Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 132 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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 februari 2023

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

Inhoudsopgave **blz.**

I. Algemeen 1
1. Inleiding 2
2. Hoofdlijnen van het voorstel 4
2.1 De educatieve module 4
2.1.1 Experiment en evaluatie 4
2.1.2 Voorstel educatieve module 10
2.2 Verwantschapstabel educatieve module 11
3. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen) 12
3.1 Gevolgen voor het doenvermogen 12
3.2 Gevolgen voor de vakinhoudelijke bekwaamheidseisen voor leraren 12
4. Uitvoering 13
4.1 Educatieve module 13
4.2 Verwantschapstabel 14
4.3 Verbreding recht op studiefinanciering hbo-lerarenopleidingen 14
5. Consultatie 15
5.1 Internetconsultatie 15
5.2 Uitvoeringstoetsen (DUO, Inspectie) 16
6. Overgangsrecht en beoogde inwerkingtreding 18
II. Artikelsgewijs 19

I. Algemeen

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een verslag uitgebracht over het bovengenoemde wetsvoorstel. De regering heeft vragen en opmerkingen ontvangen van de fracties van de VVD, D66, het CDA, de SP, PvdA, GroenLinks en de SGP. De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de

kst-36132-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen en zal daarop reageren in de hiernavolgende tekst. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het voortgezet onderwijs voor het jaar 2025 een onvervulde vraag wordt verwacht van rond de 2500 fte. Deze leden vragen wat het verwachte effect is van de wijziging van de hierboven genoemde wet op het lerarentekort in het voortgezet onderwijs, uitgedrukt in fte's. Wordt een verdere toename van het aantal studenten in de educatieve module verwacht, zo vragen zij.
De universiteiten hebben aan de regering aangegeven dat zij, mede door de extra mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt om individuele opleidingspaden te wegen bij de afgifte van een bevoegdheid, een toename van de instroom bij de educatieve module van tussen de 30 en 50% verwachten in de komende jaren. Dit is in het licht van het lerarentekort zeer wenselijk. Ook omdat relatief veel studenten in de educatieve module opgeleid worden voor de zogenaamde tekortvakken.
Helaas is het niet mogelijk om de aantallen studenten die de module volgen direct te vertalen naar fte's. Het uiteindelijke aantal studenten dat na het volgen van de educatieve module in het onderwijs gaat werken is namelijk afhankelijk van verschillende factoren, zoals de arbeidsmarkt en individuele keuzes. Dit maakt dat het aantal fte's als gevolg van dit wetsvoorstel op voorhand niet te zeggen is. Ook is het niet mogelijk om te putten uit personeelsgegevens, omdat de meeste van deze studenten uiteindelijk ook een eerstegraads bevoegdheid halen en vanaf dat moment niet meer apart zichtbaar zijn in de IPTO-gegevens.[1]

De leden van de SP-fractie ondersteunen het doel van voorliggend wetsvoorstel, namelijk om mensen te laten kennismaken met het leraarschap en zo het lerarentekort op te lossen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Deze leden zijn bang dat met deze wetswijziging de kwaliteit in het geding komt. Het mag volgens hen namelijk niet zo zijn dat afronding van een minor of module leidt tot een permanente deelbevoegdheid, maar het moet de opmaat zijn naar een volwaardige bevoegdheid. Zij vragen zich af of de regering dit ook zo ziet en of de regering het met de AOb eens is dat een educatieve minor of module een opmaat kan zijn naar een zij-instroomtraject. Op deze manier zijn de minor en module een toegang tot het beroep, zijn de mensen direct inzetbaar en is de kwaliteit gewaarborgd.
De regering is eveneens van mening dat de invoering van de educatieve module niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van het onderwijs. De regering deelt echter niet de vrees dat dit voorstel negatieve gevolgen zal hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. De educatieve module leidt – evenals de educatieve minor – op tot een volwaardige bevoegdheid. Een leraar met een vakbachelor op academisch niveau en een educatieve module voldoet namelijk aan alle bekwaamheidseisen uit het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel die gelden voor tweedegraads docenten in het algemeen onderwijs. Om die reden zijn zij volledig bevoegd om les te geven in het mavo en in de onderbouw van het havo en vwo. Deze volwaardige bevoegdheid wordt een beperkte tweedegraads bevoegdheid genoemd. Deze leraren mogen echter geen lesgeven in de andere drie leerwegen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, de bovenbouw van het havo en vwo, het praktijkonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

[1] IPTO staat voor Integrale Personeelstelling Onderwijs. De telling verzamelt gegevens over bevoegdheden en vakken.

De praktijk van de afgelopen tien jaar laat zien dat afgestudeerden van de educatieve minor en educatieve module over het algemeen ook daadwerkelijk doorstuderen voor een eerstegraads of een volledige tweedegraads bevoegdheid en dat werkgevers hier ook op sturen.[2]
Leraren met een educatieve module kunnen verschillende wegen bewandelen om ook voor overige delen van het onderwijs bevoegd te worden. Ten eerste uiteraard door het afronden van de educatieve masteropleiding. Daarmee wordt de leraar bevoegd om ook onderwijs te verzorgen in het voorbereidend hoger onderwijs. Deze «eerstegraads» bevoegdheid is een inclusieve bevoegdheid op grond waarvan hij ook benoembaar is in het gehele «tweedegraadsgebied». Er zijn educatieve masters van 1 jaar die na afronding van een vakinhoudelijke master, kunnen worden gevolgd. Daarnaast bestaan er educatieve masters van 2 jaar waarin ook het vakinhoudelijke deel is opgenomen. Een leraar die de educatieve minor of module succesvol heeft afgerond, heeft 30 studiepunten van de educatieve master reeds behaald en krijgt hiervoor dan ook een vrijstelling. Zodoende kan hij een educatieve master sneller afronden.
Een tweede mogelijkheid is dat de leraar aan een hogeschool een opleiding tot tweedegraads leraar afrondt. Dat is een opleiding van 240 studiepunten (nominaal vier studiejaren) die hij op grond van zijn vakbachelor in het wetenschappelijk onderwijs in de vorm van een «kopopleiding» kan afronden. In het algemeen krijgt deze student dan een vrijstelling van 180 van de 240 studiepunten. Dit betekent dat hij in één jaar een volledige tweedegraads bevoegdheid kan behalen. De student kan hiervoor in de meeste gevallen een extra jaar prestatiebeurs krijgen.[3]
Ten slotte kan de leraar in een zij-instroomtraject zijn eerste- of (volledig) tweedegraads bevoegdheid behalen. Hij krijgt een tijdelijke aanstelling of benoeming van maximaal twee jaren. In die tijd moet hij zijn bevoegdheid in een maatwerktraject behalen. De wet bepaalt dat het bevoegd gezag in bijzondere gevallen die tijdelijke aanstelling of benoeming met nog eens twee jaren mag verlengen.

Een educatieve module zal derhalve veelal een opmaat zijn naar een eerstegraads bevoegdheid. Het afronden van de tweede helft van de educatieve master gecombineerd met een vakinhoudelijke master is immers de kortste route naar een volledige eerstegraads bevoegdheid voor leraren met een educatieve module. De student kan in de meeste gevallen een extra jaar prestatiebeurs ontvangen voor de educatieve master.[4]

Gelet hierop vindt de regering het niet nodig om nu de route van de educatieve module te veranderen in een route die leidt tot een geschiktheidsverklaring voor een zij-instroomtraject. Het koppelen van de educatieve minor en module aan een daaropvolgend zijinstroomtraject, zoals de AOb voorstelt, heeft verregaande gevolgen voor de vormgeving van de educatieve module en minor en de studenten die de module volgen. De zijinstroomtrajecten zijn private activiteiten van hogeronderwijsinstellingen en een koppeling zou er toe kunnen leiden dat de minor en module losgekoppeld moeten worden van de reguliere opleidingen in het hoger onderwijs en alle voorzieningen die daarbij horen, zoals kwaliteitsbewaking door de NVAO en studiefinanciering. De regering is daarom van mening dat de zijinstroom in het beroep nu niet het juiste instrument is. Een mogelijke wijziging van de beperkte tweedegraads bevoegdheid zal worden onderzocht in samenhang met de bredere

---

[2] Pers, M. van der, Runhaar, P. & Brok, P. van de, Rapportage evaluatie educatieve module (Wageningen december 2020) p. 56.
[3] Artikel 5.2a Wet studiefinanciering 2000.
[4] Artikel 5.2c Wet studiefinanciering 2000.

opgaves rond bekwaamheidseisen en bevoegdheden in het kader van de Werkagenda «Samen voor het beste onderwijs», die verder is uitgewerkt in het daaropvolgende Werkplan op hoofdlijnen.[5]

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering om te reageren op het voorstel van de AOb om de minor of educatieve module te laten leiden tot een geschiktheidsverklaring als zij-instromer, hetgeen hen direct inzetbaar maakt, maar om verdere scholing vraagt. Ook de leden van de Groen-Linksfractie vragen hiernaar.
Voor het antwoord op deze vraag wordt naar het bovenstaande antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie verwezen.

De Raad van State oppert bovendien om de beperkte tweedegraads bevoegdheid van een wettelijke limitering van de termijn te voorzien. Staat de regering positief tegenover dit voorstel dat afbreuk van de onderwijskwaliteit voorkomt, zo vragen deze leden.
De regering onderstreept het belang dat afgestudeerden van een educatieve minor of module uiteindelijk een volledige eerstegraads of tweedegraads bevoegdheid halen. De regering wil dan ook nogmaals benadrukken dat dit in de praktijk ook gebeurt. Studenten die dat willen worden ook gestimuleerd om door te studeren doordat zij in de meeste gevallen aanspraak kunnen maken op een extra jaar prestatiebeurs.
De regering is het er mee eens dat de suggestie van de Raad van State een extra stok achter de deur zou kunnen zijn om het doorstuderen nog meer te bevorderen. Een tijdelijke bevoegdheid is echter ook een nieuw construct in het bevoegdhedenstelsel. Het heeft daarnaast arbeidsrechtelijke consequenties en vereist ook dat in de bekwaamheidseisen een onderscheid gemaakt wordt tussen de eisen voor een tijdelijke en een definitieve bevoegdheid. Gezien deze bredere consequenties voor het stelsel heeft de regering ervoor gekozen om deze suggestie van de Raad van State verder te verkennen in relatie met de Werkagenda, waarbinnen ook de herijking en verbetering van de bekwaamheidseisen een plek heeft.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 De educatieve module

2.1.1 Experiment en evaluatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat scholen en lerarenopleiders aangeven dat het wenselijk is dat leraren uiteindelijk een eerstegraads lerarenopleiding afronden. Deze leden vragen zich af welke stappen de regering neemt of gaat nemen om te stimuleren dat studenten deze eerstegraads lerarenopleiding gaan volgen.
Universiteiten hebben de minor en module inmiddels zo ingericht dat deze inhoudelijk overeenkomen met onderwijseenheden van in totaal 30 studiepunten uit de universitaire educatieve master. De student die de module heeft afgerond, ontvangt daarom in beginsel vrijstellingen voor dat deel van de lerarenopleiding. Deze studenten kunnen hierdoor over het algemeen na afronding van hun vakinhoudelijke master, de educatieve master voor een eerstegraads bevoegdheid in een half jaar afronden. De regering is van mening dat het soepel kunnen doorstuderen naar een eerstegraads bevoegdheid hiermee voldoende is geborgd. Ook wordt doorstuderen gestimuleerd doordat studenten in de meeste gevallen in aanmerking komen voor een extra jaar prestatiebeurs voor het volgen van een educatieve master of lerarenkopopleiding.

[5] Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 27 923, nr. 443 en bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27 923, nr. 449.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat 55% van de studenten die de module hebben gevolgd, aangeeft een baan in het onderwijs te hebben. Kan de regering aangeven in welke andere sectoren het overige deel werkzaam is? Kan de regering tevens aangeven of de 55% die werkzaam is in het onderwijs, voldoende is voor de regering of dat hij een hoger percentage zou willen realiseren? Zo ja, hoe, zo vragen deze leden.
De afgestudeerden die geen baan in het onderwijs hebben, zijn volgens het onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) óf werkzaam in het bedrijfsleven óf doen een vervolgopleiding. Er zijn echter geen specifieke gegevens beschikbaar in welke sectoren van het bedrijfsleven deze afgestudeerden werkzaam zijn.
De regering wil benadrukken dat het uiteraard de bedoeling is dat de module zoveel mogelijk studenten weet te interesseren voor het onderwijs. Desalniettemin is de module ook van waarde als studenten na het volgen van de module er bewust voor kiezen om niet in het onderwijs aan de slag te gaan. Zij komen er op deze wijze eerder achter dat het onderwijs misschien niets voor hen is. De studenten die uiteindelijk niet kiezen voor het onderwijs, doen tegelijkertijd wel kennis en ervaring op die ook voor henzelf en hun toekomstige functie in andere sectoren nuttig kan zijn. Ten slotte zal een aantal van hen misschien op latere leeftijd alsnog kiezen voor het onderwijs. Gezien het feit dat de module ook bedoeld is ter oriëntatie en dat gelet op de problematiek omtrent het lerarentekort iedere extra bekwame leraar meer dan welkom is, vindt de regering 55% een mooi percentage. Uiteraard is het streven van de regering om dit percentage zoveel mogelijk te verhogen. De universiteiten geven aan dat zij verwachten dat het percentage kan worden verhoogd als wordt ingezet op het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en carrièremogelijkheden van leraren, intensievere begeleiding in de startfase, deelname van leraren in leergemeenschappen en versterking van de werving onder alumni. De investeringen in het regeerakkoord richten zich op het versterken van de arbeidsomstandigheden en professionaliseringsmogelijkheden van leraren. In de Werkagenda «Samen voor het beste onderwijs» zijn hier concrete acties en doelstellingen aan gekoppeld.

Kwalitatieve waardering van de educatieve minor en module

De leden van de VVD-fractie lezen dat betrokkenen in scholen aangeven dat leraren met een beperkte tweedegraadsbevoegdheid een lagere startvaardigheid hebben op het gebied van pedagogisch en didactische vaardigheden. De leden vragen of deze leraren in hun eerste jaren voor de klas extra begeleid worden en of de regering inzichtelijk heeft of het niveau van deze leraren op lange termijn hetzelfde is als van leraren met een tweedegraadsbevoegdheid uit het hbo.
De mate van begeleiding van startende leraren wordt periodiek in kaart gebracht, maar de ontwikkeling van leraren die hun bevoegdheid hebben behaald via een educatieve minor/module is voor deze specifieke doelgroep niet te volgen. Daarom is ook niet zichtbaar in welke mate deze groep leraren extra begeleid wordt. Dit komt omdat een beperkte tweedegraads bevoegdheid niet in de landelijke registers is opgenomen, omdat het in verhouding gaat om een heel beperkte groep en deze leraren over het algemeen niet werkzaam blijven in het onderwijs met alleen een beperkte tweedegraads bevoegdheid. Veelal behalen ze een eerstegraads bevoegdheid en staan vanaf dat moment als eerstegraads docent geregistreerd. Uit de evaluatie van de WUR blijkt wel dat studenten aangeven dat zij tevreden zijn over de begeleiding tijdens de opleiding en in het eerste jaar na hun opleiding.[6]

---

[6] Pers, M. van der, et al. (2020) p. 43 en p. 64–65.

Zij lezen daarnaast dat scholen aangeven dat startende leraren, die alleen een minor of module hebben gedaan, vakinhoudelijk sterker zijn dan startende leraren met een hbo-lerarenopleiding met volledige tweedegraads bevoegdheid. Ook lezen de leden dat het uitgangspunt van de regering bij deze minor/ module is dat dit een opstap is naar een volledige bevoegdheid. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe kan worden geborgd dat studenten na deze minor of module een zo licht mogelijk traject hoeven te volgen voor een volledige eerste of tweedegraads bevoegdheid.
Universiteiten hebben de minor en module inmiddels zo ingericht dat deze inhoudelijk overeenkomen met onderwijseenheden van in totaal 30 studiepunten uit de universitaire educatieve master. De student die de module heeft afgerond, ontvangt daarom in beginsel vrijstellingen voor dat deel van de educatieve master. Deze studenten kunnen daarom, na afronding van hun vakinhoudelijke master, over het algemeen de educatieve master in een half jaar afronden. De regering is van mening dat het soepel kunnen doorstuderen naar een eerstegraads bevoegdheid hiermee voldoende is geborgd.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat de educatieve module én minor alleen opleidt voor de theoretische mavo (wetstechnisch «het mavo»), de eerste drie leerjaren van de havo en het vwo en niet voor het vmbo, terwijl afgestudeerden met een eerstegraads bevoegdheid wel in het gehele voortgezet onderwijs les mogen geven. Waarom is er niet voor gekozen om de educatieve module en minor ook alvast te laten opleiden voor onderwijs in de leerjaren van het vmbo-basis en vmbo-kader, zo vragen deze leden.
De educatieve module is inhoudelijk gelijk aan de educatieve minor die tijdens de bachelor kan worden gevolgd. De bevoegdheid die eraan is verbonden is daarom ook gelijk. Bij de invoering van de educatieve minor is er destijds voor gekozen om de bevoegdheid te beperken, omdat daarmee het opleidingstraject kort kon blijven. Toevoeging van het hele vmbo zou extra pedagogische en didactische kennis en vaardigheden vereisen gericht op de doelgroepen in de overige leerwegen in het vmbo. Dit zou betekenen dat het de studielast van het opleidingstraject meer dan 30 studiepunten zou bedragen. Het programma zou dan niet meer in de minorruimte (30 studiepunten) passen en dus minder makkelijk in bachelorprogramma's kunnen worden ingepast.

De leden van de PvdA-fractie nemen kennis van het feit dat ondanks dat de aanwas van extra studenten via de educatieve module niet groot was, deze aanwas gezien de urgentie van het lerarentekort positief is en de doelstelling behaald is. Echter, deze leden zien zich toch genoodzaakt deze beperkte toename van studenten op de lerarenopleiding te voorzien van een kritische kanttekening. Leraren die in feite het curriculum van een halve master hebben doorlopen zijn logischerwijs ook minder goed voorbereid op het uitoefenen van het vak. Het argument dat elke leraar die van een opleiding komt nog veel te leren heeft, doet daar niets aan af. Zij delen de kritiek vanuit het werkveld dat de regering te summier ingaat op deze bezwaren rondom de startbekwaamheid. Ziet de regering manieren om de educatieve module in te zetten als een kennismaking met het vak en opstap naar behalen van een volwaardige bevoegdheid?
De regering verwijst de leden van de PvdA-fractie voor een antwoord op deze vraag naar de reactie van de regering in paragraaf 1 op eenzelfde vraag van de leden van de SP-fractie.

Deelt de regering de mening dat de educatieve module zou moeten dienen als een tijdelijke, maar geen permanente, deelbevoegdheid, zodat de kwaliteit van onderwijs niet lijdt onder het aantrekken van meer studenten?

Uit evaluaties blijkt dat schoolleiders vinden dat studenten die een minor of module hebben afgerond over minder pedagogisch-didactische vaardigheden beschikken dan leraren die een opleiding tot docent met een tweedegraads bevoegdheid hebben gevolgd.[7] Dit is niet verwonderlijk; studenten die een opleiding tot docent met een tweedegraads bevoegdheid hebben gevolgd, hebben in de vier jaar van hun opleiding meer stagegelopen en ook meer pedagogische en didactische kennis en vaardigheden opgedaan. In de volledige eerstegraads lerarenopleiding is in vergelijking met de tweedegraads opleiding echter extra aandacht voor de theoretische onderbouwing en onderzoeksvaardigheden. Daarnaast hebben eerstegraads docenten ook nog een vakinhoudelijke master gevolgd. Afgestudeerden van een volledige universitaire eerstegraads lerarenopleiding geven in onderzoeken als de loopbaanmonitor of de Nationale Studenten Enquete (NSE) over het algemeen ook aan dat zij zich minder goed voorbereid voelen op het beroep van leraar dan studenten die een tweedegraads lerarenopleiding hebben gevolgd. Belangrijk om te noemen is dat er de afgelopen jaren wel een stijgende trend te zien is in de tevredenheid van afgestudeerden van de universitaire lerarenopleidingen.[8]
Hoewel de programma's van universitaire lerarenopleidingen dus op het aspect van praktische beroepsvoorbereiding minder hoog worden beoordeeld, voldoen ze volgens de accreditatiepanels wel aan de geldende bekwaamheidseisen. In de meeste gevallen is een educatieve minor of module gelijk aan het programma dat studenten van een volledige universitaire lerarenopleiding volgen. De regering is dan ook niet van mening dat de kwaliteit van het onderwijs lijdt onder het aantrekken van studenten via een educatieve module of minor. Daarnaast wil de regering benadrukken dat deze studenten talentvolle academisch opgeleide mensen zijn met een stevige vakinhoudelijke basis, veelal ook nog in de tekortvakken. Deze studenten hebben dan ook een directe meerwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs.
De regering deelt wel de mening van deze leden, zoals ook eerder aangegeven, dat het wenselijk is dat studenten die een educatieve module of minor hebben afgerond uiteindelijk een eerste of tweedegraads bevoegdheid halen. De regering wijst de leden van de PvdA-fractie in dit kader graag op de in paragraaf 1 opgenomen reactie van de regering op een vergelijkbare vraag van de SP-fractie.

De leden vrezen bovendien dat wanneer studenten van de educatieve module met minder startvaardigheid dan startende leraren die een hbo-bachelor voor tweedegraads leraar hebben gevolgd, in het diepe worden gegooid, zij eerder afhaken en uitstromen, omdat zij niet goed zijn voorbereid op wat hen te wachten staat. Tevens is er voor startende leraren, vanwege de hoge werkdruk als gevolg van het lerarentekort, vaak te weinig begeleiding op school, hetgeen verder bijdraagt aan uitval. Hoe gaat de regering om met deze risico's, zo vragen zij.
De regering wil graag benadrukken dat er tot nu toe geen indicaties zijn dat het uitvalspercentage van deze leraren hoger is dan leraren die geen educatieve module of minor hebben gevolgd. De eerste indidacties uit de

---

[7] Lommertzen, J., Casteren, W. van, Vroegh, T. & Muja, A. Evaluatie educatieve minor en module in het wo. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW (Nijmegen, 2021). Het rapport is te vinden via: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/02/28/evaluatie-educatieve-minor-en-module-in-het-wo/Evaluatie+educatieve+minor+en+module+in+het+wo.pdf, p. 25–26.

[8] Nationale Studenten Enquete (NSE) 2022. De resultaten van de NSE zijn raadpleegbaar per opleiding via http://www.studiekeuze123.nl/opleidingen. en Vos, K. de, Fontein, P. en Vrielink, S, Loopbaanmonitor Onderwijs 2021 (Tilburg/Utrecht 2021) p. 114–115. Het rapport is raadpleegbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/12/13/rapporten-bij-trendrapportage-arbeidsmarkt-leraren-2021/loopbaanmonitor-onderwijs-2021.pdf.

enquête die de Wageningen University & Research (WUR) heeft uitgevoerd onder afgestudeerden van de educatieve minor en educatieve module zijn zelfs dat er onder de groep tot nu toe sprake is van een relatief geringe uitval (respectievelijk 7 en 8% t.o.v. 15% uitval in het eerste jaar bij alle leraren in het voortgezet onderwijs in 2020).[9]

De leden van genoemde fractie hebben daarnaast groot begrip voor het verbeteren van de toegang tot het leraarsvak dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Ook staan zij niet negatief tegenover het vinden van nieuwe (tijdelijke) tussenvormen om studenten voor het vak te enthousiasmeren en hen kennis te laten maken met het leraar-zijn. Wel vragen zij de regering nogmaals met kritische blik te kijken naar het wetsvoorstel, opdat de onderwijskwaliteit niet de dupe wordt van de werving van nieuwe leerkrachten.
De educatieve minor en module leveren een belangrijke bijdrage aan het interesseren van studenten met een universitaire opleiding voor het leraarschap. Deze studenten hebben qua praktische beroepsvoorbereiding over het algemeen hetzelfde prgramma gevolgd als studenten van een eerstegraads lerarenopleiding. Daarnaast volgen afgestudeerden van de minor en module over het algemeen ook de rest van de eerstegraads lerarenopleiding en bereiken daarmee uiteindelijk hetzelfde niveau als leraren die deze opleiding in een keer volgen. De regering ziet daarom geen gevaar voor de onderwijskwaliteit en acht het belang van voldoende goede leerkrachten groot genoeg om deze opleidingsroute nu blijvend mogelijk te maken. Wel is het van belang dat de betreffende leraren ook daadwerkelijk de vervolgopleiding gaan doen. Dit geldt voor de module, maar ook voor de al langer bestaande educatieve minor. De evaluaties laten zien dat dit goed gaat, maar wellicht kan dit nog beter. Daarom onderzoekt de regering in overleg met de beroepsgroep, werkgevers en lerarenopleiders in het kader van de Werkagenda de wenselijkheid van het aanpassen van de beperkte tweedegraads bevoegdheid in samenhang met de aanstaande herijking van de bekwaamheidseisen.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat scholen zorgen hebben geuit over de pedagogische en didactische bekwaamheid van leraren met een beperkt tweedegraads bevoegdheid die wordt verkregen bij de afronding van een educatieve module. Voor deze leden is het belangrijk dat dergelijke zorgen over de afname van het onderwijskwaliteit door de flexibilisering van de lerarenopleidingen voldoende worden weggenomen alvorens er wordt overgegaan tot een structurele verankering. Goed onderwijs staat of valt namelijk met de kwaliteit van de docent. Zij lezen dat dit signaal wordt meegenomen bij een bredere heroriëntatie op het bevoegdhedenstelsel in het voortgezet onderwijs. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de zorgen van de scholen ook mee te nemen in dit wetsvoorstel? Hoe kan de regering dat alsnog doen, zo vragen zij.
De regering is eveneens van mening dat de invoering van de educatieve module niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van het onderwijs. De regering deelt echter niet de vrees dat dit voorstel negatieve gevolgen zal hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. De educatieve module leidt – evenals de educatieve minor – op tot een volwaardige bevoegdheid. Een leraar met een vakbachelor op academisch niveau en een educatieve module voldoet namelijk aan alle bekwaamheidseisen uit het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel die gelden voor tweedegraads docenten in het algemeen onderwijs. Om die reden zijn zij volledig bevoegd om les te geven in het mavo en in de onderbouw van het havo

[9] Lommertzen, J. et al. (2021) p. 21 en Gegevens DUO obv salarisadministraties van instellingen. Zie: https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/personeel/uitval-startende-leraren-voortgezet-onderwijs/.

en vwo. Deze leraren mogen echter geen lesgeven in de andere drie leerwegen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, bovenbouw van het havo en vwo, het praktijkonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Deze volwaardige bevoegdheid wordt een beperkte tweedegraads bevoegdheid genoemd. De huidige beperkte tweedegraads bevoegdheid heeft de afgelopen tien jaar niet geleid tot een gevaar voor de onderwijskwaliteit en er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit (op korte of lange termijn) wel het geval zal zijn. Wel ziet de regering ruimte voor verbetering en daarom is een verkenning gestart naar mogelijkheden voor verbetering van de beperkte tweedegraads bevoegdheid in samenhang met de aanstaande herijking van de bekwaamheidseisen.

Het afwachten van de bredere heroriëntatie zou ertoe geleid hebben dat er vanwege het aflopen van het experiment geen studenten meer konden worden toegelaten tot de educatieve module. Gezien het grote tekort aan leraren en de bijdrage die de module levert aan het opleiden van meer docenten voor het voortgezet onderwijs, in het bijzonder voor de tekortvakken, heeft de regering ervoor gekozen het aanbieden van de educatieve module blijvend mogelijk te maken en het experiment te verlengen. Verlenging was alleen mogelijk indien vóór het aflopen van het experiment een wetsvoorstel was ingediend bij de Tweede Kamer waarin het experiment wordt omgezet in een wettelijke regeling.

De leden van genoemde fractie vragen daarnaast of de regering kan aangeven op welke wijze leraren met een beperkte tweedegraads bevoegdheid door hun onderwijsinstelling worden aangemoedigd om een volledige onderwijsbevoegdheid te halen. Gaat dit ook om financiële ondersteuning?
In het eindrapport van de evaluatie van het experiment concludeert ResearchNed dat stimuleren van opscholing niet nodig lijkt, omdat de leraren zelf al voldoende gemotiveerd zijn om door te studeren. Ondersteuning is volgens de onderzoekers wel gewenst. In de enquête gaven scholen aan dat ze docenten stimuleren en ondersteunen, maar de onderzoekers hebben niet verder in kaart gebracht op welke wijze dit gebeurt.[10]
De universiteiten geven aan dat vakdidactici, mentoren en de scholen tijdens het programma van de minor en module studenten actief aanmoedigen om door te studeren en aandacht besteden aan het belang van een eerstegraads bevoegdheid, waarbij ze benadrukken dat dit studenten extra (theoretische) input en bredere inzetbaarheid oplevert. Hogeronderwijsinstellingen geven zelf geen financiële ondersteuning. Wel kunnen studenten aanspraak maken op studiefinanciering of de lerarenbeurs.

Zij vragen hoe de Minister wil monitoren of (voldoende) leraren uiteindelijk toch een volledige onderwijsbevoegdheid halen en dat het niet blijft bij een vrijblijvende ambitie.
Deze monitoring vindt in eerste instantie plaats door middel van de reguliere periodieke monitoring. In het kader van de Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO) wordt periodiek eveneens in kaart gebracht hoeveel lesuren verzorgd worden door leraren met een beperkte tweedegraads bevoegdheid. Tot nu toe is dit aantal zeer beperkt (0,1%).[11] Dit geeft geen precies beeld van de doorstroom naar een volledige bevoegdheid, maar geeft wel voldoende inzicht in de mate waarin leraren

[10] Lommertzen, J. et al. (2021) p. 28–29.
[11] Vloet, A., Den Uijl, M. & Fontein, P., IPTO: vakken en bevoegdheden in het vo (peildatum 1 oktober 2020 (Tilburg december 2021) 80, de rapportage is te vinden via: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/12/13/rapporten-bij-trendrapportage-arbeidsmarkt-leraren-2021/ipto-vakken-bevoegdheden-vo-2020.pdf.

met alleen een beperkte tweedegraads bevoegdheid in het onderwijs werkzaam blijven. De regering zal dit de komende jaren blijven monitoren en als deze cijfers hier aanleiding toe geven, ook aanvullend onderzoek doen.
Daarnaast onderzoekt de regering of het op langere termijn mogelijk is om de educatieve module en educatieve minor op te nemen in landelijke registraties zodat de onderwijscarrière van deze doelgroep en het rendement van deze opleidingsroute preciezer kunnen worden gevolgd.

Kwaliteitsborging

De leden van de VVD-fractie lezen dat de NVAO geen zelfstandig oordeel heeft gegeven over de kwaliteit van de educatieve minoren. Er wordt vanuit gegaan dat de rapporten uit de vorige visitatierondes genoeg aanleiding geven om niet de twijfelen of de minor van voldoende kwaliteit is. Deze leden begrijpen niet goed hoe de regering zicht heeft op de kwaliteit als die niet zelfstandig beoordeeld is. Kan dat toegelicht worden, zo vragen zij.
De visitatiepanels hebben parallel aan de opleidingsbeoordeling en volgens dezelfde systematiek ook een oordeel geveld over het eindniveau van de educatieve module en minor en de mate waarin deze routes de student in staat stellen om te voldoen aan de bekwaamheidseisen. In hun visitatierapporten schrijven de panels dat de afgestudeerden voldoen aan de bekwaamheidseisen.[12] Dit oordeel over de minor en module en het proces om tot dit oordeel te komen zijn niet door de NVAO gevalideerd, omdat dit geen onderdeel is van de wettelijke taak van de NVAO.

2.1.2 Voorstel educatieve module

De leden van de CDA-fractie constateren dat door de route, waarbij universiteiten meer ruimte kunnen bieden om individuele kennis en vaardigheden van studenten te wegen bij de afgifte van een verklaring dat voldaan is aan de bekwaamheidseisen voor leraar na afronding van de educatieve minor of module, de situatie kan ontstaan dat studenten meer vakken hebben gevolgd (en succesvol afgerond) dan volgens de verwantschapstabel beschreven staat, aangezien een student ook deficiënties weg moet werken. Deze leden willen graag weten hoe de opgedane kennis en vaardigheden, die leiden tot een bevoegdheid, op dat moment vastgelegd wordt en hoe ervoor gezorgd wordt dat dit over bijvoorbeeld 30 jaar nog herkenbaar is. Moeten bijvoorbeeld op getuigschriften alle gevolgde vakken worden opgenomen of een specifieke vermelding naar een bevoegdheid? Kan hierbij tevens aangegeven worden hoe bevoegdheden op getuigschriften vermeld worden bij andere trajecten die opleiden voor het leraarschap, zo vragen zij.

De universiteit dient op het bachelordiploma dan wel het certificaat voor de module te vermelden aan welke set van bekwaamheidseisen is voldaan en welke vakken dit betreft. De (onafhankelijke) examencommissie van de lerarenopleiding is hiervoor verantwoordelijk. Voor de vakinhoudelijke aspecten gebeurt dat in samenwerking met de examencommissie van de betreffende vakinhoudelijke opleidingen. Deze systematiek is gelijk aan de systematiek bij de reguliere eerstegraads en tweedegraads opleidingen.

[12] De betreffende rapporten zijn raadpleegbaar via de website van de NVAO: https://www.nvao.net/nl/besluiten/opleidingen.

2.2 Verwantschapstabel educatieve module

Het valt de leden van de SGP-fractie op dat in de verwantschapstabel grote opleidingen als rechtsgeleerdheid niet voorkomen, terwijl het curriculum van die opleidingen veel onderdelen bevat die de vraag rechtvaardigen of deze opleiding bijvoorbeeld voldoende is om leraar maatschappijleer in de onderbouw te worden. Ook specifieke afstudeerrichtingen als rechtsfilosofie worden in de tabel kennelijk niet als toereikend beschouwd om in de onderbouw vakken als filosofie te geven. Ten aanzien van de studie geschiedenis valt op dat deze enkel kwalificeert voor leraar geschiedenis, terwijl ook hier de vraag gesteld kan worden of niet meer domeinen in beeld kunnen komen, zoals maatschappijleer. Deze leden vragen een reactie op de genoemde voorbeelden.
In de huidige systematiek is het alleen mogelijk om een minor of module te volgen als de opleiding altijd volledig aansluit op een schoolvak. Studenten van vooropleidingen die bijvoorbeeld 80% of 95% aansluiten kunnen geen bevoegdheid verkrijgen via een educatieve minor of module. Het voorliggende wetsvoorstel verruimt wel de mogelijkheden voor universiteiten om deze studenten op individuele basis toe te laten als zij bijvoorbeeld aanvullende vakken hebben gedaan waarmee ze de ontbrekende onderdelen alsnog dekken.
Opleidingen worden opgenomen in de verwantschapstabel op voordracht van de universiteiten. Aan deze voordracht gaat een onderzoek door de universiteiten vooraf, waarbij ook de relevante vakverenigingen worden geconsulteerd. Met betrekking tot het specifieke voorbeeld dat de leden van de SGP benoemen, geven de universiteiten aan dat met de komst van het examenvak Maatschappijwetenschappen de eisen voor de vakkennis ook aangescherpt zijn (o.a. sociaalwetenschappelijke onderzoeksvaardigheden zijn nu verplicht). Mede hierdoor is er geen volledige aansluiting tussen het schoolvak en de genoemde opleidingen.
Verruiming van de toelatingsmogelijkheden geeft wel ruimte om ook op individuele basis andere vooropleidingen, zoals rechten en geschiedenis, met daarin voldoende sociaalwetenschappelijke onderdelen toe te kunnen laten. Tegelijkertijd is Maatschappijleer/Maatschappijwetenschappen geen tekortvak en is het vooral een vak dat in de bovenbouw wordt gegeven. De regering ziet daarom geen knelpunt rondom toelating tot de educatieve module bij dit specifieke schoolvak en dus ook geen aanleiding om aanvullende maatregelen te nemen, zoals een specifiek schakelprogramma.

Eveneens vragen zij of het voorgestelde artikel 7.24a, eerste lid, onderdeel b, erop ziet studenten uit deze opleidingen alsnog op basis van maatwerk toe te laten.
Het voorgestelde artikel 7.24a, eerste lid, onderdeel b, van de WHW, geeft de universiteit de mogelijkheid studenten toe te laten die op een andere wijze aantonen te beschikken over een bachelorniveau, bijvoorbeeld op basis van een oud of buitenlands diploma.

Zij vragen of niet een meer generieke regeling mogelijk is die op voorhand houvast biedt voor degenen die zich oriënteren op een baan in het onderwijs en die daarvoor een educatieve module in gedachten hebben.
De verwantschapstabel biedt een generieke regeling voor de meest voorkomende gevallen. Omdat deze generieke regeling geen rekening kan houden met individuele opleidingspaden van studenten, krijgt de universiteit met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om in die gevallen de individuele opleidingsroute van een student te wegen bij de beoordeling van de vakbekwaamheid.

3. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

3.1 Gevolgen voor het doenvermogen

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil toelichten welke financiële mogelijkheden er zijn voor werkenden die een baan in het onderwijs overwegen en die daarvoor een educatieve module overwegen.

Studenten van de educatieve module staan ingeschreven bij een reguliere bacheloropleiding en kunnen, indien zij voldoen aan de voorwaarden, aanspraak maken op studiefinanciering. Studenten die niet (meer) in aanmerking komen voor reguliere studiefinanciering – bijvoorbeeld deeltijdstudenten of studenten van 30 jaar of ouder – kunnen het levenlanglerenkrediet aanvragen. Dit is een lening ter hoogte van het te betalen collegegeld, met een maximum van vijf keer het wettelijk collegegeld. Studenten die de educatieve module volgen, betalen een vergoeding die gelijk is aan de helft van het wettelijk collegegeld. Bij sommige instellingen is het mogelijk de module in deeltijd te volgen naast een betaalde baan.

Voor mensen die een baan in het onderwijs overwegen, en zich daarvoor moeten omscholen, zijn verschillende regelingen en subsidies beschikbaar. Zo kan de subsidie korte scholingstrajecten voor het voorgezet onderwijs ook voor de educatieve module worden ingezet.

In hoeverre kan het nuttig zijn om zoveel mogelijk doelgroepen effectief te bereiken en om een specifieke subsidie beschikbaar te stellen voor het volgen van een educatieve module? Immers, de werkgever van deze werknemers zal doorgaans onvoldoende prikkel hebben om deze werknemer (financieel) te ondersteunen om een overgang naar het onderwijs te maken of de zelfstandige zal gedurende een half jaar een aanmerkelijk verlies aan inkomsten hebben. Op welke wijze kan dit halfjaar adequaat worden overbrugd, zo vragen deze leden.

Bij sommige instellingen is het mogelijk de module in deeltijd te volgen. Hierdoor kunnen studenten educatieve module (in deeltijd) blijven werken. Deeltijdstudenten kunnen in aanmerking komen voor het levenlanglerenkrediet, waarmee in een deel van de (studie)kosten kan worden voorzien.

De regering onderzoekt momenteel, mede naar aanleiding van de motie Maatoug/ Kathmann de mogelijkheid om werkenden die zich willen omscholen naar cruciale tekortsectoren verder te ondersteunen.[13]

3.2 Gevolgen voor de vakinhoudelijke bekwaamheidseisen voor leraren

De leden van de PvdA-fractie hebben zorgen over hoe de bekwaamheid van studenten met een minor of educatieve module zich verhoudt tot de eisen zoals deze zijn vastgesteld in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Aangezien deze vorm van deelbevoegdheid een nieuwe is, vragen zij de regering hier nogmaals en in groter detail op te reflecteren.
De regering wil benadrukken dat de beperkte tweedegraads bevoegdheid geen nieuwe bevoegdheid is. De bevoegdheid bestaat al ruim tien jaar, sinds de wettelijke verankering van de educatieve minor (een educatieve module die tijdens de bacheloropleiding kan worden gevolgd). In het nader rapport bij het advies van de Raad van State bij die wet, heeft de

[13] Kamerstukken II 2020/21, 29 544, nr. 1128.

regering reeds aangegeven dat voor een tweedegraads bevoegdheid voldaan moet worden aan alle bekwaamheidseisen van het tweedegraadsgebied, maar toegesneden op het geven van het onderwijs in de onderbouw van havo en vwo en de theoretische leerweg in het vmbo (mavo).[14]

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat zowel de Raad van State als de AOb kritiek heeft op de beperkte onderbouwing inzake het voldoen aan de bekwaamheidseisen die geformuleerd zijn in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Ook voor deze leden is onvoldoende onderbouwd hoe leraren met een beperkte tweedegraads bevoegdheid voldoen aan bekwaamheidseisen die geformuleerd zijn in voornoemd besluit. Zij vragen of de regering dit nader kan toelichten.
De regering verwijst deze leden naar haar reactie op de vorige vraag.

4. Uitvoering

4.1 Educatieve module

Vooropleidingseisen

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het instellingsbestuur naast het bezit van de graad bachelor of master aanvullende eisen kan stellen bij het volgen van een educatieve module. Kan de regering toelichten wat voor soort aanvullende eisen dit kunnen zijn, zo vragen deze leden.
Met deze bepaling wordt aangesloten bij de systematiek van de eerstegraads lerarenopleiding. Net als bij deze masteropleiding heeft de universiteit de mogelijkheid om bijvoorbeeld studenten te weigeren die niet voldoen aan de vakinhoudelijke verwantschapseisen en daardoor de module nooit met een bevoegdheid zullen kunnen afronden.

Inschrijving en vergoeding

De leden van de SGP-fractie vragen hoe wordt bepaald in welke reguliere bacheloropleiding de student moet worden ingeschreven. Verschilt de inhoud van de educatieve module, die gericht is op het werven van algemene pedagogisch-didactische vaardigheden, dermate dat inschrijving in afzonderlijke opleidingen nodig is?
Hoewel de inhoud van de educatieve module per vak een andere inkleuring kan krijgen, is de inschrijving bij de verwante bachelor met name van belang voor de uiteindelijke bevoegdheid. De bevoegdheid wordt afgegeven op basis van het totaal van de educatieve minor of module én de gevolgde vakbachelor.[15] Om zo goed mogelijke aansluiting te hebben op het gevolgde programma door de student en de expertise van de betreffende examencommissie die de bevoegdheid moet afgeven, is ervoor gekozen de inschrijving te koppelen aan de bachelor die de student eerder heeft gevolgd of vakinhoudelijk het meest daaraan verwant is.

De leden vragen bovendien of de regering kan toelichten waarom het logisch is om de student voor een reguliere opleiding in te schrijven, terwijl op voorhand duidelijk is dat het onderwijs slechts een zeer beperkt en specifiek gedeelte betreft.
Door de inschrijving voor een bacheloropleiding is automatisch het regime van de WHW en de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) van toepassing, waardoor de vakinhoudelijke toets door de examencommissie eenvoudiger is geborgd en de student recht heeft op studiefinanciering.

---

[14] Kamerstukken II 2009/10 32 270, nr. 4 p. 3.
[15] Artikel 7.12 van de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (WVO2020).

Het creëren van een aparte extra opleiding, en de bijkomende rechten en plichten in de WHW, maakt de regelgeving onnodig complex.

4.2 Verwantschapstabel

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat op allerlei plaatsen wordt gezocht naar individueel maatwerk ten aanzien van vergelijkbare vooropleidingen, terwijl meer generiek scenario's en schema's gehanteerd zouden kunnen worden die voor groepen studenten gelden en die de rechtszekerheid dienen.
De generieke regels in de verwantschapstabel zijn in principe leidend voor de afgifte van bevoegdheden. Deze verwantschapstabel kan zo nodig twee keer per jaar worden aangepast. Alleen in individuele gevallen die niet kunnen worden ondervangen in de verwantschapstabel, krijgt de instelling de mogelijkheid om de vakinhoudelijke verwantschap ook individueel te toetsen. Dit gaat bijvoorbeeld om studenten die op basis van hun vooropleiding een paar vakinhoudelijke aspecten missen, maar door extra keuzevakken alsnog voldoen aan de vakinhoudelijke bekwaamheidseisen.

Is het met het oog op de overzichtelijkheid verstandig om de landelijke afspraken die instellingen maken als afzonderlijk kader te hanteren in plaats van ze zoveel mogelijk te integreren in de verwantschapstabel?
De landelijke afspraken over welke vooropleiding aansluit op welke bevoegdheid zijn vervat in de verwantschapstabel. Voor de individuele toetsing worden vooral meer procesmatige afspraken gemaakt. In de uitwerking van de bijbehorende ministeriële regeling wordt ook gekeken welke regels hierover in de regeling moeten worden opgenomen om de rechtszekerheid voor studenten te borgen.

Wordt na aanvaarding van het wetsvoorstel ook een integrale heroverweging van de verwantschapstabel uitgevoerd, waarbij de afspraken van de instellingen kunnen worden betrokken, zo vragen deze leden.
Op dit moment is er nog geen structurele, periodieke evaluatie van het werken met de verwantschapstabel. De gezamenlijke universitaire lerarenopleidingen zijn voornemens dit mee te nemen bij het verder uitwerken van de procedureafspraken voor de toetsing van individuele opleidingspaden in aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Zij zullen vervolgens zo nodig voorstellen doen voor aanpassing van de verwantschapstabel, die twee keer per jaar kan worden herzien. Ook de vakverenigingen worden daarbij geconsulteerd.

4.3 Verbreding recht op studiefinanciering hbo-lerarenopleidingen

De leden van de D66-fractie constateren dat de wetswijziging het recht op studiefinanciering voor hbo-lerarenopleidingen verbreedt. Deze leden moedigen deze ontwikkeling aan en denken dat dit meer studenten zal aantrekken. Welke mogelijkheden ziet de regering om deelname aan de educatieve module voor studenten nog aantrekkelijker te maken?
Voor studenten is de educatieve module zo ingericht dat zij een voordeel genieten als zij ervoor kiezen om – na afronding – ook een educatieve master te volgen. Zij krijgen in dat geval namelijk een vrijstelling van dertig studiepunten. Ook kunnen studenten eventueel worden gestimuleerd om een bijbaan in het onderwijs te nemen, bijvoorbeeld via het PAL initiatief (persoonlijk assistent van de leraar). Zo kan gelijk relevante werkervaring worden opgedaan.

Hoe kijkt de regering aan tegen het bekostigen van de module?
Het huidige stelsel voor bekostigd hoger onderwijs kent geen modules, alleen diplomagerichte opleidingen. Modules kunnen in het huidige stelsel dan ook niet los worden bekostigd. Dit hoeft voor de instellingen echter geen probleem te zijn. Studenten die de educatieve module met succes hebben afgerond en zich – al of niet na enige tijd als leraar te hebben gewerkt – inschrijven voor een eenjarige of tweejarige universitaire educatieve master krijgen 30 studiepunten vrijstelling. De instelling ontvangt voor deze student evenwel voor een heel jaar bekostiging, zodat de module indirect toch wordt bekostigd. Hiermee bestaat er een extra prikkel voor universiteiten om studenten te stimuleren om door te studeren.

Hoe kijkt de regering aan tegen het verbreden van studiefinanciering voor de module?
Studenten van de educatieve module staan ingeschreven bij een reguliere bacheloropleiding. Daarmee kunnen zij aanspraak maken op studiefinanciering, indien zij aan de voorwaarden voor studiefinanciering voldoen. Voor studenten die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering, is er het levenlanglerenkrediet. Dit is een lening ter hoogte van het te betalen collegegeld, met een maximum van vijf keer het wettelijk collegegeld. De regering ziet dan ook geen reden om voor studenten van de educatieve module een verbreding van de studiefinanciering te regelen.

Is het mogelijk om de module en de kopopleiding voor studenten vrijgesteld van collegegeld aan te bieden, zo vragen zij.
Inschrijving voor een educatieve module is per definitie een inschrijving waarbij de student reeds in het bezit is van een graad, waardoor – indien de collegegeldsystematiek gevolgd zou worden – instellingscollegegeld verschuldigd zou zijn. Er is voor gekozen – in lijn met het experiment – om in dit geval, net als bij de premaster, een *vergoeding* te vragen voor de deelname aan de educatieve module. In artikel 7.49b WHW wordt de hoogte daarvan gereguleerd. Voorgesteld wordt om de vergoeding die universiteiten kunnen vragen voor de module te maximeren op een tarief dat gelijk is aan het wettelijk collegegeld. Voor het programma van 30 studiepunten kan een universiteit dan maximaal een vergoeding vragen ter hoogte van de helft van het wettelijk collegegeld.
Het gratis aanbieden van de educatieve module en de kopopleidingen vindt het kabinet niet wenselijk en zou een precedentwerking kunnen hebben richting andere tekortsectoren.

5. Consultatie

5.1 Internetconsultatie

Beperkte duur van de educatieve module

De leden van de D66-fractie constateren dat de AOb en verschillende lerarenopleiders en leraren in de internetconsultatie aangeven dat de bestaande minor te kort is om goed les te kunnen geven. Deze leden begrijpen die zorg. Tegelijkertijd geloven zij dat deze wetswijziging kan bijdragen aan het oplossen van het lerarentekort. Welke mogelijkheden ziet de regering om de kwaliteit van de leraren die de kopopleiding, minor en onderwijsmodule hebben gevolgd aanvullend te waarborgen of te monitoren?
De norm voor de toegang tot het beroep van leraar wordt geformuleerd in de bekwaamheidseisen. In de accreditatie wordt beoordeeld of de opleiding de student voldoende in staat stelt om aan de geldende beroepsvereisten, zoals de bekwaamheidseisen, te voldoen. Als er scherpere eisen gesteld moeten worden aan het startniveau van leraren,

zou dat zijn neerslag moeten vinden in de bekwaamheidseisen. De beroepsgroep formuleert een voorstel voor deze bekwaamheidseisen en heeft daarmee de mogelijkheid om hiertoe het initiatief te nemen. In het kader van de Werkagenda voert de regering het gesprek met de beroepsgroep, werkgevers en opleidingen over de wenselijkheid van een aanpassing van de beperkte tweedegraads bevoegdheid in samenhang met de aanstaande herijking van de bekwaamheidseisen.

Is de regering voornemens de effecten van de wetswijziging te evalueren, zo vragen zij.
De effecten van deze wetswijziging worden meegenomen in de reguliere onderzoeken en evaluaties die worden uitgevoerd in het kader van het lerarenbeleid en het lerarentekort.

Uitval

De leden van de VVD-fractie lezen dat de uitval van leraren die middels een educatieve minor of module zijn opgeleid tot nu toe relatief gering is. Deze leden vragen of de regering van plan is om deze uitval te blijven monitoren om zo een goed beeld van de uitval op lange termijn te krijgen op basis van een groter aantal afstudeerders.
De effecten van deze wetswijziging worden meegenomen in de reguliere onderzoeken en evaluaties die worden uitgevoerd in het kader van het lerarenbeleid en het lerarentekort.

Is de regering ook van plan te monitoren hoeveel van deze leraren uiteindelijk een eerstegraads bevoegdheid behalen, zo vragen zij.
De regering verwijst de leden van de VVD-fractie voor een antwoord op deze vraag naar de reactie van de regering in paragraaf 2.1.1 op eenzelfde vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

5.2 Uitvoeringstoetsen (DUO, Inspectie)

DUO

De leden van de VVD-fractie lezen dat DUO heeft gewezen op een uitvoeringsprobleem, waarbij de module niet past in de bestaande systematiek van het levenlanglerenkrediet en het collegegeldkrediet. Hierbij verwacht de regering dat dit in de praktijk niet tot problemen hoeft te leiden, gelet op de aard van de doelgroep. Wanneer dit in een individueel geval wel tot problemen leidt, acht de regering het opportuun om dit via een hardheidsclausule op te lossen. De Raad van State is echter van mening dat de hardheidsclausule is bedoeld voor onvoorziene omstandigheden. Deze leden vragen hoe de regering omgaat met deze constatering. Ook lijkt het niet dat op korte termijn een oplossing kan worden gevonden die zowel doelmatig als effectief is. Gaat de regering de hardheidsclausule als oplossing blijven hanteren? Op welke termijn denkt de regering met een andere oplossing te komen, zo vragen zij.
De regering onderschrijft de constatering van de Raad van State. In de afgelopen periode is daarom gezocht naar een andere, passende oplossing. DUO onderzoekt momenteel of het uitvoeringstechnisch mogelijk is om een aparte voorziening in de WSF 2000 op te nemen. De betreffende studenten hoeven dan geen beroep meer te doen op de hardheidsclausule. De uitvoerbaarheidstoets op een daartoe strekkende nota van wijziging is naar verwachting binnen enkele weken gereed. De voorgestelde oplossing maakt het op wetsniveau kenbaar dat studenten een aanvraag kunnen indienen wanneer
het levenlanglerenkrediet of collegegeldkrediet dat zij zullen, of hebben ontvangen, minder hoog is dan de vergoeding die zij voor het volgen van de educatieve module dienen te betalen zodat het resterende bedrag

alsnog (handmatig) kan worden uitbetaald, en dient daarmee de rechtszekerheid.

Gelet op de bijdrage die het wetsvoorstel educatieve module beoogt te leveren aan het bestrijden van het lerarentekort, wil de regering tijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet in gevaar brengen. Als het tijdpad van de wetsbehandeling dit toelaat zonder risico's voor de inwerkingtredingsdatum, zal de regering daarom, zodra is gebleken dat de voorgedragen wijziging uitvoerbaar is, een nota van wijziging op het voorliggende wetsvoorstel indienen. In het onverhoopte geval dat dit niet mogelijk is zal de bovengenoemde oplossing zo spoedig mogelijk in een ander wetstraject worden meegenomen. Naast voorgenoemde oplossing wordt ook gezocht naar een oplossing voor de lange termijn zodat studenten zelf geen melding meer hoeven te maken. Daarvoor moeten zowel het juridisch kader als de consequenties voor de uitvoering worden bezien. Vanwege de (mogelijke) wetswijziging, en de huidige optelsom van beleidsmatige wensen die uitgevoerd dienen te worden door DUO, verwacht de regering deze oplossing niet voor 2026.

De leden van de D66-fractie lezen dat de educatieve module niet past in de systematiek van het levenlangleren- en het collegegeldkrediet, omdat bij berekening en uitbetaling daarvan wordt uitgegaan van een verdeling over twaalf maanden. DUO moet daaraan in individuele gevallen door de toepassing van de hardheidsclausule op aanvraag tegemoetkomen. Deze leden zien hierin een risico. Hoe waarborgt de regering de rechtszekerheid voor studenten? Hoe zorgt de regering ervoor dat studenten weten dat ze hier recht op hebben, zo vragen zij.
De regering erkent dit risico. Daarom wordt momenteel onderzocht hoe dit spoedig kan worden opgelost, zoals hierboven in reactie op de vraag van de VVD-fractie aangegeven. In het onverhoopte geval dat het niet mogelijk is om de geconstateerde problematiek binnen dit wetstraject op te lossen, zal de hardheidsclausule worden toegepast zodat studenten die te weinig aangevraagd krediet hebben ontvangen, alsnog het bedrag waar zij recht op hebben ontvangen indien zij dit aangeven bij DUO. Studenten die een educatieve module volgen zullen hierover actief worden geïnformeerd.

Inspectie van het Onderwijs

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het komt dat de Inspectie van het Onderwijs de geruststellende constateringen, die de regering vermeldt als het gaat om de kwaliteit van de educatieve minor en module, niet direct overneemt en waarom de inspectie de gegevens die de regering aanvoert als het gaat om doorstroom naar eerstegraads bevoegdheden kennelijk anders weegt.
De Inspectie geeft in de uitvoeringstoets aan dat ze risico's ziet bij de constructie waarmee in 2010 de bevoegdheid voor de educatieve minor is geregeld. De Inspectie uit daarbij met name zorgen over de in haar ogen onduidelijke koppeling met de bekwaamheidseisen waardoor het niet mogelijk is om de kwaliteit van de minor (en dus ook van de module) goed te bewaken. De regering heeft echter, mede op basis van de evaluaties van de educatieve module en minor, geen signalen dat de onderwijskwaliteit onder druk staat. Toch zijn de signalen van de Inspectie en de signalen uit de internetconsultatie voldoende aanleiding om te kijken hoe het nog beter kan. De regering onderzoekt in overleg met de beroepsgroep, werkgevers en lerarenopleiders in het kader van de Werkagenda «Samen voor het beste onderwijs» de wenselijkheid van het verbeteren van de beperkte tweedegraads bevoegdheid in samenhang met de aanstaande herijking van de bekwaamheidseisen. In het najaar van 2023 wordt uw Kamer hier nader over geïnformeerd.

6. Overgangsrecht en beoogde inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie geven aan dat al langere tijd bekend was dat het experiment educatieve module op 1 juli 2022 afliep. De leden vragen wat de reden is dat het wetsvoorstel om de educatieve module te verankeren pas in juni 2022 naar de Tweede Kamer is gestuurd, zodat de wet pas per 1 september 2023 in werking kan treden.

Naar aanleiding van het advies «Ruim Baan voor Leraren» van de Onderwijsraad, is de Commissie Zevenbergen gevraagd een voorstel te doen voor een nieuwe structuur van bevoegdheden en lerarenopleidingen. Omdat dit ook grote gevolgen zou kunnen hebben voor de inrichting van de educatieve minor en module, heeft de regering de commissie gevraagd ook de wenselijkheid van aanpassing van de bevoegdheid voor de educatieve minor en module mee te nemen in haar advies en daarbij het evaluatierapport mee te nemen dat begin 2021 is opgeleverd. De Commissie Zevenbergen heeft begin 2021 voortijdig haar werkzaamheden beëindigd. Hierdoor ontstond een nieuwe situatie en moest opnieuw bezien worden hoe een oplossing gevonden kon worden voor de meest urgente vraagstukken in het bevoegdhedenstelsel die zich vooral afspelen rond het tweedegraads gebied. Nog steeds was hierbij de vraag welke gevolgen eventuele oplossingen voor deze knelpunten zouden hebben op de educatieve minor en module.

In april 2022 is vervolgens het onderwijsakkoord «Samen voor het beste onderwijs» afgesloten. Hierbij is ook afgesproken dat de partijen in het onderwijs via een Werkagenda gezamenlijk werken aan een aantal urgente knelpunten in het bevoegdhedenstelsel. Met deze werkagenda wordt ingezet op het versterken van de doorgaande ontwikkeling van leraren. Het onderzoek naar de wenselijkheid van een verbetering van de bevoegdheid voor de educatieve module en minor heeft een sterke inhoudelijke samenhang met en afhankelijkheid van de vraagstukken die in het kader van de Werkagenda worden opgepakt. In het kader van de werkagenda «Samen voor het beste onderwijs» wordt ook gekeken naar de herijking van de bekwaamheidseisen waarvoor de lerarenorganisaties gezamenlijk een advies uitbrengen. Hierbij wordt ook bezien of de indeling van het tweedegraads bekwaamheidsgebied aanpassing behoeft en of er in de bekwaamheidseisen een sterker onderscheid gemaakt moet worden tussen de bekwaamheid van startende en ervaren docenten. De ontwikkelingen rondom de herijking van de bekwaamheidseisen zijn bepalend voor de vraag of en welke aanpassingen er wenselijk zijn voor de specifieke bevoegdheid van de minor en module. Gezien deze afhankelijkheid is er in overleg met de betrokken onderwijspartners voor gekozen om eventuele verbeteringen aan de bevoegdheid van de educatieve minor en module te verkennen in samenhang met de herijking van de bekwaamheidseisen en de bredere optimalisering van het bevoegdhedenstelsel zoals ook vastgelegd in de eerdergenoemde werkagenda. Ongeacht de uitkomst van dit traject wil de regering het in ieder geval mogelijk maken voor universiteiten om de educatieve module aan te bieden aan studenten. In beginsel zou het de voorkeur hebben van de regering om de inbedding van het opleidingstraject in één wetsvoorstel te regelen met andere aanpassingen die nodig zijn op het gebied van bevoegdheden en lerarenopleidingen in het kader van de Werkagenda. Het experiment met de educatieve module liep echter al af per juli 2022.

Om te voorkomen dat de module na juli 2022 niet meer aangeboden kon worden en daardoor minder studenten zouden kunnen worden opgeleid voor het leraarschap, heeft de regering er in het najaar van 2021 voor gekozen om de bredere discussie over de verbetering van de bevoegdheid

niet af te wachten en een wetsvoorstel in te dienen waarmee het aanbieden van de opleidingsmodule na de bachelor blijvend mogelijk gemaakt wordt.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1.1 WHW)

Op de leden van de SGP-fractie komt het wat gekunsteld over om de educatieve module te definiëren als het deel van een reguliere bacheloropleiding, terwijl duidelijk is dat het juist gaat om een zeer beperkt opleidingstraject dat na afronding van een reguliere bacheloropleiding wordt gevolgd. Noopt de inhoudelijke samenhang en kwaliteitsborging in de praktijk werkelijk tot het positioneren van de module als onderdeel van een reguliere opleiding of is het juridisch ook mogelijk om de module een eigenstandige positionering te geven, zo vragen deze leden.
Door de inschrijving voor een bacheloropleiding is automatisch het regime van de WHW en de WSF 2000 van toepassing, waardoor de vakinhoudelijke toets door de examencommissie eenvoudiger is geborgd en de student recht heeft op studiefinanciering. Het creëren van een aparte extra opleiding, en de bijkomende rechten en plichten in de WHW, maakt de regelgeving onnodig complex.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
In overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A.D. Wiersma