

> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
t.a.v. [REDACTED]  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

Contact  
[REDACTED]

Uw brief van  
24 november 2021

Uw kenmerk  
[REDACTED]

Onze referentie  
[REDACTED]

Datum 15 februari 2022  
Betreft Uitvoeringstoets Wetsvoorstel educatieve module

Geachte [REDACTED],

In uw brief van 24 november 2021 (nr. 30414792) heeft u DUO gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op het Wetsvoorstel educatieve module. In dit wetsvoorstel worden de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet voortgezet onderwijs 2020 aangepast in verband met de verankering van het experiment educatieve module en enkele andere wijzigingen op het gebied van de lerarenopleidingen.

### **Conclusie**

DUO acht de wijziging van de regeling uitvoerbaar.

### **Inhoud**

In het wetsvoorstel worden onderstaande onderwerpen uitgewerkt:

- Studenten die al een bachelor hebben afgerond, hebben recht op een extra jaar studiefinanciering als zij de tweedegraads lerarenopleiding gaan doen, tenzij de afgeronde bachelor behoort tot de CROHO-sector onderwijs.
- De verwantschapstabel die dit extra jaar studiefinanciering regelt, wordt afgeschaft.
- Universiteiten krijgen de mogelijkheid om via een verklaring een tweede bekwaamheid voor een schoolvak vast te leggen in de specifieke situatie waarin dat nu niet kan via een mastergetuigschrift, omdat de student niet twee keer eenzelfde getuigschrift kan krijgen. Deze verklaring wordt vooralsnog niet opgenomen in de centrale registers.

### **Impact Registers**

Uit het wetsvoorstel volgt dat degene die een educatieve module wil volgen, zich inschrijft voor een wo-bacheloropleiding, waarbij als vooropleidingseis geldt dat diegene al in het bezit is van een wo-bachelorgraad. Aanname van DUO is dat in de registraties van DUO niet inzichtelijk hoeft te worden gemaakt dat het hier een inschrijving voor een educatieve module betreft. DUO ziet in het Register Onderwijs Deelnemers (ROD) alleen een inschrijving voor een wo-bacheloropleiding en deze inschrijving zal het reguliere proces voor de bepaling de indicatie van het soort collegegeld doorlopen. DUO geeft volgens de reguliere systematiek een indicatie voor de soort collegegeld af.

Instellingen houden zelf bij dat het een inschrijving voor een educatieve module betreft en dat er dan geen collegegeld is verschuldigd en zij brengen

deze studenten de vergoeding zoals omschreven in art. 7.49a WHW in rekening.

Ter overweging geef ik mee of u het zinvol acht om te onderzoeken of de inschrijvingen voor een educatieve module herkenbaar zouden moeten worden gemaakt in de HO-keten.

Zo is sinds 1 oktober 2019 (studiejaar 2020/2021) in de HO-keten inzichtelijk gemaakt dat een wo-student deelneemt aan een schakeltraject aan de hand van opleidingsfase 's', dit met het oog op beleidsinformatie en het 'schoonhouden' van de administraties van de instellingen. De student staat in ROD ingeschreven voor een wo-bacheloropleiding met opleidingsfase 's' waarmee inzichtelijk is dat er een schakeltraject wordt gevolgd. Technisch gezien vindt de inrichting van het schakeltraject plaats binnen Studielink en wordt het schakeltraject als alternatieve opleidingsvariant onder een reguliere bacheloropleiding geregistreerd met daaraan gekoppeld de opleidingsfase 's'. Een dergelijke werkwijze zou ook gehanteerd kunnen worden voor de inschrijvingen voor een educatieve module.

Mocht er op dit punt behoefte zijn aan nader onderzoek dan verneemt DUO dat graag zodat afspraken kunnen worden gemaakt over het opstarten van een analyse naar de uitvoerbaarheid in de keten.

Het afschaffen van de verwantschapstabel heeft geen impact voor DUO omdat sinds september 2020 deze taak is overgedragen aan de VSNU.

### **Impact bekostiging**

Tijdens het experiment heeft DUO jaarlijks een opvraging bij de deelnemende universiteiten gedaan. De instellingen konden de deelnemende studenten opgeven en DUO deed een controle op de voorwaarden waarna de aantallen ten behoeve van de vergoeding in de rijksbijdrage werden doorgegeven aan de beleidsdirectie. Het experiment loopt tot 01-07-2022.

Vanaf 1 september 2023 (de beoogde ingangsdatum van de wet) is er geen aparte financiering meer en is er ook geen uitvraag meer nodig. Tot de datum invoering geldt het experiment met de in het experiment geldende voorwaarden, dat hiervoor wordt verlengd met een apart wijzigingsbesluit. Dit betekent dat DUO nog maximaal 2 keer een uitvraag moet doen bij de deelnemende instellingen.

### **Impact studiefinanciering**

Hoewel al is aangegeven dat het wetsvoorstel voor DUO uitvoerbaar is, geef ik hierbij aan dat er met betrekking tot de educatieve module contact is geweest met uw medewerkers. Het feit dat de educatieve module een deel van een opleiding betreft van 30 ECTS staat op gespannen voet met de voorwaarde in de Wet studiefinanciering 2000 dat de duur van de gevolgde opleiding ten minste een jaar dient te zijn. Door de student in te schrijven op de wo-bachelor wordt dit opgelost. De aanvragen voor studiefinanciering kunnen hierdoor in het bestaande proces worden afgehandeld.

Door de student in te schrijven op een wo-bachelor is het echter voor DUO niet inzichtelijk dat de student een educatieve module volgt. Dit zorgt voor een risico rondom de berekening en het uitbetalen van zowel het collegegeldkrediet als het levenlanglerenkrediet. Bij het levenlanglerenkrediet en het collegegeldkrediet moet het door de student te betalen bedrag aan collegegeld gedeeld te worden door 12 en maandelijks worden uitgekeerd. Als de student slechts 6 maanden voor de educatieve module staat ingeschreven, zal dit in de praktijk leiden tot het uitbetalen van te weinig levenlanglerenkrediet en collegegeldkrediet. Dit risico is met uw medewerkers besproken en afgesproken is dat DUO door het toepassen van de hardheidsclausule dit risico zal pogen weg te nemen.

Het afschaffen van de verwantschapstabel bij het volgen van een kopopleiding van een tweedegraads lerarenopleiding in het hbo voor studenten die al een vakinhoudelijke ho-opleiding hebben afgerond, zal naar schatting een toename in het aantal aanvragen betekenen van ongeveer honderd extra aanvragen per jaar voor een extra jaar studiefinanciering als gevolg van het volgen van een hbo-lerarenopleiding. De implementatie van de aanpassingen voor deze wijziging zal uiterlijk in maart 2023 moeten plaatsvinden opdat aanvragen voor studiejaar 2023/2024 kunnen worden verwerkt.

### **Impact Lerarenbeurs**

DUO gaat ervan uit dat de Lerarenbeurs niet aangevraagd kan worden voor het volgen van een educatieve module. Wanneer besloten wordt dat deze mogelijkheid er wel moet zijn, dan zal hiervoor te zijner tijd de impact moeten worden bepaald.

### **Reactie Inspectie van het Onderwijs en Accountantsdienst Rijk**

In het kader van het geïntegreerde toezicht is deze uitvoeringstoets ook uitgezet bij de Inspectie en de ADR. De reactie van de Inspectie is bijgevoegd bij deze toets. De ADR heeft geen reactie gegeven.

### **Consequenties voor DUO**

DUO verwerkt de inschrijvingen voor de educatieve module en de bepalen van de indicatie collegegeld in de bestaande processen zoals hiervoor beschreven. Wanneer er behoefte is aan nader onderzoek voor herkenbaarheid van de inschrijvingen voor een educatieve module dan verneemt DUO dat graag zodat hiervoor afspraken kunnen worden gemaakt over het opstarten van een analyse in de keten.

Het afschaffen van de verwantschapstabel voor het volgen van een kopopleiding van een tweedegraads lerarenopleiding in het hbo voor studenten die al een vakinhoudelijke ho-opleiding hebben afgerond, zal naar schatting een toename van ongeveer honderd extra aanvragen per jaar voor een extra jaar studiefinanciering betekenen voor het volgen van een hbo-lerarenopleiding. De implementatie van de aanpassingen voor deze wijziging zal uiterlijk in maart 2023 moeten plaatsvinden om aanvragen voor studiejaar 2023/2024 te kunnen verwerken

### **Kosten**

#### Incidentele uitvoeringskosten directie Onderwijsvolgers

De incidentele kosten van de aanpassingen in dit wetsvoorstel betreffen circa 100 uur. Deze kosten kunnen worden gefinancierd vanuit de stelpost kleine uitvoeringstoetsen en analyse studiefinanciering.

#### Structurele uitvoeringskosten directie Onderwijsvolgers

DUO verwacht dat voor een toename van een honderdtal aanvragen voor een extra jaar reguliere studiefinanciering geen significante lijninzet noodzakelijk zal zijn. Als dit wel het geval zou worden, behoudt DUO zich het recht voor om hier later op terug te komen.

**Managementafspraken & opdrachtverlening**

Na akkoord stelt DUO voor de opdracht te koppelen aan het urenkader van de Stelpost kleine UT's en analyse studiefinanciering.

Met vriendelijke groet,

[Redacted signature block]

## **Reactie Inspectie voor het Onderwijs**

### **Ten aanzien van nalevingsaspecten**

- Wij zien een probleem in de verwijzing naar de bekwaamheidseisen. Er bestaat een set van bekwaamheidseisen voor vmbo, onderbouw voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, maar die zijn niet helemaal van toepassing. De betreffende afgestudeerde is alleen bevoegd voor een deel hiervan, namelijk alleen mavo en onderbouw havo/vwo. Maar het is dan niet duidelijk waar deze leraren dan aan moeten voldoen. Dat is nergens gespecificeerd. De examencommissie die de verklaring moet uitreiken dat de afgestudeerde hieraan voldoet, kan wel vaststellen dat de afgestudeerde geslaagd is voor de vakken, maar NIET of de betreffende afgestudeerde voldoet aan de juiste set bekwaamheidseisen, want deze heeft geen handvatten.
- Hetzelfde geldt voor de NVAO; die kan niet zonder dergelijke handvatten vaststellen of de betreffende afgestudeerde kan gaan lesgeven in vmbo-tol en onderbouw havo/vwo, omdat niet duidelijk is aan welke eisen deze persoon moet voldoen.
- Bovendien kijken visitatiepanels van de NVAO gewoonlijk niet naar de minor, want die is binnen de systematiek van HO gewoonlijk vrij in te vullen.
- Als deze leraren WEL volledig moeten voldoen aan de bekwaamheidseisen, dan is 30EC niet voldoende.
- “De verwantschapstabel educatieve minor wordt afgeschaft. De eisen aan de vakinhoudelijke bekwaamheid voor de minor en module blijven gelijk, maar het voldoen aan die eisen vloeit niet meer voort uit de regelgeving, maar uit de toetsing en vastlegging van die bekwaamheid door de universiteit. Deze systematiek wordt al gebruikt voor de eenjarige eerstegraads lerarenopleidingen.” Maar hier ligt wel een probleem. Het is namelijk niet duidelijk wie dit precies vastlegt. En wie dit toetst. Er zijn nu ‘afspraken’ dat de lerarenopleidingen de educatieve minor uitvoeren, maar dat gebeurt niet overal zo. Maar wie gaat nu bepalen welke vakbekwaamheid er op de ‘verklaring’ vermeld wordt? Wettelijk gezien gaat alleen de vak bachelor hierover, maar die heeft meestal geen eigen expertise van het vak leraarschap, en ook niet van de wettelijke vastgelegde bekwaamheidseisen. Deze onduidelijk creëert risico’s voor de kwaliteit ervan. Wij vinden dit een zeer ongewenst gat in de wet.
- Deze wet kan fraude uitlokken: commerciële organisaties zullen proberen met bekwaamheidsverklaringen te komen. De wet moet helemaal dichtgetimmerd zijn en wij moeten daarop toezicht kunnen houden. De inspectie houdt toezicht op grond van signalen. Een en ander wordt dan aan de wet getoetst en die moet dan helder zijn. Deze wet bevat echter onduidelijkheden ten aanzien van de bekwaamheidseisen en de vaststelling wie welke bevoegdheid heeft.

### **Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten**

- Onduidelijk is wie de ‘verklaring’ uitreikt, en wie vaststelt voor welk vak de betreffende afstudeerder bevoegd is. Deze onduidelijkheid creëert een risico voor de kwaliteit van deze verklaring en de daaraan verbonden bevoegdheid en daarmee voor de kwaliteit van de leraar.
- De afwezigheid van criteria wanneer iemand beperkt bevoegd is voor alleen onderbouw havo/vwo en mavo/vmbo tl, creëert een risico voor de kwaliteit van deze verklaring en de daaraan verbonden bevoegdheid en daarmee voor de kwaliteit van de leraar.
- Toezicht houden op een losstaande module wordt lastig. Voor de inspectie alleen als er signalen zijn dat er niet aan wetgeving wordt voldaan. Dan is het wel belangrijk dat de module ook door de NVAO is

onderzocht en daarnaast dat er bekwaamheidseisen zijn waar de inspectie het onderwijs aan kan toetsen.

- Daarnaast is er kans dat rpho's hier op gaan duiken. Officieel moeten zij de bachelor in het geheel aanbieden, maar als zij alleen maar studenten met al een diploma aannemen, voor dat deel vrijstelling verlenen en dan vervolgens alleen de educatieve minor aanbieden is er kans dat de kwaliteit van het onderwijs van minder niveau is.

#### **Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten specifiek m.b.t. capaciteit**

- x

#### **Ten aanzien van rechtmatigheidsaspecten**

Het is een vreemde constructie. Studenten moeten zich inschrijven in een bachelor om de educatieve minor te volgen, maar krijgen vervolgens vrijstelling als ze al een diploma van de bachelor hebben. Dan lijkt deze minor toch meer op een losstaande module en dit is een vreemde eend in de bijt van het stelsel zoals dat is opgetuigd in de WHW. Er bestaat een aantal vormen onderwijs in de WHW, beschreven in art 7.3 van de WHW. Het lijkt nu op een post-initiële bachelor, maar die vorm bestaat nog niet. Daarnaast zijn losstaande modules niet mogelijk in het bekostigd onderwijs. Dit vereist dan aanpassing van art 7.3, of 7.3a of 7.3 b.

Onderstaand is zoals het nu is ingeregeld, deze educatieve minor vindt daarin geen grondslag.

Volgens de begripsbepaling in art 1.1 WHW is initieel onderwijs 'hoger onderwijs als bedoeld in artikel 7.3a'. 7.3a heet 'Associate degree-, bachelor- en masteropleidingen'. In het artikel wordt onderscheiden naar wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs. Verder wordt bij masteropleidingen toegevoegd dat deze volgen op de bacheloropleidingen.

Art. 7.3b heet Postinitiële masteropleidingen:

"Naast de opleidingen, bedoeld in artikel 7.3a, worden binnen het hoger onderwijs onderscheiden:

- a. Postinitiële masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, en
- b. Postinitiële masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs."

De term postinitieel onderwijs komt niet voor in de lijst begripsbepalingen in art. 1.1. Een nadere duiding van initiële en postinitiële opleidingen is te vinden in de memorie van toelichting bij de invoering van het bachelor-masterstelsel (2001):

- Met initieel onderwijs wordt in dit wetsvoorstel onderwijs bedoeld dat gericht is op het toerusten voor het betreden van de arbeidsmarkt.
- Alle overige masteropleidingen zijn postinitiële opleidingen. Postinitiële opleidingen bouwen voort op een reeds behaalde initiële kwalificatie. Ze zijn gericht op studenten die werkzaam zijn of werkzaam zijn geweest op de arbeidsmarkt.
- Bij de postinitiële opleidingen reikt de verantwoordelijkheid van de overheid minder ver dan bij de initiële opleidingen. Specifieke verantwoordelijkheid heeft de overheid hier alleen voor de transparantie van het aanbod, zodat niveau en kwaliteit van deze opleidingen helder zijn."
- In het wetsvoorstel zijn geen voorschriften opgenomen voor de inrichting van postinitiële opleidingen anders dan met betrekking tot accreditatie, kwaliteitszorg en het verlenen van graden.
- Bovendien verschaft de overheid geen bekostiging of reguliere studiefinanciering.

- De aanduiding initieel of postinitieel is een kenmerk van de opleiding (...). De aanduiding initieel of post-initieel heeft geen betrekking op het individu dat het onderwijs volgt.

#### **Eventueel overig commentaar**

- Het is echt de vraag of een module van 30 EC (een half jaar) voldoende is om iemand op te leiden voor de bekwaamheidseisen, zodat hij of zij als leraar aan de slag kan in het voortgezet onderwijs. Wij vinden van niet. Dat moet echter de NVAO beoordelen, ware het niet dat zij dat niet kan vaststellen, omdat niet gespecificeerd is waaraan deze personen moeten voldoen (zie hierboven)
- Andere problemen dan hierboven die we signaleerden in ons rapport *Routes naar het leraarschap* worden met deze wet niet opgelost:
  - De educatieve minor kan onder de radar blijven van het visitatiepanel dat de opleiding accrediteert, zeker gezien de gewoonte binnen opleidingen om ruimte te laten een minor vrij in te richten. Visitatieteam focust gewoonlijk niet op dergelijke minoren.
  - De educatieve minor is onderdeel van opleidingen die geen lerarenopleidingen zijn. Dat betekent dat – volgens de wet – een opleiding die geen verstand heeft van het opleiden voor de bevoegdheid uitreikt. In de praktijk laten ze het onderwijs van de minor uitvoeren door een lerarenopleiding van dezelfde instelling, maar dat is geen wettelijke vereiste en dat gebeurt ook niet altijd (bijvoorbeeld de open universiteit). Ook het visitatiepanel die de opleiding beoordeelt ihkv de accreditatie heeft gewoonlijk geen kennis van lesgeven voor het voortgezet onderwijs en van de bekwaamheidseisen. Die kan dan niet beoordelen of de minor aan de maat is en leraren goed voorbereid voor de klas komen te staan. Dat geldt ook voor de examencommissie die de verklaring verstrekt. Wij vinden dit een merkwaardige manier van inregelen en bovendien ongewenst.
  - Bovenstaande punten leiden er toe dat in de praktijk de kwaliteit van de educatieve minor niet beoordeeld wordt en dus niet geborgd is. Zeker gezien de twijfels die al over de kwaliteit van deze route bestaan is dit een zeer kwalijke zaak. Nu zijn er afspraken dat de educatieve minor beoordeeld wordt tijdens de accreditatie van de lerarenopleiding, maar ook dat is geen wettelijk vereiste en bovendien wordt het niet altijd uitgevoerd door een lero. Hiervoor moeten wettelijke voorschriften komen.
  - Er wordt weer een papiertje toegevoegd, naast de variëteit van papiertjes, op grond waarvan leraren kunnen worden aangesteld. Dat is fraudegevoelig. De waarde van zo'n papiertje zal onder druk kunnen komen te staan, zeker als duidelijk wordt dat onduidelijk wordt aan welke eisen de afgestudeerde eigenlijk voldoet. Het is daarmee weinig duurzaam.