

No.W05.15.0335/I

's-Gravenhage, 22 januari 2016

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.

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.

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.¹ 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 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.²

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.³ 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

¹ *Onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs*, Utrecht, november 2014, blz. 33.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.

³ Onder andere in: *Een onderwijsstelsel met veerkracht* (2014); *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) en *Waardering voor het leraarschap* (2006).

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.⁴

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).⁵ 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 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.⁶ 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.⁷

⁴ Advies *Wetsvoorstel Lerarenregister* (2015), blz. 15-16.

⁵ Kamerstukken II 2001/02, 28 088, nr. 3, blz. 6.

⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 088, nr. 3, blz. 1 en 12.

⁷ 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)).

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"⁸ (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 sector-cao'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.⁹ 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.

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

⁸ 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."

⁹ 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.

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.¹⁰ 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.¹¹

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.

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.¹² Voorts wijst de toelichting er op dat Nederlandse leraren meer dan gemiddeld – zij het in kortere trajecten dan in andere OESO-landen¹³ – professionaliseringsactiviteiten verrichten. Dat een groot aantal leraren niet over een bekwaamheidsdossier beschikt, zegt dus weinig over de

¹⁰ WRR, *Naar een lerende economie*, Amsterdam 2013, blz. 280-283.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 27 923, nr. 211.

¹² Ecorys, *Evaluatie Wet op de Beroepen in het Onderwijs*, eindrapport, Rotterdam 2011.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 27 923, nr. 186, blz. 2-3.

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.¹⁴ In de internetconsultatie wijst 40% van de respondenten op de hoge werkdruk.¹⁵ 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.¹⁶ 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.

b. *Het lerarenregister en de beroepsgroep*

Mogelijk beoogt de regering met het lerarenregister de vorming van een gereguleerde beroepsgroep te bevorderen.¹⁷ 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

¹⁴ *Professionalisering als gerichte opgave*, Utrecht 2013.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 14 (Internetconsultatie).

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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 nascholing¹⁸ en een collectief adviesrecht met betrekking tot de herregistratiecriteria (nascholingseisen) en de regels ter validering van het nascholingsaanbod.¹⁹ 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

¹⁸ 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 [...]."

¹⁹ 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 activiteiten aanbod [...]."

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 beroepsorganisatie²⁰ 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.²¹ 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".²² 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.²³ Aan het eind van een periode van vier jaar controleert de Minister of de leraar voldoet aan de herregistratiecriteria.²⁴ 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

²⁰ 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.

²¹ Artikel 38c, vierde lid, Wpo in verbinding met artikel 38a, eerste lid, Wpo.

²² Onderwijsraad, Advies *Wetsvoorstel lerarenregister*, Den Haag 2015, blz. 7.

²³ Artikel 32, twaalfde lid, in samenhang met artikel 38i, eerste en tweede lid, Wpo.

²⁴ 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.

leraar voor dit onderwijs geen verantwoordelijkheid meer mag dragen, totdat hij alsnog aan de criteria heeft voldaan.²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷

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.²⁸ 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 hardheidsclausule²⁹ 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 aannemelijk 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

²⁵ Artikel 38l in samenhang met artikel 38m Wpo.

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.

²⁸ Memorie van toelichting, paragrafen 3.4 en 3.6.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.

regering is er derhalve een belangrijke 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.³⁰ 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.³¹ 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."³² In het middelbaar beroepsonderwijs ten slotte is 7% van de docenten niet bevoegd voor het vak dat zij geven.³³

Al met al komt het dus vrijwel niet voor dat leraren lesgeven die geen enkele onderwijsbevoegdheid hebben én geen lerarenopleiding volgen. Kortom, de

³⁰ 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.

³¹ Memorie van toelichting, par. 2.1.

³² Inspectie van het Onderwijs, *Onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs*, Utrecht 2014, blz. 10.

³³ Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoek bevoegdheden docenten mbo*, Utrecht 2012, blz. 11.

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.

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. Dit 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.

4. Onderwijscoöperatie

Volgens de toelichting ligt het in de bedoeling de Onderwijscoöperatie aan te merken als vertegenwoordiger van de beroepsgroep leraren.³⁴ 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 welslagen 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

³⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.

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.

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 (rechtspolitieke) 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.

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 doorgehaald, kan volgens het voorstel geen verantwoordelijkheid meer dragen voor het onderwijs in zijn vak, totdat hij opnieuw aan de criteria voldoet. Hiermee in tegenspraak 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 onderwijskundig rapport en het schooladvies bij het verlaten van de school.³⁵ 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

³⁵ Vergelijk artikel 42, tweede lid, WPO en artikel 43, tweede lid, Wet op de expertisecentra.

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.

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 hoeft te leiden, omdat een norm ontbreekt.³⁶ 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.

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

³⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 396, nr. 4.

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.

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.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

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

³⁷ 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).

³⁸ Zie ook artikel 24 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties.

³⁹ Vergelijk de uitzondering van artikel 27a van de Wet op de architectentitel.

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 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 activiteitsaanbod "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.

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 professionaliseringactiviteiten. 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.

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.

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

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 vice-president van de Raad van State,

(get.) Donner

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 "registervoorportaal" 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.