



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

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

Bureau ICT-toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk

2017-0000142341

Uw kenmerk

Datum: 15 maart 2017
Betreft: Definitief BIT-advies programma Lerarenregister en
Registervoorportaal

Geachte heer Dekker,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op de programma's 'Lerarenregister voor Krachtig Leraarschap' en 'Registervoorportaal' van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De toets is uitgevoerd in december 2016 en januari 2017. Na een korte samenvatting van ons begrip van de programma's geven we de conclusie van onze toets en daarna werken we de analyse en adviezen nader uit.

U heeft een wetsvoorstel ingediend om de beroepskwaliteit van bevoegde leraren voor het PO, VO en MBO te verbeteren. Onderdeel van dit wetsvoorstel, dat nu ter besluitvorming in de Eerste Kamer ligt, is de invoering van een lerarenregister en een registervoorportaal. U beoogt met het lerarenregister een basis te leggen voor de beroepsgroep om hun eigen professionalisering te ontwikkelen en na te leven. In de toekomst worden alle 255.000 leraren opgenomen in één of beide registers:

- In het lerarenregister worden 'bevoegde' leraren geregistreerd: leraren die lesgeven in een vak (onderwijsveld) en over een relevant diploma of getuigschrift beschikken.
- In het registervoorportaal worden 'onbevoegde' leraren geregistreerd: leraren die lesgeven in een vak waarvoor zij nog niet over de relevante diploma's beschikken.

Bevoegde leraren moeten zich iedere vier jaar herregistreren op basis van activiteiten die zij uitvoeren voor hun professionalisering, zoals cursussen. Daarom is ook voorzien in een professionaliseringssysteem waarin alle goedgekeurde professionaliseringsactiviteiten voor de herregistratie worden vastgelegd.

Het programma 'Lerarenregister voor Krachtig Leraarschap' is verantwoordelijk voor de realisatie van het lerarenregister, het professionaliseringssysteem en het ontwikkelen van de herregistratiecriteria. De directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs van OCW en de voorzitter van de Onderwijscoöperatie (OC), een beroepsorganisatie voor leraren, zijn samen opdrachtgever voor dit programma. De OC zal de ontwikkeling van herregistratiecriteria faciliteren.

Omdat de OC als medeopdrachtgever van het programma geen onbevoegde leraren wil vertegenwoordigen is OCW een separaat programma gestart voor de realisatie van het registervoorportaal. De directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs van OCW is hiervoor enig opdrachtgever.

Het lerarenregister en het registervoorportaal worden gebouwd door het CIBG. Het CIBG is ook verantwoordelijk voor het professionaliseringssysteem, dat waarschijnlijk door hen wordt aanbesteed. Technisch gezien wordt voor de twee registers één database gebouwd die vanuit twee aparte websites benaderd kan worden. Beide registers zijn door iedereen te raadplegen.

Datum
15 maart 2017
Kenmerk
2017-0000142341

Voor de vulling van het lerarenregister en registervoorportaal worden lerarenges-gevens geleverd door scholen aan het CIBG, via DUO. Hiertoe moeten de huidige administratiesystemen van scholen door de softwareleveranciers worden aangepast. Scholen moeten vervolgens in de aangepaste systemen de wettelijke be-noemingsgrondslagen en het onderwijsveld vastleggen, en actueel houden voor iedere leraar. Dit doen ze nu – vooral binnen het VO – in veel gevallen nog niet.

OCW wil op 1 augustus 2018 live gaan met beide registers en het professionalise-ringssysteem. Dit is een jaar later dan de oorspronkelijke plandatum. Alle leraren moeten uiterlijk voor 1 augustus 2019 zijn geregistreerd.

Tot slot: de komst van het lerarenregister is niet zonder controverse. Diverse par-tijen, waaronder de Raad van State en de Onderwijsraad, hebben kanttekeningen geplaatst bij het nut en de noodzaak van het register. Wij beperken ons tot de realisatie van beide registers en benoemen in dit BIT-advies alleen de belangrij-kste risico's die hiermee samenhangen.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Het realiseren van een lerarenregister en registervoorportaal vinden we qua IT geen ingewikkel-de klus, maar we zien toch enkele bezwaren die roet in het eten kunnen gooien. Door tijdsdruk is het bouwproces al gestart, terwijl op belangrijke onderdelen nog onduidelijkheid bestaat over vastlegging van gegevens en de werking van functionaliteit. Daarnaast krijgen scholen nog wei-nig ondersteuning bij de verandering die zij moeten doorvoeren. Tot slot merken wij op dat een aantal vastgelegde keuzes in het wetsvoorstel nadelig uitpakken voor de betrouwbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van beide registers.

Wij adviseren u om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te scheppen over de functionaliteit en de gegevens die in de registers worden vastgelegd. Ondersteun daarnaast scholen bij de implemen-tatie en omgang met de registers, zodat het lerarenregister echt 'gaat werken'. Tot slot advise-ren wij u om een aantal gemaakte keuzes te heroverwegen, zodat de betrouwbaarheid en de gebruikersvriendelijkheid van de registers kunnen worden verhoogd.

Hieronder lichten wij onze analyse en adviezen toe.

LERARENREGISTER ONNODIG INGEWIKKELD

Het realiseren van een lerarenregister en registervoorportaal is vanuit IT-perspectief geen ingewikkelde klus: het aantal tabellen in de registers is beperkt, het CIBG heeft als registerautoriteit ruime ervaring in het ontwikkelen en beheren van registers en DUO heeft ruime ervaring met de gegevensuitwisseling met scho-len.

De ingewikkeldheid bij de realisatie van beide registers wordt veel meer veroor-zaakt doordat scholen anders (meer, beter en tijdiger) moeten gaan registreren en aanleveren wie gedurende welke periode op welke benoemingsgrond voor de klas staat. Ook het opstellen van herregistratiecriteria en het vaststellen van pro-fessionaliseringsactiviteiten zal veel en langdurige aandacht vergen. OCW en OC hebben echter vanuit veelal politiek-bestuurlijke overwegingen haast om het lera-renregister te realiseren: de bouw van de registers is al gestart terwijl er op diver-

se onderdelen nog onduidelijkheid is. Tevens vinden wij dat OC&W en OC een aantal keuzes hebben gemaakt die nadelig uitpakken voor de betrouwbaarheid en gebruikersvriendelijkheid van de registers.

Datum

15 maart 2017

Kenmerk

2017-0000142341

A. Bouw reeds gestart terwijl nog onduidelijkheid bestaat over functionaliteit en vastlegging gegevens

We zien dat het bouwproces al vier maanden onderweg is, terwijl het op belangrijke onderdelen nog niet duidelijk is welke gegevens vastgelegd gaan worden en hoe de functionaliteit moet werken. De onduidelijkheden hebben effect op de gehele keten (scholen, DUO en het CIBG). Door deze onduidelijkheid bestaat het risico dat op een later moment ingrijpende aanpassingen moeten worden doorgevoerd in de systemen die op dit moment ontwikkeld worden. Concrete bevindingen zijn:

- De herregistratiecriteria voor leraren moeten nog door de beroepsgroep worden opgesteld. Wij verwachten dat dit een lang proces wordt. Op korte termijn is het echter wel voor de bouw van belang dat de beroepsgroep vaststelt welke gegevens voor herregistratie nodig zijn. Zo is het niet ondenkbaar dat de beroepsgroep het aantal uren dat een leraar voor de klas staat relevant vindt voor het bepalen of herregistratie mogelijk is. Met deze gegevens wordt nu geen rekening gehouden. Ook de functionaliteit en invulling van het professionaliseringssysteem - met goedgekeurde activiteiten voor naleving van de herregistratiecriteria - zijn nog onduidelijk en deze hebben mogelijk ook weer invloed op de vastlegging in het lerarenregister.
- De specificaties voor de gegevensaanlevering door scholen zijn nog niet definitief en nog niet volledig in lijn met het wetsvoorstel. Scholen moeten via hun softwareleveranciers wel al hun administraties hierop aanpassen.
- De wijze waarop scholen op hun beurt lerarengegevens uit de registers kunnen onttrekken is nog onduidelijk.

B. Scholen krijgen weinig ondersteuning

Scholen zijn tot op heden slechts beperkt betrokken. Wij vinden dat het programma in de huidige plannen nog weinig ondersteuning biedt voor de werkzaamheden die scholen moeten verrichten. Dit is wel belangrijk want scholen moeten gegevens kunnen aanleveren en het register ook echt 'laten werken'.

Om gegevens te kunnen aanleveren aan het lerarenregister en het registervoorportaal moeten scholen het komende jaar veel werk verzetten:

- Softwareleveranciers moeten de huidige administratiesystemen van scholen aanpassen voor de gegevenslevering aan de registers. Scholen moeten deze nieuwe versies implementeren.
- Scholen moeten de gegevens van leraren uitzoeken en ontbrekende gegevens vastleggen in hun administratiesystemen. Volgens OCW is de inschatting dat dit voor scholen een kwartier tot een uur zoekwerk per leraar kost, mede omdat definities van de benoemingsgegevens onduidelijk zijn.
- Gegevens van personeel die bij een school niet in loondienst zijn, zijn nu niet of slechts gedeeltelijk opgenomen in administratiesystemen van scholen. Deze gegevens moeten wel door scholen worden aangeleverd en moeten dus worden aangevuld in de systemen.

Als de registers eenmaal zijn geïmplementeerd moeten scholen zorgen dat hun administratieve processen zijn aangepast zodat personele veranderingen meteen worden verwerkt en hierdoor de inhoud van het lerarenregister goed blijft aansluiten bij de werkelijkheid. Dit is voor veel scholen een verandering in hun administratieve werkwijze. Daarnaast moeten scholen na de implementatie in gesprek gaan met leraren over de te volgen professionaliseringsactiviteiten zodat het lerarenregister 'echt gaat werken'.

C. In wetsvoorstel vastgelegde keuzes pakken nadelig uit voor de betrouwbaarheid en gebruiksvriendelijkheid

Wij zien dat een aantal gemaakte keuzes nadelig uitpakken voor de betrouwbaarheid van de gegevens in het lerarenregister en de gebruiksvriendelijkheid van beide registers. Wij denken dat deze keuzes veelal gemaakt zijn vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen:

- Een leraar moet in het lerarenregister zelf aangeven in welke vakken hij bevoegd is. Voor het registervoorportaal moet een school juist aanleveren in welke vakken een leraar onbevoegd les geeft. Dit is een gevolg van de wet: die schrijft voor dat het vak waarin een leraar bevoegd is niet door de school aangeleverd mag worden. Er is niet voorzien in controle op de gegevens die de leraar invult, terwijl een leraar deze bewust of onbewust onjuist kan invullen. In de huidige opzet lijkt het betrouwbaarder om het registervoorportaal te raadplegen omdat gegevens in dit register niet afhankelijk zijn van de input van leraren.
- De strikte scheiding tussen het registervoorportaal en het lerarenregister maakt het gebruik van de registers voor leraren en burgers onnodig ingewikkeld. Sommige leraren moeten dan op twee plekken hun gegevens aanvullen en raadplegen, en burgers en scholen moeten in twee registers informatie zoeken over leraren om een compleet beeld te krijgen.

Datum

15 maart 2017

Kenmerk

2017-0000142341

ADVIES

Wij adviseren u om duidelijkheid te scheppen over de functionaliteit van de registers en de gegevens die in de registers worden vastgelegd. Ondersteun daarnaast scholen bij de implementatie en omgang met de registers. Tot slot adviseren wij u om een aantal reeds gemaakte keuzes in het wetsvoorstel te heroverwegen, zodat de betrouwbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid worden verhoogd.

1. Stel de functionaliteit vast en de gegevens die worden vastgelegd

Wij vinden dat de gegevensaanlevering zo spoedig mogelijk definitief moet worden en moet worden gecommuniceerd met de softwareleveranciers:

- Zorg dat onduidelijkheden voor de gegevenslevering op korte termijn worden opgelost. Stel specificaties voor de gegevenslevering definitief vast, inclusief het aanleveren van begin- en einddata van dienstverbanden.
- Laat de beroepsgroep de gegevens die nodig zijn voor de herregistratiecriteria zo snel mogelijk vaststellen. Stel op basis hiervan vast of de gegevenslevering door de scholen en het gegevensmodel van het lerarenregister moet worden uitgebreid met bijvoorbeeld het aantal gegeven lesuren. Stel daarbij ook vast wat de impact is van de gewenste functionaliteit en invulling van het professionaliseringssysteem op de gegevens voor herregistratie in het lerarenregister.
- Ga verder met het vertalen van de wet naar praktische functionele implicaties voor het lerarenregister, zoals de verstrekking van gegevens uit de registers aan scholen en de gevolgen van het niet voldoen aan de herregistratiecriteria door een leraar.

2. Ondersteun de scholen beter bij implementatie en gebruik

Wij adviseren de scholen beter te laten ondersteunen door het programma. Het programma kan tenminste ter voorbereiding van de implementatie het volgende doen:

- Gericht communiceren naar de scholen zodat onduidelijkheid bij scholen wordt weggenomen over de interpretatie van de benoemingsgrondslagen en onderwijsbevoegdheden van leraren.
- Heldere afspraken maken met de softwareleveranciers over de tijdslijn voor het aanpassen van de administratiesystemen die scholen gebruiken. Houd

hierbij rekening dat scholen voldoende tijd krijgen om de aangepaste systemen te implementeren.

- Toetsen van de werking van de gegevenslevering aan de hand van een aantal pilots bij scholen van verschillende onderwijssectoren. Op deze wijze kan ook een eerste werking van het lerarenregister als instrument voor professionalisering worden getoetst.

Datum

15 maart 2017

Kenmerk

2017-0000142341

Om te zorgen voor een goede werking van het lerarenregister adviseren we om met de sectorraden afspraken te maken dat scholen zorgen voor actuele administraties, zodat de inhoud van het lerarenregister goed blijft aansluiten bij de werkelijkheid. Daarbij zou DUO moeten toezien op de kwaliteit van gegevensleveringen door scholen.

3. Heroverweeg gemaakte keuzes

Wij adviseren om een aantal in het wetsvoorstel gemaakte keuzes te heroverwegen. De betrouwbaarheid en de gebruikersvriendelijkheid van de registers kunnen worden verhoogd door:

- Scholen ook het gegeven vak te laten aanleveren voor bevoegde leraren. De betrouwbaarheid van het register is dan niet meer afhankelijk van de eigen opgave van een leraar. Wij weten niet of u hiervoor de wet moet aanpassen of dat u dit op andere wijze kan regelen.
- De kunstmatige scheiding tussen het lerarenregister en het registervoorportaal minder groot te maken. Zorg ervoor dat gebruikers vanuit één omgeving de gegevens in het lerarenregister en het registervoorportaal kunnen inzien en aanpassen, bijvoorbeeld door het ontsluiten van dit registervoorportaal in een apart tabblad of onder een hyperlink in het lerarenregister.

Met de meeste hoogachting,
namens het Bureau ICT-toetsing,



Hans Wanders
CIO Rijk