



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende voorschriften voor een experiment met betrekking tot de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor de opleiding tot leraar basisonderwijs, met het oog op verbetering van de toegankelijkheid (Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs)

Nader Rapport

Den Haag, 30 juni 2022
Nr. WJZ/32940850 (13530)
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende voorschriften voor een experiment met betrekking tot de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor de opleiding tot leraar basisonderwijs, met het oog op verbetering van de toegankelijkheid (Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 april 2022, nr. 2022000800, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 juni 2022, nr. W05.22.00040/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 april 2022, no. 2022000800, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende voorschriften voor een experiment met betrekking tot de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor de opleiding tot leraar basisonderwijs, met het oog op verbetering van de toegankelijkheid (Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit maakt het bij wijze van experiment mogelijk dat aspirant-studenten die niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, worden toegelaten tot een opleiding tot leraar basisonderwijs. Deze aspirant-studenten moeten vóór het einde van het eerste jaar alsnog aantonen dat zij aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over de afweging van alternatieven ter nadere motivering van de keuze voor een experiment en over de opzet, omvang en evaluatiecriteria van het experiment. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Inhoud en context van het ontwerpbesluit

a. Inhoud ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit stelt voor om bij wijze van experiment af te wijken van de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor de opleiding tot leraar basisonderwijs door te bepalen dat aspirant-studenten niet voorafgaand aan, maar aan het eind van het eerste jaar van de opleiding aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen moeten voldoen. De verwachting is dat hierdoor meer studenten aan een opleiding zullen beginnen en dat zij door de uitgestelde toetsing een grotere kans hebben om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.

De regering beoogt met het experiment de toegankelijkheid van opleidingen tot leraar basisonderwijs te verbeteren en zodoende een bijdrage te leveren aan de aanpak van het lerarentekort, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het onderwijs. In verband daarmee wordt tevens onderzocht



welke effecten het experiment heeft op de studievoortgang en belasting van studenten, alsmede op de belasting van deelnemende instellingen.

b. Context

Sinds 1 september 2015 gelden de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor aspirant-studenten afkomstig van de havo en het mbo die willen starten met de opleiding tot leraar basisonderwijs.¹ Deze eisen zijn ingesteld om ervoor te zorgen dat alle studenten over voldoende basiskennis beschikken om de opleiding tot leraar basisonderwijs succesrijk af te ronden en om overbelasting van het onderwijzend personeel te voorkomen.² Te voorzien was dat hierdoor de instroom sterk zou afnemen, in het bijzonder van aspirant-studenten afkomstig van het mbo.³

In 2019 zijn de bijzondere nadere vooropleidingseisen geëvalueerd. Volgens de onderzoekers is het te vroeg om conclusies te trekken over de effecten, maar schetsen de indicatoren wel een voorzichtig positief beeld wat betreft de kwaliteit van het onderwijs en het imago van de opleidingen tot leraar basisonderwijs. Ook wordt voorkomen dat het onderwijsprogramma en het onderwijzend personeel overbelast raakt. De instroom is zoals verwacht afgenomen, maar de doorstroomkansen van ingestroomde studenten zijn toegenomen.⁴

De bijzondere nadere vooropleidingseisen zijn voor een deel van de aspirant-studenten dus een aanzienlijke drempel, in het bijzonder voor mbo-afgestudeerden.⁵

Gelet op het lerarentekort is tegen deze achtergrond bij de regering de wens ontstaan om het toelatingsbeleid van de opleiding tot leraar basisonderwijs te verbeteren, in het bijzonder voor mbo-studenten. Hiertoe heeft de Vereniging Hogescholen een actieplan opgesteld.⁶ Het in het ontwerpbesluit opgenomen experiment is een uitwerking daarvan.

2. Afweging alternatieven

Het ontwerpbesluit beoogt bij te dragen aan een toename van het aantal afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs. Het belang daarvan is groot, gelet op het lerarentekort. De Afdeling onderschrijft de keuze van de regering om eerst door middel van een experiment te onderzoeken of het in de tijd opschuiven van de bijzondere nadere vooropleidingseisen in potentie leidt tot meer afgestudeerden. Zij merkt echter op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt hoe dit experiment zich verhoudt tot alternatieve mogelijkheden, waarvoor geen afwijking van de wet nodig is.

Het experiment berust op de hypothese dat als studenten meer tijd krijgen om te voldoen aan de bijzondere nadere opleidingseisen en tegelijk al de opleiding kunnen volgen, zij een grotere kans maken om de toelatingstoetsen te behalen en tevens de afschrikwekkende werking daarvan afneemt. Het 'voor de poort' informeren van de studenten over de weg te werken deficiënties moet daarbij helpen.

Voor zover het experiment voorziet in het bieden van meer tijd om te kunnen voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen, merkt de Afdeling op dat mbo-studenten reeds de mogelijkheid hebben om zich met het keuzedeel pabo voor te bereiden op de opleiding tot leraar basisonderwijs. Dit keuzedeel is sinds 1 april 2018 officieel erkend door de SBB en er is dus al de nodige ervaring mee opgedaan. Ook wijst de Afdeling op de pilot 'keuzedeel pabo' die per 1 september 2022 start met het oogmerk om drempelloze doorstroom van mbo-studenten naar de opleidingen tot leraar basisonderwijs mogelijk te maken.⁷

Voor zover het experiment voorziet in de mogelijkheid om de toetsen niet enkel selecterend in te zetten (zoals momenteel het geval is), maar ook informerend, merkt de Afdeling op dat dit nu al

¹ Zie de artikelen 7.25a–7.25b van de WHW. Zie ook artikelen 3.7, tweede lid, en 3.8 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en de artikelen 2.5–2.6 Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs.

² Nota van toelichting, paragraaf 2 'Probleemanalyse'. Zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 519, nr. 3, p. 15–16; Kamerstukken II 2012/13, 33 519, nr. 6, p. 45–48. Zie in dit kader ook Commissie Kennisbasis Pabo, Een Goede Basis, (Commissie-Meijerink), januari 2012.

³ Zie bijvoorbeeld Commissie Kennisbasis Pabo, Een Goede Basis, (Commissie-Meijerink), januari 2012.

⁴ De totale instroom is gedaald met 1.200 studenten (–25%), terwijl de doorstroom is gestegen met 380 studenten (+8%). Wat betreft studenten afkomstig uit het mbo is de instroom gehalveerd, en de doorstroom met 15% gestegen.

⁵ Uit intern onderzoek van bekostigde opleidingen tot leraar basisonderwijs blijkt dat in het studiejaar 2018–2019 66% van de mbo-studenten voor één toelatingstoets slaagden. Aangezien mbo-studenten drie toelatingstoetsen moeten maken ligt het percentage dat instroomt nog lager. Nota van toelichting, paragraaf 2 'Probleemanalyse'.

⁶ Vereniging Hogescholen, Actieplan pabo's – concept. Naar een toekomstbestendig en inclusiever toelatings- en toetsingsbeleid, Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 27 923, nr. 433, p. 7.

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding'. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 27 923, nr. 440, p. 7.



mogelijk is. In dit verband wijst de Afdeling op het besluit van het Landelijk Overleg Lerarenopleiding Basisonderwijs van de Vereniging Hogescholen om de vorm en wijze van toetsing opnieuw te bedenken, met bijzondere aandacht voor formatieve toetsing.⁸

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op deze en mogelijk andere alternatieven voor het experiment en in dit licht nader te motiveren waarom afwijking van het wettelijke regime door middel van een experiment noodzakelijk is.

De Afdeling onderschrijft de keuze van de regering om eerst door middel van een experiment te onderzoeken of het bieden van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen de toegankelijkheid van de pabo kan verbeteren. De Afdeling acht echter onvoldoende gemotiveerd waarom andere maatregelen, waarbij niet van de wet wordt afgeweken, ontoereikend zijn. Hierbij verwijst de Afdeling naar (de pilots met) het keuzedeel pabo en het feit dat volgens de Afdeling de mogelijkheid om de toelatingstoetsen voor de pabo niet enkel selecterend, maar ook informerend in te zetten, thans al bestaat.

De regering is het met de Afdeling eens dat er in de strijd tegen het oplopende lerarentekort ook andere maatregelen mogelijk zijn, waarvoor niet van de wet hoeft te worden afgeweken. De Afdeling refereert in dit kader naar (de pilots met) het keuzedeel pabo. Het keuzedeel pabo biedt mbo-studenten die dat wensen voorbereiding op doorstroom naar de pabo door de studievaardigheden van studenten te versterken en hen bij te spijkeren op de vakgebieden aardrijkskunde, geschiedenis en natuur en techniek zodat zij de toelatingstoetsen voor de pabo goed voorbereid kunnen maken. Om de doeltreffendheid van de keuzedelen pabo te versterken zal er door mbo-instellingen en pabo's een landelijk kader worden ontwikkeld voor dit keuzedeel, dat per regio wordt uitgewerkt, waardoor een gezamenlijke landelijke aanpak gecombineerd kan worden met regionaal maatwerk. Om dit te realiseren zullen in het komende studiejaar een aantal pilots starten. De resultaten van de pilots zullen worden benut voor landelijke afspraken over de doorstroom mbo-pabo. De versterking van de doorstroom mbo-pabo zal een belangrijke bijdrage leveren aan de toegankelijkheid van de pabo voor mbo'ers die vanuit een verwante opleiding willen doorstromen naar de pabo.

Dat er ook andere maatregelen worden getroffen in de strijd tegen het lerarentekort, maakt het niet minder noodzakelijk om óók aan de hand van een experiment te onderzoeken of het bieden van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, de toegankelijkheid van de pabo kan verbeteren. De problematiek van het lerarentekort is namelijk zo nijpend en complex, dat het nodig is om te schaken op meerdere borden. De maatregelen beogen juist in gezamenlijkheid een bijdrage te leveren aan het bestrijden van het lerarentekort, aangezien de maatregelen op zichzelf beschouwd beperkingen kennen op dit vlak. Ten aanzien van het keuzedeel pabo geldt bijvoorbeeld dat niet alle mbo-studenten die doorstromen naar de pabo dit keuzedeel volgen, bijvoorbeeld bij niet-verwante doorstroom, of wanneer een student pas laat de keuze maakt naar de pabo te gaan. Ook richt deze versterking van de toegankelijkheid zich enkel op mbo-studenten en niet op havo-leerlingen die zich voor de pabo willen inschrijven, terwijl ook zij moeten laten zien aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Het experiment dat in het ontwerpbesluit wordt uitgewerkt richt zich juist wel (naast mbo-studenten) op havo-leerlingen, maar bereikt vwo'ers en studenten die reeds een opleiding hoger onderwijs hebben afgerond weer niet. Om het complexe probleem van het lerarentekort op effectieve wijze te kunnen aanpakken, is het dan ook noodzakelijk om een mix van maatregelen in te zetten; daarin zit juist de kracht. Het experiment vormt één van deze maatregelen. Om een ander te verhelderen is de toelichting bij het ontwerpbesluit aangepast.

Dat het reeds mogelijk is om de toelatingstoetsen niet enkel selecterend in te zetten, maar ook informerend, berust op een misvatting. Alleen aspirant-studenten die aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen kunnen op grond van de wet tot de pabo worden toegelaten. De toetsen moeten zodoende selecterend worden ingezet.

3. Opzet, waarborgen en evaluatie experiment

Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument of werkwijze een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.⁹ Een experiment met het oog op mogelijke wijzigingen van wetgeving dient een zorgvuldig opgezet en nauwkeurig programma te zijn, dat wordt uitgevoerd om een hypothese te testen. Aard, omvang en duur van het experiment dienen zodanig te zijn dat het bestaan van een verondersteld causaal

⁸ Vereniging Hogescholen, *Actieplan pabo's – concept. Naar een toekomstbestendig en inclusiever toelatings- en toetsingsbeleid*, Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 27 923, nr. 433, p. 3–4.

⁹ Artikel 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (toelichting).



verband onderzocht en gevalideerd kan worden.¹⁰ In verband hiermee maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over de duur, omvang, waarborgen en evaluatie van het experiment.

a. Tijdsfad

Het voorgestelde experiment start per 1 september 2022. Dit betekent dat de invoeringstermijn twee maanden of minder is. Uit de toelichting blijkt dat bij de internetconsultatie hierover zorgen naar voren zijn gebracht van onder meer de Vereniging Hogescholen, omdat het veel vraagt van instellingen in de voorbereiding en communicatie naar aspirant-studenten.¹¹

Mede gelet op de eisen die het ontwerpbesluit stelt, is de Afdeling er niet van overtuigd dat een start per 1 september 2022 reëel is. Zo moeten instellingen bij de melding voor deelname aan het experiment een deugdelijke omschrijving voegen van de invulling van het experiment, vergezeld van een schriftelijke verklaring van de medezeggenschap. Beide stappen vergen tijd. Voorts zullen instellingen formatieve toetsen moeten ontwikkelen. Uit de toelichting blijkt niet dat deze toetsen al beschikbaar zijn. Het is weinig aannemelijk dat alle geïnteresseerde instellingen tijdig aan deze eisen kunnen voldoen, waardoor een rommelige start van het experiment niet kan worden uitgesloten.

Voorts dienen aspirant-studenten tijdig te worden geïnformeerd over de invulling van het experiment. Aan die voorwaarde lijkt voor het komende studiejaar niet te kunnen worden voldaan, in aanmerking genomen dat de studenteninschrijvingen jaarlijks doorgaans in mei plaatsvinden.¹²

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om het experiment met één jaar uit te stellen en per 1 september 2023 te starten.

Dat het tijdsfad waarbinnen het experiment uitgewerkt zou moeten worden om per studiejaar 2022/23 van start te kunnen gaan krap zou zijn, was reeds bij het opstellen van het Actieplan pabo's bekend. Daar is tijdens de uitwerking van het experiment dan ook uitvoerig met zowel het LOBO als de VH over gesproken. Om die reden hebben de pabo's die willen deelnemen aan het experiment al voorbereidingen getroffen. Alle deelnemende pabo's hebben zich inmiddels bij de VH gemeld en er zijn afspraken gemaakt over het aantal toetsmogelijkheden en toetsmomenten tijdens het eerste studiejaar. Ook zijn de verklaringen van de medezeggenschapsorganen gereed. Er hoeven geen nieuwe toetsen ontwikkeld te worden, aangezien gebruik zal worden gemaakt van de reeds beschikbare (Cito)toetsen. Ook deze zijn dus gereed. Hoewel de regering erkent dat het tijdsfad erg krap is en dit veel inspanning vraagt van zowel de regering als de instellingen die aan het experiment willen deelnemen, is de regering ervan overtuigd dat dankzij de zorgvuldige voorbereiding van instellingen, het experiment per 1 september 2022 van start kan gaan.

Wat betreft de communicatie over het experiment aan aspirant-studenten onderschrijft de regering het belang van een duidelijke en tijdige voorlichting hierover. Om die reden is in het ontwerpbesluit een verplichting hiertoe opgenomen. Studenten zijn vanaf april over het experiment geïnformeerd. Omdat het ontwerpbesluit toen nog in procedure was en onder meer nog aan de Afdeling ter advisering moest worden aangeboden, is hierbij steeds een voorbehoud gemaakt. Nadat het ontwerpbesluit is vastgesteld zullen aspirant-studenten uitgebreider worden geïnformeerd. Hiervoor ligt een communicatieplan klaar dat de VH samen met de pabo's heeft opgesteld. De regering acht deze informatievoorziening tijdig. Het klopt dat studenten zich in beginsel voor 1 mei voor een opleiding moeten aanmelden, maar zij kunnen nog tot 1 september van opleiding wisselen. Ook kunnen zij uiteraard nog besluiten om af te zien van inschrijving. Er bestaat zodoende nog voldoende tijd om aspirant-studenten nader te informeren. Daarbij moet worden benadrukt dat aspirant-studenten onder het experiment nog steeds de huidige toelatingstoetsen moeten maken. In die zin verandert er dus niets. Het experiment maakt het in aanvulling hierop slechts mogelijk om aspirant-studenten die niet aan deze eisen voldoen, desondanks toe te laten tot de pabo.

De regering acht het met het oog op voorgaande niet noodzakelijk en wenselijk om het experiment met een jaar uit te stellen. Niet alleen zou het voorbereidende werk van de instellingen dan (in ieder geval gevoelsmatig) voor niets zijn geweest, maar ook zou het uitstellen van het experiment nadelig uitpakken voor aspirant-studenten die – hoewel in de communicatie naar studenten steeds een voorbehoud is gemaakt – op de start van het experiment hebben geanticipeerd. We kunnen daarmee

¹⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2019 over de Elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, (W01.19.0146), Staatscourant 2022, nr. 6522; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 april 2020 over de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen, W17.19.0422, Kamerstukken II 2020/21, 35 720, nr. 4; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 november 2020 over de Innovatiewet Strafvordering, (W16.20.0202), Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 4.

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 7.2 'Openbare internetconsultatie'.

¹² Op de in de toelichting genoemde websites is deze informatie ook niet of nauwelijks te vinden.



bovendien studenten verliezen. Met het oog op het lerarentekort is het tot slot wenselijk zo snel mogelijk met het experiment te starten om zodoende te kunnen onderzoeken of deze maatregel een bijdrage kan leveren aan het aanpakken hiervan.

b. Begeleiding en ondersteuning van studenten

Eerstejaars studenten die nog niet (geheel) aan de bijzondere nadere toelatingseisen voldoen zijn zelf verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat zij vóór het einde van het eerste jaar aan deze eisen voldoen, bijvoorbeeld door middel van zelfstudie. Het ontwerpbesluit regelt uitdrukkelijk geen begeleidings- en ondersteuningsplicht van deelnemende instellingen, maar laat dit aan instellingen over, omdat anders te veel tijd verloren zou gaan aan de begeleiding van deze studenten.¹³

De zelfstudie die op dit moment nodig is voor de toelatingstoetsen en de begeleiding die niet, dan wel 'op afstand', plaatsvindt, is nu een aanzienlijke drempel op weg naar de pabo. In het bijzonder voor mbo-studenten. Bovendien is algemeen bekend dat het propedeuse jaar van de opleiding tot leraar basisonderwijs het zwaarste jaar is. Uit het ontwerpbesluit wordt niet duidelijk hoe de ervaren drempel in combinatie met de zwaarte van de studielast wordt geadresseerd om studie-uitval tegen te gaan.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit aan te vullen met een verplichting tot begeleiding vanuit de instellingen ter voorkoming van onnodige uitval. Indien de regering van mening is dat dit redelijkerwijs van de instellingen niet kan worden gevraagd, bijvoorbeeld omdat het een te grote belasting zou vormen voor het onderwijzend personeel, adviseert de Afdeling om in ieder geval voor een aantal van de deelnemende instellingen een (minimum) begeleidings- en ondersteuningsplicht verplicht te stellen. Op die manier kan worden nagegaan onder welke voorwaarden de uitgestelde toetsing van de bijzondere nadere vooropleidingseisen de beste balans biedt tussen studiesucces en indirecte kwaliteitseffecten.

De Afdeling adviseert te voorzien in een verplichting tot begeleiding en ondersteuning.

De regering erkent dat er voor studenten die in het eerste jaar zowel moeten aantonen dat zij alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, als het reguliere onderwijsprogramma moeten volgen, sprake is van een verzaamd traject. Met het oog daarop moeten aspirant-studenten onder het experiment nog steeds de toetsen voor de poort maken. Zij worden ook aangemoedigd om deze toetsen goed voor te bereiden en daarmee de slagingskans te vergroten, zodat zij zonder, dan wel met beperkte deficiënties aan de opleiding kunnen beginnen. Aspirant-studenten die desondanks niet (volledig) aan de gestelde eisen voldoen, worden geïnformeerd over de risico's indien zij zich toch wensen in te schrijven, zodat zij een weloverwogen keuze kunnen maken.

Tijdens het totstandkomingsproces van het ontwerpbesluit is gesproken over de mogelijkheid om een begeleidings- en ondersteuningsplicht in het ontwerpbesluit op te nemen. Hiervoor is niet gekozen omdat het wenselijk wordt geacht ruimte voor maatwerk te laten aan instellingen. Voor de ene instelling is het – met het oog op onder andere de werkdruk van docenten – mogelijk om intensieve extra begeleiding te bieden, terwijl dit voor de andere instelling veel lastiger kan zijn. Een verplichting zou bovendien niet stroken met de ruimte die instellingen voor hoger onderwijs hebben om hierin eigen keuzes te maken. Het is onder het experiment dan ook aan de instellingen zelf gelaten om te bepalen of en op welke wijze extra begeleiding wordt geboden aan studenten die nog niet aan de eisen voldoen, aangezien instellingen het beste zicht hebben op de mogelijkheden hiertoe en welke invulling passend is.

Ook als er geen extra begeleiding wordt aangeboden, is het niet zo dat studenten volledig op zichzelf zijn aangewezen. Er zijn ten eerste verscheidene studiematerialen beschikbaar waarvan studenten ter voorbereiding op de kennistoetsen gebruik kunnen maken. Docenten zijn hiervan op de hoogte en kunnen studenten hierop wijzen. Ook kunnen zij de student in ieder geval mentaal ondersteunen en studenten aan elkaar verbinden. Daarbij is het zo dat studenten die nog niet aan de gestelde eisen voldoen ook veel steun en hulp aan elkaar en aan hun medestudenten die al wel aan de gestelde eisen voldoen kunnen hebben. Voorgaande maakt niet dat geen sprake meer is van een verzaamd traject, maar maakt dit traject voor de student wel meer behapbaar. Ook de leerstof die de student in het eerste jaar krijgt aangeboden, kan helpen bij het voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen en tot slot kan het feit dat de student al deelneemt aan de opleiding en dus weet waarvoor hij of zij het doet een stimulans vormen om zich in te zetten om aan de eisen te voldoen.

Hoewel de regering het dan ook niet wenselijk acht om – ook niet voor een aantal van de deelne-

¹³ Nota van toelichting, paragraaf 3.1 'Doel van het experiment'.



mende instellingen – een begeleidingsplicht voor te schrijven, zal in het kader van de evaluatie wel worden gekeken naar de wijze waarop instellingen studenten al dan niet hebben begeleid in het proces om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Op deze wijze kunnen op basis van de evaluatie alsnog conclusies worden getrokken over de voorwaarden waaronder de uitgestelde toetsing van de bijzondere nadere vooropleidingseisen de beste balans biedt tussen maximaal studiesucces en een minimale belasting van docenten.

c. Begrenzing deelname

Deelname aan het experiment staat open voor alle hogescholen en rechtspersonen voor hoger onderwijs die een opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden. De verwachting is dat alle bekostigde instellingen die een opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden aan het experiment gaan deelnemen.¹⁴

Omdat in beginsel alle instellingen tegelijk aan het experiment kunnen deelnemen, is geen sprake van een naar omvang beperkt experiment, maar van een generieke tijdelijke afwijking van de wet. Het is immers inherent aan het karakter van een experiment waarbij wordt afgeweken van de wet dat de deelname eraan beperkt wordt tot het aantal dat nodig is om verantwoorde conclusies te trekken voor het geheel. Dit veronderstelt zowel een ondergrens als een bovengrens van het aantal deelnemers.¹⁵

De Afdeling adviseert de deelname aan het experiment te begrenzen.

Er is uitdrukkelijk voor gekozen om geen bovengrens te stellen aan het aantal instellingen dat kan deelnemen aan het experiment. Dit om een gelijk speelveld tussen instellingen te behouden. Het begrenzen van deelname aan het experiment zal er naar verwachting namelijk toe leiden dat een aantal instellingen zich kan verheugen op een grote toename van het aantal studenten en andere instellingen juist geconfronteerd worden met sterk teruglopende instroomcijfers. Dit heeft gevolgen voor de bekostiging die deze instellingen ontvangen en kan eveneens de kwaliteit van het onderwijs van afzonderlijke instellingen onder druk zetten. Ondanks dat er geen bovengrens is gesteld aan het aantal deelnemers, is nog steeds sprake van een experiment, nu proefondervindelijk wordt vastgesteld of een bepaald instrument (het bieden van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen) een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem (het lerarentekort).

Wat betreft het stellen van een ondergrens onderschrijft de regering dat, wil het experiment tot valide conclusies kunnen leiden, het essentieel is dat voldoende (representatieve) instellingen deelnemen aan het experiment. Zoals de Afdeling zelf aangeeft zullen in beginsel in ieder geval alle bekostigde pabo's deelnemen aan het experiment. Wanneer – geheel tegen verwachting in – blijkt dat er onvoldoende belangstelling is voor deelname aan het experiment en de evalueerbaarheid van het experiment daardoor onder druk komt te staan, zal de regering het experiment staken.

d. Duur

Het voorgestelde experiment duurt drie jaar en eindigt met ingang van 1 september 2025. Binnen deze termijn moet ook de evaluatie plaatsvinden. Dit betekent dat slechts de data van twee studiejaar beschikbaar zijn voor een evaluatie. Daarna rest er nog weinig tijd om een voorstel voor een structurele wettelijke regeling tijdig, dat wil zeggen vóór 1 september 2025 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig te maken. Een termijn van twee jaar is ook te kort om een beeld te krijgen van de langere termijn effecten van het experiment op de kwaliteit van de opleidingen tot leraar basisonderwijs en het niveau van de afgestudeerden. De nominale opleidingsduur bedraagt immers vier jaar.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de duur van het voorgestelde experiment te stellen op ten minste vijf jaar.

De regering erkent dat een looptijd van drie jaar krap is, aangezien het experiment ook zal moeten worden geëvalueerd en er eventueel een wetsvoorstel om het experiment te verankeren in procedure moet worden gebracht. Ook zullen bij een looptijd van drie jaar slechts gegevens van twee studiejaar voorhanden zijn voor de evaluatie van het experiment. De regering acht het dan ook wenselijk om de

¹⁴ Nota van toelichting, paragraaf 3.4 'Deelname aan het experiment'.

¹⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 21 september 2018 over het Besluit experiment geregionaliseerde beroepsopleidingen en kwalificaties mbo, (W05.18.0172), Staatscourant; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 augustus 2017 over het Besluit experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie, (W05.17.0122), Staatscourant; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 3 april 2015 over het Besluit experiment beroepsopleiding gecombineerde leerwegen bol-bbl, (W05.15.0039), Staatscourant.



looptijd met twee jaar te verlengen naar vijf jaar. Het besluit en de nota van toelichting zijn hiertoe aangepast. Gedurende deze vijf jaar zal het experiment zoals voorgenomen halverwege het tweede jaar tussentijds worden geëvalueerd. In het experiment wordt niet getornd aan de instroomseisen en het eindniveau van de pabo. Bij de evaluatie van het experiment zal zodoende – ook nu de looptijd van het experiment wordt verlengd – in lijn met het doel van het experiment worden gekeken naar de in-, door- en uitstroomcijfers in het eerste studiejaar, de belasting van docenten en studenten en de studievoortgang van studenten. Mochten zich onvoorziene effecten voordoen die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs, dan zullen die aan bod komen in de evaluatie.

e. Evaluatie

Om te kunnen leren van een experiment, is het van belang dat een experiment goed wordt opgezet. Dat betekent dat inhoud, omvang, evaluatiecriteria en de beoordeling van de resultaten van het experiment een geheel moeten vormen en dat duidelijk moet zijn op grond van welke methode en criteria de effecten zullen worden beoordeeld. Met betrekking tot het onderzoeksproces is het van belang dat de begeleiding en de beoordeling van het experiment wordt belegd bij een deskundige en onafhankelijke instantie. In dit verband wijst de Afdeling op de door haar gegeven handreiking voor de opzet en evaluatie van een experiment.¹⁶

Volgens de toelichting wordt het experiment geëvalueerd aan de hand van de in-, door-, en uitstroomcijfers in het eerste studiejaar, de studievoortgang en belasting van studenten en de belasting van deelnemende instellingen. Daarbij worden ook de opvattingen van de belangenorganisaties, studenten en het onderwijzend personeel betrokken. Bovendien wordt bij de uitvoering van de evaluatie een onderzoeksbureau betrokken.¹⁷

De opzet van de evaluatie is ontoereikend toegelicht. Allereerst is het van belang dat met een voormeting/nulmeting de huidige situatie in kaart wordt gebracht wat betreft de in-, door- en uitstroomcijfers, met het oog op de studievoortgang en belasting. Bovendien is inzicht nodig in de in-, door- en uitstroomcijfers over een periode van ten minste vier jaar, uitgesplitst naar herkomst van studenten. In dit verband is ook de vergelijking van de in-, door- en uitstroomcijfers tussen deelnemende en niet-deelnemende instellingen van belang.

Bij een beoordeling van de effecten zal voorts rekening moeten worden gehouden met andere beleidsinitiatieven, zoals bijvoorbeeld de pilot 'keuzedeel pabo'. Verder verdient het aanbeveling bij de evaluatie plaats in te ruimen voor de verschillende vormen van toetsing die instellingen voornemens zijn binnen het eerste jaar van inschrijving in te zetten. Ten slotte is het van belang om inzicht te krijgen in de wijze waarop de instellingen de begeleiding en ondersteuning vormgeven en het effect hiervan op de studieresultaten.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig de tekst van het ontwerpbesluit aan te passen.

De regering onderschrijft het belang van het verrichten van een nulmeting wat betreft de in-, door- en uitstroomcijfers. In dit kader zullen de gedurende het experiment gemeten cijfers worden afgezet tegen de cijfers uit voorgaande studie jaren, waarbij er ook rekening mee zal worden gehouden dat afgelopen twee studie jaren vanwege de coronacrisis eveneens aspirant-studenten die niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldeden konden instromen in de pabo. Deze nulmeting is essentieel nu – zoals hierboven bij ad c) uiteen is gezet – er niet voor is gekozen het bereik van het experiment te begrenzen. Hierdoor kan geen vergelijking tussen de in-, door- en uitstroomcijfers van aan het experiment deelnemende en niet-deelnemende instellingen worden gemaakt. Wel kan – aan de hand van een nulmeting – een vergelijking worden gemaakt met de huidige situatie, die als het ware een natuurlijke controlegroep vormt. De toelichting bij het ontwerpbesluit is aangepast om bovenstaande te verhelderen.

De Afdeling merkt eveneens op dat inzicht nodig is in de in-, door- en uitstroomcijfers over een periode van ten minste vier jaar, uitgesplitst naar herkomst van studenten. De regering onderschrijft dit. Zoals onder ad d) aangegeven zal de duur van het experiment met twee jaar worden verlengd, waardoor gegevens van vier studie jaren bij de evaluatie kunnen worden betrokken. Ook bestaat het voornemen bij de evaluatie van het experiment de herkomst van studenten te betrekken. De toelich-

¹⁶ Zie advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 maart 2019 over de Experimentenwet rechtspleging, (W16.18.0315, bijlage), Kamerstukken II 2018/19, 35 263, nr. 4; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2019 over de Elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, (W01.19.0146, bijlage), Staatscourant 2022, nr. 6522.

¹⁷ Zie artikel 11 van het ontwerpbesluit. Zie ook Nota van toelichting, paragraaf 3.5 'Evaluatie van het experiment.



ting bij het ontwerpbesluit is aangepast om dit te verhelderen.

Tot slot geeft de Afdeling mee dat bij de evaluatie rekening zal moeten worden gehouden met andere beleidsinitiatieven, de verschillende vormen van toetsing en de wijze waarop instellingen de begeleiding en ondersteuning vormgeven en het effect hiervan op de studieresultaten. De regering is zich bewust van het feit dat deze elementen de evaluatieresultaten kunnen beïnvloeden en deelt dan ook de mening van de Afdeling dat bij de evaluatie rekening zal moeten worden gehouden met deze elementen. De evaluatie zelf zal worden belegd bij een deskundig en onafhankelijk onderzoeksbureau. De toelichting bij het ontwerpbesluit is aangepast om dit te verhelderen.

4. Ambtshalve wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om – in aanvulling op de wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering Raad van State zijn doorgevoerd – enkele redactionele wijzigingen door te voeren in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf.*



Advies Raad van State

No. W05.22.00040/1
's-Gravenhage, 22 juni 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 april 2022, no. 2022000800, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende voorschriften voor een experiment met betrekking tot de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor de opleiding tot leraar basisonderwijs, met het oog op verbetering van de toegankelijkheid (Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit maakt het bij wijze van experiment mogelijk dat aspirant-studenten die niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, worden toegelaten tot een opleiding tot leraar basisonderwijs. Deze aspirant-studenten moeten vóór het einde van het eerste jaar alsnog aantonen dat zij aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over de afweging van alternatieven ter nadere motivering van de keuze voor een experiment en over de opzet, omvang en evaluatiecriteria van het experiment. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Inhoud en context van het ontwerpbesluit

a. Inhoud ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit stelt voor om bij wijze van experiment af te wijken van de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor de opleiding tot leraar basisonderwijs door te bepalen dat aspirant-studenten niet voorafgaand aan, maar aan het eind van het eerste jaar van de opleiding aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen moeten voldoen. De verwachting is dat hierdoor meer studenten aan een opleiding zullen beginnen en dat zij door de uitgestelde toetsing een grotere kans hebben om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.

De regering beoogt met het experiment de toegankelijkheid van opleidingen tot leraar basisonderwijs te verbeteren en zodoende een bijdrage te leveren aan de aanpak van het lerarentekort, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het onderwijs. In verband daarmee wordt tevens onderzocht welke effecten het experiment heeft op de studievoortgang en belasting van studenten, alsmede op de belasting van deelnemende instellingen.

b. Context

Sinds 1 september 2015 gelden de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor aspirant-studenten afkomstig van de havo en het mbo die willen starten met de opleiding tot leraar basisonderwijs.¹ Deze eisen zijn ingesteld om ervoor te zorgen dat alle studenten over voldoende basiskennis beschikken om de opleiding tot leraar basisonderwijs succesrijk af te ronden en om overbelasting van het onderwijzend personeel te voorkomen.² Te voorzien was dat hierdoor de instroom sterk zou afnemen, in het bijzonder van aspirant-studenten afkomstig van het mbo.³

In 2019 zijn de bijzondere nadere vooropleidingseisen geëvalueerd. Volgens de onderzoekers is het te vroeg om conclusies te trekken over de effecten, maar schetsen de indicatoren wel een voorzichtig positief beeld wat betreft de kwaliteit van het onderwijs en het imago van de opleidingen tot leraar basisonderwijs. Ook wordt voorkomen dat het onderwijsprogramma en het onderwijzend personeel overbelast raakt. De instroom is zoals verwacht afgenomen, maar de doorstroomkansen van ingestroomde studenten zijn toegenomen.⁴

De bijzondere nadere vooropleidingseisen zijn voor een deel van de aspirant-studenten dus een

¹ Zie de artikelen 7.25a–7.25b van de WHW. Zie ook artikelen 3.7, tweede lid, en 3.8 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en de artikelen 2.5–2.6 Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs.

² Nota van toelichting, paragraaf 2 'Probleemanalyse'. Zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 519, nr. 3, p. 15–16; Kamerstukken II 2012/13, 33 519, nr. 6, p. 45–48. Zie in dit kader ook Commissie Kennisbasis Pabo, Een Goede Basis, (Commissie-Meijerink), januari 2012.

³ Zie bijvoorbeeld Commissie Kennisbasis Pabo, Een Goede Basis, (Commissie-Meijerink), januari 2012.

⁴ De totale instroom is gedaald met 1.200 studenten (–25%), terwijl de doorstroom is gestegen met 380 studenten (+8%). Wat betreft studenten afkomstig uit het mbo is de instroom gehalveerd, en de doorstroom met 15% gestegen.



aanzienlijke drempel, in het bijzonder voor mbo-afgestudeerden.⁵

Gelet op het lerarentekort is tegen deze achtergrond bij de regering de wens ontstaan om het toelatingsbeleid van de opleiding tot leraar basisonderwijs te verbeteren, in het bijzonder voor mbo-studenten. Hiertoe heeft de Vereniging Hogescholen een actieplan opgesteld.⁶ Het in het ontwerpbesluit opgenomen experiment is een uitwerking daarvan.

2. Afweging alternatieven

Het ontwerpbesluit beoogt bij te dragen aan een toename van het aantal afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs. Het belang daarvan is groot, gelet op het lerarentekort. De Afdeling onderschrijft de keuze van de regering om eerst door middel van een experiment te onderzoeken of het in de tijd opschuiven van de bijzondere nadere vooropleidingseisen in potentie leidt tot meer afgestudeerden. Zij merkt echter op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt hoe dit experiment zich verhoudt tot alternatieve mogelijkheden, waarvoor geen afwijking van de wet nodig is.

Het experiment berust op de hypothese dat als studenten meer tijd krijgen om te voldoen aan de bijzondere nadere opleidingseisen en tegelijk al de opleiding kunnen volgen, zij een grotere kans maken om de toelatingstoetsen te behalen en tevens de afschrikwekkende werking daarvan afneemt. Het 'voor de poort' informeren van de studenten over de weg te werken deficiënties moet daarbij helpen.

Voor zover het experiment voorziet in het bieden van meer tijd om te kunnen voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen, merkt de Afdeling op dat mbo-studenten reeds de mogelijkheid hebben om zich met het keuzedeel pabo voor te bereiden op de opleiding tot leraar basisonderwijs. Dit keuzedeel is sinds 1 april 2018 officieel erkend door de SBB en er is dus al de nodige ervaring mee opgedaan. Ook wijst de Afdeling op de pilot 'keuzedeel pabo' die per 1 september 2022 start met het oogmerk om drempelloze doorstroom van mbo-studenten naar de opleidingen tot leraar basisonderwijs mogelijk te maken.⁷

Voor zover het experiment voorziet in de mogelijkheid om de toetsen niet enkel selecterend in te zetten (zoals momenteel het geval is), maar ook informerend, merkt de Afdeling op dat dit nu al mogelijk is. In dit verband wijst de Afdeling op het besluit van het Landelijk Overleg Lerarenopleiding Basisonderwijs van de Vereniging Hogescholen om de vorm en wijze van toetsing opnieuw te doordenken, met bijzondere aandacht voor formatieve toetsing.⁸

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op deze en mogelijk andere alternatieven voor het experiment en in dit licht nader te motiveren waarom afwijking van het wettelijke regime door middel van een experiment noodzakelijk is.

3. Opzet, waarborgen en evaluatie experiment

Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument of werkwijze een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.⁹ Een experiment met het oog op mogelijke wijzigingen van wetgeving dient een zorgvuldig opgezet en nauwkeurig programma te zijn, dat wordt uitgevoerd om een hypothese te testen. Aard, omvang en duur van het experiment dienen zodanig te zijn dat het bestaan van een verondersteld causaal verband onderzocht en gevalideerd kan worden.¹⁰ In verband hiermee maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over de duur, omvang, waarborgen en evaluatie van het experiment.

⁵ Uit intern onderzoek van bekostigde opleidingen tot leraar basisonderwijs blijkt dat in het studiejaar 2018–2019 66% van de mbo-studenten voor één toelatingstoets slaagden. Aangezien mbo-studenten drie toelatingstoetsen moeten maken ligt het percentage dat instroomt nog lager. Nota van toelichting, paragraaf 2 'Probleemanalyse'.

⁶ Vereniging Hogescholen, *Actieplan pabo's – concept. Naar een toekomstbestendig en inclusiever toelatings- en toetsingsbeleid*, Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 27 923, nr. 433, p. 7.

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding'. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 27 923, nr. 440, p. 27.

⁸ Vereniging Hogescholen, *Actieplan pabo's – concept. Naar een toekomstbestendig en inclusiever toelatings- en toetsingsbeleid*, Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 27 923, nr. 433, p. 3–4.

⁹ Artikel 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (toelichting).

¹⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2019 over de Elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, (W01.19.0146), Staatscourant 2022, nr. 6522; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 april 2020 over de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen, W17.19.0422, Kamerstukken II 2020/21, 35 720, nr. 4; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 november 2020 over de Innovatiewet Strafvordering, (W16.20.0202), Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 4.



a. Tijdsfad

Het voorgestelde experiment start per 1 september 2022. Dit betekent dat de invoeringstermijn twee maanden of minder is. Uit de toelichting blijkt dat bij de internetconsultatie hierover zorgen naar voren zijn gebracht van onder meer de Vereniging Hogescholen, omdat het veel vraagt van instellingen in de voorbereiding en communicatie naar aspirant-studenten.¹¹

Mede gelet op de eisen die het ontwerpbesluit stelt, is de Afdeling er niet van overtuigd dat een start per 1 september 2022 reëel is. Zo moeten instellingen bij de melding voor deelname aan het experiment een deugdelijke omschrijving voegen van de invulling van het experiment, vergezeld van een schriftelijke verklaring van de medezeggenschap. Beide stappen vergen tijd. Voorts zullen instellingen formatieve toetsen moeten ontwikkelen. Uit de toelichting blijkt niet dat deze toetsen al beschikbaar zijn. Het is weinig aannemelijk dat alle geïnteresseerde instellingen tijdig aan deze eisen kunnen voldoen, waardoor een rommelige start van het experiment niet kan worden uitgesloten.

Voorts dienen aspirant-studenten tijdig te worden geïnformeerd over de invulling van het experiment. Aan die voorwaarde lijkt voor het komende studiejaar niet te kunnen worden voldaan, in aanmerking genomen dat de studenteninschrijvingen jaarlijks doorgaans in mei plaatsvinden.¹²

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om het experiment met één jaar uit te stellen en per 1 september 2023 te starten.

b. Begeleiding en ondersteuning van studenten

Eerstejaars studenten die nog niet (geheel) aan de bijzondere nadere toelatingseisen voldoen zijn zelf verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat zij vóór het einde van het eerste jaar aan deze eisen voldoen, bijvoorbeeld door middel van zelfstudie. Het ontwerpbesluit regelt uitdrukkelijk geen begeleidings- en ondersteuningsplicht van deelnemende instellingen, maar laat dit aan instellingen over, omdat anders te veel tijd verloren zou gaan aan de begeleiding van deze studenten.¹³

De zelfstudie die op dit moment nodig is voor de toelatingstoetsen en de begeleiding die niet, dan wel 'op afstand', plaatsvindt, is nu een aanzienlijke drempel op weg naar de pabo. In het bijzonder voor mbo-studenten. Bovendien is algemeen bekend dat het propedeuse jaar van de opleiding tot leraar basisonderwijs het zwaarste jaar is. Uit het ontwerpbesluit wordt niet duidelijk hoe de ervaren drempel in combinatie met de zwaarte van de studielast wordt geadresseerd om studie-uitval tegen te gaan.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit aan te vullen met een verplichting tot begeleiding vanuit de instellingen ter voorkoming van onnodige uitval. Indien de regering van mening is dat dit redelijkerwijs van de instellingen niet kan worden gevraagd, bijvoorbeeld omdat het een te grote belasting zou vormen voor het onderwijzend personeel, adviseert de Afdeling om in ieder geval voor een aantal van de deelnemende instellingen een (minimum) begeleidings- en ondersteuningsplicht verplicht te stellen. Op die manier kan worden nagegaan onder welke voorwaarden de uitgestelde toetsing van de bijzondere nadere vooropleidingseisen de beste balans biedt tussen studiesucces en indirecte kwaliteitseffecten.

De Afdeling adviseert te voorzien in een verplichting tot begeleiding en ondersteuning.

c. Begrenzing deelname

Deelname aan het experiment staat open voor alle hogescholen en rechtspersonen voor hoger onderwijs die een opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden. De verwachting is dat alle bekostigde instellingen die een opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden aan het experiment gaan deelnemen.¹⁴

Omdat in beginsel alle instellingen tegelijk aan het experiment kunnen deelnemen, is geen sprake van een naar omvang beperkt experiment, maar van een generieke tijdelijke afwijking van de wet. Het is immers inherent aan het karakter van een experiment waarbij wordt afgeweken van de wet dat de deelname eraan beperkt wordt tot het aantal dat nodig is om verantwoorde conclusies te trekken voor

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 7.2 'Openbare internetconsultatie'.

¹² Op de in de toelichting genoemde websites is deze informatie ook niet of nauwelijks te vinden.

¹³ Nota van toelichting, paragraaf 3.1 'Doel van het experiment'.

¹⁴ Nota van toelichting, paragraaf 3.4 'Deelname aan het experiment'.



het geheel. Dit veronderstelt zowel een ondergrens als een bovengrens van het aantal deelnemers.¹⁵

De Afdeling adviseert de deelname aan het experiment te begrenzen.

d. Duur

Het voorgestelde experiment duurt drie jaar en eindigt met ingang van 1 september 2025. Binnen deze termijn moet ook de evaluatie plaatsvinden. Dit betekent dat slechts de data van twee studiejaar beschikbaar zijn voor een evaluatie. Daarna rest er nog weinig tijd om een voorstel voor een structurele wettelijke regeling tijdig, dat wil zeggen vóór 1 september 2025 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig te maken. Een termijn van twee jaar is ook te kort om een beeld te krijgen van de langere termijn effecten van het experiment op de kwaliteit van de opleidingen tot leraar basisonderwijs en het niveau van de afgestudeerden. De nominale opleidingsduur bedraagt immers vier jaar.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de duur van het voorgestelde experiment te stellen op ten minste vijf jaar.

e. Evaluatie

Om te kunnen leren van een experiment, is het van belang dat een experiment goed wordt opgezet. Dat betekent dat inhoud, omvang, evaluatiecriteria en de beoordeling van de resultaten van het experiment een geheel moeten vormen en dat duidelijk moet zijn op grond van welke methode en criteria de effecten zullen worden beoordeeld. Met betrekking tot het onderzoeksproces is het van belang dat de begeleiding en de beoordeling van het experiment wordt belegd bij een deskundige en onafhankelijke instantie. In dit verband wijst de Afdeling op de door haar gegeven handreiking voor de opzet en evaluatie van een experiment.¹⁶

Volgens de toelichting wordt het experiment geëvalueerd aan de hand van de in-, door-, en uitstroomcijfers in het eerste studiejaar, de studievoortgang en belasting van studenten en de belasting van deelnemende instellingen. Daarbij worden ook de opvattingen van de belangenorganisaties, studenten en het onderwijzend personeel betrokken. Bovendien wordt bij de uitvoering van de evaluatie een onderzoeksbureau betrokken.¹⁷

De opzet van de evaluatie is ontoereikend toegelicht. Allereerst is het van belang dat met een voormeting/nulmeting de huidige situatie in kaart wordt gebracht wat betreft de in-, door- en uitstroomcijfers, met het oog op de studievoortgang en belasting. Bovendien is inzicht nodig in de in-, door- en uitstroomcijfers over een periode van ten minste vier jaar, uitgesplitst naar herkomst van studenten. In dit verband is ook de vergelijking van de in-, door- en uitstroomcijfers tussen deelnemende en niet-deelnemende instellingen van belang.

Bij een beoordeling van de effecten zal voorts rekening moeten worden gehouden met andere beleidsinitiatieven, zoals bijvoorbeeld de pilot 'keuzedeel pabo'. Verder verdient het aanbeveling bij de evaluatie plaats in te ruimen voor de verschillende vormen van toetsing die instellingen voornemens zijn binnen het eerste jaar van inschrijving in te zetten. Ten slotte is het van belang om inzicht te krijgen in de wijze waarop de instellingen de begeleiding en ondersteuning vormgeven en het effect hiervan op de studieresultaten.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig de tekst van het ontwerpbesluit aan te passen.

¹⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 21 september 2018 over het Besluit experiment geregionaliseerde beroepsopleidingen en kwalificaties mbo, (W05.18.0172), Staatscourant; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 augustus 2017 over het Besluit experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie, (W05.17.0122), Staatscourant; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 3 april 2015 over het Besluit experiment beroepsopleiding gecombineerde leerwegen bol-bbl, (W05.15.0039), Staatscourant.

¹⁶ Zie advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 maart 2019 over de Experimentenwet rechtspleging, (W16.18.0315, bijlage), Kamerstukken II 2018/19, 35 263, nr. 4; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2019 over de Elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, (W01.19.0146, bijlage), Staatscourant 2022, nr. 6522.

¹⁷ Zie artikel 11 van het ontwerpbesluit. Zie ook Nota van toelichting, paragraaf 3.5 'Evaluatie van het experiment'.



De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... houdende voorschriften voor een experiment met betrekking tot de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor de opleiding tot leraar basisonderwijs, met het oog op verbetering van de toegankelijkheid (Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 4 april 2022, nr. WJZ/32259834 (13530), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 1.7a, eerste en tweede lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

bijzondere nadere vooropleidingseisen: eisen als bedoeld in artikel 7.25a van de wet;
deelnemende instelling: een aan het experiment deelnemende instelling voor hoger onderwijs;
experiment: experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs;
instellingsbestuur: instellingsbestuur als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel j, van de wet;
instelling voor hoger onderwijs: een bekostigde instelling, opgenomen in de bijlage van de wet onder g of een rechtspersoon voor hoger onderwijs als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel aa, van de wet;
Onze Minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
studiejaar: het tijdvak dat aanvangt op 1 september en eindigt op 31 augustus van het daaropvolgende jaar;
postpropedeutische fase: de postpropedeutische fase of, indien in een opleiding geen propedeutische fase is ingesteld, de fase in een bacheloropleiding die volgt op de eerste periode in een opleiding met een studielast van 60 studiepunten;
wet: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 2. Bijzondere begripsbepaling

Voor de toepassing van dit besluit wordt onder 'eerste jaar van inschrijving' mede begrepen de periode die loopt van 1 februari tot en met 31 januari, indien een student zich inschrijft met ingang van 1 februari.

HOOFDSTUK 2. HET EXPERIMENT BIJZONDERE NADERE VOOROPLEIDINGSEISEN OPLEIDING TOT LERAAR BASISONDERWIJS

Artikel 3. Doel van het experiment

Met het experiment wordt beoogd te onderzoeken:

- of het voor een opleiding tot leraar basisonderwijs inschrijven van aspirant-studenten die niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen en het bieden van de mogelijkheid aan hen om gedurende het eerste jaar van inschrijving voor de opleiding aan te tonen dat zij aan deze eisen voldoen, leidt tot een verbetering van de toegankelijkheid van de opleidingen tot leraar basisonderwijs; en
- welk effect dit heeft op de studievoortgang en belasting van studenten en de belasting van deelnemende instellingen.

Artikel 4. Afwijkingen van de wet

In afwijking van de artikelen 7.25a, tweede lid, en 7.37, eerste lid, van de wet, voor zover het betreft de verplichting om te voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen, staat de inschrijving voor een opleiding tot leraar basisonderwijs ook open voor aspirant-studenten die niet aan deze eisen



voldoen en die zich niet reeds met toepassing van dit besluit voor de desbetreffende opleiding hebben ingeschreven.

Artikel 5. Duur van het experiment

1. Het experiment vangt aan met ingang van 1 september 2022 en eindigt met ingang van 1 september 2025.
2. Indien het voorstel tot omzetting van het experiment in een structurele wettelijke regeling tot wet is verheven en in werking treedt voor 1 september 2025, eindigt het experiment van rechtswege voortijdig.

Artikel 6. Melding deelname aan het experiment

1. Het instellingsbestuur van een instelling voor hoger onderwijs die wenst deel te nemen aan het experiment, meldt dit voor 1 september 2022 aan Onze Minister.
2. De melding, bedoeld in het eerste lid, bevat:
 - a. de dagtekening;
 - b. de naam van de opleiding en de instelling die de opleiding verzorgt;
 - c. een deugdelijke omschrijving van de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan het experiment, waaronder in ieder geval het minimaal aantal malen dat en de perioden waarin de student de mogelijkheid wordt geboden aan te tonen dat hij aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet; en
 - d. een schriftelijke verklaring waaruit blijkt dat het deel van de medezeggenschapsraad, indien aanwezig, dat uit en door de studenten is gekozen dan wel, indien het instellingsbestuur heeft besloten dat de Wet op de ondernemingsraden met uitzondering van hoofdstuk VII B van toepassing is, het orgaan dat op grond van de medezeggenschapsregeling, bedoeld in artikel 10.16a, derde lid, tweede volzin, van de wet is ingesteld, in de gelegenheid is gesteld om een advies uit te brengen over de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan het experiment. De artikelen 10.23 en 10.26 van de wet zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien een deelnemende instelling met ingang van het volgende studiejaar een andere invulling wenst te geven aan het experiment dan is gemeld op grond van het tweede lid, onderdeel c, meldt het instellingsbestuur dit voor aanvang van het desbetreffende studiejaar aan Onze Minister en geeft zij aan wat deze invulling inhoudt.

Artikel 7. Verplichtingen van het instellingsbestuur ten aanzien van de student

1. Het instellingsbestuur van een deelnemende instelling is verplicht tijdig informatie aan aspirant-studenten te verstrekken over de deelname aan het experiment en de wijze van invulling hiervan, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onderdeel c.
2. Het instellingsbestuur toetst voor de inschrijving voor een opleiding tot leraar basisonderwijs of een aspirant-student aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet door een toets als bedoeld in artikel 7.25b, tweede lid, van de wet, af te nemen.
3. Indien een aspirant-student bij de inschrijving voor een opleiding tot leraar basisonderwijs niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, informeert het instellingsbestuur hem voor aanvang van de opleiding over de tijdens het eerste jaar van inschrijving weg te werken deficiënties.
4. Het instellingsbestuur stelt een aspirant-student die bij de inschrijving voor een opleiding tot leraar basisonderwijs niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, in de gelegenheid uiterlijk aan het einde van het eerste jaar van inschrijving, een toets als bedoeld in artikel 7.25b, tweede lid, van de wet, af te leggen. Het neemt hierbij hetgeen op grond van het eerste lid aan aspirant-studenten is gecommuniceerd in acht.

Artikel 8. Verplichtingen van het instellingsbestuur bij niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen

1. Onverminderd artikel 7.42, eerste en tweede lid, van de wet en de in het derde lid genoemde artikelen, beëindigt het instellingsbestuur de inschrijving aan een opleiding tot leraar basisonderwijs van een student die aan het einde van het eerste jaar van inschrijving voor deze opleiding niet voldoet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen.



2. Het instellingsbestuur kan afzien van de beëindiging van de inschrijving, bedoeld in het eerste lid, indien de beëindiging zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. In dat geval kan de student zich, in afwijking van artikel 4, nogmaals met toepassing van dit besluit voor de desbetreffende opleiding inschrijven en wordt de inschrijving beëindigd indien niet alsnog binnen zes maanden na het eerste jaar van inschrijving aan de in het eerste lid bedoelde eisen wordt voldaan.
3. Na beëindiging van de inschrijving op grond van het eerste of tweede lid, kan de student niet worden ingeschreven voor de postpropedeutische fase van een opleiding tot leraar basisonderwijs.

Artikel 9. Andere verplichtingen van het instellingsbestuur

Het instellingsbestuur is verplicht:

- a. na afloop van elk studiejaar voor 1 maart van het daaropvolgende jaar een verslag uit te brengen aan Onze Minister over het experiment, waarin in ieder geval wordt ingegaan op het effect van de inschrijving van aspirant-studenten op de in artikel 11, eerste lid, onderdelen a, b en c, genoemde elementen; en
- b. desgevraagd nadere informatie aan Onze Minister te verstrekken in verband met de evaluatie van het experiment.

Artikel 10. Tussentijdse beëindiging deelname experiment

1. Onze Minister kan de deelname van een instelling aan het experiment met ingang van het eerstvolgende studiejaar beëindigen, indien het instellingsbestuur van de desbetreffende instelling de voorschriften van dit besluit niet naar behoren naleeft.
2. Indien het instellingsbestuur van een deelnemende instelling de deelname aan het experiment met ingang van het eerstvolgende studiejaar wenst te beëindigen, meldt het instellingsbestuur dit aan Onze Minister.

Artikel 11. Evaluatie experiment

1. Onze Minister onderzoekt voor het verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, bedoeld in artikel 1.7a, vijfde lid, van de wet, in elk geval het effect van de inschrijving van aspirant-studenten op grond van dit besluit op:
 - a. de in-, door- en uitstroomcijfers in het eerste studiejaar van de opleiding;
 - b. de studievoortgang en belasting van studenten; en
 - c. de belasting van instellingen.
2. Bij de evaluatie worden de opvattingen van de belangenorganisaties, studenten en het onderwijzend personeel betrokken.

HOOFDSTUK 3. SLOTBEPALINGEN

Artikel 12. Overgangsrecht

Indien het experiment is afgelopen of de deelname van een instelling aan het experiment op grond van artikel 10 is beëindigd, blijft dit besluit van toepassing op:

- a. een student die zich, voorafgaande aan het studiejaar met ingang waarvan het experiment is beëindigd, op grond van dit besluit heeft ingeschreven; en
- b. voor zover het de uit de artikelen 8 en 9 voortvloeiende verplichtingen betreft, het instellingsbestuur van een instelling voor hoger onderwijs die in het studiejaar dat voorafgaat aan het studiejaar met ingang waarvan het experiment is beëindigd, deelnam aan het experiment.

Artikel 13. Inwerkingtreding en horizonbepaling

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 14. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs.



Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Het Landelijk Overleg Lerarenopleidingen Basisonderwijs (LOBO) en de Vereniging Hogescholen (VH) hebben onlangs het Actieplan pabo's ontwikkeld, waarin zij voorstellen doen voor een inclusiever en toekomstbestendig toetsings- en toelatingsbeleid voor de pabo's.¹ Zo wordt een voorstel gedaan om door middel van regionale samenwerking tussen instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en de pabo's, mbo-studenten optimaal voor te bereiden op de overstap naar de pabo. Dit voorstel wordt inmiddels uitgewerkt in samenwerking tussen enkele mbo-instellingen en pabo's en in samenspraak met MBO Raad en VH. Een van de andere voorstellen betreft het verzoek aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (de minister) een experiment te starten om studenten een jaar langer de tijd te geven om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Daarbij stellen de pabo's voor om studenten goed geïnformeerd aan de pabo te laten beginnen door hen 'voor de poort' te informeren over hun kennisniveau en hetgeen er nog ontwikkeld moet worden. Hiermee wordt beoogd een toegankelijker toelatingsbeleid tot stand te brengen en zodoende een bijdrage te leveren aan de aanpak van het lerarentekort.

Het lerarentekort in het primair onderwijs is onverminderd een urgent probleem. Met tal van maatregelen om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken, is in de afgelopen periode geïnvesteerd in de aanpak hiervan. Toch voorspellen de arbeidsmarktramingen nog altijd oplopende tekorten. In het schooljaar 2025/2026 wordt in het primair onderwijs een tekort van 1.439 fte aan leraren en directeurs verwacht, bovenop de huidige situatie.² Ook de lerarenopleidingen doen er alles aan om aantrekkelijker te worden voor meer groepen studenten. Zo wordt er gewerkt aan meer maatwerk in het kader van het Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen³ en is flexibel onderwijs mogelijk in het kader van het experiment leeruitkomsten⁴, welk experiment de regering wettelijk wenst te verankeren. De instroom in de opleidingen tot leraar basisonderwijs (pabo) vertoont weliswaar sinds de afgelopen jaren een stijgende lijn, maar desondanks zijn er met het oog op het lerarentekort maatregelen nodig om nog meer studenten te laten kiezen voor de pabo. Onderhavig besluit vormt een uitwerking van het door de VH en LOBO gedane verzoek. Met het experiment wordt onderzocht of het toelaten van aspirant-studenten die niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen en het aan hen bieden van de mogelijkheid om gedurende het eerste jaar van inschrijving alsnog aan deze eisen te voldoen, kan bijdragen aan de verbetering van de toegankelijkheid van de opleidingen tot leraar basisonderwijs, zonder dat daarbij de kwaliteit van het onderwijs in het gedrang komt.

2. Probleemanalyse

Sinds 2015 gelden voor aspirant-studenten afkomstig uit het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het mbo die willen starten met een opleiding tot leraar basisonderwijs bijzondere nadere vooropleidingseisen.⁵ Deze zijn op grond van artikel 7.25a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), neergelegd in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs. De bijzondere nadere vooropleidingseisen hebben betrekking op de kennisgebieden aardrijkskunde, geschiedenis en natuur (waaronder biologie)⁶ en zijn ingevoerd om ervoor te zorgen dat studenten met voldoende basiskennis aan de opleiding beginnen. De bijzondere nadere vooropleidingseisen zijn vertaald in drie landelijke toetsen die voorafgaand aan de opleiding met goed gevolg moeten zijn afgelegd.⁷ De aspirant-studenten kunnen zich aanmelden bij Studielink en ontvangen van de pabo waar zij zich hebben ingeschreven een link waarmee zij zich kunnen inschrijven voor de toetsen. Mbo-studenten dienen alle drie de toetsen succesvol af te ronden, voor havo-leerlingen gaat het om één of twee toetsen, afhankelijk van het gekozen profiel of vakkenpakket.

Drie jaar na invoering werden de bijzondere nadere vooropleidingseisen geëvalueerd; te vroeg om conclusies te trekken over de effecten van deze eisen, maar indicaties over het effect van de invoering

¹ Kamerstukken II 2020/21, 27 923, nr. 433 (Kamerbrief Versterken toegankelijkheid pabo d.d. 12 november 2021 met als bijlagen het Actieplan pabo's en de aanbiedingsbrief van de Vereniging Hogescholen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

² Kamerstukken II 2020/21, 27 923, nr. 413 (Kamerbrief lerarenbeleid en onderwijsarbeidsmarkt d.d. 9-12-2020).

³ Kamerstukken II 2020/21, 27 923, nr. 412 (Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen, oktober 2020).

⁴ Besluit van 8 april 2016, houdende voorschriften voor diverse experimenten op het terrein van flexibilisering van het hoger onderwijs, in het bijzonder van het deeltijdse en duale onderwijs, met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs (Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs), *Stb.* 2016, 145.

⁵ Voor aspirant-studenten met een vwo-diploma of studenten aan wie de graad Bachelor of Master is verleend, gelden de bijzondere nadere vooropleidingseisen niet op grond van artikel 3.6 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

⁶ Artikel 3.7 Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

⁷ Op grond van artikel 7.25b, eerste lid, van de WHW, kunnen aspirant-studenten eveneens aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen door een relevant diploma te overleggen.



waren wel degelijk te geven.⁸ ResearchNed deed kwalitatief onderzoek naar de ervaringen met en het draagvlak voor deze eisen en de instroomtoetsen. Het Centraal Planbureau (CPB) onderzocht daarnaast de effecten van de eisen op de in- en doorstroom van 2015 tot en met 2017. Uit de evaluatie blijkt dat er overwegend draagvlak is bij de pabo's voor de bijzondere nadere vooropleidingseisen. Deze eisen lijken een positief effect te hebben op de kwaliteit van het onderwijs en het imago van de pabo. Ook voorkomen de bijzondere nadere vooropleidingseisen dat het programma van de pabo overladen raakt. De instroom van vooral mbo-studenten is met de invoering van deze eisen echter afgenomen. Wel lijken de doorstroomkansen van mbo'ers die erin slagen in te stromen toe te nemen. Tot slot kwam uit het onderzoek naar voren dat de invoering van de bijzondere nadere vooropleidingseisen ook een negatief effect lijkt te hebben op de instroom van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond.

Na de constatering dat er minder studenten met een niet-westerse migratieachtergrond lijken in te stromen in de pabo, is onderzoek gedaan naar de mogelijke culturele of talige bias in de toelatingstoetsen.⁹ In het onderzoek rapporteren de onderzoekers echter dat niets erop wijst dat afzonderlijke opgaven in de toelatingstoetsen culturele of talige bias bevatten. Wel wordt aangetoond dat de onderzochte groep aspirant-studenten met een niet-westerse migratieachtergrond lagere vaardigheidsscores op de drie toetsen haalden en dat het uiteindelijke slagingspercentage in deze groep lager was. Als verklaring hiervoor wordt onder andere genoemd dat studenten met een niet-westerse migratie-achtergrond vaker een mbo-vooropleiding hebben dan aspirant-studenten met twee in Nederland geboren ouders. Studenten met een mbo-vooropleiding moeten drie toelatingstoetsen maken in tegenstelling tot havo-leerlingen die er één of maximaal twee maken. Meer toetsen zorgt voor een grotere belasting en meer te leren kennis.

Voor een deel van de aspirant-studenten betekenen deze eisen, de zelfstudie die ervoor nodig is en begeleiding die niet dan wel 'op afstand' plaatsvindt een aanzienlijke drempel op de weg naar de pabo. Dat geldt in het bijzonder voor studenten uit het mbo. Op dit moment wordt een kwart van de toelatingstoetsen niet gehaald. Het slagingspercentage voor de toetsen ligt voor mbo-studenten aanzienlijk lager dan voor leerlingen van het havo.¹⁰ Uit de al eerder aangehaalde CPB-notitie 'Het effect van bijzondere nadere vooropleidingseisen op de pabo' blijkt verder dat er waarschijnlijk ook aspirant-studenten zijn die worden afgeschrikt door het feit dat zij een instroomtoets zullen moeten doen en zich hierdoor dus helemaal niet aanmelden voor de pabo.¹¹ Bovenstaande is met het oog op het oplopende lerarentekort problematisch. Gemotiveerde aspirant-studenten die niet aan de gestelde eisen voldoen, worden zo immers al bij voorbaat uitgesloten van het volgen van een opleiding tot leraar basisonderwijs.

3. Het experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs

Met het experiment waarvoor dit besluit een regeling treft, wordt meer tijd geboden aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Aspirant-studenten die niet aan deze eisen voldoen, kunnen desondanks worden toegelaten tot de pabo. Vervolgens kunnen zij gedurende het eerste jaar van inschrijving aantonen aan de gestelde eisen te voldoen. Met dit experiment wordt afgeweken van de artikelen 7.25a, tweede lid, en 7.37 van de WHW, waarin is bepaald dat vóór de inschrijving voor een opleiding tot leraar basisonderwijs aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen moet worden voldaan.

3.1 Doel van het experiment

Het doel van dit experiment is te onderzoeken of meer tijd voor aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, leidt tot een verbetering van de toegankelijkheid van de opleidingen tot leraar basisonderwijs. Hierbij kan met name worden gedacht aan een verbetering van de toegankelijkheid voor mbo-studenten en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, aangezien de gestelde eisen vooral voor deze groepen een flinke drempel opwerpen alvorens men zich kan inschrijven voor een pabo. Meer tijd voor aspirant-studenten om aan de eisen te voldoen, voorkomt dat gemotiveerde aspirant-studenten al voor de poort worden weggestuurd. De

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 27 923, nr. 387. Zie ook 'Evaluatie vooropleidingseisen pabo', ResearchNed, november 2019 en 'Het effect van bijzondere nadere vooropleidingseisen op de pabo', CPB-notitie, december 2019.

⁹ 'De pabo-toelatingstoetsen getoetst. Op zoek naar onbedoelde moeilijkheden voor aspirant-pabostudenten met een niet-westerse migratieachtergrond', Fontys-lerarenopleidingen, 2021.

¹⁰ Uit intern onderzoek van de bekostigde pabo's is gebleken dat voor de instroomtoets voor het studiejaar 2018–2019 80% van de havo-leerlingen slaagden, tegen 66% van de mbo-studenten. Het betreft hier de percentages geslaagden voor één toets. Aangezien mbo-studenten drie toetsen moeten maken en havo-leerlingen één of twee ligt het percentage mbo-studenten dat instroomt in de pabo nog lager.

¹¹ 'Het effect van bijzondere nadere vooropleidingseisen op de pabo', CPB-notitie, december 2019, p. 11.



kennis en vaardigheden die de student gedurende het eerste studiejaar opdoet, kunnen helpen bij het voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen.

Bovendien 'kennen' docenten en studiebegeleiders de student die is toegelaten tot de opleiding. Zij kunnen de student zodoende ook beter ondersteunen in het proces om aan de eisen te voldoen. Ook zullen er mogelijk minder aspirant-studenten afzien van de pabo, bijvoorbeeld omdat zij het in het laatste jaar in het mbo of voortgezet onderwijs al druk genoeg hebben en het daarnaast in korte tijd afleggen van één of meer toelatingstoetsen veel van hen vergt.

Ten tweede wordt met het experiment beoogd te onderzoeken welke effecten het inschrijven van aspirant-studenten die niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen heeft op de studievoortgang en belasting van studenten en de belasting van aan het experiment deelnemende instellingen. Aspirant-studenten die niet aan deze eisen voldoen, maar desondanks worden toegelaten tot de opleiding, zullen zich gedurende het eerste jaar moeten inzetten om aan te tonen dat zij aan de gestelde eisen voldoen. Zij krijgen hier onder het experiment weliswaar langer de tijd voor dan momenteel het geval is, maar zij zullen dit wel moeten combineren met het volgen van het reguliere onderwijsprogramma. De kennis en vaardigheden die de student gedurende het eerste studiejaar opdoet, kunnen enerzijds helpen bij het voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen. Anderzijds vergt het volgen van het reguliere onderwijsprogramma en het zich gelijktijdig inzetten om aan deze eisen te voldoen mogelijk veel van de student. Het is niet de bedoeling dat studenten overbelast raken en hetgeen zij moeten doen om aan te tonen dat zij aan de gestelde eisen voldoen, een onevenredig negatief effect heeft op hun studievoortgang. Ook moet ervoor worden gewaakt dat (het personeel van) de deelnemende instellingen overbelast raken doordat zij veel tijd kwijt zijn aan de begeleiding van studenten die niet aan de gestelde eisen voldoen en het mogelijk maken van meerdere momenten waarop toetsing kan plaatsvinden. Indien het laten van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen tot een overbelasting van studenten en deelnemende instellingen leidt, ontstaat namelijk het risico dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs in het eerste jaar van de opleiding.

3.2 Inrichting van het experiment

Thans is het zo dat aspirant-studenten vóór de inschrijving voor de pabo een of meer toetsen met goed gevolg moeten afleggen om aan te tonen dat zij aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen (artikelen 7.25a, tweede lid en 7.25b, tweede lid, WHW). Aspirant-studenten kunnen zich hiertoe inschrijven voor een of meer van de aangeboden tijdvakken. Bij de voorbereiding van de toetsing kunnen zij gebruikmaken van diverse middelen, zoals de video's op www.goedvoorbereidnaardepabo.nl, de verscheidene studiematerialen en de eventueel door de pabo's aangeboden ondersteunende cursussen. Onder het experiment is dit nog steeds het geval. Indien uit de toets volgt dat een aspirant-student aan de gestelde kennisvereisten voldoet, kan hij zonder meer met de opleiding starten. Wanneer een student nog niet (geheel) aan de kennisvereisten voldoet, kan hij ook starten met de opleiding. Wel moet hij er dan voor zorgen dat hij uiterlijk aan het einde van het eerste jaar van inschrijving aan de gestelde eisen voldoet. Onder het experiment zullen de toetsen 'voor de poort' zodoende niet enkel selecterend worden ingezet (zoals momenteel het geval is), maar ook informerend (ook bekend als formatieve toetsing). Dit betekent dat de aspirant-student die niet aan de gestelde kennisvereisten voldoet, op basis van deze toetsen inzicht krijgt in de deficiënties die hij nog moet wegwerken in het eerste jaar van inschrijving. Dit stelt zowel de instelling als aspirant-student in staat om een inschatting te maken van de haalbaarheid hiervan. Indien het niet lukt om aan het einde van het eerste jaar van inschrijving aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, zal de student de opleiding moeten verlaten. Op deze manier wordt gewaarborgd dat alle studenten die doorstromen naar het tweede jaar van de opleiding, aan de gestelde eisen voldoen. Indien een student niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet en daarom wordt uitgeschreven, kan deze zich niet nogmaals met toepassing van onderhavig besluit inschrijven voor de desbetreffende opleiding, tenzij toepassing is gegeven aan de in het besluit opgenomen hardheidsclausule. Anders zou hij immers langer dan één jaar de tijd krijgen om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Hij kan zich wel nogmaals met toepassing van de wet inschrijven voor de desbetreffende opleiding. Hij moet dan vóór aanvang van de opleiding aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen (artikel 7.25a, tweede lid en artikel 7.25b, tweede lid, WHW).

De aan het experiment deelnemende instellingen krijgen, binnen de kaders van onderhavig besluit, ruimte om zelf te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan het experiment. Zo zal bijvoorbeeld het aantal mogelijkheden dat een student na inschrijving krijgt om te laten zien dat aan de gestelde eisen wordt voldaan per opleiding kunnen verschillen. Hierover is in LOBO-verband afgesproken dat het in ieder geval om ten minste twee toetsingsmomenten 'binnen de poort' zal gaan. Ook kan het moment van toetsing per opleiding verschillen. Instellingen zijn zelf immers het beste in staat om te bepalen wat passend en haalbaar is. Tijdens de voorbereiding van onderhavig besluit is het belang van het aanbieden van in ieder geval één toetsingsmoment vóór 1 februari voor de student benadrukt.



Studenten die wederom niet aan de gestelde eisen blijken te voldoen, kunnen dan immers nog besluiten zich eventueel in te schrijven voor een andere studie. Ook kan een eventueel op grond van de Wet Studiefinanciering 2000 (Wsf 2000) ontvangen prestatiebeurs dan worden omgezet in een gift.¹² Omdat de wijze waarop de deelnemende instellingen invulling geven aan het experiment onderling kan verschillen, is het van groot belang dat aspirant-studenten vóór aanvang van de opleiding goed worden voorgelicht over de inrichting van het experiment, zodat zij deze informatie kunnen betrekken in hun keuze om zich al dan niet voor een bepaalde opleiding in te schrijven. De pabo's maken hierover onderlinge afspraken.

De wijze waarop de deelnemende instellingen gedurende het eerste jaar van inschrijving toetsen of een student aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, kan eveneens per instelling verschillen. Hoewel de WHW ook nu ruimte aan instellingen laat om verschillende vormen van toetsing in te zetten, ontstaat met dit experiment de mogelijkheid voor instellingen om ervaring op te doen met andere vormen van toetsing dan thans het geval is. De bekostigde instellingen zijn, onder de paraplu van het LOBO, tot onderlinge afstemming gekomen over het gedurende de looptijd van het experiment opdoen van ervaring met drie vormen van toetsing. Hiermee beogen zij te onderzoeken op welke wijze de toetsing van de bijzondere nadere vooropleidingseisen het beste kan plaatsvinden binnen het eerste jaar van inschrijving. Het experimenteren met de wijze van toetsing maakt formeel echter geen onderdeel uit van het met dit besluit geregelde experiment.

3.3 Duur van het experiment

Het experiment vangt aan op 1 september 2022 en zal duren tot en met 31 augustus 2025. Er is voor deze spoedige start van het experiment gekozen vanwege het feit dat het met het oog op het lerarentekort wenselijk is om zo snel mogelijk te onderzoeken welke maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak hiervan. Voor de termijn van drie jaar is gekozen omdat de effecten van het experiment op deze wijze gedurende meerdere studie jaren kunnen worden onderzocht en er zo ook voldoende tijd is om het experiment (tussentijds) te evalueren en – indien uit de evaluatie volgt dat dit wenselijk is – een wetsvoorstel voor te bereiden en in procedure te brengen.

3.4 Deelname aan het experiment

Deelname aan het experiment staat open voor alle hogescholen en rechtspersonen voor hoger onderwijs die een opleiding tot leraar basisonderwijs verzorgen. Universiteiten vallen buiten de reikwijdte van het experiment. Inschrijving voor een wo-bachelor staat immers enkel open voor studenten met een vwo-diploma of een graad Bachelor of Master en voor deze groepen studenten gelden de bijzondere nadere vooropleidingseisen niet op grond van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. Er is vanuit het LOBO en de VH zelf een verzoek gedaan om het onderhavige experiment te initiëren. Naar verwachting zullen daarom veel of zelfs alle bekostigde instellingen deelnemen aan het experiment.

Instellingen die willen deelnemen aan het experiment, dienen dit bij de minister te melden. Dit met het oog op de evaluatie van het experiment, het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en de bevoegdheid van de minister om het experiment bij een deelnemende instelling te beëindigen als de instelling zich niet aan de voorschriften uit het onderhavige besluit houdt. Aan de melding zijn wel een aantal eisen gesteld; zo moet de melding de dagtekening en de naam van de instelling en de opleiding waar het experiment zal worden uitgevoerd bevatten. Ook moet inzichtelijk worden gemaakt hoe invulling zal worden gegeven aan het experiment. Tot slot moet een verklaring worden overlegd, waaruit blijkt dat de studentengeleding van de medezeggenschapsraad in de gelegenheid is gesteld om een advies uit te brengen over de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan het experiment. Deze eis is opgenomen omdat het experiment risico's met zich meebrengt voor studenten. Wanneer zij zich gelijktijdig met het volgen van het reguliere onderwijsprogramma moeten inspannen om te kunnen voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen, kan dit veel vragen van hen. Ook bestaat het risico dat een student de opleiding zal moeten verlaten omdat niet aan deze eisen wordt voldaan. Met het oog hierop is het voor studenten van belang om mee te kunnen praten over de inrichting van het experiment. Het kan voor studenten bijvoorbeeld wenselijk zijn dat al voor 1 februari de mogelijkheid wordt geboden om aan de tonen dat aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen wordt voldaan (zie paragraaf 3.2). Ook kan het voor studenten van belang zijn hoe vaak en op welke momenten zij kunnen aantonen aan de eisen te voldoen.

3.5 Evaluatie van het experiment

De minister dient drie maanden voor het einde van de werkingsduur van het experiment een verslag

¹² Artikel 5.10 Wsf 2000.



te zenden aan het parlement over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk. Het experiment zal met het oog hierop worden geëvalueerd. Ook zal het experiment gedurende de tweede helft van het tweede jaar tussentijds worden geëvalueerd. In het kader van de evaluatie zal in ieder geval onderzoek worden gedaan naar het effect van het experiment op:

1. de in-, door- en uitstroomcijfers in het eerste studiejaar van de opleiding;
2. de studievoortgang en belasting van studenten; en
3. de belasting van instellingen.

Met het experiment wordt, zoals uiteengezet in paragraaf 3.1, beoogd de toegankelijkheid van de pabo's te verbeteren. De instroomcijfers met betrekking tot het eerste studiejaar van de opleiding maken inzichtelijk of door het bieden van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de gestelde eisen te voldoen, de toegankelijkheid van de pabo's inderdaad kan worden verhoogd. Hierbij dienen ook de door- en uitstroomcijfers van het eerste studiejaar te worden betrokken; indien een grotere groep instroomt in de pabo, maar vervolgens slechts een beperkt percentage hiervan doorstroomt naar het tweede jaar, wordt de toegankelijkheid van de pabo immers alsnog niet verhoogd. In paragraaf 2 is aangegeven dat de mogelijke oorzaak van de beperkte instroom van vooral studenten met een niet-westerse migratieachtergrond is dat deze studenten vaker een mbo-vooropleiding hebben dan aspirant-studenten met twee in Nederland geboren ouders. Studenten met een mbo-vooropleiding moeten drie toelatingstoetsen maken in tegenstelling tot havo-leerlingen die er één of maximaal twee maken. In het kader van de evaluatie zal ook worden bekeken of het bieden van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen leidt tot een toename van de instroom van mbo-studenten en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en daarmee tot een meer diverse instroom.

Eveneens wordt met het experiment beoogd te onderzoeken welk effect het op grond van onderhavig besluit inschrijven van aspirant-studenten heeft op de studievoortgang en de belasting van studenten en de belasting van (het personeel van) aan het experiment deelnemende instellingen. Zoals in paragraaf 3.1 uiteengezet, moet ervoor worden gewaakt dat studenten overbelast raken en hun studievoortgang zal lijden onder het combineren van het volgen van het reguliere onderwijsprogramma en het zich inzetten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Ook moet ervoor worden gewaakt dat deelnemende instellingen overbelast raken en zij zich niet optimaal kunnen richten op het reguliere onderwijsprogramma. Beiden kunnen immers implicaties hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Met het oog hierop zal bij de evaluatie aandacht moeten worden besteed aan de studievoortgang van studenten, de belasting van studenten en de belasting van instellingen. Hierbij zullen de ervaringen van studenten en het onderwijzend personeel een grote rol spelen.

Het instellingsbestuur van een aan het experiment deelnemende instelling is op grond van onderhavig besluit verplicht om na afloop van elk studiejaar verslag uit te brengen aan de minister over het verloop van het experiment. In dit verslag dient in te worden gegaan op bovenstaande evaluatiecriteria. In afstemming met de aan het experiment deelnemende instellingen zal een format worden opgesteld dat door de instellingen kan worden gebruikt. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de juiste informatie wordt ontvangen en de ontvangen informatie kan worden vergeleken. Indien nodig kan de minister verzoeken om nadere informatie die in verband met de evaluatie van het experiment noodzakelijk wordt geacht.

Omdat er geen maximum is gesteld aan het aantal aan het experiment deelnemende instellingen, kan het zijn dat zowel alle bekostigde als niet-bekostigde instellingen die een opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden, meedoen aan het experiment. In dat geval zal in het kader van de evaluatie(s) een vergelijking worden gemaakt met eerdere studie jaren, wat de in-, door- en uitstroomcijfers en de cijfers over studievoortgang betreft. Indien niet alle instellingen voor hoger onderwijs die een opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden aan het experiment deelnemen, zal (ook) een onderlinge vergelijking worden gemaakt. Er zal een onderzoeksbureau worden betrokken bij de uitvoering van de evaluatie. Bij de evaluatie zal rekening worden gehouden met eventuele andere omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de cijfers.



4. Gevolgen

4.1 Gevolgen voor aspirant-studenten

Algemeen

Met dit experiment wordt onderzocht of het bieden van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, leidt tot een hogere instroom van pabo-studenten, in het bijzonder studenten met een mbo-achtergrond en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. De aanname is dat de belangstelling onder havo-leerlingen en mbo-studenten zal toenemen en dat dit terug te zien zal zijn in de instroomcijfers. Omdat studenten die niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, gedurende het eerste jaar van inschrijving alsnog hieraan zullen moeten voldoen, kan het experiment ook negatieve effecten hebben voor studenten. Hierbij wordt met name gedacht aan mogelijke overbelasting van de student en negatieve effecten op de studievoortgang van de student. Deze effecten zullen tijdens het experiment dan ook worden geëvalueerd.

Aangenomen wordt dat de kwaliteit van het onderwijs en de aan de pabo opgeleide leraren geborgd blijft. Studenten moeten nog altijd voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen, zij het dat zij hier één jaar langer de tijd voor krijgen. Ook blijft het eindniveau waarmee tot uitdrukking wordt gebracht welke kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden een student bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, ongewijzigd. Eventuele indirecte effecten op de kwaliteit van het onderwijs door overbelasting van studenten en docenten zullen in het kader van de evaluatie aan bod komen.

Doenvermogen

Dit besluit heeft zeer beperkte gevolgen voor het doenvermogen van aspirant-studenten. Het moeten voldoen aan de bijzondere vooropleidingseisen bij inschrijving voor een opleiding tot leraar basisonderwijs is staande praktijk en bekend bij aspirant-studenten. Met dit experiment krijgen studenten enkel langer de tijd om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Verder brengt dit besluit geen wijzigingen in het aanmeldings- en inschrijvingsproces aan.

Bij het aanmelden voor een opleiding tot leraar basisonderwijs worden aankomende studenten geïnformeerd over onder andere de inhoud van de opleiding en de selectie van studenten.¹³ In onderhavig besluit is verankerd dat studenten eveneens dienen te worden geïnformeerd over de deelname aan het experiment en invulling van het experiment, zodat studenten een geïnformeerde keuze kunnen maken om zich al dan niet voor een opleiding tot leraar basisonderwijs in te schrijven. Studenten zullen de informatie over het experiment dan ook moeten verwerken en een afweging moeten maken over de hieraan verbonden risico's. Een goede informatievoorziening kan deze lasten voor studenten zo veel mogelijk verlagen. Met die reden worden hierover afspraken gemaakt met het LOBO en de VH.

4.2 Gevolgen voor de regeldruk

Bij de uitvoering van het experiment worden geen grote gevolgen voor de regeldruk voorzien. Deelname aan het experiment vindt plaats op vrijwillige basis. De verwachting is dat naar schatting 41 opleidingen tot leraar basisonderwijs aan het experiment zullen deelnemen (40 bekostigde opleidingen en 1 niet-bekostigde opleiding).

Zoals ook nu het geval is zullen instellingen voor aanvang van het eerste studiejaar van een opleiding tot leraar basisonderwijs toetsen of aspirant-studenten aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen. Indien dit niet het geval is, zullen zij de aspirant-studenten moeten informeren over de risico's die de deelname aan het experiment voor de student met zich meebrengt en de weg te werken deficiënties. Ook zullen zij gedurende het eerste jaar van inschrijving nogmaals moeten toetsen of de studenten inmiddels aan de gestelde eisen voldoen en wordt er ook – wanneer nodig – een herkansing aangeboden. De nalevingskosten die hiermee verband houden worden geschat op 60 uur / € 3.000,- per opleiding per jaar. De totale nalevingskosten worden geschat op € 123.000,- (kosten per opleiding x aantal opleidingen) per jaar.

De administratieve lasten zien op de melding die instellingen voor aanvang van het experiment aan de minister moeten doen, de medewerking aan de door het ministerie van OCW uitgevoerde evaluatie van het experiment en de verplichting om na ieder studiejaar een verslag over het experiment over te

¹³ Artikel 7.15 WHW.



leggen aan de minister. Deze administratieve lasten worden geschat op 40 uur / € 2.000,- per opleiding per jaar. De totale administratieve lasten worden geschat op € 82.000,- (lasten per opleiding x aantal opleidingen) per jaar.

4.3 Gevolgen voor de privacy

Uit dit voorstel komen geen verwerkingen van persoonsgegevens voort. Dit voorstel heeft dan ook geen gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van studenten.

4.4 Gevolgen voor Caribisch Nederland

Dit besluit heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland

5. Uitvoering en handhaving

Op het onderhavige experimenteerbesluit is door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een uitvoeringstoets verricht. Hierbij zijn ook de opvattingen van de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie) en de Accountantsdienst Rijk (ADR) betrokken. DUO concludeert dat dit besluit geen impact heeft op de processen en systemen van DUO en daarmee uitvoerbaar is. Volgens de Inspectie is het besluit ook handhaafbaar.

6. Financiële gevolgen

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

7. Advies en consultatie

7.1 Afstemming tijdens de ontwerpfasen

Dit ontwerpbesluit is afgestemd met de pabo's; voor de bekostigde pabo's in LOBO-verband en met de VH en voor de niet-bekostigde pabo's met de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO). Verder zijn de koepels van scholen en instellingen, te weten de PO-raad, de VO-raad en de MBO Raad geïnformeerd over het besluit. Daarnaast zijn de leerlingen- en studentenorganisaties in het VO, MBO en HBO geïnformeerd over het besluit.

Met zowel het LOBO als de VH is intensief samengewerkt in de ontwerpfasen, nu dit besluit een uitwerking vormt van een door hen gedaan verzoek. Bij het ontwerpen van onderhavig besluit is rekening gehouden met de door hen naar voren gebrachte aandachtspunten, zoals de bescherming van de student door een heldere informatievoorziening en het belang van ruimte voor maatwerk voor de instellingen.

De leerlingen- en studentenorganisaties waren – voor zover zij hebben gereageerd op het ontwerpbesluit – overwegend positief. Wel werd erop gewezen dat studenten overbelast kunnen raken indien zij – naast het volgen van het reguliere onderwijsprogramma – ook aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen moeten voldoen. Benadrukt is dat juist met het oog hierop onderhavig besluit wenselijk en noodzakelijk is. Onderhavig besluit maakt het immers mogelijk het effect van het experiment op de belasting van studenten te onderzoeken.

7.2 Openbare internetconsultatie

Voorts is dit besluit voor internetconsultatie opengesteld van 17 december 2021 tot en met 14 januari 2022. Er zijn 12 reacties binnengekomen. Het betreft reacties van particulieren en reacties van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB), de Algemene Onderwijsbond (AOB), de PO-Raad, de VH en de MBO Raad. Naast positieve reacties zijn er ook enkele algemene opmerkingen gemaakt en enkele aandachtspunten naar voren gebracht.

Uit de internetconsultatie volgt allereerst dat bij respondenten zorgen bestaan inzake de kwaliteit van de opleiding en de leraren in spé. Gevreesd wordt dat het niveau van de opleiding afgestemd zal worden op het niveau van de zittende studenten, en niet zozeer op het gewenste niveau. Benadrukt moet worden dat het doel van dit experiment is te onderzoeken of het bieden van meer tijd aan studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen tot een verbetering van de toegankelijkheid van de pabo leidt. Met dit experiment wordt niet beoogd om de kwaliteit van het onderwijs aan te passen. Het besluit brengt geen wijzigingen in de bijzondere nadere vooropleidingseisen, noch in het bestaande curriculum of de eindtermen van de opleiding (waarmee het eindniveau ongewijzigd blijft). Het is de eigen verantwoordelijkheid van de student om – naast het volgen van het reguliere onderwijsprogramma – aan de gestelde eisen te voldoen. Aspirant-studenten die vóór



aanvang van de opleiding niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen worden hierop gewezen door de desbetreffende instelling. Indien een student het niveau van het reguliere onderwijsprogramma niet kan bijbenen zal veelal een negatief bindend studieadvies volgen en zal de student de opleiding moeten verlaten. Onderhavig besluit verandert daar niets aan. Indien studenten voor het einde van het eerste jaar van inschrijving niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, kunnen zij niet doorstromen naar het tweede jaar van de pabo. De kwaliteit van de opgeleide leraren blijft hiermee dus geborgd. Eventuele effecten op de belasting van studenten en het onderwijzend personeel (en daarmee indirect op de kwaliteit van het onderwijs) komen in het kader van de evaluatie aan bod.

Daarnaast wordt als aandachtspunt door meerdere respondenten de eventuele toenemende werk- en studiedruk bij onderwijzend personeel en studenten genoemd. Terecht is erop gewezen dat het zich, naast het volgen van het reguliere onderwijsprogramma, door middel van zelfstudie en het volgen van eventueel aangeboden extra curriculaire ondersteunende activiteiten¹⁴ inzetten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, tot meer werkdruk zou kunnen leiden bij studenten. Het aanbieden van eventueel extra curriculaire bijspijkeractiviteiten aan studenten, zou bovendien de werkdruk voor docenten kunnen verhogen. Het punt van de belasting van studenten en docenten komt uitdrukkelijk aan bod bij de evaluatie van het experiment, waarbij de ervaringen van studenten en het onderwijzend personeel uiteraard meegewogen zullen worden. Hierbij moet voorts worden opgemerkt dat het aan de experiment deelnemende instellingen zelf is om te bepalen of en zo ja op welke wijze extra ondersteuning aan studenten wordt aangeboden, boven op de al bestaande (zelf)studiemogelijkheden.

Voorts worden nog een aantal andere aandachtspunten naar voren gebracht en vragen gesteld. JOB vraagt zich ten eerste af of er van studenten kan worden verwacht dat zij een goede inschatting kunnen maken over het inhalen van de achterstanden, ervan uitgaande dat zij een of meerdere toetsen niet halen. JOB is benieuwd hoe hier invulling aan zal worden gegeven. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat studenten zullen worden ondersteund bij het maken van hun keuze. Instellingen dienen studenten die een of meerdere toetsen niet hebben gehaald, voor te lichten over de tijdens de opleiding weg te werken deficiënties. Dit stelt studenten in staat om een weloverwogen keuze te maken. Ten tweede worden zorgen geuit over de belasting van studenten, waarbij gevreesd wordt dat dit een reden kan zijn om zich niet voor de pabo in te schrijven. Het volgen van het reguliere onderwijsprogramma en eventuele extra curriculaire activiteiten kan inderdaad, zoals hiervoor al benoemd, veel vragen van de student. Wel moet worden benadrukt dat aspirant-studenten nog steeds voor de start van de opleiding kunnen aantonen dat zij aan de gestelde eisen voldoen. Instellingen moedigen dit ook aan. Onderhavig besluit verscherpt de nu geldende regelgeving niet, maar verruimt deze juist in die zin dat studenten langer de tijd krijgen om aan de gestelde eisen te voldoen. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat studenten worden afgeschrikt hierdoor. Een eventueel afschrikkend effect kan aan bod komen in de evaluatie van het experiment. Ten derde vraagt JOB in hoeverre studenten financieel gecompenseerd gaan worden indien zij het eerste jaar niet halen. Studenten zullen niet worden gecompenseerd. Zoals hierboven vermeld wordt het aangemoedigd dat studenten voor de start van de opleiding al laten zien aan de eisen te voldoen. Instromen in de opleiding terwijl (nog) niet aan alle eisen wordt voldaan, komt voor risico van de student. Wel is tijdens de voorbereiding van onderhavig besluit gesproken over het belang van het aanbieden van een toetsingsmoment voor 1 februari, gelet op onder andere de zogenoemde 1-februarieregeling. Ten vierde vraagt JOB wat de consequenties zijn indien de student aan het einde van het studiejaar niet aan de gestelde eisen voldoet. De student zal dan worden uitgeschreven en zich niet kunnen inschrijven voor de postpropeudeutische fase van de opleiding. Wel kan hij zich op grond van de wet nogmaals inschrijven voor het eerste studiejaar. In dat geval zal hij voor aanvang van de studie moeten aantonen aan de eisen te voldoen; hij kan niet nogmaals bij dezelfde opleiding instromen met toepassing van onderhavig besluit. Ten vijfde wordt als aandachtspunt genoemd het omgaan met een 'tweedeling' tussen studenten die de toets vóór de poort hebben behaald, en studenten die deze toets alsnog gedurende het eerste jaar moeten halen. Het niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen vóór af leidt inderdaad tot verschillen tussen studenten onderling. Het reguliere onderwijsprogramma zal hier echter niet op worden afgestemd. Zodoende zullen studenten die bij aanvang wel aan de gestelde eisen voldoen geen hinder ondervinden van het experiment. Het is de eigen verantwoordelijkheid van studenten die nog niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, om zich door middel van zelfstudie in te zetten om vóór het einde van het eerste jaar aan deze eisen te voldoen. Zij kunnen hierbij in ieder geval gebruikmaken van de reeds bestaande middelen, zoals de beschikbare studiematerialen en de website goedvoorbereidnaardepabo.nl.

De AOb wijst op een aantal risico's van het experiment. Allereerst uit de AOb haar zorgen over de gevolgen voor de kwaliteit; een hogere instroom mag nooit ten koste gaan van de kwaliteit van het

¹⁴ Het gaat dan bijvoorbeeld om een cursus of training. Het betreft geen (extra) curriculaire vak.



onderwijs, de pabo en de afgestudeerden. Het experiment zou wat betreft de AOb met een of twee jaar moeten worden verlengd, zodat de effecten op het eindniveau van de student kunnen worden onderzocht. Op de eventuele gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs is hiervoor ingegaan. Eventuele gevolgen voor de belasting van studenten en docenten (en daarmee indirect op de kwaliteit van het onderwijs in het eerste studiejaar) komen in het kader van de evaluatie aan bod. Nu het besluit geen wijzigingen aanbrengt in de bijzondere nadere vooropleidingseisen, noch in het bestaande curriculum of de eindtermen van de opleiding (waarmee het eindniveau ongewijzigd blijft), wordt verlenging van het experiment niet nodig geacht. De AOb wijst daarnaast op het risico van meer uitval onder studenten. Zij verwijst hierbij naar hogere uitvalcijfers onder studenten die vanwege de COVID-19-crisis mochten starten met de pabo zonder dat zij aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldeden. In dit kader moet worden opgemerkt dat de omstandigheden voor studenten tijdens de COVID-19-crisis niet optimaal waren en studenten daarbij slechts vier maanden extra de tijd kregen om aan de gestelde eisen te voldoen. Onder het voorgestelde experiment zullen studenten langer de tijd krijgen. Daarbij is het zo dat er destijds geen tijd was om uitvoerig na te denken over hoe de student het beste kon worden ondersteund; die tijd is er nu wel. Overigens bleken onder de COVID-maatregelen meer studenten in te stromen dan normaal; wat onder aan de streep tot positieve cijfers leidde. Desondanks komen de uitstroomcijfers uiteraard in het kader van de evaluatie aan bod. Tot slot maakt de AOb een aantal algemene opmerkingen. De AOb benadrukt dat het experiment niet mag leiden tot het verder loslaten van de toelatingseisen. Hierover kan worden opgemerkt dat de bijzondere nadere vooropleidingseisen zelf ongemoeid worden gelaten met onderhavig besluit en de meerwaarde van deze eisen dus ook niet wordt geëvalueerd in het kader van dit experiment. Daarnaast maakt de AOb twee opmerkingen over het besluitvormingsproces. Allereerst wijst zij op de korte termijn (vier weken) en de ongelukkige periode waarin onderhavig besluit in internetconsultatie is gebracht (gedurende de kerstvakantie). Ongeacht het spoedeisende karakter van dit besluit, achtte de regering het noodzakelijk het besluit ook ter internetconsultatie voor te leggen. Gelet op het spoedeisende karakter was een langere termijn dan de minimumtermijn van vier weken helaas niet mogelijk. Ten tweede benadrukt de AOb het onjuist te vinden dat enkel formeel wordt afgestemd met werkgeverspartijen en vertegenwoordigers van studenten en de lerarenorganisaties niet zijn betrokken. In dit kader moet worden opgemerkt dat er formeel enkel is afgestemd met de pabo's via LOBO/VH. Alle andere betrokkenen zijn geïnformeerd over het experiment en in de gelegenheid geweest hun inbreng via de internetconsultatie kenbaar te maken.

De PO-Raad ziet het verhogen van de instroom in de pabo als een belangrijke sleutel in de aanpak van het lerarentekort en waardeert onderhavig besluit, mits de kwaliteit van de lerarenopleiding geborgd blijft. De PO-Raad benoemt eveneens het belang van handhaving van de bijzondere nadere vooropleidingseisen. De raad geeft aan een schatting van de verwachte toename van het aantal studenten aan lerarenopleidingen, te missen. Gezien de omvang van de problematiek, roept de PO-Raad beide ministers daarom op om samen met het veld nog meer plannen uit te voeren en initiatieven te nemen. Uit de evaluatie van het experiment zal moeten blijken of en in welke mate sprake is van een toename van het aantal studenten. Afgelopen twee studiejaar is wel, in het kader van de COVID-19-crisis, ervaring opgedaan met het toelaten van studenten die nog niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen hebben voldaan. Desondanks zijn uiteraard meer maatregelen nodig dan enkel het experiment waarvoor dit besluit een regeling treft. Ten derde noemt de PO-Raad als aandachtspunt de overladenheid van het curriculum en de belasting van studenten. De PO-Raad vindt het met het oog hierop van belang te investeren in goede voorlichting voor (aankomende) studenten en het verder versterken van maatwerk en flexibiliteit in de opleidingen. De regering onderschrijft dit belang. Om die reden is ook een communicatieplicht voor deelnemende instellingen opgenomen in onderhavig besluit.

De VH spreekt veel waardering uit voor dit besluit. Als aandachtspunt wordt genoemd dat het tijdspad ambitieus is en veel vraagt van de betrokken instellingen in de voorbereiding en de communicatie richting de aspirant-studenten. Zoals de VH zelf aangeeft is om deze reden in LOBO-verband afgesproken om aspirant-studenten maximaal te stimuleren om aankomend jaar de reguliere toelatingstoetsen te doen. Daarnaast zijn zowel de VH als het LOBO vanwege dit ambitieuze tijdspad intensief bij de voorbereiding van onderhavig besluit betrokken. Verder zou in de regelgeving een nadere precisering aangebracht kunnen worden, wat de gevolgen van het aan het einde van het eerste jaar van inschrijving niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen betreft. Het besluit is hiertoe aangepast. Tot slot geeft de VH aan ervan uit te gaan dat in het kader van de evaluatie ook wordt gekeken naar het effect van het bieden van meer tijd om aan de gestelde eisen te voldoen op de groepen die nu veelal niet beginnen met de pabo (mbo-studenten en studenten met een niet-westerse achtergrond). In het kader van de evaluatie zal inderdaad, waar mogelijk, ook de studentenpopulatie in beeld worden gebracht. Paragraaf 3.5 is aangepast om dit punt te verhelderen.

De MBO Raad geeft aan het doel van het experiment te ondersteunen. De raad vraagt verder duidelijkheid over het begrip 'toegankelijkheid' en of in het kader van de evaluatie ook wordt gekeken naar de studentenpopulatie (vooropleiding student en westerse dan wel niet-westerse achtergrond).



De MBO Raad merkt terecht op dat de toegankelijkheid geëvalueerd zal worden aan de hand van de instroom, doorstroom en uitstroom. In het kader van de evaluatie zal daarbij, zoals hierboven uiteengezet, ook naar de effecten van het experiment op het aantal MBO-studenten, en daarmee ook de effecten op studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, worden gekeken. Ten tweede vraagt de MBO Raad naar de rol van de medezeggenschap en of nader kan worden toegelicht waarom hierin is voorzien. Het ontwerpbesluit is inmiddels op dit punt aangepast en ook in de toelichting wordt inmiddels uitgebreider ingegaan op de rol van de medezeggenschap. Tot slot vraagt de MBO Raad of het klopt dat aanmelding alleen voor de gehele periode van drie jaar (en dus niet per studiejaar) kan geschieden. Dit is juist. Hiervoor is gekozen met het oog op de evaluatie van het experiment.

7.3 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) heeft het onderhavige besluit beoordeeld op de gevolgen voor regeldruk. Het ATR acht nut en noodzaak van onderhavig besluit voldoende onderbouwd. Wel adviseert het ATR bij de evaluatie van het experiment de gewenste doorontwikkeling van de intake voor instroom in de lerarenopleidingen te betrekken, waarmee wordt bedoeld op het streven van het LOBO en de VH om helemaal af te zien van selectieve toetsing voor de poort en in te zetten op formatieve toetsen en aan te sluiten bij de ontwikkeling van een intake-assessment. Bovenstaande is niet het doel van het experiment waarvoor dit besluit een regeling treft en maakt zodoende ook geen deel uit van de evaluatie. Indien wenselijk kan de evaluatie te zijner tijd uiteraard wel in breder perspectief worden geplaatst. Het ATR acht ook de keuze voor een experiment in plaats van een wetswijziging voldoende onderbouwd. Wel heeft het ATR een aantal opmerkingen gemaakt die zien op de werkbaarheid van het besluit en de gevolgen voor de regeldruk.

Wat betreft de werkbaarheid adviseert het ATR allereerst om in het besluit inhoudelijk de meerwaarde te onderbouwen van de verplichting om de melding vergezeld te doen gaan van een 'deugdelijke omschrijving van de invulling van het experiment' en het vereiste van instemming van de medezeggenschap. Daarnaast adviseert het ATR te verduidelijken aan welke eisen de 'deugdelijke omschrijving' moet voldoen. Naar aanleiding hiervan zijn redactionele wijzigingen in zowel de artikelen als toelichting aangebracht. Verder vraagt het ATR of bij de melding gebruik kan worden gemaakt van vooraf opgestelde formats, waarbij ook kan worden overwogen de meldingen te laten plaatsvinden via het LOBO en de VH. Dit is inderdaad iets waarover met zowel het LOBO en de VH wordt gesproken om de lasten zo beperkt mogelijk te houden en waarover verdere afstemming de komende tijd zal plaatsvinden.

Tot slot vraagt het ATR om de regeldruk volledig in beeld te brengen, en meer in het bijzonder ook de lasten voor studenten, die voortvloeien uit hun betrokkenheid bij de evaluatie en de gevolgen voor de bekostiging en het toezicht mee te nemen. De wet stelt als plicht om het onderwijs te evalueren.¹⁵ De instellingen houden (meestal na het afronden van elke periode) vakevaluaties en aan het einde van het studiejaar nog een curriculumevaluatie onder studenten. Om de regeldruk beperkt te houden, is gekozen om aan te sluiten bij de bestaande praktijk. Dit houdt in dat in de bestaande evaluaties specifieke vragen zullen worden opgenomen inzake het experiment. Mocht daartoe aanleiding zijn, dan kunnen daarnaast eventueel enkele interviews met de studentvertegenwoordigers worden gehouden. Met deze voorgestelde werkwijze wordt rekening gehouden met de regeldruk van instellingen en wordt tegelijk recht gedaan aan het belang van de opvattingen van studenten. De hieruit voortvloeiende lasten zullen dan ook beperkt zijn. Onderhavige besluit heeft geen gevolgen voor de bekostiging en uit de door de Inspectie uitgevoerde Uitvoeringstoets is niet naar voren gekomen dat het voorstel grote lasten voor de Inspectie met zich meebrengt. Op dit punt is onderhavig ontwerpbesluit dus niet gewijzigd. Wel zijn op advies van het ATR de regeldrukkosten verhoogd, aangezien het ATR de raming van de nalevingskosten te laag achtte.

7.4 Uitvoeringstoets

Zowel DUO als de Inspectie hebben een opmerking gemaakt ten aanzien van de bevoegdheid van de instellingen tot het beëindigen van de inschrijving van de student, indien de student aan het eind van het eerste jaar van inschrijving niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet. De WHW zou hier geen bevoegdheid voor bieden en dus zou ter verduidelijking een bepaling moeten worden opgenomen in het besluit waaruit volgt dat het hier om een aanvulling ten opzichte van de wet gaat. Dit heeft geleid tot het aanbrengen van enkele redactionele wijzigingen in de artikelen en de toelichting. Daarnaast vraagt DUO om verduidelijking rondom een eventueel maximum aantal keren dat een student gebruik kan maken van de mogelijkheid om te worden ingeschreven voor een opleiding tot leraar basisonderwijs, terwijl niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen wordt voldaan. Er zou

¹⁵ Artikel 7.13, tweede lid, onderdeel a1, WHW.



immers de situatie kunnen ontstaan dat de student die per 1 september is ingestroomd en aan het einde van het eerste jaar niet aan de eisen voldoet, met een beroep op artikel 4 van onderhavig besluit opnieuw inschrijving vraagt en nogmaals een jaar de gelegenheid vraagt om aan de eisen te voldoen. Opgemerkt moet worden dat een student zich niet nogmaals op grond van onderhavig besluit kan inschrijven voor dezelfde opleiding. Dit besluit geeft een student immers de mogelijkheid om gedurende het eerste jaar van inschrijving aan te tonen dat hij aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet. Na afloop van dit jaar kan de student zich wel opnieuw met toepassing van de wet inschrijven voor de desbetreffende opleiding. In dat geval moet hij vóór aanvang van de opleiding aantonen dat hij aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet. Ook kan een student zich inschrijven bij een andere pabo. Indien deze pabo eveneens deelneemt aan het experiment, kan hij wederom gebruikmaken van de mogelijkheid om gedurende het eerste jaar van inschrijving aan te tonen dat hij aan de gestelde eisen voldoet. Onderhavig besluit is aangepast om een en ander te verhelderen.

De Inspectie heeft het belang van een goede evaluatie van het experiment benadrukt. Het is van belang dat de juiste informatie die goed onderling vergelijkbaar is, wordt ontvangen. Naar aanleiding hiervan zijn enkele redactionele aanpassingen aangebracht in de toelichting. Ook wijst de Inspectie erop dat het de evaluatie van het experiment ten goede zou komen als niet alle instellingen zouden meedoen aan het experiment. Het is juist dat het experiment in principe openstaat voor alle instellingen. Indien daadwerkelijk alle instellingen zouden meedoen, hetgeen momenteel niet bekend is, zal hiermee in de evaluatie van het experiment rekening worden gehouden. Er zal dan geen onderlinge vergelijking worden gemaakt, maar een vergelijking met voorgaande jaren. Hierbij zal rekening worden gehouden met eventuele beleidswijzigingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan, zoals bijvoorbeeld de afwijkende regelgeving vanwege COVID-19.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1. Begripsbepalingen

Voor wat betreft de begripsbepalingen is zoveel mogelijk aangesloten bij de begripsbepalingen van artikel 1.1. WHW. Deze werken niet door in lagere regelgeving en dienen daarom ook in dit besluit te worden opgenomen. Daarnaast zijn in artikel 1 een aantal nieuwe begrippen geïntroduceerd in verband met de uitwerking van het experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs.

Artikel 2. Bijzondere begripsbepaling

Om verwarring te voorkomen is in artikel 2 bepaald dat onder 'eerste jaar van inschrijving' mede wordt begrepen de periode die loopt van 1 februari tot en met 31 januari. Dit met het oog op studenten die per 1 februari instromen. Ook deze studenten hebben, indien zij op het moment van inschrijving niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, een jaar de tijd om aan deze eisen te voldoen.

Artikel 3. Doel van het experiment

Op grond van artikel 1.7a, tweede lid, onderdeel a, WHW moet het doel van het experiment bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Artikel 3 geeft hier uitvoering aan. In paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting is het doel van dit experiment nader toegelicht.

Artikel 4. Afwijkingen van de wet

Op grond van artikel 1.7a, tweede lid, onderdeel b, WHW dient in de algemene maatregel van bestuur eveneens te worden uitgewerkt op welke wijze van welke artikelen wordt afgeweken. Artikel 4 geeft hier uitvoering aan. Onderhavig besluit maakt het mogelijk dat ook aspirant-studenten die niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, worden toegelaten tot een opleiding tot leraar basisonderwijs. Deze studenten hoeven pas aan het einde van het eerste jaar van inschrijving aan deze eisen te voldoen. Zodoende wordt afgeweken van artikel 7.25a, tweede lid van de WHW, waarin is verankerd dat een aspirant-student vóór de inschrijving bij een opleiding tot leraar basisonderwijs aan deze eisen dient te voldoen. Ook wordt hiermee afgeweken van artikel 7.37, eerste lid van de WHW. Aspirant-studenten moeten voor de inschrijving wel voldoen aan de overige in titel 2 van hoofdstuk 7 van de WHW gestelde eisen. Overigens kan een student zich slechts eenmaal met toepassing van dit besluit voor een opleiding tot leraar basisonderwijs inschrijven. Dit komt tot uitdrukking in de laatste zinsnede van artikel 4.



Artikel 5. Duur van het experiment

Met artikel 5 wordt uitvoering gegeven aan artikel 1.7a, tweede lid, onderdeel c, WHW. Hierin is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald wat de duur van het experiment is. De duur van het experiment is op grond van artikel 5 van onderhavig besluit drie jaar. Er zal gedurende de studiejaren 2022–2023, 2023–2024 en 2024–2025 worden geëxperimenteerd met het laten van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.

Artikel 6. Deelname aan het experiment

Op grond van het eerste lid van artikel 6 staat deelname open voor alle instellingen voor hoger onderwijs die een opleiding tot leraar basisonderwijs verzorgen. Zoals in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de toelichting uiteengezet, zullen in de praktijk universiteiten geen deel uitmaken van het experiment. Aan deelname aan het experiment is geen aanvraagprocedure verbonden. Een melding aan de minister is toereikend. De melding dient op grond van het tweede lid een aantal elementen te bevatten, zoals de naam van de opleiding, de instelling die de opleiding verzorgt en een deugdelijke omschrijving van de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan het experiment, waaronder in ieder geval het minimaal aantal malen dat en de perioden waarin de student de mogelijkheid wordt geboden aan te tonen dat hij aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet. Het is hierbij voldoende als instellingen een globaal beeld schetsen, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan of er voor 1 februari wordt getoetst en of en in welk tijdvak een eventuele tweede toets plaatsvindt. Ook dient een instelling voor hoger onderwijs die wil deelnemen aan het experiment een verklaring te overleggen waaruit blijkt dat de medezeggenschap is betrokken, indien een dergelijk orgaan aanwezig is.

Artikel 7. Verplichtingen van het instellingsbestuur ten aanzien van de student

Artikel 7 van het onderhavige besluit bevat de aan het experiment verbonden verplichtingen voor het instellingsbestuur van een aan het experiment deelnemende instelling ten aanzien van de student.

Op grond het eerste lid moet het instellingsbestuur tijdig informatie aan aspirant-studenten verstrekken over de invulling van het experiment, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onderdeel c, en de deelname hieraan. Voor aanvang van de opleiding moet voor een student dus in ieder geval helder zijn hoeveel mogelijkheden hij ten minste krijgt om aan de tonen dat hij aan de gestelde eisen voldoet en in welke perioden hij dit kan aantonen. Studenten worden hierdoor in staat gesteld om een weloverwogen keuze te maken om zich al dan niet voor een bepaalde opleiding in te schrijven. Ook worden studenten op deze manier alert gemaakt op de risico's die deelname aan het experiment met zich meebrengt.

Het tweede lid bevat de verplichting om ook voor de inschrijving voor een opleiding tot leraar basisonderwijs te toetsen of aspirant-studenten voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen, door middel van het afnemen van een toets als bedoeld in artikel 7.25b, tweede lid, WHW. Dit vanwege het belang dat de student heeft om zo snel mogelijk te weten of hij aan de gestelde eisen voldoet. Indien uit de toets volgt dat een aspirant-student niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, informeert het instellingsbestuur de aspirant-student voor aanvang van de opleiding over de tijdens het eerste jaar van inschrijving weg te werken deficiënties (derde lid). Met deze informatieplicht wordt bewerkstelligd dat een aspirant-student die niet aan de gestelde eisen voldoet, weet waaraan hij begint en bewust wordt gemaakt van de risico's die zijn verbonden aan de inschrijving voor de opleiding, terwijl hij (nog) niet aan de gestelde eisen voldoet. Indien de aspirant-student desondanks besluit om zich in te schrijven voor de opleiding, toetst het instellingsbestuur uiterlijk aan het einde van het eerste jaar van inschrijving of de student inmiddels wel aan deze eisen voldoet. Het is voor de student van belang dat de instelling zich houdt aan de informatie die de instelling heeft gemeld aan de minister en die het heeft verstrekt aan aspirant-studenten over het aantal toetsen en de perioden waarin deze plaatsvinden. Om deze reden bepaalt het vierde lid dat een aan het experiment deelnemende instelling conform het aan de student gecommuniceerde moet handelen.

Artikel 8. Verplichtingen van het instellingsbestuur bij niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen

Indien blijkt dat de student aan het einde van het eerste jaar van inschrijving niet aan de gestelde eisen voldoet, dient het instellingsbestuur de student uit te schrijven voor de opleiding. Het tweede lid van artikel 8 bevat een hardheidsclausule. Indien uitschrijving leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan het instellingsbestuur afzien van uitschrijving. Ook kan de student zich dan, in afwijking van artikel 4, nogmaals inschrijven voor de desbetreffende opleiding met toepassing van dit



besluit. De student krijgt vervolgens nog zes maanden om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.

Indien een student op grond van het eerste of tweede lid is uitgeschreven voor een opleiding tot leraar basisonderwijs, kan de student zich niet inschrijven voor de postpropedeutische fase van de opleiding. Deze bepaling is opgenomen omdat artikel 7.25a, tweede lid, WHW, stelt dat een *aspirant-student* voor inschrijving bij een pabo moet aantonen aan de gestelde eisen te voldoen. Een strikte lezing brengt met zich mee dat de gestelde eisen dan ook enkel gelden voor aspirant-studenten die zich voor het eerst voor de pabo inschrijven. Overigens is het ook mogelijk dat een student die wél aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, niet kan doorstromen naar het tweede jaar van de opleiding. Dit besluit laat de bevoegdheid om een negatief bindend studieadvies te geven op grond van artikel 7.8b WHW namelijk onverlet.

Artikel 9. Andere verplichtingen van het instellingsbestuur

Artikel 9 bevat een aantal aanvullende verplichtingen voor het instellingsbestuur van een deelnemende instelling.

Onderdeel a

Het instellingsbestuur van een deelnemende instelling dient eveneens na afloop van ieder studiejaar een verslag uit te brengen aan de minister, waarin in ieder geval wordt ingegaan op het effect dat het experiment heeft op de in-, door- en uitstroomcijfers in het eerste studiejaar, de studievoortgang en belasting van studenten en de belasting van instellingen. De op basis van het verslag verkregen informatie kan worden gebruikt voor de op grond van artikel 11 uit te voeren evaluatie.

Onderdeel b

Het instellingsbestuur dient desgevraagd nadere informatie aan Onze Minister te verstrekken in verband met de evaluatie van het experiment.

Artikel 10. Tussentijdse beëindiging deelname experiment

In artikel 10 is aangegeven dat de minister een experiment bij een individuele instelling kan beëindigen, indien deze instelling zich niet houdt aan de voorschriften van het onderhavige besluit (eerste lid). Dit artikel bevat ook de mogelijkheid voor een aan het experiment deelnemende instelling om het experiment te beëindigen (tweede lid). Beëindiging op grond van het eerste en tweede lid is enkel mogelijk met ingang van het volgende studiejaar. Op deze wijze worden studenten die zich met toepassing van onderhavige besluit voor de pabo hebben ingeschreven beschermd en worden zij niet gedurende één studiejaar met uiteenlopende regels geconfronteerd.

Artikel 11. Evaluatie experiment

Op grond van artikel 1.7a, vijfde lid, WHW zendt de minister drie maanden voor het einde van de werkingsduur van onderhavig besluit aan het parlement een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, evenals een standpunt over de wettelijke verankering van het experiment. Volgens het tweede lid van dit artikel moet bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval worden bepaald op welke wijze en aan de hand van welke criteria de met het experiment beoogde effecten worden geëvalueerd. Artikel 11 geeft hier uitvoering aan. Op grond van deze bepaling dient bij het evalueren van het experiment in ieder geval onderzoek te worden gedaan naar het effect van de inschrijving van aspirant-studenten op grond van onderhavig besluit op: 1) de in-, door- en uitstroomcijfers in het eerste studiejaar van de opleiding; 2) de studievoortgang en belasting van studenten; en 3) de belasting van instellingen. In paragraaf 3.5 van het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de evaluatie van het experiment en de hierbij te hanteren evaluatiecriteria. Bij de evaluatie worden op grond van het tweede lid van artikel 11 de opvattingen van de relevante belangenorganisaties¹⁶, studenten en het onderwijzend personeel betrokken.

Artikel 12. Overgangsrecht experiment

In artikel 12 is bepaald dat indien het experiment is beëindigd of de deelname aan het experiment van een instelling is beëindigd op grond van artikel 10, het besluit van toepassing blijft op studenten die zich voor het studiejaar met ingang waarvan het experiment wordt beëindigd hebben ingeschreven. Deze bepaling is opgenomen met het oog op de 1 februari-instroom. Ook blijven de bepalingen over

¹⁶ Het betreft in ieder geval de VH, LOBO, NRTO, JOB, LAKS, ISO en de LSvB.



onder andere de uitschrijving van studenten van toepassing ten aanzien van een instelling die in het studiejaar dat voorafgaat aan het studiejaar met ingang waarvan de deelname is beëindigd, deelnam aan het experiment.

Artikel 13. Inwerkingtreding en horizonbepaling

Het onderhavige besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Hiermee wordt afgeweken van het beleid inzake vaste verandermomenten. Hiervoor is gekozen omdat een spoedige inwerkingtreding noodzakelijk is gelet op het belang van zowel studenten als de deelnemende instellingen. Het is belangrijk dat studenten zich zo vroeg mogelijk voordat zij zich definitief voor een opleiding tot leraar basisonderwijs inschrijven, kunnen vergewissen van de aan het experiment verbonden risico's. Deelnemende instellingen zullen zo snel mogelijk zekerheid moeten krijgen over de deelname aan het experiment, zodat zij hun opleiding hierop in kunnen richten en het extra toetsingsmoment kunnen voorbereiden. Het besluit vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,