

Invoering van een wettelijk lerarenregister in het Nederlandse onderwijs: Inleiding op dit themanummer

M. Braaksma & W. Admiraal

De professionele ontwikkeling van leraren is een terugkerend onderwerp in de wetenschappelijke literatuur, beleid, en maatschappelijke discussies. In dat kader past ook het debat over de invoering van een wettelijke lerarenregister in Nederland (wetsvoorstel lerarenregister). Professionele ontwikkeling van leraren wordt als een van de essentiële middelen gezien om de kwaliteit en het imago van het onderwijs te verhogen (Van Veen, Zwart, Meirink, & Verloop, 2010). Vergelijkbaar met de BIG-registratie voor artsen, apothekers, fysiotherapeuten, gezondheidszorgpsychologen, psychotherapeuten, tandartsen, verloskundigen en verpleegkundigen, is het Lerarenregister bedoeld om de kwaliteit te garanderen van het onderwijs dat leraren verzorgen. De ontwikkeling en invoering van het wetsvoorstel is echter niet omstreden.

In dit themanummer van *Pedagogische Studiën* zal worden ingegaan op het wetsvoorstel en de achtergrond van het wetsvoorstel. Na een korte toelichting op het wetsvoorstel en een samenvatting van (kritische) reacties in de media, van de Onderwijsraad en Raad van State, zal aan de hand van het adviesrapport van de Onderwijsraad over professionele ruimte in het onderwijs (2016) eerst worden ingegaan op het thema Professionele Ruimte. Uit de reacties in de media komt naar voren dat velen menen dat de invoering van een lerarenregister en professionele ruimte van leraren en schoolleiders op gespannen voet staan. In de bespreking van het advies van de Onderwijsraad komt daarnaast het leren in teams en binnen sociale verbanden aan de orde als zijnde een effectieve manier om handlingsvermogen en competenties van leraren te versterken. Dit is een verbinding naar het tweede thema dat in de bespreking van het Lerarenregister centraal staat: het leren op de werkplek. In de nationale en internationale literatuur over professionalisering van leraren is een verschuiving te zien geweest van formeel en intentioneel leren (cursussen

en programma's door nascholingsinstellingen aangeboden, die leraren dikwijls buiten werktijden en buiten school volgen) naar informeel en non-intentioneel leren op school. Maar in het Lerarenregister lijkt de verschuiving niet zichtbaar: alleen geaccrediteerde instellingen kunnen nascholingsactiviteiten aanbieden die meetellen voor het register. Derhalve zal in het tweede deel van dit themanummer het thema Leren op de werkplek centraal staan. Na een korte introductie worden zeven artikelen gepresenteerd die in de afgelopen 15 jaar in *Pedagogische Studiën* zijn verschenen. Daarmee willen we laten zien wat studies over het leren van leraren op de werkplek uit dit tijdschrift kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het Lerarenregister.

Dit nummer van *Pedagogische Studiën* is tevens het laatste nummer dat op papier verschijnt. Vanaf januari 2017 verschijnt *Pedagogische Studiën* uitsluitend online en is bovendien publiek toegankelijk via de nieuwe website: <http://www.pedagogischestudien.nl/home>.

1 Beroepsregister en wetsvoorstel invoering lerarenregister en registervoorportaal

Registerleraar.nl is het Nederlandse beroepsregister voor leraren in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en speciaal (voortgezet) onderwijs. Dit register is in 2012 gestart door de Onderwijscoöperatie (de beroepsorganisatie van, door en voor de leraar) als een vrijwillig register er wordt nu door het wetsvoorstel invoering lerarenregister en registervoorportaal¹ omgebouwd naar een beroepsregister waarin bevoegde leraren worden opgenomen. Het wetsvoorstel is in oktober 2016 aangenomen door de Tweede Kamer en wordt op 14 februari 2017 (opnieuw) behandeld in de Eer-

ste Kamer (zie voor nadere uitwerking verderop in dit artikel). De beroepsgroep van leraren, vertegenwoordigd door de Onderwijscoöperatie, is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. De positie van de leraar en van de beroepsgroep worden in het wetsvoorstel namelijk zodanig versterkt dat de beroepsgroep hiermee ingestemd heeft (zie <https://www.registerleraar.nl/overregisterleraar>).

Het wetsvoorstel betreft de invoering van een lerarenregister waarin iedere leraar die op basis van een relevant hoger onderwijsgetuigschrift (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 dat niet, dan mag hij geen onderwijs meer geven tot hij alsnog aan deze criteria voldoet. Het voorstel beoogt de positie van leraren te versterken en hun beroepskwaliteit zichtbaar te maken en te verbeteren. Dit wordt gedaan door het opnemen van de omschrijving van het beroep van leraar en diens professionele ruimte in de school (zie hieronder) in de sectorale onderwijswetten², en daarbij tevens te bepalen dat de bekwaamheid van de leraar blijkt uit het lerarenregister en registervoorportaal (Memorie van toelichting op het wetsvoorstel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 458, nr. 3)³. Daarnaast wordt door middel van het voorstel voorzien in een registervoorportaal, waarin leraren kunnen worden opgenomen die nog niet bevoegd zijn, maar wel onderwijs geven. Verder wordt de inhoud van het beroep van leraar in de wet vastgelegd en wordt geregeld dat het bevoegd gezag van een school in overleg met leraren een professioneel statuut opstelt over de pedagogische, didactische en vakinhoudelijke zeggenschap van leraren. Dat statuut hoort de professionele standaard van de beroepsgroep te respecteren (Onderwijsraad, 2015).

Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat met de invoering van het register gestreefd wordt naar kwalitatief goed en waar mogelijk excellent onderwijs waardoor leerlingen en studenten hun talenten optimaal kunnen ontwikkelen. Hiervoor

zijn volgens de memorie van toelichting leraren met kwaliteit nodig omdat de kwaliteit van onderwijs in belangrijke mate daardoor wordt bepaald: “Een goede leraar weet méér te bereiken met de leerlingen en werkt samen met zijn collega’s en de schoolleiding aan het verder verbeteren van die kwaliteit. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de kennis en vaardigheden van de leraar op niveau zijn en dat hij deze ook bijhoudt. Dat betekent ook dat hij aan zet is als het gaat om zijn bekwaamheid en het onderhoud daarvan. Hij werkt aan zijn professionaliteit, en hij doet dat in samenspraak met zijn collega’s in de school en met inachtneming van de normen van zijn beroepsgroep. [...] Leraren hebben een grote verantwoordelijkheid voor het geven van goed onderwijs, waarbij een beroep wordt gedaan op hun professionele kwaliteiten. Met dit wetsvoorstel krijgen leraren enerzijds erkenning van hun professionele ruimte en leggen zij anderzijds via het register verantwoording af over het onderhoud van hun bekwaamheid” (Memorie van toelichting op het wetsvoorstel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 458, nr. 3, p. 2 en p.6).

Zoals vermeld, is het wetsvoorstel in oktober 2016 aangenomen door de Tweede Kamer⁴ en wordt in 2017 (opnieuw) behandeld in de Eerste Kamer. Uit het (voorlopig) verslag blijkt dat de Eerste Kamer veel vragen stelt over de arbeidsrechtelijke gevolgen van niet-registratie (Nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor onderwijs, cultuur en wetenschap, Eerste Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 458, deel D)⁵. Ook het (gebrek aan) draagvlak onder leraren is aan de orde gesteld. Hierbij wordt verwezen naar de petitie ‘Stop dit lerarenregister’, die inmiddels meer dan 26.000 keer ondertekend is.⁶ ‘Hoe kan het dat een wetsvoorstel dat beoogt de positie van leraren te versterken op zoveel kritiek stuit?’, zo vraagt de PvdA-fractie zich af. De regering heeft inmiddels schriftelijk gereageerd op de vragen van de senatoren (Nadere memorie van antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 458, deel E).⁷ De plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is voorzien voor 14 februari 2017.

2 Sociale media en nieuwsmedia

In de sociale media, de nieuwsmedia en politieke discussies van het wetsvoorstel wordt volop gediscussieerd over met name de instelling van een verplicht Lerarenregister, inclusief een voorportaal waarin (nog) niet geaccrediteerde leraren zijn opgenomen. Kritische en ondersteunende argumenten worden uitgewisseld door leraren, schoolleiders, nascholers, vakbonden, sectororganisaties en politici. Een aantal kritische uitspraken die in de media naar voren komen, is samengevat in Figuur 1.

De kritische geluiden rondom de invoering van het lerarenregister betreffen de wijze waarop het register tot stand is gekomen (beperkt draagvlak), prioritering van andere maatregelen dan een professionaliseringsregister (pak eerst andere problemen in het onderwijs aan, zorg voor voldoende tijd en geld voor professionalisering), de wijze waarop het register wordt geïmplementeerd (inbedding in personeelsbeleid, autonomie van docenten) en de inhoud en kwaliteit van de professionaliseringsactiviteiten die kunnen worden opgenomen in het lerarenregister. In de discussie rond de inhoud en kwaliteit komt

naar voren dat leraren zich zorgen maken om de variatie in het aanbod aan professionaliseringsactiviteiten, het effect van de activiteiten op de kwaliteit van onderwijs en leraren en de eenzijdige focus op activiteiten die worden georganiseerd door geaccrediteerde organisaties. Dit laatste aspect betekent ook dat in het lerarenregister weinig aandacht is voor activiteiten die in school en door collega-leraren en schoolleiders worden georganiseerd, zoals collegiale consultatie en observatie, peer coaching, leesgroepen, vakontwikkelgroepen, docentontwerpteam, professionele leer gemeenschappen, kenniswerkplaatsen, onderzoeksateliers en schooloverstijgende vaknetwerken.

3 Reacties van de Onderwijsraad en de Raad van State op het wetsvoorstel

Op verzoek van staatssecretaris Dekker van OCW heeft de (Nederlandse) Onderwijsraad in april 2015 een advies uitgebracht over het (concept)wetsvoorstel invoering lerarenregister en registervoorportaal (Onderwijsraad, 2015). De raad ondersteunt in zijn advies de invoering van een publiekrechtelijk lerarenre-

A	Er is onvoldoende draagvlak voor de verplichte invoering van het lerarenregister.
B	Begin eerst met het verbeteren van werkomstandigheden in het onderwijs (kleinere klassen, minder lesuren, minder administratieve verplichtingen)
C	Investeer in meer mogelijkheden voor leraren om zich te professionaliseren (tijd en geld) in plaats van een verplicht register.
D	Neem eerst maatregelen om het lerarentekort te bestrijden en het aantal onbevoegde leraren te verminderen.
E	Er is geen aanleiding voor het instellen van een register; de kwaliteit van het onderwijs is op orde.
F	Een publiek toegankelijk register doet een inbreuk op de privacy van leraren.
G	Professionalisering is een zaak van werknemer en werkgever; een centraal geregeld lerarenregister is daarvoor niet nodig.
H	Een lerarenregister ontnemt leraren hun autonomie in sturing en invulling van hun professionalisering.
I	Koppel het lerarenregister aan het personeelsbeleid in school in plaats van een instrument voor individuele leraren.
J	Voer het lerarenregister alleen in als er voldoende professionaliseringsaanbod van goede kwaliteit is.
K	Stel het register open voor alle professionaliseringsactiviteiten, zoals uitwisselen van kennis en ervaring in school, samenwerken aan curriculumontwerp en team teaching. Beperk het professionaliseringsaanbod niet tot dat wat door geregistreerde instellingen wordt aangeboden.

Figuur 1. Kritische opmerkingen in de media

gister, maar adviseert om het voorstel op onderdelen aan te passen en om bij de totstandkoming en het functioneren van het register het eigenaarschap van de beroepsgroep beter te verzekeren. De raad is van mening dat de beroepsgroep het register ook zou moeten kunnen ervaren als iets van de leraar en voor de leraar en bepleit een sterke en zichtbare betrokkenheid van de beroepsgroep bij het verdere totstandkomingsproces en een zorgvuldige invoering. Daarnaast pleit de Onderwijsraad (onder andere) voor een verduidelijking van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van de verschillende partijen in het onderwijs voor het pedagogisch-didactische en vakinhoudelijke proces. Ook vindt de raad dat registratie beter los kan staan van benoeming en is hij van mening dat leraren beter zelf verantwoordelijk kunnen zijn voor de inschrijving in het register en het aantonen van bekwaamheidsonderhoud.

Ook de Raad van State heeft zich op verzoek van staatssecretaris Dekker over het wetsvoorstel gebogen. In april 2016 merkte de Raad op dat de regering terecht aandacht vraagt voor het belang van de bekwaamheid van leraren en het onderhoud daarvan. Het invoeren van een verplicht lerarenregister en een algemene scholingsplicht kan volgens de Raad van State onder bepaalde voorwaarden een bijdrage leveren aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De Raad is echter kritisch op het wetsvoorstel en acht de invoering van een verplicht lerarenregister onder de huidige omstandigheden prematuur. Het verbeteren van de positie en de kwaliteit van de leraren begint volgens de Raad van State namelijk met het aanpakken van het onbevoegd lesgeven door het wegnemen van de oorzaken van het lerarentekort. Een lerarenregister, dat ervan uitgaat dat de beroepsgroep inhoud en ontwikkeling van het beroep normeert, kan volgens de Raad alleen functioneren als sluitstuk van een meeromvattend proces dat is gericht op verbetering van kwaliteit. Hij is van mening dat er eerst een aantal zaken op orde moet zijn, voordat aan invoering van een dergelijk register valt te denken. Zo zal het lerarentekort moeten worden aangepakt en zullen er beperkingen moeten worden gesteld aan het gebruik van onbevoegde leraren. Ook zullen het aanbod en de kwaliteit

van lerarenopleidingen beter moeten worden afgestemd op de bijscholingsvraag van scholen en zal de beroepsgroep tot ontwikkeling moeten komen. Daarnaast zullen er voldoende tijd en middelen ter beschikking moeten worden gesteld (Raad van State, 2016).

Noten

- ¹ De formele titel van het wetsvoorstel luidt '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'. Kamerstukken 34 458. De meest recente versie (11 oktober 2016) van het voorstel is beschikbaar via https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20161011/gewijzigd_voorstel_van_wet
- ² Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet op de expertisecentra en Wet educatie en beroepsonderwijs.
- ³ Beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34458>
- ⁴ Zie https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20161011/stemmingoverzicht_tweede_kamer_2
- ⁵ Beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34458>
- ⁶ Zie <https://stopditleerarenregister.nl/waarom/>
- ⁷ Beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34458>

Literatuur

- Onderwijsraad. (2015). *Wetsvoorstel lerarenregister*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Raad van State. (2016). *Advies W05.15.0335/1*. Geraadpleegd via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen.html?q=lerarenregister&entity=Advice>.
- Van Veen, K., Zwart, R. C., Meirink, J. A., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren: een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden, Nederland: ICLON/Expertisecentrum Leren van Docenten.