

Internetconsultatie IAK

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

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 zijn neergelegd in artikel 7.25a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Mbo-studenten en havo-leerlingen die zich willen inschrijven voor een pabo, moeten vóór inschrijving aantonen aan deze eisen te voldoen. Dit doen zij door middel van het afleggen van één of meer toetsen. De eisen zijn gesteld om 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.

Drie jaar na invoering werden de toelatingseisen geëvalueerd. De toelatingseisen lijken een positief effect te hebben op de kwaliteit, het imago en de overladenheid van het programma van de pabo. De instroom onder vooral mbo'ers nam echter af met de invoering van de bijzondere nadere vooropleidingseisen. Ook kwam uit het onderzoek naar voren dat de invoering van de eisen een negatief effect lijkt te hebben op de instroom van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. Voor een deel van de aspirant-studenten betekenen de gestelde 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. Op dit moment wordt een kwart van de toelatingstoetsen niet gehaald. Ook zijn er waarschijnlijk aspirant-studenten die worden afgeschrikt door het feit dat zij een instroomtoets zullen moeten doen en zich hierdoor dus helemaal niet aanmelden voor de pabo.¹

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. Een van de voorstellen betreft het verzoek aan de minister een experiment te starten om studenten meer tijd te geven om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Hiermee wordt beoogd instroom in de lerarenopleidingen nog aantrekkelijker te maken en zodoende een bijdrage te leveren aan het oplossen van het lerarentekort. De minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd een dergelijke experimenteer-AMvB in procedure te brengen.²

2. Wie zijn betrokken?

- Ministerie van OCW (met inbegrip van Dienst Uitvoering Onderwijs);
- Onderwijsinstellingen (zowel bekostigde hbo-instellingen als niet-bekostigde instellingen);
- Sectorraden/vertegenwoordigers: Vereniging Hogescholen (VH), Lerarenopleidingen voor Beroepsonderwijs (LOBO), NRTO en de MBO-raad;
- Studentenorganisaties;

¹ 'Het effect van bijzondere nadere vooropleidingseisen op de pabo', CPB-notitie, december 2019, p. 11.

² Kamerstukken II 2020/21, 27 923, nr. 433 (Kamerbrief Versterken toegankelijkheid pabo d.d. 12 november 2021 met als bijlagen het Actieplan pabo en de aanbiedingsbrief van de Vereniging Hogescholen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

3. Wat is het probleem?

Het lerarentekort in het primair onderwijs is een urgent probleem. Met tal van maatregelen om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken, is in de afgelopen periode geïnvesteerd in de aanpak ervan. Toch voorspellen de arbeidsmarkttramingen nog altijd oplopende tekorten. Op dit moment wordt een kwart van de toelatingstoetsen voor de pabo niet gehaald. Het slagingspercentage voor de toetsen ligt voor mbo-studenten aanzienlijk lager dan voor leerlingen van het havo. Ook zijn er waarschijnlijk aspirant-studenten die worden afgeschrikt door het feit dat zij een instroomtoets zullen moeten doen en zich hierdoor dus helemaal niet aanmelden voor de pabo. 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.

4. Wat is het doel?

Met het experiment wordt beoogd te onderzoeken of het tot de opleiding toelaten van aspirant-studenten die niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen en het gedurende het eerste jaar van inschrijving voor de opleiding toetsen of zij aan deze eisen voldoen, leidt tot een verbetering van de toegankelijkheid van de opleidingen tot leraar basisonderwijs door de instroom in de lerarenopleidingen aantrekkelijker te maken. Eveneens wordt met het experiment beoogd te onderzoeken welk effect dit heeft op de studievoortgang en belasting van studenten en de belasting van de aan het experiment deelnemende instellingen (en daarmee de kwaliteit van het onderwijs).

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Artikel 7.25a, tweede lid, WHW bepaalt dat vóór inschrijving voor een pabo aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen moet worden voldaan. Het inschrijven van aspirant-studenten die niet aan de gestelde eisen voldoen, vereist een wetwijziging ofwel een experimenteerregeling op grond waarvan tijdelijk van artikel 7.25a, tweede lid, WHW kan worden afgeweken. Er is gekozen voor een experiment in plaats van een wetwijziging omdat zo kan worden onderzocht in hoeverre het beoogde effect (zie vraag 4) bereikt kan worden. Op basis van de evaluatie kunnen nadere keuzen worden gemaakt voor eventueel definitieve aanpassing van de regelgeving.

6. Wat is het beste instrument?

Een algemene maatregel van bestuur op grond van de experimenteerbepaling in de WHW. Dit instrument stelt de deelnemende instellingen in de gelegenheid om te onderzoeken of het bieden van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, de toegankelijkheid van de pabo's inderdaad kan verbeteren door de instroom aantrekkelijker te maken. Eveneens kan op deze wijze worden onderzocht welke eventuele negatieve effecten dit heeft, waarbij met name wordt gedacht aan het effect op de studievoortgang van studenten, de belasting van studenten en de belasting van deelnemende instellingen. Op basis van de evaluatie kunnen nadere keuzen worden gemaakt over een eventuele definitieve aanpassing van de regelgeving en de vormgeving hiervan.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De verwachting is dat de belangstelling onder havo-leerlingen en mbo-studenten zal toenemen en dat dit terug te zien zal zijn in de instroomcijfers en de diversiteit van de studentenpopulatie. Daarnaast is de verwachting dat het bieden van meer tijd aan aspirant-studenten om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen geen negatief effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Studenten moeten nog altijd voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen, zij het dat zij hier 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. Tot slot is de verwachting dat de lasten voor de aan het experiment deelnemende instellingen beperkt zullen zijn. Het experiment zal – met het oog op bovenstaande – tussentijds worden geëvalueerd.