die normen nog grotendeels ontwikkeld moeten worden acht de Afdeling het niet juist dat de wetgever bevoegd gezag en leraren a priori verplicht zich bij het opstellen van het professioneel statuut naar die normen te richten. De gebruikelijke weg is precies andersom; pas indien er bij de wetgever voldoende vertrouwen bestaat in de beroepscode, kan hij aansluiting daarbij op schoolniveau voorschrijven. De Afdeling adviseert het artikel te heroverwegen.

c. Volgens de toelichting vormt de wettelijke verankering van de professionele standaard geen basis voor een vorm van tuchtrecht voor leraren. Hierdoor is niet duidelijk wat rechtens is indien een leraar in strijd handelt met de professionele standaard of het professioneel statuut en daarmee de beroepseisen overtreedt. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

7. Het professioneel statuut

a. Hetgeen hiervoor is gesteld over de toegevoegde waarde van de bepaling in het wetsvoorstel over de omschrijving van het beroep van leraar, geldt ook hier. De bepaling over het professioneel statuut is ontleend aan het wetsvoorstel versterking positie leraren – hetgeen een belangrijke uitkomst vormde van het Convenant Leerkracht van Nederland aan het initiatief-wetsvoorstel terzake van de beroepsgroep en aan het overleg met de Onderwijscoöperatie over het onderhavige wetsvoorstel. Op het feit dat met onder meer deze bepaling een evenwichtig wetsvoorstel ontstaat waarmee de versterking van de positie van de leraar een steun in de rug krijgt, is reeds eerder in dit nader rapport, evenals in paragraaf 3 van de memorie van toelichting, ingegaan. Voorts wordt door de Raad opgemerkt dat met de bepaling in de school een stapeling van procedures in de school ontstaat. In reactie hierop kan er op worden gewezen dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen medezeggenschap en zeggenschap.⁵⁴ In de medezeggenschap gaat het om het recht van bijvoorbeeld werknemers om geïnformeerd te worden over en betrokken te worden bij tal van aangelegenheden over het (bestuurlijk) functioneren van de onderwijsinstellingen. Daarmee kunnen zij invloed uitoefenen op de totstandkoming en uitvoering van (beleids)beslissingen. Dat betreft met name aangelegenheden over het (bestuurlijk) functioneren van de onderwijsinstellingen, zoals de organisatie, (arbeids-)omstandigheden en de arbeidsrelatie. Bij zeggenschap en de afspraken daarover in het professioneel statuut gaat het over de eigenstandige beslisbevoegdheid van leraren binnen de kaders die door het bevoegd gezag zijn gesteld. De medezeggenschap is daarmee (tevens) een van de kaders waarbinnen de zeggenschap van de leraar plaats kan vinden. Het is zaak dat het bevoegd gezag en de leraren over onder meer dit onderscheid afspraken maken in het professioneel statuut.

⁵⁴ Zie overigens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel versterking positie leraren, Kamerstukken II 2009/10, 32 396, nr. 3, p. 7.

b. De bepaling is aangepast; deze luidt nu dat bij het opstellen van het professioneel statuut de professionele standaard in acht wordt genomen. Het is mogelijk voor bevoegde gezagsorganen en leraren om dat te doen aangezien de betreffende normen aangaande de beroepsuitoefening zoals eerder aangegeven grotendeels bekend zijn, zij het ongeschreven van aard, en als basis dienen voor jurisprudentie.

c. De normen die straks zijn vervat in de professionele standaard zijn grotendeels bekend en vormen in voorkomende gevallen reeds de basis voor jurisprudentie. In die zin is duidelijk wat rechtens is: bij schending van de relevante normen van zorgvuldige beroepsuitoefening kan dat de basis vormen voor het oordeel dat sprake is van niet naleven van goed werknemerschap. Met de standaard worden de bestaande normen gecodificeerd.

8. Erkenning van EU-beroepskwalificaties

Het beroep van leraar is een gereguleerd beroep als bedoeld in Richtlijn 2005/36/EG van het Europees parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.⁵⁵ Het uitgangspunt van deze richtlijn is om leraren met een erkende beroepskwalificatie uit een van de lidstaten van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of uit Zwitserland die in Nederland tijdelijk en incidenteel een dienst willen verrichten geen onnodige belemmeringen in de weg te leggen.⁵⁶ De toelichting besteedt geen aandacht aan de consequenties van het voorstel voor deze specifieke categorie van leraren en maakt niet duidelijk of zij een beroep kunnen doen op de algemene uitzondering van artikel 24 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties. Indien dit laatste niet het geval is, ligt een uitzondering van de verplichtingen tot registratie in een lerarenregister en tot bij- en nascholing voor leraren in tijdelijke dienst met een beroepskwalificatie uit een andere lidstaat van de EU/EER of Zwitserland voor de hand.⁵⁷

De Afdeling adviseert in de toelichting op deze aspecten in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

8. Erkenning van EU-beroepskwalificaties

In de toelichting is een passage opgenomen waarin staat dat geen uitzondering wordt gemaakt op artikel 24 van de Wet algemene erkenning EU-beroepskwalificaties. Dat betekent dat ingevolge artikel 24 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties een leraar uit een andere lidstaat van de Europese Unie overigens is vrijgesteld van de inschrijving in het lerarenregister en het registervoorportaal indien de dienstverrichting van het beroep van leraar in Nederland een tijdelijk en incidenteel karakter heeft.

9. Technische opmerkingen

a. Artikel 3 van de WPO somt vier categorieën personen op die onder verschillende voorwaarden bevoegd zijn tot het geven van onderwijs. Het voorgestelde artikel I, onderdeel D, onder 1, neemt deze vier categorieën samen, met als onbedoeld gevolg dat een betrokkene alleen als leraar kan

⁵⁵ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificatie (PbEG 2005, L 255/22), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2013/55/EU van het Europees parlement en de Raad van 20 november 2013 (PbEU 2013, L 354/132).

⁵⁶ Zie ook artikel 24 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties.

⁵⁷ Vergelijk de uitzondering van artikel 27a van de Wet op de architectentitel.

worden benoemd indien hij voldoet aan de voorwaarden van alle categorieën tezamen.

De Afdeling adviseert het artikel aan te passen.

Artikel I, onderdeel F, regelt de invoering van het lerarenregister in het primair onderwijs. Hoewel de opmerkingen die de Afdeling hieronder maakt betrekking hebben op het primair onderwijs, gelden zij ook voor voorgestelde wijzigingen in de andere onderwijssectoren.

b. Artikel 38b, eerste lid, regelt zowel inhoud, functie als doelgroep van het lerarenregister. De Afdeling adviseert het artikel te vereenvoudigen door in het eerste lid te bepalen dat er een lerarenregister is. In een tweede lid kan dan de doelgroep worden gedefinieerd (leraren voor wie herregistratiecriteria zijn opgesteld). Dit heeft als voordeel dat verwijzingen in de volgende artikelen van deze afdeling «leraren voor wie de grond voor benoeming of tewerkstelling is gelegen in artikel 3, eerste lid» etc. kunnen vervallen. Vervolgens kan de functie van het lerarenregister worden aangegeven (voorgesteld artikel 38d). In een vierde lid (het voorgestelde tweede lid) kan worden bepaald dat het beheer van het lerarenregister bij de Minister berust, terwijl in een vijfde lid de materie van artikel 38e (verantwoordelijke persoonsgegevens) kan worden opgenomen.

c. Artikel 38b, derde lid, bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de vormgeving en uitvoering van het lerarenregister. Vormgeving en uitvoering nopen in het algemeen niet tot enige regeling. De Afdeling adviseert de betekenis van dit artikellid toe te lichten en het delegatiekader scherper te omschrijven.

d. Ingevolge artikel 38c, vijfde lid, gaat de Minister na of een voorstel voor herregistratiecriteria en regels ter validering van het activiteitenaanbod «draagvlak heeft bij een vertegenwoordiging van de bevoegde gezagsorganen.» De toelichting stelt echter dat de Minister toetst «of het voorstel mede de uitkomst vormt van een gedragen proces». De Onderwijsraad heeft erop gewezen dat deze zinsnede suggereert dat de Minister een inhoudelijke toets uitvoert, wat op gespannen voet lijkt te staan met zelfregulering door de beroepsgroep. De Afdeling adviseert tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

e. Bij overlijden of bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd worden alle gegevens van de leraar uit het lerarenregister verwijderd (artikel 38n, tweede lid), bij verwijdering op verzoek niet. Dit verschil wordt niet toegelicht, terwijl de tekst in het midden laat of geen enkel gegeven, dan wel enkele gegevens niet verwijderd worden. Het derde lid bepaalt dat verwijderde gegevens tot vier jaar na verwijdering worden bewaard. Het bewaren van deze gegevens lijkt alleen van belang indien de leraar verzoekt om heropname binnen vier jaar, en niet na overlijden of bij pensioen. De Afdeling adviseert tekst en toelichting te verduidelijken.

f. Artikel 38o bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke gegevens van een geregistreerde leraar worden verstrekt aan eenieder en op verzoek van eenieder. Door de registratie wordt voor derden zichtbaar dat de leraar is geregistreerd, voor welke bevoegdheid hij dat heeft gedaan, en voor welk onderwijs hij opgaat voor herregistratie.

Hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens bevat een aantal eisen waaraan de verwerking van persoonsgegevens moet voldoen. Niet duidelijk is op welke wijze het wetsvoorstel voorziet in passende waarborgen om de persoonlijke levenssfeer van de leraar te beschermen.

De toelichting merkt slechts op dat in overleg met beroepsgroep wordt bepaald op welke gronden leraren uit privacyoverwegingen bepaalde gegevens kunnen laten afschermen.

De Afdeling adviseert hieraan in de toelichting aandacht te besteden en zo nodig te voorzien in wettelijke waarborgen.

g. Artikel 38o, tweede lid, bepaalt dat aan de betrokkene het burgerservicenummer en de andere gegevens kunnen worden versterkt. De Afdeling ziet niet in waarom deze gegevens niet zonder meer worden verstrekt indien betrokkene daarom verzoekt. Het artikellid dient te worden aangepast.

h. Artikel 38t, derde lid, bepaalt dat de gegevens van een leraar die uit het registervoorportaal is verwijderd, vijf jaar bewaard blijven. De reden hiervan, noch de duur van deze termijn, die afwijkt van de bewaartermijn in het lerarenregister, wordt toegelicht. Evenmin bevat het voorstel een regeling voor verwijdering op verzoek, na overlijden of bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

De Afdeling adviseert hier aandacht aan te besteden en het artikel zo nodig aan te passen.

i. Het feit dat het lerarenregister een publiekrechtelijk karakter heeft, brengt met zich dat de Minister verantwoordelijkheid draagt voor de vraag of wat in het register wordt vastgelegd correct is. Omdat het in het stelsel van het wetsvoorstel niet duidelijk is of de Minister de overgelegde gegevens controleert, adviseert de Afdeling erin te voorzien dat de registratie in het lerarenregister door de Minister gebeurt bij besluit, zoals bijvoorbeeld ook bij het BIG-register het geval is. Dit vergroot de waarde en betrouwbaarheid van het lerarenregister. De keuze voor een besluit doet ook recht aan het feit dat het plaatsen van een aantekening als een besluit van de registerbeheerder wordt aangemerkt. Dit heeft bovendien als voordeel dat een verschil van inzicht tussen het bevoegd gezag over de benoeming en de benoemingsgrond niet aan betrokkenen wordt overgelaten, maar op het juiste niveau kan worden beslist, met daarbij de mogelijkheid van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

9. Technische opmerkingen

a. De bepaling is naar aanleiding van deze opmerking aangepast.

b. De betreffende artikelen in de sectorwetten zijn aangepast waarbij in het eerste lid de doelgroep en omschrijving van het lerarenregister is geregeld. In het tweede en derde lid is overeenkomstig het advies de functie van het lerarenregister opgenomen. In het vierde lid wordt bepaald dat het beheer van het lerarenregister bij de Minister berust. De bepaling over de verantwoordelijke is in artikel 38d opgenomen, omdat het in de eerste plaats gaat over bescherming van persoonsgegevens. De bepalingen die daarop volgen (functionaris voor de gegevensbescherming en autorisatie) gaan ook over bescherming van persoonsgegevens. Gelet op dit gezamenlijke onderwerp, wordt in wetsvoorstel voorgesteld deze bepalingen bij elkaar te zetten.

c. Zoals in paragraaf 5 van dit nader rapport is aangegeven en toegelicht, is deze delegatiebepaling komen te vervallen.

d. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het voorstel voor herregistratie en regels ter validering van het activiteitenaanbod ligt bij de beroepsgroep. Het is de verantwoordelijkheid van de Minister dit voorstel binnen de kaders van de wet om te zetten in regelgeving. Uitgangspunt is dat de Minister het voorstel overneemt, maar dat hij wel beoordeelt of het

voorstel overeenkomstig de wet draagvlak heeft bij een vertegenwoordiging van de bevoegde gezagsorganen. De toelichting geeft aan dat dit voor de Minister zal blijken doordat het voorstel mede de uitkomst vorm van een gedragen proces. De inhoud van het voorstel heeft de Minister met deze beoordeling niet getoetst.

e. Het tweede lid en de toelichting is verduidelijkt waardoor helder is dat in geval van overlijden of bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd alle in het lerarenregister geregistreerde gegevens van deze leraar worden verwijderd. Een leraar kan in de overige gevallen zelf verzoeken een of meer gegevens te verwijderen uit het lerarenregister.

f. Het artikel is aangepast overeenkomstig de bepaling over de gegevens die zijn opgenomen in het lerarenregister door categorieën van gegevens in de bepaling op te nemen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Ook bij het opstellen van lagere regelgeving zal aan de waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden voldaan.

g. De bepaling vormt een van de waarborgen om de persoonlijke levenssfeer van de leraar te beschermen. Het inzage-recht van artikel 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens geeft de betrokkene het recht om te weten welke persoonsgegevens door de verantwoordelijke worden verwerkt, voor welke doeleinden en aan welke derden deze gegevens zijn verstrekt. Deze bepaling geeft de leraar meer bescherming dan genoemde waarborg doordat de gegevens die over hem in het lerarenregister zijn opgenomen aan de leraar kunnen worden verstrekt. Bovendien maakt deze bepaling het voor de leraar mogelijk om de gegevens op verzoek te corrigeren (artikel 38k van de WPO).

h. De artikelsgewijze toelichting vermeldt dat met een bewaartermijn van vijf jaar voorkomen wordt dat de wettelijk gestelde termijn voor een leraar in opleiding telkens opnieuw begint te lopen indien hij overstapt naar een andere school of instelling. Daarnaast wordt hiermee tevens het doel van beleidsvorming gediend. Doordat de gegevens vijf jaar bewaard blijven kan het ministerie een beeld krijgen van de inzet van leraren die (nog) niet aan de bekwaamheidseisen voldoen.

i. Het voornemen is leraren in hetzij het lerarenregister hetzij het register-voorportaal op te nemen op basis van de grondslag van hun benoeming. Kort gezegd: zijn zij benoemd als bevoegde leraar, dan komen zij in het lerarenregister; zijn zij tijdelijk benoemd als leraar die nog niet aan de bekwaamheidseisen voldoet, dan komen zij in het register-voorportaal. Of het één dan wel het ander aan de orde is, is geen besluit van de overheid maar is bij de aanstelling of arbeidsovereenkomst op basis van het overleg tussen werkgever en werknemer bepaald. Het register vormt in dit opzicht de afspiegeling van beslissingen die leraar en bevoegd gezag eerder reeds hebben genomen; het register creëert anders gezegd geen nieuwe feiten. Dat geldt ook als het gaat om de gegevens die de leraar bij zijn registratie in het lerarenregister toevoegt, te weten informatie over zijn bevoegdheid dan wel bevoegdheden en de keuze voor welke hij opgaat voor herregistratie. De professional is hierbij zelf aan zet. De overheid is aan zet als het gaat om de bekrachtiging van de herregistratie-activiteiten; dan is sprake van een besluit van de Minister.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is dit aspect heroverwogen. Daarbij is geconstateerd dat de opname van de basisgegevens in het register belangrijke overeenkomsten vertoont met hetgeen bij het eveneens publiekrechtelijke diplomaregister het geval is. Zo is voor het diplomaregister in artikel 24p van de Wet op het onderwijstoezicht een

bepaling opgenomen, dat betrokkenen een correctie op verzoek kunnen indienen in het geval administratieve fouten zijn gemaakt en de gegevens in het register afwijken van de originele documenten. In lijn daarmee is het wetsvoorstel aangepast en is een overeenkomstige bepaling opgenomen in onder meer artikel 38l WPO; daarbij is tevens bepaald dat de beslissing op het correctieverzoek van de leraar geldt als een besluit.

10. Administratieve lasten

Het bevoegd gezag is thans verplicht voor elke bevoegde leraar een bekwaamheidsdossier, en voor onbevoegde leraren een geordende set gegevens bij te houden. In het wetsvoorstel komt deze verplichting te vervallen en wordt zij vervangen door een verplichting van het bevoegd gezag om basisgegevens aan te leveren van de leraren die bij het bestuur werkzaam zijn. In de berekening van de administratieve lasten worden beide verplichtingen tegen elkaar weggestreept, waardoor een lastenverlichting van naar verwachting 7 miljoen euro ontstaat voor het bevoegd gezag.

De Afdeling wijst er op dat vorm en inhoud van het bekwaamheidsdossier thans niet wettelijk geregeld zijn. Met dit wetsvoorstel wordt dit wel gedaan, in die zin dat het bevoegd gezag verplicht wordt basisgegevens aan te leveren. Dat levert een lastenverzwaring op. Daarbij komt dat het bevoegd gezag uit hoofde van zijn werkgeverschap al voor elke leraar over een personeelsdossier beschikt, waarin ook ruimte is opgenomen voor het vastleggen van professionaliseringsactiviteiten. Het valt daarom niet in te zien waarom het wegvallen van de verplichting om een bekwaamheidsdossier bij te houden zal leiden tot een reductie van administratieve lasten. De Afdeling adviseert hier nader op in te gaan.

10. Administratieve lasten

Op dit moment zijn bevoegde gezagsorganen gehouden aan het bijhouden van een bekwaamheidsdossier voor leraren, idealiter omvatende zowel informatie over de bekwaamheidseisen als over het bekwaamheidsonderhoud, en voor het bijhouden van een geordende set van gegevens voor leraren die nog niet aan de bekwaamheidseisen voldoen.

Het wetsvoorstel leidt er toe dat de verplichting tot het bijhouden van de bekwaamheidsdossiers voor leraren vervalt. Bevoegde gezagsorganen leveren nog wel de basisgegevens rond de bekwaamheid van leraren aan, maar hoeven de informatie over het onderhoud daarvan niet meer te (laten) administreren. Leraren houden dit straks zelf bij in hun portfolio in het lerarenregister. Daarmee verschuift kortom ook een deel van de administratieve last, hetgeen – in de structurele situatie – per saldo enige lastenverlichting bij de bevoegde gezagsorganen oplevert. In de initiële fase is naar verwachting wel sprake van een tijdelijk toenemende administratieve last voor schoolbesturen, aangezien gevraagd wordt informatie over de benoemingsgrondslag aan te leveren. Over het volume aan tijdelijke toename van deze administratieve last vindt overleg plaats met de sectorraden in het kader van de nadere regeling van de gegevenslevering.

11. Kosten, voorzieningen

De toelichting bevat uitsluitend een raming van de kosten die verbonden zijn aan de ontwikkeling en de ingebruikname van het lerarenregister. De structurele kosten die zien op gegevenslevering en -beheer voor elke individuele leraar moeten nog worden bepaald en hangen af van nadere

regelgeving. Niettemin acht de Afdeling het van belang dat nu reeds een indicatie wordt gegeven van deze lasten. Premisse van het wetsvoorstel is dat de 250.000 leraren waarop het wetsvoorstel betrekking heeft in een tijdvak van vier jaar voldoende bijscholing dienen te volgen. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met een indicatie van de kosten die met het volgen van deze bijscholing gemoeid zijn, en met het budget dat door de overheid en/of werkgevers beschikbaar wordt gesteld. Voorts adviseert de Afdeling hoe gewaarborgd zal worden dat vanaf 2017 kwantitatief en kwalitatief voldoende bijscholingsaanbod beschikbaar zal zijn.

11. Kosten, voorzieningen

In reactie op deze kanttekening van de Raad wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is gesteld ten aanzien van de beschikbare tijd en middelen voor het bekwaamheidsonderhoud (ad 3a van het advies van de Raad). Naar aanleiding van het advies van de Raad is de beoogde fasering van invoering van het lerarenregister en registervoorportaal in de memorie van toelichting opgenomen. De fasering biedt de ruimte om nauwgezet te monitoren hoe het aanbod aan activiteiten ten behoeve van bekwaamheidsonderhoud tot ontwikkeling komt.

12. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

12. Redactionele bijlage

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt, met uitzondering van:

- Het schrappen van de begripsbepalingen lerarenregister en registervoorportaal. Met deze begripsbepalingen wordt de veelvuldige herhaling van deze omschrijvingen vermeden.
- Het vervallen van de zinsnede «met dien verstande etc.» in artikel 38c, vijfde lid, van de WPO: deze zinsnede bepaalt het kader van de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om een leraar te laten voldoen aan de herregistratiecriteria.
- Het opnieuw formuleren van artikel 38m: de voorgestelde wijziging doet tekort aan de systematiek: op grond van de formulering van artikel 38m van de WPO kan ook een leraar die weigert aan te geven voor welk vak hij opgaat voor herregistratie de gevolgen van het niet-herregistreren ondervinden. De leraar dient deze gegevens namelijk zelf aan te leveren op grond van artikel 38g, eerste lid, onder f, van de WPO.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Wij moge U hierbij, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.15.0335/I

- De in deze bijlage opgenomen opmerkingen hebben betrekking op artikel I (wijziging van de Wet op het primair onderwijs) maar gelden tevens voor de overeenkomstige bepalingen in de andere sectorwetten.
- In de begripsbepalingen de begrippen «lerarenregister» en «register-voorportaal» schrappen omdat de verwijzing slechts een doorverwijzing betreft en evenmin noodzakelijk is voor het tegengaan van veelvuldige herhalingen (Aanwijzing 122 Ar).
- In artikel I, onderdeel A, in de omschrijving van lerarenregister «artikel 38o» vervangen door: artikel 38p.
- In artikel I, onderdeel B, onder 5, artikel «31b» schrappen.
- In de omschrijving van het beroep van leraar de formulering «wordt begrepen onder» aanpassen, omdat zij kan worden opgevat als «mede verstaan onder» (Aanwijzing 123 Ar).
- In artikel I, onderdeel D artikel «38r» vervangen door: 38s.
- In artikel 38c, derde lid «die op grond van het eerste en tweede lid worden vastgesteld» laten vervallen.
- In artikel 38c, vijfde lid «in ieder geval» schrappen. Voorts de zinsnede «met dien verstande etc.» laten vervallen omdat dit een overbodige voortuitwijzing is naar artikel 38m.
- In artikel 38d, eerste lid, onder b «voor wie herregistratiecriteria zijn vastgesteld» laten vervallen omdat artikel 38b hierin reeds voorziet.
- Artikel 38d, eerste lid, onder c als volgt formuleren: het vastleggen of een leraar voldoet aan de herregistratiecriteria».
- In artikel 38d, tweede lid, onderdeel a, «ten aanzien etc» laten vervallen.
- In artikel 38f «in elk geval» laten vervallen.
- In artikel 38i, derde lid, voor «basisgegevens» toevoegen: overige.
- In artikel 38j, eerste lid, «in het» vervangen door: het.
- Artikel 38m als volgt formuleren: De aantekening heeft tot gevolg dat de leraar geen verantwoordelijkheid voor dat onderwijs kan dragen.
- In artikel 38o, vierde lid, onder b «bedoeld in artikel 38d» eenmaal schrappen.
- Artikel 38o, zesde lid, als volgt formuleren: De gegevens, bedoeld in het vierde lid, onder b, en vijfde lid, worden op een zodanige wijze verstrekt, dat degenen op wie zij betrekking hebben niet geïdentificeerd of identificeerbaar zijn.
- In artikel 38p, eerste lid «of gedeeltelijk niet» laten vervallen.
- Artikel 38v als volgt formuleren: De artikelen 38e tot en met 38g, 38j en 38k zijn van overeenkomstige toepassing op het registervoorportaal.
- Het wetsvoorstel voorzien van een overzichtelijke artikelsgewijze toelichting.