

No.W05.22.0038/I

's-Gravenhage, 20 april 2022

Bij Kabinetsmissive van 3 maart 2022, no.2022000520, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet voortgezet onderwijs 2020 houdende de verankering van het experiment educatieve module en enkele andere aangelegen wijzigingen op het gebied van de lerarenopleiding, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel verankert het experiment educatieve module. Op enkele punten gaat de wettelijke verankering gepaard met wijzigingen ten opzichte van het experiment. Zo vloeit daaruit voort dat de Regeling verwantschapstabel educatieve minor vervalt. Daarnaast voorziet het voorstel in een extra jaar prestatiebeurs voor elke gediplomeerde van een vakgerichte bacheloropleiding die een hbo-lerarenopleiding wil volgen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het waarborgen van de vakdidactische en pedagogische bekwaamheid van leraren die gaan werken op basis van de beperkte tweedegraads bevoegdheid na het afronden van een educatieve module. Daarnaast benadrukt zij het belang van de vakinhoudelijke verwantschap van de vooropleiding met het vak/de vakken waarvoor de lesbevoegdheid wordt afgegeven. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud van het voorstel

Het voorstel beoogt het experiment educatieve module om te zetten in een structurele regeling. In 2016 is het experiment 'educatieve module' gestart (als onderdeel van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs), en in 2019 verlengd. Met dit experiment is het voor studenten mogelijk gemaakt om het programma van de educatieve minor ná een afgeronde bachelor te volgen.¹ De educatieve minor wordt tijdens een universitaire bacheloropleiding gevolgd; een educatieve module kan worden gevolgd na afronding van een universitaire bachelor- of masteropleiding. In de praktijk overlappen de minor en de module inhoudelijk met het eerste half jaar van de educatieve master.² Op basis van het succesvol afronden van de educatieve minor of module ontvangt de student een beperkte tweedegraads bevoegdheid,³ waarmee hij in een met zijn opleiding inhoudelijk overeenkomend vak les mag geven in het mavo en de eerste drie leerjaren van het havo en het vwo.⁴

Het voorstel bevat enkele afwijkingen ten opzichte van het experiment. In het experiment is het mogelijk om als student in te schrijven voor de educatieve module op

¹ Stb. 2016, 145; Stcr. 2019, 55676.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding'.

³ Hierna zal steeds gesproken worden over deze, tot het mavo en de onderbouw van het havo en vwo beperkte bevoegdheid.

⁴ Voorgesteld artikel 7.12, tweede lid, van de WVO 2020.

basis van een vakinhoudelijk verwante wetenschappelijke bachelor of master.⁵ Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om in te schrijven op basis van kennis, inzicht en vaardigheden “op het niveau van een wetenschappelijke bachelor”.⁶ De ministeriële Regeling verwantschapstabel educatieve minor komt in het voorstel te vervallen en wordt vervangen door een algemene eis van vakinhoudelijke verwantschap van de vooropleiding.⁷ Het zal aan de universiteit waar de educatieve minor of module is gevolgd overgelaten worden om te bepalen of aan deze eis is voldaan, op basis van afspraken tussen universiteiten onderling.

Ingevolge het experimentenbesluit was het mogelijk om zich als student specifiek in te schrijven voor een educatieve module. In de praktijk vragen instellingen echter vaak aan studenten om zich in te schrijven voor een complete bacheloropleiding, ook al is het oogmerk om slechts een educatieve module van een half jaar te volgen.⁸ Deze praktijk wordt in het wetsvoorstel vastgelegd.

Naast de structurele wettelijke verankering van het experiment voorziet het wetsvoorstel in een extra jaar prestatiebeurs voor elke gediplomeerde van een vakgerichte bacheloropleiding die een hbo-lerarenopleiding wil volgen.

2. Pedagogische en didactische bekwaamheid

Uit de evaluatie van het experiment educatieve module blijkt dat de doelstelling van het aantrekken van meer universitair opgeleide leraren is behaald, al is de toename beperkt.⁹ Gezien het probleem van het lerarentekort is het niettemin begrijpelijk dat de regering het experiment educatieve module wettelijk wil verankeren.

Tegelijkertijd blijken uit de evaluatie, de uitvoeringstoets en de consultatiereacties dat er zowel bij de Inspectie van het Onderwijs, bij een aantal lerarenopleidingen als bij middelbare scholen grote zorgen zijn over de pedagogische en didactische (start)bekwaamheid van leraren met een beperkte tweedegraads bevoegdheid op basis van de educatieve module.¹⁰

De toelichting gaat slechts summier in op deze zorgen over de kwaliteit van de leraren met een bevoegdheid op basis van de educatieve module.¹¹ Zo is het onduidelijk hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Onduidelijk is of op basis van de educatieve module kan worden voldaan aan de minimumvereisten van pedagogische en didactische bekwaamheid.

⁵ Artikel 27, eerste en tweede lid, van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs.

⁶ Voorgesteld artikel 7.24, vijfde lid, onder b, van de WHW.

⁷ Voorgesteld artikel 7.12, tweede lid, van de WVO 2020.

⁸ M. van der Pers, P. Runhaar & P. den Brok, Rapportage Evaluatie Educatieve Module, WUR & ICL: 2020, p. 34.

⁹ J. Lommertzen e.a., Evaluatie educatieve minor en module in het wo, ResearchNed: 2021; M. van der Pers, P. Runhaar & P. den Brok, Rapportage Evaluatie Educatieve Module, WUR & ICL: 2020.

¹⁰ J. Lommertzen e.a., Evaluatie educatieve minor en module in het wo, ResearchNed: 2021; M. van der Pers, P. Runhaar & P. den Brok, Rapportage Evaluatie Educatieve Module, WUR & ICL: 2020; Uitvoeringstoets Wetsvoorstel educatieve module, februari 2022.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2 ‘Internetconsultatie’ en paragraaf 6.3 ‘Uitvoeringstoetsen (DUO, Inspectie)’.

Volgens de opzet van het experiment educatieve module is het wenselijk dat men na het afronden van de educatieve module verder studeert. Uit de evaluatie blijkt dat leraren en middelbare scholen in de praktijk het belang inzien om na het afronden van de educatieve module hun bekwaamheid verder te bevorderen door praktijkervaring op te doen en door verder te studeren.¹² Om de doorstroom verder te bevorderen en tegemoet te komen aan de geuite bezwaren over de bekwaamheid zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een wettelijke limitering van de termijn van de beperkte tweedegraads bevoegdheid op basis waarvan leraren les kunnen geven die een educatieve module hebben afgerond.¹³ De toelichting gaat niet in op deze of andere mogelijkheden om de pedagogische en didactische bekwaamheid te waarborgen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Toelating

a. *Verwantschapstabel*

Het voorstel beoogt drempels weg te nemen om leraar te worden. Daartoe wordt het toegankelijker gemaakt om een educatieve minor of module te volgen ten opzichte van de huidige wetgeving en het experiment. Volgens de toelichting vormt de ministeriële 'Regeling verwantschapstabel educatieve minor' een dergelijke drempel die in het wetsvoorstel wordt afgeschaft.¹⁴ In de huidige situatie kan een leraar slechts bevoegd worden voor een vak in het voortgezet onderwijs op grond van het afronden van de educatieve minor of module in combinatie met een opleiding die inhoudelijk met dat vak overeenkomt op grond van die verwantschapstabel.¹⁵

In de Regeling verwantschapstabel educatieve minor is geregeld welke getuigschriften van bacheloropleidingen in combinatie met de educatieve minor de bevoegdheid verlenen tot het geven van bepaalde vakken in het voortgezet onderwijs. De universitaire lerarenopleidingen dragen de opleidingen voor die in de tabel worden opgenomen op grond van landelijke afspraken die zij hierover hebben gemaakt en die ze hebben afgestemd binnen de sector.¹⁶ In het experiment educatieve module geldt deze Regeling verwantschapstabel educatieve minor op gelijke wijze voor de educatieve module.¹⁷

Uit de evaluatie van het experiment educatieve module door de Wageningen Universiteit wordt afgeleid dat de verwantschapstabel belemmerend kan werken omdat opleidingen die nu vakinhoudelijk voldoende verwant zijn niet in de tabel zijn

¹² J. Lommertzen e.a., Evaluatie educatieve minor en module in het wo, ResearchNed: 2021, p. 19-20; M. van der Pers, P. Runhaar & P. den Brok, Rapportage Evaluatie Educatieve Module, WUR & ICL: 2020, p. 55-56.

¹³ Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32270, nr. 11.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 'Verwantschapstabel educatieve minor'.

¹⁵ Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om beperkt tweedegraads bevoegd te worden voor het vak aardrijkskunde op basis van een educatieve minor of module in combinatie met een bacheloropleiding Aarde en economie aan de VU of Future Planet Studies aan de UvA of andere in de tabel genoemde opleidingen.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 'Verwantschapstabel educatieve minor'.

¹⁷ Artikel 27, vijfde lid, van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs.

opgenomen.¹⁸ Volgens de toelichting heeft dit een belemmerende werking op de instroom omdat de verwantschapstabel bepalend is voor het toekennen van een bevoegdheid na afronding van de educatieve minor of module.¹⁹ Dit is aanleiding voor de regering om de Regeling verwantschapstabel educatieve minor uit de wet te schrappen, en te vervangen door de algemene eis van vakinhoudelijke verwantschap van de vooropleiding.

Volgens de toelichting wordt het met het wetsvoorstel exclusief aan de universiteiten overgelaten om te bepalen welke vooropleidingen leiden tot een bevoegdheid voor het geven van een bepaald vak in het voortgezet onderwijs. De toelichting trekt daarbij een parallel met reguliere bachelor- en masteropleidingen die leiden tot een onderwijsbevoegdheid. Net als voor de eisen voor toelating tot de educatieve master zullen de universiteiten onderling afspraken blijven maken over de toelatingseisen voor de educatieve minor of module. Die afspraken zullen openbaar worden gemaakt.²⁰

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat de vakinhoudelijke verwantschap van de (voor)opleiding voldoende is gewaarborgd, hetgeen ook als algemene eis voor het voortgezet onderwijs in het onderhavige wetsvoorstel is geformuleerd.²¹ Afgestudeerden met een educatieve minor of module worden juist gewaardeerd om hun vakinhoudelijke kennis.²² Bovendien blijkt uit de evaluatie van de educatieve minor en module door ResearchNed dat er geen grote behoefte is om de verwantschapstabel te herzien, en dat verruiming van de tabel ertoe zou kunnen leiden dat studenten zich ook nog vakinhoudelijk zouden moeten bijscholen.²³

De Regeling verwantschapstabel educatieve minor waarborgt vakinhoudelijke verwantschap, rechtszekerheid en duidelijkheid, maar biedt volgens de toelichting te weinig flexibiliteit. Uit de toelichting blijkt echter onvoldoende waarom en in hoeverre de verwantschapstabel belemmerend werkt, en waarom niet is gezocht naar mogelijkheden tot flexibilisering binnen de regeling. Daarbij zou afstemming moeten plaatsvinden met de wensen vanuit het voortgezet onderwijs.²⁴

Er moet duidelijkheid en rechtszekerheid bestaan bij zowel (aspirant-) studenten/leraren, lerarenopleidingen en middelbare scholen over welke vooropleidingen in combinatie met een educatieve minor of module tot een bevoegdheid kunnen leiden. De Examencommissie besluit na afronding van de opleiding of module tot het afgeven van een getuigschrift respectievelijk een verklaring die recht geeft op een lesbevoegdheid voor een of meerdere vakken.²⁵

¹⁸ M. van der Pers, P. Runhaar & P. den Brok, Rapportage Evaluatie Educatieve Module, WUR & ICL: 2020, p. 34, 71.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 'Verwantschapstabel educatieve minor'.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 'Verwantschapstabel educatieve minor'.

²¹ Voorgesteld artikel 7.12, tweede lid, van de WVO 2020.

²² J. Lommertzen e.a., Evaluatie educatieve minor en module in het wo, ResearchNed: 2021, p. 25-27; M. van der Pers, P. Runhaar & P. den Brok, Rapportage Evaluatie Educatieve Module, WUR & ICL: 2020, p. 52.

²³ J. Lommertzen e.a., Evaluatie educatieve minor en module in het wo, ResearchNed: 2021, p. 17-18, 36.

²⁴ J. Lommertzen e.a., Evaluatie educatieve minor en module in het wo, ResearchNed: 2021, p. 17-18; M. van der Pers, P. Runhaar & P. den Brok, Rapportage Evaluatie Educatieve Module, WUR & ICL: 2020, p. 56-57.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 'Verwantschapstabel educatieve minor'.

Het is evenwel van belang dat studenten voor aanvang van de minor of module weten of zij hiervoor in aanmerking komen op basis van hun vooropleiding. Middelbare scholen moeten kunnen uitgaan van landelijk vastgestelde normen over vakinhoudelijke verwantschap van (voor)opleidingen waar zij mee kunnen instemmen. Onduidelijk is waarom in het wetsvoorstel bij de vooropleidingseisen voor studenten om toegelaten te worden tot de educatieve module niets is bepaald over de eis van vakinhoudelijke verwantschap.

De Afdeling adviseert om nader toe te lichten op welke wijze de vakinhoudelijke verwantschap van de vooropleiding met het vak/de vakken waarvoor de lesbevoegdheid wordt afgegeven, wordt gewaarborgd en waarom de regeling verwantschapstabel wordt afgeschaft. Daarbij adviseert zij om het vereiste van vakinhoudelijke verwantschap onderdeel te maken van de toelatingseisen in de WHW om een educatieve module te kunnen volgen.

b. Kennis, inzicht en vaardigheden

Volgens het wetsvoorstel kan de inschrijving voor een educatieve module ook plaatsvinden op basis van kennis, inzicht en vaardigheden op het niveau van een wetenschappelijke bachelorgraad, al heeft men die graad niet.²⁶ Ook dit is een wijziging ten opzichte van het experiment, die niet gebaseerd is op de evaluatie. Dit element ontbrak daarnaast in de consultatieversie van het voorstel. De toelichting benoemt dat hiermee is geregeld dat buitenlandse diploma's van een gelijkwaardig niveau ook toelating kunnen verschaffen tot de educatieve module.²⁷ Tegelijkertijd geeft de toelichting aan dat ook beoogd wordt meer ruimte te bieden aan universiteiten om individuele kennis en vaardigheden te wegen bij de afgifte van een verklaring voor de lesbevoegdheid.²⁸

Daarom lijkt het voorgestelde artikel de ruimte te geven om de toelating te verruimen tot meer dan een diploma-eis. De toelichting maakt echter niet duidelijk op welke wijze de universiteiten invulling kunnen geven aan de mogelijkheid om te toetsen dat kennis, inzicht en vaardigheden van de student op het niveau van een bachelorgraad liggen. Het is niet helder op welke wijze de universiteiten de vakinhoudelijke kennis van afgestudeerden die een educatieve module hebben afgerond voldoende waarborgen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het afleggen van toelatingstesten aan de universiteit. Daarbij zouden ook afspraken gemaakt moeten worden tussen universiteiten over de inhoud van deze testen om verschillen in vooropleidingseisen te voorkomen. Op die manier kan tegemoet gekomen worden aan de eis die volgens het onderhavige voorstel voor het voortgezet onderwijs wordt vastgelegd dat een leraar les mag geven in een bepaald vak op basis van het succesvol afronden van een educatieve minor of module en een (voor)opleiding die inhoudelijk met het vak overeenkomt.²⁹

De Afdeling adviseert om, gelet op het voorgaande, de mogelijkheid om de toelating tot de educatieve module te baseren op kennis, inzicht en vaardigheden op het niveau van een wetenschappelijke bachelorgraad, zonder dat betrokkene een dergelijke of

²⁶ Voorgesteld artikel 7.24, vijfde lid, onder b, van de WHW.

²⁷ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting 'Artikel I, onderdeel C'.

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.1 'Probleem en doelstelling'.

²⁹ Voorgesteld artikel 7.12, tweede lid, van de WVO 2020.

equivalente graad heeft verworven, nader toe te lichten en te motiveren, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

4. Toepassing hardheidsclausule

Volgens de toelichting heeft DUO gewezen op een probleem in de uitvoering omdat de educatieve module gezien de omvang (30 studiepunten) in een half jaar kan worden afgerond.³⁰ Dit past niet in de bestaande systematiek van het levenlanglerenkrediet³¹ en het collegegeldkrediet,³² omdat bij de berekening en uitbetaling daarvan wordt uitgegaan van een verdeling over twaalf maanden.³³ Daarbij geeft de toelichting aan dat de verwachting is dat dit slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zal voorkomen. Daarbij zal DUO hieraan in individuele gevallen middels de toepassing van de hardheidsclausule op aanvraag tegemoetkomen.

De Afdeling neemt aan dat de toelichting doelt op de hardheidsclausule in artikel 11.5 van de Wet studiefinanciering 2000. Daarbij merkt zij op dat een hardheidsclausule is bedoeld voor situaties waarin de toepassing van een regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen.³⁴ Aangezien de regering reeds problemen voorziet met betrekking tot de berekening en uitbetaling van het levenlanglerenkrediet en het collegegeldkrediet is het aangewezen om deze problematiek binnen het voorstel op te lossen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 6.3 'Uitvoeringstoetsen (DUO, Inspectie)'.

³¹ Artikel 3.16b, eerste lid, van de WSF 2000: 'Het levenlanglerenkrediet is een lening die aan een student op aanvraag wordt toegekend.'

³² Artikel 3.16a, eerste lid, van de WSF 2000: 'Het collegegeldkrediet is een lening die aan de ho-student op aanvraag wordt toegekend.'

³³ Artikel 3.16a, tweede lid en artikel 3.16d van de WSF 2000.

³⁴ Aanwijzing voor de regelgeving 5.25.