

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H. Dijkgraaf
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie [REDACTED]

Uw referentie

Datum 13 januari 2022
Betreft Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs

Geachte heer Dijkgraaf,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toetst voorgenomen wetgeving op de gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals. Op 14 december 2021 heeft het college van uw ambtsvoorganger het *Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs* ontvangen voor toetsing. De internetconsultatie is gehouden van 17 december 2021 tot 14 januari 2022. Het besluit betreft een experiment om meer mensen beter toegang te geven tot de opleiding tot leraar basisonderwijs (pabo). Het experiment loopt naar verwachting van 1 september 2022 tot 31 augustus 2025.

Sinds 2015 gelden voor aspirant-studenten afkomstig uit het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) die willen starten aan een opleiding tot leraar basisonderwijs (pabo), "bijzondere nadere vooropleidingseisen". Deze toelatingseisen zijn destijds ingevoerd om de overladenheid van het curriculum van de pabo tegen te gaan en ervoor te zorgen dat het kennisniveau van studenten op voldoende niveau is om de opleiding succesvol te doorlopen. Volgens de toelichting bij het voorliggende besluit lijken de nadere toelatingseisen een positief effect te hebben op de kwaliteit, het imago en de overladenheid van het onderwijsprogramma op de pabo. De keerzijde was echter dat de instroom van met name mbo'ers afnam. Het besluit regelt dat aspirant-studenten die nog niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen, gedurende het eerste jaar van inschrijving alsnog de mogelijkheid krijgen om aan de toelatingseisen te voldoen. Volgens de toelichting bij het besluit wordt het experiment ingesteld op verzoek van het Landelijk Overleg Lerarenopleidingen Basisonderwijs (LOBO) en de Vereniging Hogescholen (VH).

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Meer tijd voor aspirant-studenten om aan de toelatingseisen te voldoen

Volgens de toelichting bij het voorliggende besluit wordt voor het schooljaar 2025/2026 in het primair onderwijs een tekort van 1.439 fte aan leraren en directeuren verwacht. 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 wordt met name 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 voor inschrijving voor een pabo. Meer tijd voor aspirant-studenten om aan de eisen te voldoen moet voorkomen dat gemotiveerde aspirant-studenten niet aan een studie aan de pabo kunnen beginnen. Met het experiment wordt ook onderzocht welke effecten de inschrijving van aspirant-studenten die (nog) niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, heeft op de studievoortgang en belasting van die studenten en van de onderwijsinstellingen die aan het experiment deelnemen. De evaluatie van het experiment behelst daarom de onderstaande aspecten:

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

Het college acht nut en noodzaak van bovenstaande maatregelen voldoende onderbouwd.

Doorontwikkeling van de intake voor instroom in de lerarenopleidingen

Onder het experiment krijgen de toetsen 'voor de poort' een informerende functie ("formatieve toetsing"). Uit het Actieplan van het LOBO en de VH lijkt dat het streven is om helemaal af te zien van selectieve toetsing voor de poort, om verder in te zetten op formatieve toetsen en aan te sluiten bij de ontwikkeling van een intake-assessment.¹ Het experiment is te beschouwen als een tussenstap in de doorontwikkeling van de intake voor instroom in de lerarenopleidingen. Het is daarom raadzaam om bij de evaluatie van het experiment de gewenste doorontwikkeling van de intake te betrekken.

1.1 Het college adviseert bij de evaluatie van het experiment ook de gewenste doorontwikkeling van de intake voor instroom in de lerarenopleidingen te betrekken.

¹ Actieplan pabo's. Naar een toekomstbestendig en inclusiever toelatings- en toetsingsbeleid (concept 10 november 2021); Kamerbrief over versterken toegankelijkheid pabo | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

2. Minder belastende alternatieven

Het inschrijven van aspirant-studenten die (nog) niet aan de gestelde eisen voldoen, vereist een wetwijziging of een experimenteerregeling op grond waarvan tijdelijk van de huidige wet kan worden afgeweken. Er is niet direct gekozen voor een wetwijziging maar voor een experiment, omdat daarmee kan worden onderzocht in hoeverre met het afwijken van de wet het beoogde effect wordt bereikt. Op basis van de evaluatie kunnen nadere keuzen worden gemaakt voor een eventuele definitieve aanpassing van de regelgeving. Het college constateert dat een mogelijk minder belastend alternatief is overwogen, maar beargumenteerd niet is gekozen. Het heeft geen aanvullende opmerkingen over mogelijk minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Melding bij deelname aan het experiment

Hogescholen die aan het experiment willen meedoen, moeten dit voor 1 september 2022 bij de minister melden. Deze melding moet zijn voorzien van een "deugdelijke beschrijving" van de wijze waarop zij invulling geven aan het experiment. Ook moeten de onderwijsinstellingen een instemmingsverklaring van de medezeggenschapsraad overleggen. Niet duidelijk is wat de meerwaarde van de "deugdelijke beschrijving" en de instemmingsverklaring is. De beschrijving lijkt namelijk geen basis te bieden voor afwijzing van de betreffende hogeschool, gelet op het feit dat het niet om een aanvraag maar om alleen een "eenvoudige melding" gaat. De betrokkenheid van de medezeggenschapsraad zal veelal onderdeel uitmaken van de reguliere besluitvormingsprocedures binnen de betreffende hogescholen. Niet duidelijk is wat de toegevoegde waarde van een separate instemmingsverklaring dan nog is.

3.1 Het college adviseert om inhoudelijk de meerwaarde te onderbouwen van de verplichting om de melding vergezeld te doen gaan van de "deugdelijke beschrijving" en van de instemmingsverklaring.

Uit de toelichting blijkt verder niet aan welke eisen de beschrijving moet voldoen om "deugdelijk" te zijn. Daardoor is niet duidelijk aan welke eisen de deelnemers aan het experiment moeten voldoen en of deze voor hen werkbaar zijn. Als de meerwaarde van de "deugdelijke beschrijving" en de instemmingsverklaring inhoudelijk kan worden onderbouwd (zie adviespunt 3.1), is het advies om duidelijk te maken aan welke eisen de beschrijving moet voldoen om deugdelijk te zijn.

3.2 Het college adviseert te verduidelijken aan welke eisen de "deugdelijke beschrijving" moet voldoen.

Verder blijkt uit het Actieplan van het LOBO en de VH dat wat de toelatingseisen betreft gewerkt wordt aan de ontwikkeling van een "beperkt aantal varianten" aan de hand waarvan het niveau van een student na de poort adequaat wordt geborgd. Het college geeft in overweging om de mogelijkheid te bezien of bij de meldingen gebruik kan worden gemaakt van vooraf ontwikkelde (eenvoudige) formats die kunnen bijdragen aan het experiment en de evaluatie daarvan. Daarbij kan ook worden overwogen om de meldingen te laten plaatsvinden via het LOBO en de VH. Het hanteren van formats en een eenduidig kader kan bijdragen aan de uniformiteit van de aanpak en tegelijkertijd ook ervoor zorgen dat de experimenten voldoende van elkaar verschillen (pluriformiteit).

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het besluit biedt inzicht in de gevolgen voor de regeldruk. De verwachting is dat circa 41 opleidingen aan het experiment deelnemen. De totale regeldrukkosten zijn geraamd op € 180.400,- per jaar voor alle opleidingen. Het college constateert dat de raming van de nalevingskosten naar verwachting te laag is. De berekening van deze kosten gaat uit van 48 uur per opleiding per jaar. Dit lijkt niet realistisch, gelet op het feit dat binnen deze 48 uur (1) de informatievoorziening aan aspirant-studenten moet plaatsvinden, (2) in het eerste jaar van inschrijving moet worden getoetst of de aspirant-studenten aan de gestelde eisen voldoen, en (3) herkansingen moeten worden aangeboden. Verder zijn de administratieve lasten nog niet volledig in beeld gebracht. Met name ontbreken die regeldrukgevolgen voor studenten, die voortvloeien uit hun betrokkenheid bij de evaluatie. Ook de mogelijke gevolgen voor de bekostiging en het (specifieke) toezicht ontbreken. Hetzelfde geldt voor de regeldrukgevolgen voor de niet-bekostigde instellingen.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel, conform de Rijksbreed geldende systematiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

[Redacted signature]

[Redacted signature]