

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de wettelijke verankering van het experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs (Wet voorwaardelijke toelating opleiding leraar basisonderwijs) [KetenID W GK29155]

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het in het kader van de aanpak van het lerarentekort wenselijk is om voorwaardelijke toelating tot de opleiding leraar basisonderwijs wettelijk te borgen, zodat aspirant-studenten van de opleiding tot leraar basisonderwijs die nog niet voldoen aan de bijzondere vooropleidingseisen kunnen starten met de opleiding en de kans krijgen om tijdens het eerste jaar van inschrijving aan te tonen aan de gestelde eisen te voldoen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7.15, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

Onder vervallen van 'en' aan het slot van onderdeel e en onder toevoeging van 'en' aan het slot van onderdeel f, wordt een onderdeel toegevoegd luidende:

g. voor zover van toepassing, de bijzondere nadere vooropleidingseisen, bedoeld in de artikelen 7.25a en 7.25b, en inschrijving op grond van artikel 7.37f, eerste lid,

B

Aan artikel 7.25a wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. De bijzondere nadere vooropleidingseisen, bedoeld in het eerste lid, gelden niet voor de aspirant-student:
 - a) die in het bezit is van het diploma vwo, bedoeld in artikel 2.58, tweede lid, onderdeel a, of 2.80, tweede lid, onderdeel a, van de Wet op het voortgezet onderwijs 2020; of
 - b) aan wie de graad Bachelor of Master is verleend.

C

Na artikel 7.37 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

7.37f Voorwaardelijke toelating

1. Indien de bijzondere nadere vooropleidingseisen, bedoeld in artikel 7.25a, van toepassing zijn, staat de inschrijving voor de opleiding tot leraar basisonderwijs, in afwijking van artikel 7.37, eerste lid, toch open voor de aspirant-student die hier niet aan voldoet, onder de voorwaarde dat diegene uiterlijk bij afronding van de eerste periode in de opleiding met een studielast van 60 studiepunten alsnog aantoonst aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.
2. In het geval van een inschrijving op grond van het eerste lid, informeert het instellingsbestuur de student uiterlijk bij aanvang van de opleiding over de tijdens de periode, bedoeld in het eerste lid, weg te nemen tekortkomingen en de wijze waarop de student deze tekortkomingen kan wegnemen. Het instellingsbestuur stelt de student in ieder geval in de gelegenheid om uiterlijk aan het eind van die periode een toets als bedoeld in artikel 7.25b, tweede lid, af te leggen voor de vakken waar de tekortkomingen betrekking op hebben.
3. Het instellingsbestuur beëindigt de inschrijving voor de opleiding tot leraar basisonderwijs van de student die niet uiterlijk bij afronding van de periode, bedoeld in het eerste lid, aantoonst alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet. Indien die student niet aan het einde van die periode alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, kan die student niet nogmaals aan dezelfde instelling voor dezelfde opleiding worden ingeschreven op grond van het eerste lid.
4. Indien de beëindiging van de inschrijving zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan, in afwijking van het derde lid, het instellingsbestuur daarvan afzien en kan de student nogmaals onmiddellijk aansluitend voor de desbetreffende opleiding worden ingeschreven. Indien de student niet alsnog binnen zes maanden na de periode, bedoeld in het eerste lid, aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, beëindigt het instellingsbestuur alsnog de inschrijving. De student kan in dat geval niet nogmaals aan dezelfde instelling voor dezelfde opleiding worden ingeschreven op grond van het eerste lid.

D

In artikel 7.42, derde lid, wordt na 'artikel 7.37, derde of vierde lid,' ingevoegd 'artikel 7.37f, derde of vierde lid,'.

Artikel II. Evaluatiebepaling

Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zendt binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk, in het bijzonder ten aanzien van de in-, door- en uitstroom, studievoortgang en belasting van studenten van de opleiding tot leraar basisonderwijs en de belasting van instellingen voor hoger onderwijs die de opleiding tot leraar basisonderwijs verzorgen.

Artikel III. Samenloopbepaling

PM

Artikel IV. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel V. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet voorwaardelijke toelating opleiding leraar basisonderwijs.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

I. Algemeen	4
1. Inleiding	4
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	5
2.1 Aanleiding	5
2.1.1 Bijzondere nadere vooropleidingseisen	5
2.1.2 Het experiment	6
2.1.3 De evaluatie van het experiment	6
2.1.4 Flankerend beleid	8
2.2 Probleembeschrijving	9
2.3 Doel	9
2.4 Instrumentenkeuze	10
2.4.1 Wettelijke verankering voorwaardelijke toelating	10
2.4.2 Andere overwogen beleidsopties	14
2.4.3 Monitoring en evaluatie	15
2.4.4 Technische wijziging uitzondering artikel 3.6 UWHW 2008	17
3. Gevolgen	17
3.1 Gevolgen voor aspirant-studenten en studenten	17
3.2 Gevolgen voor bekostigde instellingen	18
3.3 Gevolgen voor rpho's	18
3.4 Gevolgen voor de gegevensbescherming	19
3.5 Gevolgen voor de regeldruk	20
3.6 Gevolgen voor de gendergelijkheid	22
3.7 Gevolgen voor het doenvermogen en doenlijkheid	23
3.8 Maatschappelijke gevolgen en risico's	24
4 Uitvoering	24
5 Toezicht en handhaving	25
6 Financiële gevolgen	25
7 Advies en consultatie	25
8 Inwerkingtreding	26
II. Artikelsgewijze toelichting	26

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt dat aspirant-studenten die niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor de opleiding tot leraar basisonderwijs (hierna ook: pabo), onder voorwaarden toch tot de opleiding worden toegelaten. Zij krijgen tijdens het eerste jaar van inschrijving de gelegenheid alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Dit draagt bij aan de toegankelijkheid van de opleiding, specifiek voor studenten met een mbo-vooropleiding, met behoud van studierendement en kwaliteit.

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit het experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs. Het experiment is gestart op 1 september 2022 en eindigt met ingang van 1 september 2027. De eindevaluatie van het experiment is op 1 juni 2026 gepubliceerd.¹ Het voorstel beoogt de positieve ontwikkelingen die gedurende het experiment zijn ervaren te behouden, en tegelijkertijd de belasting van studenten en instellingen te verlagen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Aanleiding

2.1.1 Bijzondere nadere vooropleidingseisen

Sinds studiejaar 2015-2016 gelden voor de opleiding tot leraar basisonderwijs bijzondere nadere vooropleidingseisen. Deze bijzondere nadere vooropleidingseisen zijn gebaseerd op artikel 7.25a van de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) en nader uitgewerkt in de artikelen 3.6 tot en met 3.8 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (hierna: UWHW 2008) en artikelen 2.5 en 2.6 van de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs (hierna: RATHO). De bijzondere nadere vooropleidingseisen hebben betrekking op drie vakgebieden: aardrijkskunde, geschiedenis en natuur & techniek.² Aspirant-studenten dienen voor de inschrijving aan te tonen dat zij voor elk van deze drie vakgebieden over voldoende kennis beschikken om aan de opleiding deel te nemen.³ Dat kan door middel van het overleggen van een diploma waaruit blijkt dat hij over de betreffende kennis beschikt of door het met goed gevolg afleggen van een of meerdere toetsen.⁴ De bijzondere nadere vooropleidingseisen gelden niet voor aspirant-studenten die in het bezit zijn van een vwo-diploma of aan wie de graad Bachelor of Master is verleend.⁵

In de praktijk betekent dit dat aspirant-studenten met een mbo-vooropleiding voor elk van de drie vakgebieden moeten aantonen aan de eisen te voldoen. Voor aspirant-studenten met een havo-vooropleiding gaat het om één of twee toetsen, afhankelijk van de vakken waarin zij eindexamen hebben gedaan. De bekostigde instellingen hebben deze toetsing gezamenlijk landelijk geregeld, waardoor studenten gehaalde resultaten kunnen gebruiken voor de aanmelding bij de verschillende bekostigde instellingen. Ter voorbereiding op de toetsen kunnen aspirant-studenten gebruik maken van een ondersteuningsvoorziening die door de instellingen wordt geboden. De instellingen informeren studenten over eventuele tekortkomingen en over de mogelijkheden om deze weg te nemen.

De aanleiding voor het invoeren van de bijzondere nadere vooropleidingseisen is het advies «Een Goede Basis» van de Commissie Kennisbasis Pabo (Commissie Meijerink) dat in januari 2012 is gepubliceerd.⁶ De commissie constateerde dat de verschillen in voorkennis van studenten op de kennisgebieden die in het basisonderwijs worden onderwezen, groot zijn. Het wegwerken van deze verschillen kostte de instellingen veel tijd. Het stellen van instroomeisen moest bijdragen aan de kwaliteit van de opleiding.⁷ De bijzondere nadere vooropleidingseisen zijn na een wetwijziging in 2013 met ingang van studiejaar 2015/2016 ingevoerd.⁸ Uit de evaluatie van de bijzondere nadere vooropleidingseisen uit november 2019 bleek dat de eisen ook enig negatief effect hadden op de toegankelijkheid van de pabo, in het bijzonder voor mbo-studenten. Ook lijken de bijzondere nadere vooropleidingseisen een negatief effect te hebben op de instroom van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond.⁹

¹ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538.

² Artikel 3.7, eerste lid, UWHW 2008.

³ Artikel 7.25a, tweede lid, tweede volzin, WHW.

⁴ Artikel 7.25b, tweede lid, WHW.

⁵ Artikel 3.6 UWHW 2008.

⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 31288, nr. 303.

⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 33519, nr. 3, p. 15-16.

⁸ Zie de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs, Stb. 2013, nr. 298. De bijzondere nadere vooropleidingseisen zijn daadwerkelijk vastgesteld bij de wijziging van het UWHW 2008 van 11 juli 2014, Stb. 2014, nr. 284, en met ingang van 1 september 2015 in werking getreden.

⁹ Evaluatie vooropleidingseisen pabo (ResearchNed, 2019), bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 27923, nr. 387.

2.1.2 Het experiment

In 2022 is daarom het experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen gestart. Daarin wordt geregeld dat de aspirant-studenten die niet aan deze eisen voldoen, toch kunnen worden toegelaten tot de opleiding op voorwaarde dat de aspirant-student gedurende het eerste jaar van inschrijving alsnog aantoonde aan de bijzondere vooropleidingseisen te voldoen. Het Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot opleiding leraar basisonderwijs (hierna: experimentbesluit) schrijft voor dat de instelling een toets afneemt voor de vakgebieden waarvoor de student op basis van zijn vooropleiding niet kan aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.¹⁰ Wanneer de aspirant-student voor aanvang van de opleiding niet aan alle bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, informeert het instellingsbestuur de aspirant-student over de weg te werken tekortkomingen.¹¹ Vervolgens krijgt de student de mogelijkheid om gedurende het eerste jaar van inschrijving alsnog aan te tonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Studenten die dat niet lukt, kunnen de opleiding in beginsel niet vervolgen.

Het doel van het experiment is te onderzoeken of deelname leidt tot een verbetering van de toegankelijkheid van de pabo en om te meten welk effect het experiment heeft op de studievoortgang en de belasting van studenten en deelnemende instellingen.¹² Het experiment eindigt per 31 augustus 2027. Aan het experiment nemen alle 24 bekostigde instellingen deel die de opleiding verzorgen.

2.1.3 De evaluatie van het experiment

Op 1 juni 2026 is de eindevaluatie van het experiment gepubliceerd.¹³ Naar aanleiding van de evaluatie heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd voornemens te zijn het experiment wettelijk te borgen.¹⁴ In de evaluatie is ingegaan op het effect van de werkwijze op de toegankelijkheid van de opleiding, op de studievoortgang en belasting van studenten, en op de belasting van deelnemende instellingen. Daarnaast zijn de opinies van betrokkenen op het vervolg beschreven en zijn er aanbevelingen gedaan. De inzichten uit de evaluatie zijn meegenomen bij de vormgeving van voorliggend wetsvoorstel.

Het effect op de toegankelijkheid van de opleiding

Uit de ervaringen van studenten en instellingen komt naar voren dat het experiment de opleiding toegankelijker heeft gemaakt.¹⁵ Dat beeld wordt ondersteund door de ontwikkeling van de instroom. Voorafgaand aan het experiment, in studiejaar 2021/2022, begonnen 7.669 studenten aan de opleiding tot leraar basisonderwijs. In 2025/2026 waren dat er 8.511.¹⁶ Hoewel de ontwikkeling per instelling en studiejaar verschilt, bleef de instroom tijdens het experiment relatief gunstig: tussen 2022/2023 en 2024/2025 lag deze ongeveer een kwart hoger dan bij andere hbo-opleidingen.¹⁷ In studiejaar 2024/2025 voldeed 40% van de eerstejaars studenten bij de start van de opleiding nog niet (volledig) aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen.¹⁸

De effecten op de instroom verschillen per opleidingsvorm en vooropleiding. Bij deeltijd- en duale opleidingen nam het aandeel mbo-studenten duidelijk toe.¹⁹ In vergelijking met andere hbo-opleidingen werd de opleiding tot leraar basisonderwijs bovendien relatief aantrekkelijker voor mbo-gediplomeerden. Bij de voltijdopleiding tot leraar basisonderwijs veranderde de samenstelling van de instroom naar vooropleiding nauwelijks.²⁰ Het aandeel studenten met een migratieachtergrond steeg eveneens, maar deze ontwikkeling deed zich ook in het overige hbo voor. Hun aandeel binnen de opleiding bleef structureel lager dan elders in het hbo.²¹

¹⁰ Art. 7, tweede lid, van het Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs.

¹¹ Art. 7, derde lid, van het Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs.

¹² Art. 3 van het Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs.

¹³ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 538.

¹⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 539, p. 12.

¹⁵ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 538, p. 64.

¹⁶ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 538, p. 47.

¹⁷ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 538, p. 51.

¹⁸ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 538, p. 48.

¹⁹ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 538, p. 50.

²⁰ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 538, p. 49.

²¹ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 538, p. 54-55.

De stijging van de instroom kan niet uitsluitend aan het experiment worden toegeschreven. Ook andere maatregelen om de instroom in de lerarenopleidingen te bevorderen, het flankerend beleid (zie hierna paragraaf 2.1.4), kunnen hieraan hebben bijgedragen.²² De cijfers wijzen dus wel op een verbetering van de toegankelijkheid, maar geven geen volledig uitsluitel over de oorzaak.

Het effect op de studievoortgang en belasting van studenten

De voorwaardelijke toelating heeft gevolgen voor de belasting van deze groep studenten, zo blijkt uit de evaluatie. Het feit dat zij tijdens het reguliere studieprogramma nog moeten aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen leidt veelal tot stress, studievertraging en minder studieplezier. Dit speelt vooral bij studenten die nog voor twee of meer vakgebieden moeten aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.²³

De voorbereiding van studenten op de toelatingstoetsen verschilt naar vooropleiding. Mbo-studenten geven gemiddeld vaker dan havisten aan zich goed hierop voor te bereiden. Tijdens het experiment is het aandeel mbo-studenten dat aangeeft zich goed voor te bereiden bovendien gestegen. Onder de havisten is dit aandeel juist gedaald. In de studentenenquête van 2026 gaf 52% van de havisten aan zich redelijk tot slecht voor te bereiden, tegenover 25% van de mbo-studenten.²⁴

Van de voorwaardelijk toegelaten studenten stroomt in totaal 53% door naar het tweede studiejaar. Uitgesplitst gaat het om 49% van de studenten met een mbo-vooropleiding en 55% van de studenten met een havo-vooropleiding. Van de studenten die bij de start al aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldeden, stroomt 76% door.²⁵ De totale doorstroom van het eerste jaar naar het tweede jaar (hierna ook: het eerstejaarsrendement) was in 2024/2025 niettemin vrijwel gelijk aan dat in het studiejaar voorafgaand aan het experiment. In combinatie met de hogere instroom betekent dit dat in absolute aantallen meer studenten doorstromen naar het tweede jaar.²⁶ Niet bekend is in welke mate studenten daarbij studievertraging hebben opgelopen en welke gevolgen dit in latere studie jaren heeft.²⁷ Aannemelijk is wel dat een deel van de studenten in jaar 2 start met een studieachterstand.

Het effect op de belasting van deelnemende instellingen

Het experiment brengt ook voor de deelnemende instellingen een aanzienlijke belasting mee, al bestaan hierin grote verschillen. Uit de evaluatie blijkt dat de gemiddeld opgegeven ureninzet voor administratie, organisatie en voor communicatie is gedaald, van 330 uren in 2024 naar 245 uren in 2026. De inzet voor ondersteuningsprogramma's loopt echter nog steeds sterk uiteen, onder meer door verschillen in de omvang van de opleidingen en in de inrichting van de ondersteuning tijdens het eerste studiejaar.²⁸

Opinies over het vervolg en aanbevelingen

Over het geheel genomen zijn zowel studenten als instellingen positief over de voorwaardelijke toelating tot de opleiding en de voortzetting van deze werkwijze. Voor instellingen geldt weliswaar dat de opinies wisselen, maar deze zijn in vergelijking met de tussenevaluatie verschoven richting steun voor voortzetting.²⁹ Aanbevolen wordt om de negatieve impact op studenten en instellingen waar mogelijk te verminderen.³⁰

²² Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 15.

²³ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 42.

²⁴ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 40.

²⁵ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 61.

²⁶ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 11.

²⁷ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 66.

²⁸ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 27-28.

²⁹ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 11.

³⁰ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 15.

Aanbevelingen die zien op het voortzetten van de werkwijze hebben betrekking op:³¹

- het verbeteren van de administratieve processen en systemen met de opleiding als spil;
- het borgen van een gelijke basis van begeleiding en ondersteuning voor alle studenten en de bekostiging daarvan;
- het stimuleren van aspirant-studenten, met name met een havo-vooropleiding, voor de start van de opleiding aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen;
- het investeren in voorlichting en studieadvies, zodat studenten die nog niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen een weloverwogen keuze maken om al dan niet aan de opleiding te beginnen; en
- het afstemmen tussen instellingen over het toepassen van de hardheidsclausule.

Tot slot wordt aandacht gevraagd voor de instroom van studenten met een migratieachtergrond. De werkwijze heeft geen positief effect op de instroom van deze groep. Aanbevolen wordt nader te onderzoeken hoe de opleiding voor hen wel toegankelijker kan worden.³²

2.1.4 Flankerend beleid

Het experiment en wetsvoorstel maken deel uit van een bredere investering van het kabinet in goed onderwijs en goede onderwijsteams. Onderwijs is de drijver van vooruitgang, verbondenheid en een sterke economie. We hebben ieder talent nodig voor het Nederland van nu en van de toekomst. Goed onderwijs wordt gemaakt door uitstekende onderwijsteams. Het kabinet investeert daarom in goed onderwijs en goede onderwijsteams. In de voortgangsbrief lerarenstrategie van 2 juli 2026 heeft het kabinet in dat kader de ambitie gesteld dat in 2030 in elke klas kan leren van een goed onderwijsteam.³³ Dit vereist inzet op voldoende en goede onderwijsprofessionals, en op een omgeving die hen laat excelleren. Het vraagt om een stijging in kwaliteit en in 'arbeidsproductiviteit'. Dit wordt door het kabinet uitgewerkt langs drie lijnen: innovatie voor toekomstbestendig onderwijs; behouden en professionaliseren; aantrekken en opleiden.

Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de lijn 'aantrekken en opleiden'. Andere onderdelen van deze lijn zijn:

- het verhogen van het aantal zij-instromers;
- het aanbrengen van focus in de curricula van de lerarenopleidingen en herijking van de kennisbases; en
- het uitwerken van een ketenaanpak die moet bijdragen aan het realiseren van een hogere en meer diverse instroom (waaronder van mannen) in de opleiding tot leraar basisonderwijs en voor de klas.

Mbo-keuzedeel 'Voorbereiding Pabo'

Onderdeel van de inzet om de instroom in de opleiding te verhogen is de aandacht voor de drempelloze doorstroom vanuit het mbo naar de opleiding tot leraar basisonderwijs. In studiejaar 2022/2023 is daarom het mbo-keuzedeel 'Voorbereiding pabo' ingevoerd. Dit keuzedeel bereidt mbo-studenten tijdens hun mbo-opleiding voor op de opleiding tot leraar basisonderwijs. Het geeft de mogelijkheid om met een ontwikkelingsgericht portfolio voor de start van de opleiding tot leraar basisonderwijs aan te tonen dat zij voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen. Het kabinet beschouwt het mbo-keuzedeel 'Voorbereiding Pabo' als een waardevol initiatief in het kader van dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd vraagt de uitvoering hiervan nog om verbetering. Zo blijkt uit de evaluatie van het experiment dat er door sommige instellingen een verschil in aanpak en kwaliteit van de portfolio's wordt gezien. Daarnaast is deelname van studenten van niet-verwante mbo-opleidingen een aandachtspunt, aangezien het keuzedeel voor hen vaak niet toegankelijk is. Hierover vindt overleg plaats met en tussen vertegenwoordigers van het Landelijk Overleg Lerarenopleidingen Basisonderwijs (hierna: LOBO) en de MBO Raad.

³¹ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 27923, nr. 538, p. 15-16.

³² Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 27923, nr. 538, p.16.

³³ Kamerstukken II 2025/26, 27923, nr. 539.

Communicatie en arbeidsvoorwaarden

Daarnaast werken het kabinet, het onderwijsloket en de regionale loketten met de campagne 'Werken met de Toekomst' aan een positief en realistisch beeld rondom werken in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat het beeld over het salaris sinds de start van de campagne is verbeterd. Dit is één van de doelstellingen van de campagne, omdat uit onderzoek blijkt dat salaris een belangrijke overweging is bij het kiezen van een baan.³⁴ In 2022 is de loonkloof tussen het primair en voortgezet onderwijs door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) gedicht met een investering van € 919 miljoen.³⁵

2.2 Probleembeschrijving

De bijzondere nadere vooropleidingseisen zijn ingevoerd om de kwaliteit van de opleiding tot leraar basisonderwijs te verhogen en ruimte te creëren in het overvolle curriculum van de opleiding. Uit de evaluatie van de bijzondere nadere vooropleidingseisen blijkt dat er overwegend draagvlak is bij de instellingen voor de eisen en dat de eisen een positief effect lijken te hebben op het imago en de kwaliteit van de opleiding. Tegelijkertijd hebben de eisen een negatief effect op de toegankelijkheid van de opleiding, in het bijzonder voor mbo-studenten en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. Met dit wetsvoorstel wordt daarom beoogd de vereiste kennisbasis te borgen, en tegelijkertijd de toegankelijkheid van de opleiding te verbeteren.

Dit wetsvoorstel kan niet los worden gezien van het aanhoudende lerarentekort. Uit de meest recente tekortmeting voor het primair onderwijs (peildatum 1 oktober 2025) blijkt dat er een lerarentekort is van 5.760 fte, en dat de verwachting is dat dit tekort aanvankelijk daalt en vanaf 2029 weer zal stijgen.³⁶ Er is alles aan gelegen om de instroom in de opleiding en het beroep te vergroten. Voorkomen moet worden dat geschikte en gemotiveerde aspirant-studenten vanwege een te hoge drempel niet aan de opleiding beginnen. Het vergroten van de toegankelijkheid mag echter niet ten koste gaan van de kwaliteit van de opleiding en het studiesucces. Een grotere instroom draagt alleen duurzaam bij aan het aantal beschikbare leraren wanneer studenten de opleiding succesvol doorlopen en afronden én de kwaliteit van de opleiding blijft geborgd. Daarmee ligt er een afweging tussen het borgen van de vereiste voorkennis, het toegankelijk houden van de opleiding en het bevorderen van studiesucces. De voorwaardelijke toelating, zoals ook toegepast tijdens het experiment, beoogd daarin een middenweg te bieden. Voorwaardelijke toelating brengt evenwel extra belasting voor studenten en instellingen met zich mee. Daarmee is rekening gehouden bij de vormgeving van dit wetsvoorstel.

2.3 Doel

Dit wetsvoorstel beoogt de toegankelijkheid van de opleiding tot leraar basisonderwijs blijvend te verbeteren, met behoud van de bijzondere nadere vooropleidingseisen en met bijzondere aandacht voor studenten met een mbo-vooropleiding. Het borgen van de vereiste voorkennis blijft daarmee uitgangspunt. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat het moment waarop aan deze eisen moet zijn voldaan een onnodig hoge drempel vormt voor de toelating tot de opleiding.

Het is daarbij van belang dat de maatregelen geen negatief effect hebben op het studierendement. Een verbetering van de toegankelijkheid mag niet leiden tot een onevenredige toename van studievertraging of de uitval na het eerste studiejaar. Bij de inrichting van de maatregel wordt gestreefd naar een goede balans tussen het borgen van de vereiste voorkennis, het beperken van de studielast voor studenten en het beperken van de administratieve, begeleidings- en ondersteuningstaken voor instellingen. Daarnaast wordt beoogd de positieve ontwikkelingen die tijdens het experiment zichtbaar zijn geworden, waar mogelijk, te behouden en te voorkomen dat de toegankelijkheid van de opleiding afneemt.

³⁴ *Werken in het onderwijs. Campagne-effectonderzoek 2025* (Verian-Validators, 2025), gepubliceerd op: <https://open.overheid.nl/details/45c946cd-7a74-42ae-8d21-3c3c8f51fd12>.

³⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 31293, nr. 615.

³⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 518.

Het overkoepelende doel van dit wetstraject is bij te dragen aan een grotere instroom én uitstroom met diploma van goed opgeleide startbekwame leraren basisonderwijs. Daarmee kan deze maatregel een bijdrage leveren aan de aanpak van het lerarentekort. Daarnaast draagt het versterken van de toegankelijkheid van de opleiding tot leraar basisonderwijs bij aan kwaliteitsonderwijs (SDG 4), het verminderen van ongelijkheid (SDG 10) en het verhogen van de brede welvaart.

2.4 Instrumentenkeuze

2.4.1 Wettelijke verankering voorwaardelijke toelating

De voorgestelde regeling

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat aspirant-studenten die nog niet voldoen aan de bijzondere vooropleidingseisen toch kunnen starten met de opleiding tot leraar basisonderwijs en tijdens het eerste jaar van inschrijving de kans krijgen aan te tonen aan de gestelde eisen te voldoen. Onder 'het eerste jaar van inschrijving' wordt in dit wetsvoorstel verstaan de eerste periode in de opleiding met een studielast van 60 studiepunten.³⁷ De instelling stelt de aspirant-student in de gelegenheid om voor aanvang van de opleiding een toets af te leggen voor de vakgebieden waarvan de student op basis van zijn vooropleiding niet kan aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. De instelling informeert studenten die bij inschrijving niet (volledig) aan deze eisen voldoen uiterlijk bij aanvang van de opleiding over de weg te werken tekortkomingen. Vervolgens krijgen studenten de mogelijkheid om gedurende het eerste jaar van inschrijving alsnog aan te tonen aan de gestelde eisen voor alle vakgebieden te voldoen. De instelling biedt hiervoor gedurende het eerste jaar ten minste één nieuwe toetskans aan. De wijze waarop deze toetskans en eventuele verdere mogelijkheden om aan de eisen te voldoen worden ingericht, wordt aan de instelling gelaten. Studenten die het niet lukt om voor het eind van het eerste jaar van inschrijving aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, kunnen de opleiding in beginsel niet vervolgen. Een student kan alleen voorwaardelijk worden toegelaten voor het eerste jaar van inschrijving.

Met deze wijze van toelating wordt beoogd de toegankelijkheid van de opleiding tot leraar basisonderwijs te vergroten zonder het vereiste niveau van voorkennis los te laten. De verplichting om alle bijzondere nadere vooropleidingseisen vóór de start van de opleiding te behalen, kan voor aspirant-studenten een drempel vormen, bijvoorbeeld wanneer de voorbereiding op de toetsen moet worden gecombineerd met het afronden van de vooropleiding. Voorwaardelijke toelating biedt uitkomst voor studenten die wel gemotiveerd en geschikt zijn voor de opleiding, maar er niet in zijn geslaagd om voorafgaande aan de start van de opleiding aan te tonen aan de bijzondere vooropleidingseisen te voldoen. Het wetsvoorstel beoogt specifiek voor deze groep van gemotiveerde studenten als vangnet te dienen en hen voor de opleiding en het onderwijs te behouden. Tegen de achtergrond van het lerarentekort acht het kabinet het van belang om te voorkomen dat potentiële leraren vanwege deze drempel niet aan de opleiding beginnen. Hiermee wordt aangesloten bij de ervaringen met het experiment, waaruit blijkt dat voorwaardelijke toelating voor een substantieel deel van de studenten van betekenis is.

De toetsen die voor aanvang van de opleiding worden afgenomen, hebben naast een selecterende functie ook een informerende functie. De aspirant-student die niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, krijgt op basis van deze toetsen inzicht in de tekortkomingen die diegene moet wegnemen in het eerste jaar van inschrijving. Dit stelt zowel de instelling als de aspirant-student in staat om een inschatting te maken van de haalbaarheid hiervan. Uiteindelijk is het aan de aspirant-student om een besluit te nemen over het al dan niet starten van de opleiding.

Om voor voorwaardelijk toelating in aanmerking te komen is het voor de aspirant-student niet verplicht om voorafgaande aan de opleiding aan een toets deel te nemen. Het experimentbesluit schrijft voor dat het instellingsbestuur een toets afneemt voor de vakgebieden waarvoor de aspirant-student op basis van zijn vooropleiding niet kan

³⁷ De keuze voor deze terminologie wordt hierna verder toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. Inhoudelijk wordt hiermee geen wijziging beoogd ten opzichte van het experiment.

aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.³⁸ Uit de evaluatie en nader overleg met de instellingen blijkt dat dit in praktijk niet heeft geleid tot een verplichte toetsdeelname van de student om voor voorwaardelijke toelating in aanmerking te komen. Instellingen beschouwen dit als niet uitvoerbaar, in ieder geval op het moment van de toetsafname vlak voor de start van het studiejaar. Het zou ook zorgen voor een extra belasting voor instellingen ten behoeve van hun administratie en organisatie. Op basis van het experimentbesluit beschouwen instellingen dit bovendien niet als een noodzakelijke voorwaarde voor inschrijving. Ook zou een verplichte toetsdeelname naar verwachting van de instellingen leiden tot een lagere instroom. Dit alles in overweging nemende, kiest het kabinet voor het continueren van de huidige praktijk. Instellingen zijn verplicht om aspirant-studenten voor de start van de opleiding in de gelegenheid te stellen om aan toetsen deel te nemen. Studenten worden gestimuleerd om voor de start van de opleiding aan te tonen aan de eisen te voldoen.

Voorwaardelijke toelating betekent tegelijkertijd dat studenten die bij aanvang nog niet aan alle bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, gedurende het eerste jaar aanvullende kennis moeten verwerven en aantonen. Dit vraagt iets van de student en van de instelling. Daarom wordt de voorwaardelijke toelating aangevuld met maatregelen gericht op tijdige informatie, begeleiding en ondersteuning. Dit behelst onder meer informatieplichten voor het instellingsbestuur tijdens de studievoorlichting en uiterlijk bij aanvang van de opleiding. Daarnaast zet het kabinet in om samen met de onderwijsinstellingen verder te werken aan een basisvoorziening ten behoeve van informatie en ondersteuning. Deze maatregelen moeten de student in staat te stellen de ontbrekende kennis gedurende het eerste jaar te verwerven, zonder dat dit ten koste gaat van het reguliere onderwijsprogramma en het studiesucces.

Als het de student niet lukt om aan het einde van het eerste jaar van inschrijving aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, zal de student de opleiding moeten verlaten. Het instellingsbestuur beëindigt in dat geval de inschrijving van de student met ingang van de volgende maand. De student kan niet nogmaals voorwaardelijk worden toegelaten aan dezelfde opleiding bij dezelfde instelling. De student kan zich wel op de reguliere wijze aanmelden bij dezelfde opleiding bij dezelfde instelling; hij moet dan voor de poort aantonen alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Ook kan de student zich bij een andere instelling voor dezelfde opleiding aanmelden en daar opnieuw voorwaardelijk worden toegelaten.

Hardheidsclausule

Onderdeel van het wetsvoorstel is een hardheidsclausule. Het instellingbestuur kan afzien van beëindiging van de inschrijving wanneer de beëindiging zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. In dat geval kan de student die aan het einde van het eerste jaar van inschrijving nog niet voldoet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen, zich nogmaals onmiddellijk aansluitend voor de desbetreffende opleiding inschrijven aan dezelfde instelling. De student heeft dan zes maanden extra de tijd om aan deze eisen te voldoen. Als niet binnen zes maanden na het eerste jaar van inschrijving alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen wordt voldaan, beëindigt het instellingsbestuur alsnog de inschrijving.

Informatieplichten van instellingen aan (aspirant-)studenten

Om (aspirant-)studenten in staat te stellen om op tijd aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, is tijdige en duidelijke informatievoorziening van belang. Het kabinet wil dit daarom wettelijk borgen. Met dit wetsvoorstel wordt een extra onderdeel toegevoegd aan de algemene informatieverplichting van artikel 7.15, eerste lid, WHW. Instellingen zijn op grond daarvan verplicht zodanige informatie te verstrekken aan studenten en aspirant-studenten over de bijzondere nadere vooropleidingseisen en voorwaardelijke toelating dat zij een geïnformeerde studiekeuze kunnen maken en zich goed kunnen voorbereiden op de voor hen geldende eisen. Concreet kan daarbij worden gedacht aan informatie over:

³⁸ Art. 7, tweede lid, Experimentbesluit.

- de bijzondere nadere vooropleidingseisen waar aspirant-studenten op basis van hun vooropleiding aan moeten voldoen;
- de wijze en de momenten waarop aspirant-studenten kunnen aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen;
- de voorwaarden waaronder studenten voorwaardelijk kunnen worden toegelaten;
- de manier waarop studenten tijdens het eerste jaar van inschrijving kunnen aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen;
- de wijze waarop de instellingen studenten daarbij begeleid en ondersteund; en
- de mogelijke impact van de voorwaardelijke toelating op de studiebelasting in het eerste jaar van inschrijving.

Deze informatie moet de aspirant-student in staat stellen een weloverwogen keuze te maken om zich al dan niet in te schrijven voor de opleiding tot leraar basisonderwijs. Met deze informatie is een aspirant-student zich beter bewust van de verplichtingen en risico's die aan de voorwaardelijke toelating verbonden zijn. Ook moet deze informatie eraan bijdragen dat zoveel mogelijk studenten al voor de start van hun opleiding aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen. Instellingen informeren studenten in de praktijk via voorlichtingsdagen, hun eigen website en/of de centrale informatie- en ondersteuningsvoorziening goedvoorbereidnaardepabo.nl (van bekostigde instellingen).

In aanvulling op deze algemene informatieplicht, regelt het wetsvoorstel ook een informatieplicht uiterlijk bij aanvang van de opleiding. Wanneer een student voorwaardelijk is toegelaten, informeert het instellingsbestuur de student uiterlijk bij aanvang van de opleiding over de nog weg te werken tekortkomingen en de wijze waarop de student alsnog kan aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Deze verplichting geeft instellingen ook de ruimte om al voorafgaand aan de aanvang van de opleidingen te informeren. Bij de informatie over de wijze waarop de student alsnog kan aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen, kan onder meer worden gedacht aan informatie over de wijze van toetsing die door de instelling wordt gehanteerd en de toetsmomenten. Instellingen kunnen dit contactmoment ook aangrijpen om de studenten nader voor te lichten over de ondersteuning- en begeleidingsmogelijkheden die de instelling aanbiedt. Op deze wijze is bij de start van de opleiding voor studenten duidelijk wat er concreet van hen verwacht wordt.

Een basisvoorziening voor informatie en ondersteuning

Naast wettelijke informatieplichten, zet het kabinet ook in op een basisvoorziening voor informatie en ondersteuning van (aspirant-)studenten. Voor de bekostigde instellingen geldt dat zij via de website goedvoorbereidnaardepabo.nl aspirant-studenten informeren over de bijzondere nadere vooropleidingseisen, de wijze waarop zij zich kunnen voorbereiden op de toetsen en ten behoeve hiervan studiemateriaal en (online) lessenseries beschikbaar stellen. In overleg met de instellingen wordt bekeken of deze landelijke informatie- en ondersteuningsvoorziening kan worden aangevuld en doorontwikkeld. Deze centraal door de Vereniging Hogescholen (hierna: VH) georganiseerde voorziening wordt beschouwd als een basisvoorziening waarvan alle studenten gebruik kunnen maken. Instellingen kunnen daaraan eigen activiteiten toevoegen. Onbekostigde instellingen verzorgen hun eigen (aanvullende) ondersteuningsaanbod waarvan hun aspirant-studenten desgewenst gebruik van kunnen maken.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is van toepassing op alle instellingen voor hoger onderwijs die een opleiding tot leraar basisonderwijs verzorgen. Het wetsvoorstel heeft in de praktijk alleen betekenis voor hogescholen en rechtspersonen voor hoger onderwijs. De bijzondere nadere vooropleidingseisen gelden op dit moment namelijk niet voor de aspirant-studenten die in het bezit zijn van een vwo-diploma.³⁹ Dat is tevens de vooropleidingseis voor het volgen van een wo-bachelor.⁴⁰ De grondslag voor de huidige uitzondering wordt op wetstechnische punten aangepast (zie hierna paragraaf 2.4.4). Dit heeft geen gevolgen voor de praktijk.

³⁹ Zie artikel 3.6, aanhef en onder a, UWHW 2008.

⁴⁰ Zie artikel 7.24, eerste lid, WHW.

Caribisch Nederland

De WHW is eveneens van toepassing op Caribisch Nederland. Het wetsvoorstel geldt daarom in beginsel ook voor Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland zijn er echter geen instellingen voor hoger onderwijs in de zin van de WHW. Dit wetsvoorstel heeft daarom in de praktijk geen gevolgen voor Caribisch Nederland. Ook de lerarenopleiding funderend onderwijs die wordt verzorgd door een dependance van de University of Curaçao, valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De University of Curaçao is namelijk geen instelling voor hoger onderwijs in de zin van de WHW.

Overgangsrecht

Na indiening van dit wetsvoorstel zal de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister van OCW) het experiment verlengen tot het tijdstip waarop het wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking treedt.⁴¹ Op die manier wordt continuïteit van de werkwijze geborgd. Deze verlenging betekent ook dat aspirant-studenten die beginnen met de opleiding per 1 september 2027, dat kunnen doen onder de voorwaarden van het experiment. Het beoogde moment van publicatie in het Staatsblad is medio maart 2028, waarna vervolgens beoogd is dat de wet per 1 september 2028 inwerkingtreding treedt.

Dit wetsvoorstel wijkt op onderdelen af van het experimentbesluit. Dit betreft in de eerste plaats, zoals hiervoor toegelicht, het vervallen van de verplichting van instellingen om voor de inschrijving van de student te toetsen of de aspirant-student aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet door het afnemen van een toets. Instellingen blijven met dit wetsvoorstel wel verplicht om aspirant-studenten voor de start van de opleiding in de gelegenheid te stellen om aan een toets deel te nemen. Toetsdeelname voor de start van de opleiding is voor de student evenwel niet verplicht om voorwaardelijk te worden toegelaten.

Daarnaast zijn de informatieverplichtingen van het instellingsbestuur gewijzigd. Het instellingsbestuur moet studenten voorafgaand aan de opleiding informeren over de bijzondere nadere vooropleidingseisen en de voorwaardelijke toelating, en vervolgens uiterlijk bij aanvang van de opleiding informeren over de wijze waarop studenten gedurende het eerste jaar van inschrijving aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen kunnen voldoen. Ten slotte vervalt de wettelijke jaarlijkse rapportageverplichting voor instellingen. In plaats daarvan wordt in overleg met de instellingen gekeken hoe de benodigde informatie voor de evaluatie van dit wetsvoorstel kan worden aangeleverd (zie de toelichting in paragraaf 2.3.4).

Deze wijzigingen leiden niet tot grote extra lasten of verplichtingen voor de betrokken instellingen of aspirant-studenten ten opzichte van het experiment. Het kabinet is daarom van mening dat het niet noodzakelijk is om voor deze wijzigingen in een overgangsperiode te voorzien.

Het wetsvoorstel heeft mogelijk meer gevolgen voor de onbekostigde instellingen die een opleiding tot leraar basisonderwijs verzorgen. Dat zijn er op dit moment drie. Gebleken is dat tenminste twee van de drie instellingen op dit moment de werkwijze van voorwaardelijke toelating al toepassen. Deze instellingen zijn daarmee in de ogen van het kabinet afdoende voorbereid op de nieuwe verplichtingen die dit wetsvoorstel voor hen zal meebrengen. Voor de derde instelling is dat waarschijnlijk niet het geval. Die instelling zal haar administratie en bedrijfsvoering in dat geval nog moeten aanpassen op het wetsvoorstel. Het kabinet meent echter dat de beoogde periode tussen publicatie en inwerkingtreding voldoende is voor de betrokken instelling om zich op de gevolgen van dit wetsvoorstel aan te passen. Daarbij is ook van belang dat er gedurende het experiment al veel ervaring is opgedaan met de noodzakelijke informatievoorziening, ondersteuning en begeleiding van studenten. De centrale informatievoorziening van de bekostigde instellingen (goedvoorbereidnaardepabo.nl) kan daarbij – als breed toegankelijke informatie- en ondersteuningsvoorziening – ook een eerste startpunt vormen. Alles overwegende acht het kabinet het daarom niet noodzakelijk is om in dit wetsvoorstel in overgangsrecht te voorzien.

⁴¹ Zie artikel 1.7a, vierde lid, WHW.

Aanvullende maatregelen

Voorwaardelijke toelating is nadrukkelijk bedoeld als vangnet. Het uitgangspunt blijft dat zo veel mogelijk aspirant-studenten al vóór de start van de opleiding tot leraar basisonderwijs aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen. Daarmee wordt voorkomen dat zij tijdens het eerste jaar de voorbereiding op de toelatingstoetsen moeten combineren met het reguliere studieprogramma. Dit verkleint het risico op stress, studievertraging, verminderd studieplezier en uitval.

De aanpak bestaat daarom uit meer dan het wettelijk verankeren van de mogelijkheid tot voorwaardelijke toelating. Daarbij is het van belang rekening te houden met verschillen tussen studenten. De belasting van voorwaardelijke toelating kan groter zijn voor studenten met meerdere openstaande eisen en voor studenten die daarnaast werken, zorgtaken hebben of in deeltijd of duaal studeren. Ook studenten die langere tijd niet hebben gestudeerd kunnen meer behoefte hebben aan ondersteuning bij het plannen en organiseren van het traject.

Het beperken van voorwaardelijke toelating begint bij een goede voorbereiding op de vervolgopleiding. In dat kader spelen decanen en leraren in het voortgezet onderwijs en het mbo een belangrijke rol. Zij moeten voldoende bekend zijn met de bijzondere nadere vooropleidingseisen om aspirant-studenten al tijdens hun vooropleiding goed te kunnen informeren en voorbereiden. Onderdeel van de aanvullende maatregelen is daarom dat de Minister van OCW het LOBO, de VO-Raad en de MBO Raad, aanspoort om met elkaar in gesprek te gaan over het verbeteren van de bekendheid met de bijzondere nadere vooropleidingseisen gedurende de vooropleiding. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar havisten. Uit de evaluatie van het experiment blijkt namelijk dat zij zich minder goed zijn gaan voorbereiden op de toelatingstoetsen en vaker voorwaardelijk instromen in vergelijking met de tussenevaluatie. Tijdige en goede voorlichting moet hen duidelijk maken dat het behalen van de bijzondere nadere vooropleidingseisen vóór de start leidt tot een minder belastend eerste studiejaar.

De uitvoering van de voorwaardelijke toelating vraagt inzet van de instellingen voor administratie, communicatie, begeleiding en onderwijs. De omvang en inrichting van deze inzet verschilt per instelling. De Minister van OCW gaat daarom met instellingen in gesprek over de wijze waarop de inzet voor organisatie en administratie kan worden verlaagd en op welke manier de Minister van OCW daarin kan ondersteunen.

Aanvullend op het wetsvoorstel en de daaraan gerelateerde maatregelen wordt ingezet op het verbeteren van de drempelloze instroom vanuit het mbo en waar mogelijk ook vanuit de havo. Zo wordt er door sommige instellingen een verschil in aanpak en kwaliteit van de portfoliobeoordeling ter afronding van het mbo-keuzedeel 'Voorbereiding Pabo' gezien. Daarnaast is deelname van studenten van niet-verwante mbo-opleidingen een aandachtspunt, aangezien het keuzedeel voor hen niet toegankelijk is. De Minister van OCW zal het LOBO en de MBO Raad aansporen om ook op dit punt met elkaar in overleg te gaan, zodat de doorstroom vanuit het mbo naar de opleiding tot leraar basisonderwijs kan worden vergroot.

Ten slotte loopt de arbeidsmarktcampagne 'Werken met de toekomst' nog door. Deze campagne moet bijdragen aan een positief en realistisch beeld van het werken in het onderwijs en een hogere instroom in de lerarenopleidingen, waaronder de opleiding tot leraar basisonderwijs. Dit beleid kan de toegankelijkheid en instroom ondersteunen, maar het afzonderlijke effect ervan is niet vast te stellen.

2.4.2 Andere overwogen beleidsopties

Naast de gekozen beleidsoptie zijn twee alternatieven overwogen. Het eerste alternatief is het volledig afschaffen van de bijzondere nadere vooropleidingseisen. Dit sluit ook bij het advies 'Bekwaamheid beter borgen' van 2025 waarin de Onderwijsraad adviseert om een wettelijk kader vast te stellen voor landelijke kennistoetsen aan het einde van de opleiding.⁴² In dat geval zouden de instroomtoetsen voor lerarenopleidingen afgeschaft kunnen worden waardoor eventuele deficiënties tijdens de opleiding moeten worden weggewerkt. Deze optie zou de toegang tot de opleiding tot leraar basisonderwijs verder vereenvoudigen en daarmee mogelijke drempels voor de instroom wegnemen.

⁴² Onderwijsraad, *Bekwaamheid beter borgen*, Den Haag: Onderwijsraad 2025.

Daar staat tegenover dat daarmee ook het huidige wettelijke instrument om voldoende voorkennis bij studenten te borgen, vervalt. Het kabinet acht het van belang dat studenten die worden opgeleid tot leraar basisonderwijs over voldoende voorkennis beschikken van de kennisgebieden die zij in het basisonderwijs onderwijzen. Bijkomend heeft het kabinet, in lijn met de wens van de Kamer, op dit moment niet gekozen voor een door de overheid vastgestelde landelijke kennistoets aan het einde van de opleiding.⁴³ Het kabinet ziet daarom alles overwegende geen aanleiding om de bijzondere nadere vooropleidingseisen af te schaffen.

Het tweede alternatief is om terug te vallen op de huidige wettelijke regeling op het moment dat het experiment op 31 augustus 2027 afloopt. Dat betekent dat alle studenten voor de start van de opleiding aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen moeten voldoen en anders niet aan de opleiding mogen beginnen.

De verwachte gevolgen van deze optie zijn op korte termijn een daling van de instroom in de opleiding in vergelijking met de laatste studiejaren van het experiment. Verwacht wordt dat dit zich op middellange termijn (gedeeltelijk) zal herstellen als studiekeizers gewend zijn aan de aangepaste situatie en daarop anticiperen. Uit de evaluatie van het experiment blijkt dat van de studenten die bij de start van de opleiding al aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, 76% doorstroomt naar jaar twee, tegenover 53% van de studenten die voorwaardelijk zijn toegelaten. Zonder voorwaardelijk toegelaten studenten is de verwachting dat het gemiddelde eerstejaarsrendement zal stijgen.

Daarnaast is de verwachting dat deze optie leidt tot een verlichting van de inzet van instellingen zowel voorafgaand aan, als tijdens het eerste studiejaar. De administratie beperkt zich tot de controle of aan alle vereisten is voldaan voor de start van het studiejaar. Tijdens het eerste studiejaar kan de instelling zich richten op het verzorgen van de reguliere studieonderdelen. Ook kunnen studenten zich gedurende het eerste studiejaar volledig op de studie richten, zonder dat het nog moeten voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen invloed heeft op hun studielast of tot studieovertraging leidt. Het feit dat studenten voor de start van de opleiding aan deze eisen voldoen, draagt vanuit het perspectief van de instelling mogelijk bij aan een algeheel hoger niveau van instromende studenten.

Het kabinet kiest uiteindelijk niet voor deze optie. Terugvallen op het bestaande wettelijke kader zorgt naar verwachting voor een lagere instroom in de opleiding, terwijl onzeker is op welke termijn deze zich zal herstellen. In een tijd waarin de lerarentekorten groot zijn, is het van belang om de instroom in de opleiding op peil te houden en verder te verhogen. Uit de evaluatie van het experiment blijkt dat de toegankelijkheid van de opleiding tijdens het experiment is verbeterd, voornamelijk voor studenten met een mbo-vooropleiding. Bovendien is het eerstejaarsrendement inmiddels vergelijkbaar met het studiejaar voorafgaande aan de start van het experiment. Wel neemt het kabinet, zoals hiervoor toegelicht, maatregelen om de voorwaardelijke instroom nadrukkelijk te zien als vangnet en de belasting voor studenten en instellingen te verlagen.

2.4.3 Monitoring en evaluatie

Gedurende het experiment hebben instellingen jaarlijks gerapporteerd over de effecten van het experiment in de praktijk. Daarnaast heeft er een tussen- en eindevaluatie plaatsgevonden. Deze monitoring en evaluatie was gebaseerd op verschillende informatiestromen.

Allereerst rapporteerde instellingen jaarlijks over aantallen direct toegelaten en aantallen voorwaardelijk toegelaten studenten die het betreffende studiejaar zijn ingestroomd in jaar 1, die zijn doorgestroomd naar jaar 2 en die zijn uitgestroomd (uitval). Deze gegevens werden uitgesplitst per opleidingsvariant en vooropleiding van de studenten.

⁴³ Kamerstukken II 2024/25, 27923, nr. 500.

Daarnaast is instellingen gevraagd om aanvullende informatie aan te leveren over de voorwaardelijk toegelaten studenten. Dit betrof het aantal dat de kennistoetsen niet binnen het eerste jaar van inschrijving heeft behaald, dat de toetsen al vóór 1 februari 2025 heeft behaald, dat al aan een andere pabo heeft gestudeerd en dat is uitgestroomd en zich vervolgens bij een andere pabo heeft ingeschreven.

De tweede informatiestroom bestond uit gegevens uit het register onderwijsdeelnemers (hierna: ROD). Ten slotte heeft het door OCW ingeschakelde onderzoeksbureau interviews gehouden met vertegenwoordigers van instellingen en enquêtes afgenomen onder pabostudenten. De enquêtes zijn door de instellingen onder de aandacht gebracht bij hun eerste- en tweedejaars pabostudenten. In de vragenlijsten zijn studenten gevraagd naar de voorlichting over de bijzondere nadere vooropleidingseisen, hun voorbereiding op de toetsing en hun ervaringen tijdens het eerste jaar wat betreft de ondersteuning en neveneffecten van voorwaardelijke toelating. Ook zijn studenten gevraagd naar hun mening over de bijzondere nadere toelatingseisen.

Tijdens en uit de evaluatie bleken enkele verbeterpunten voor een toekomstige evaluatie. Allereerst was er ten tijde van de eindevaluatie nog geen zicht op de effecten van voorwaardelijke toelating op het diplomarendement. Daarvoor is een langere onderzoeksperiode noodzakelijk. Ook is er geen goed zicht op de eventuele studievertraging van studenten aan het eind van hun eerste jaar. Er is dus geen zicht op een eventuele correlatie met de voorwaardelijke toelating. Ten slotte bleek uit de evaluatie dat niet alle instellingen in staat waren de gevraagde aanvullende informatie aan te leveren. Deze gegevens zijn uiteindelijk ook niet noodzakelijk gebleken voor een goede evaluatie van de effecten van de voorwaardelijke toelating in de praktijk.

In de periode tot inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de jaarlijkse rapportageverplichting op grond van het experimentbesluit blijven gelden.

Evaluatie van dit wetsvoorstel

Dit wetvoorstel bevat eveneens een evaluatiebepaling. De Minister van OCW zendt vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie van het wetsvoorstel aan de Staten-Generaal. Daarbij is in het bijzonder aandacht, gelijk aan de evaluatie van het experiment, voor de effecten op de toegankelijkheid van de opleiding tot leraar basisonderwijs, de effecten op de studievoortgang en de belasting van studenten en de belasting van deelnemende instellingen. Dit omvat mede het diplomarendement en de eventuele studievertraging van studenten.

Als relevante indicatoren voor de evaluatie wordt gedacht aan:

- de instroom in jaar 1, doorstroom naar jaar 2 en uitval na jaar 1;
- het aantal vakgebieden waarvan voorwaardelijk toegelaten studenten in het eerste jaar van inschrijving nog moet aantonen aan de eisen te voldoen;
- de eventuele studievertraging van studenten aan het einde van het eerste jaar van inschrijving;
- de door studenten ervaren belasting en impact op stress, studieplezier en motivatie;
- de door instellingen ervaren belasting;
- de vormgeving van en tevredenheid over de centrale en decentrale informatie- en ondersteuningsvoorziening.

Wanneer mogelijk zal in de evaluatie onderscheid worden gemaakt tussen de opleidingsvariant, vooropleiding, het geslacht en directe of voorwaardelijke toelating.

Bij de evaluatie zal opnieuw gebruik worden gemaakt van gegevens uit het ROD. Ook zal, zo nodig, opnieuw gebruik worden gemaakt van interviews met vertegenwoordigers van instellingen en enquêtes onder studenten. In tegenstelling tot het experiment, wordt in het wetsvoorstel niet langer voorzien in een wettelijke verplichting tot jaarlijkse rapportage door de instellingen. In plaats daarvan zal in overleg met de instellingen worden bepaald op welke wijze zij de benodigde informatie voor de evaluatie van het wetsvoorstel kunnen aanleveren. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de administratieve lasten die instellingen op dit moment ervaren door de jaarlijkse rapportage.

Met deze monitoring en evaluatie probeert het kabinet een goede basis te creëren voor kennisgedreven beleid in de toekomst ten aanzien van de voorwaardelijke toelating tot de opleiding tot leraar basisonderwijs. Dit kan toekomstige beleidsmakers in staat stellen betere beslissingen te nemen vanuit de gemaakte ervaringen in de praktijk. Verder kunnen de uitkomsten van de monitoring en evaluatie, zo nodig, een startpunt vormen voor een eventuele heroverweging van de gemaakte weging tussen het aanhoudende lerarentekort, de toegankelijkheid van de opleiding en de kwaliteit van de opleiding. Hierna in paragraaf 3.4 wordt nader ingegaan op de eventuele verwerking van persoonsgegevens in het kader van de monitoring en evaluatie en de waarborgen die het kabinet daarbij in acht neemt.

2.4.4 Technische wijziging uitzondering artikel 3.6 UWHW 2008

Dit wetsvoorstel bevat naast de verankering van de voorwaardelijke toelating een wetstechnische wijziging in de huidige uitzondering op de bijzondere nadere vooropleidingseisen voor aspirant-studenten die in het bezit zijn van een vwo-diploma of een Bachelor- of Mastergraad. Die uitzondering volgt uit artikel 3.6 UWHW 2008. Aan de uitzondering ligt ten grondslag dat aspirant-studenten die een vwo-diploma of Bachelor- of Mastergraad hebben behaald, in staat worden geacht te voldoen aan de gestelde eisen, dan wel een eventuele kennisachterstand op eigen initiatief gedurende de opleiding te kunnen wegwerken.

Deze uitzondering verhoudt zich slecht met de bepaling in artikel 7.25a, tweede lid, tweede volzin, WHW. Daaruit volgt dat de aspirant-student aan de hand van de bijzondere nadere vooropleidingseisen voorafgaand aan de opleiding kan aantonen over voldoende kennis te beschikken om aan de opleiding te kunnen deelnemen. Vervolgens kunnen er op grond van het derde lid bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald met welke vakken die onderdeel uitmaken van het examen ter verkrijging van een bepaald diploma de vereiste kennis kan worden aangetoond. De bijzondere nadere vooropleidingseisen veronderstellen dus een bepaald kennisniveau bij de betrokken aspirant-student voorafgaand aan de opleiding. Het is geen gegeven dat een aspirant-student die een vwo-diploma of een Bachelor- of Mastergraad heeft behaald daadwerkelijk over dat kennisniveau beschikt. Een bepaald kennisniveau is ook niet hetzelfde als de veronderstelde capaciteiten om een kennisachterstand weg te werken. Bovendien is het beperken van de reikwijdte van de wet bij algemene maatregel van bestuur niet in lijn met aanwijzing 2.31 uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁴⁴ Met dit wetsvoorstel wordt daarom de uitzondering van artikel 3.6 UWHW 2008 op wetsniveau geregeld. De uitzondering wordt inhoudelijk niet gewijzigd.

3. Gevolgen

3.1 Gevolgen voor aspirant-studenten en studenten

De voornaamste positieve consequentie van het wetsvoorstel is dat aspirant-studenten die nog niet aan alle bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen toch aan de opleiding tot leraar basisonderwijs mogen beginnen. Voorwaardelijke toelating biedt gemotiveerde studenten een extra jaar de tijd om aan gestelde eisen te voldoen, tegelijk met het eerste jaar van inschrijving. Op basis van de evaluatie van het experiment is aannemelijk dat dit bijdraagt aan een verhoogde instroom en toegankelijkheid van de opleiding tot leraar basisonderwijs (voor mbo-studenten). Het effect van de tijdens het experiment toegepaste werkwijze kan echter niet in isolement worden vastgesteld. Gelijktijdig zijn er tussen de mbo-instellingen en de bekostigde hogescholen afspraken gemaakt over de wijze waarop studenten met het voldoende afronden van het mbo-keuzedeel Voorbereiding Pabo kunnen aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.

⁴⁴ Zie de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.31 (Afwijking bij lagere regelgeving).

Daar staat tegenover dat voorwaardelijk toegelaten studenten tijdens het eerste jaar van inschrijving naast het reguliere programma alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen moeten voldoen. Dit vergroot de studielast en leidt regelmatig tot stress en verminderd studieplezier. Deze risico's zijn groter naarmate een student aan een groter aantal vakgebieden van de bijzondere nadere vooropleidingseisen moet voldoen. Duidelijke voorlichting vooraf, tijdige toetsmomenten en passende ondersteuning zijn daarom essentieel. De gevolgen voor het doenvermogen van studenten wordt in paragraaf 3.7 uitgebreider toegelicht.

3.2 Gevolgen voor bekostigde instellingen

Alle bekostigde instellingen die de opleiding aanbieden doen sinds 2022 mee met het experiment en hanteren de bijbehorende werkwijze. De organisatorische inrichting is dus aanwezig. Structurele voortzetting brengt evenwel blijvende administratieve, organisatorische en onderwijskundige taken met zich mee, waaronder de organisatie van toetsing, registratie, communicatie, begeleiding en ondersteuning. De eindevaluatie vermeldt een gemiddelde inzet van 245 uur per instelling. Hierin zijn wel grote verschillen tussen instellingen.

Voor de bekostigde instellingen geldt dat zij via de website goedvoorbereidnaardepabo.nl aspirant-studenten informeren over de bijzondere nadere vooropleidingseisen, de wijze waarop zij zich kunnen voorbereiden op de toetsen en ten behoeve hiervan studiemateriaal en (online) lessenseries beschikbaar stellen. Deze voorziening wordt centraal door de VH georganiseerd. Deze voorziening wordt beschouwd als een basisvoorziening waarvan alle studenten gebruik kunnen maken. Instellingen kunnen daaraan eigen activiteiten toevoegen. In overleg met de instellingen wordt bekeken of deze landelijke informatie- en ondersteuningsvoorziening kan worden versterkt en doorontwikkeld. Eventueel kunnen naar aanleiding van die ontwikkelingen de voorzieningen ten behoeve van begeleiding en ondersteuning van studenten op instellingsniveau worden afgeschaald.

Uit de evaluatie van het experiment blijkt dat zowel studenten als instellingen over het geheel genomen (meer) positief zijn over de voorwaardelijke toelating tot de opleiding en de voortzetting van deze werkwijze. Voor instellingen geldt weliswaar dat de opinies wisselen, maar deze zijn in vergelijking met de tussenevaluatie verschoven richting steun voor voortzetting. Aanbevolen wordt om de negatieve impact op studenten en instellingen waar mogelijk te verminderen. Na publicatie van de evaluatie is een brede groep belanghebbenden in juni 2026 uitgenodigd hun zienswijze te geven op het voornemen om de werkwijze uit het experiment wettelijk te borgen. Er zijn reacties ontvangen van het LOBO en de Algemene Onderwijsbond (hierna: AOb). Uit de reacties blijkt steun voor wettelijke borging van de werkwijze.

Over de uitwerking van dit wetsvoorstel en aanvullende maatregelen vindt afstemming plaats met de VH, het LOBO, de MBO Raad en de VO-Raad. Vragen over het wetsvoorstel kunnen in die overleggen worden besproken. Daarnaast is er op regelmatige basis contact met de VH en het LOBO. De uit het wetsvoorstel vloeiende aanpassingen rondom toelating tot en inschrijving voor de betreffende opleidingen wordt door de instellingen gecommuniceerd met studiekeizers.

3.3 Gevolgen voor rpho's

Er zijn op dit moment drie niet-bekostigde instellingen die de opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden. Twee daarvan geven aan de werkwijze van het experiment reeds toe te passen. Voor deze instellingen geldt ook dat de bestaande werkwijze kan worden voortgezet. De lasten van deze instellingen veranderen niet wezenlijk als gevolg van dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie. Over de derde instelling is op dit moment niet bekend of zij de werkwijze van voorwaardelijke toelating toepast. Waarschijnlijk is dat deze instelling haar processen en organisatie nog moet aanpassen aan het wetsvoorstel. In dat geval moet deze instelling ook zorgen voor een passende informatievoorziening aan studenten, zowel voorafgaand, als tijdens het eerste jaar van inschrijving. De (financiële) gevolgen hiervan worden hierna in paragraaf 3.5, over de regeldruk, nader uitgewerkt.

Over de uitwerking van dit wetsvoorstel en aanvullende maatregelen vindt afstemming plaats met de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding en de afzonderlijke onbekostigde instellingen. Vragen over het wetsvoorstel kunnen in die overleggen worden besproken. De uit het wetsvoorstel vloeiende aanpassingen rondom toelating tot en inschrijving voor de betreffende opleidingen wordt door de instellingen gecommuniceerd met studiekeziers.

3.4 Gevolgen voor de gegevensbescherming

Gegevens uit het ROD

Bij de evaluatie van het wetsvoorstel zal opnieuw gebruik worden gemaakt van gegevens uit het ROD over studenten van de opleiding tot leraar basisonderwijs.⁴⁵ Het ROD bevat bijvoorbeeld gegevens over de vooropleiding, de opleidingsvariant, de in- en uitstroom en gegevens over het uiteindelijk behaalde diploma. Ook gegevens over de in- en uitstroom van de overige opleidingen in het hbo zijn in dit kader van belang. Deze gegevens zijn relevant in het kader van de beoordeling van de effecten van het wetsvoorstel in de praktijk, omdat deze gegevens indicatoren kunnen vormen voor de toegankelijkheid en het studiesucces van studenten.

De gegevens uit het ROD zijn persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). De verwerking van deze gegevens moet daarom voldoen aan de eisen die de AVG en de Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming daaraan stellen. Dat zijn een grondslag, doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De grondslag voor het gebruik van gegevens uit het ROD volgt uit de artikelen 15 en 17 van de Wet register onderwijsdeelnemers (hierna: WRO) en artikel 23 van het Besluit register onderwijsdeelnemers. Op grond daarvan kunnen er basis- en diplomagegevens uit het ROD worden verstrekt aan de Minister van OCW ten behoeve van onder meer beleidsvorming. Dat omvat onder meer gegevens over vooropleiding, in- en uitstroom en een eventueel behaald diploma. De gevolgen voor de gegevensbescherming, de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van deze verwerkingsgrondslag zijn al uitgebreid aan bod gekomen in het kader van de behandeling van de WRO.⁴⁶ De WRO voorziet ook in eigen bewaartermijnen van de gegevens.⁴⁷

De beoordeling of de gegevensverwerking ten behoeve van de evaluatie voldoet aan de eisen die de AVG daaraan stelt, zal plaatsvinden in het kader van de voorbereiding van het evaluatieonderzoek. Daarbij zal nadrukkelijk aandacht zijn voor de uitgangspunten van dataminimalisatie, proportionaliteit en subsidiariteit. In dat kader acht het kabinet in ieder geval relevant dat er bij de gegevenslevering door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) – de beheerder van het ROD – technisch en procedurele maatregelen in acht worden genomen om de persoonlijke levenssfeer van de betrokken studenten te beschermen. Dit omvat bijvoorbeeld het gebruik van een beveiligde omgeving waarin de gegevens worden verstrekt, en waar mogelijk het geaggregeerd aanleveren van gegevens en gebruik van statistische beveiliging. Hiermee kan de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo veel als mogelijk worden beperkt.

Overige gegevens

Tijdens de evaluatie zal eveneens gebruik worden gemaakt van gegevens die worden aangeleverd door de instellingen. De Minister van OCW zal in overleg met de instellingen bespreken op welke wijze de benodigde gegevens voor de evaluatie kunnen worden aangeleverd. Daarbij zullen eveneens afspraken worden gemaakt met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van studenten. Ten slotte zal er naar verwachting ook opnieuw een enquête onder studenten worden afgenomen. Daarbij zal naar verwachting een onderzoeksbureau worden ingeschakeld. Bij de vormgeving van die enquête zullen de nodige maatregelen worden getroffen om een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de deelnemers te voorkomen.

⁴⁵ Zie hiervoor paragraaf 2.4.3.

⁴⁶ Zie *Kamerstukken II* 2017/2018, 34878, nr. 3, p. 12 e.v.

⁴⁷ Zie artikel 30 WRO.

3.5 Gevolgen voor de regeldruk

Voor dit wetsvoorstel is nagegaan of het gevolgen heeft voor de regeldruk. Hierbij is gebruikgemaakt van de standaard berekeningswijze.⁴⁸ De totale regeldrukkosten na implementatie van dit wetsvoorstel bedragen € 21.950 incidenteel en € 229.500 structureel. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zijn de noodzakelijke lasten zoveel als mogelijk beperkt. Dit wordt als volgt toegelicht.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de werkwijze zoals toegepast in het experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs. In de WHW is geregeld dat voor de opleiding tot leraar basisonderwijs bijzondere aanvullende vooropleidingseisen gelden waaraan studenten moeten voldoen om aan de studie te mogen beginnen. Het experiment regelt dat hiervan mag worden afgeweken. Uit de evaluatie van het experiment komt het beeld naar voren dat gedurende de uitvoering van het experiment de opleiding toegankelijker is geworden,⁴⁹ en dat het eerstejaarsrendement in 2024-2025 vrijwel gelijk was aan het studiejaar voorafgaand aan het experiment.⁵⁰ In combinatie met de hogere instroom betekent dit dat in absolute aantallen meer studenten doorstromen naar het tweede jaar. Het niet wettelijk borgen van de werkwijze zoals toegepast tijdens het experiment heeft als consequentie dat studenten voor aanvang van de opleiding moeten aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. De verwachting is dat dit leidt tot een lagere instroom van studenten in de opleiding. Door de tijdens het experiment toegepaste werkwijze wettelijk te borgen wordt beoogd duurzaam bij te dragen aan een verbeterde toegankelijkheid van de opleiding en daarbij tegelijkertijd de kwaliteit van de opleiding te borgen door het handhaven van de bijzondere nadere vooropleidingseisen. Een hogere instroom in de opleiding zal uiteindelijk leiden tot een hogere instroom van leraren in het beroep. Dat is van belang gelet op de personeelstekorten in het onderwijs. De meest recente tekortmeting voor het primair onderwijs heeft als peildatum peildatum 1 oktober 2025. Daaruit blijkt dat er een lerarentekort is van 5.760 fte en dat de verwachting is dat dit tekort aanvankelijk daalt en vanaf 2029 weer zal stijgen.⁵¹

Het afschaffen van de bijzondere nadere vooropleidingseisen zou in vergelijking met het voorgestelde wetsvoorstel als een minder belastend alternatief kunnen worden beschouwd. Dit zou optimaal bijdragen aan de toegankelijkheid van de opleiding. Tegelijkertijd wordt daarbij voorbijgegaan aan de achterliggende bedoeling van de invoering van de bijzondere nadere vooropleidingseisen, namelijk het borgen van de kwaliteit van de opleiding en het wegnemen van de verschillen in voorkennis van studenten op de kennisgebieden die in het basisonderwijs worden onderwezen. Om die reden beschouwen we dit niet als een reëel alternatief.

Regeldrukkosten voor instellingen en studenten

Voor instellingen vloeien informatieverplichtingen en administratieve handelingen voort uit het wetsvoorstel. De regeldrukkosten als gevolg daarvan worden hierna verder toegelicht. Het kabinet gaat bij het bepalen daarvan uit van een uurtarief van €50. Verder heeft het wetsvoorstel enkel gevolgen voor de instellingen voor hoger onderwijs die een opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden. Dat zijn er op dit moment 27. Bij het in kaart brengen van de regeldrukkosten benadrukt het kabinet ten slotte dat het hierbij gaat om enkel de belasting van instellingen en studenten die ziet op de voorwaardelijke toelating tot de opleiding. Belasting van instellingen en studenten die verband houdt met de bijzondere nadere vooropleidingseisen in algemene zin valt buiten deze berekening.

De belasting van instellingen bestaat voornamelijk uit structurele (jaarlijkse) administratieve lasten en lasten voor het verzorgen van voorlichting, advisering, begeleiding en ondersteuning van (aspirant-)studenten, zowel voorafgaand aan de opleiding als tijdens het eerste jaar van inschrijving. Voor de het bepalen van de

⁴⁸ Handboek Meting Regeldrukkosten, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2026.

⁴⁹ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 64.

⁵⁰ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 10-11.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2025/26, 27 923, nr. 518.

regeldrukkosten vormt de eindevaluatie van het experiment het uitgangspunt. Daaruit blijkt dat de belasting voor instellingen op het gebied van administratie en organisatie gemiddeld 215 uur per jaar bedraagt. Dit is weliswaar hoog, maar wordt veroorzaakt door een hoog aantal opgegeven uren door een klein aantal instellingen. Voor het merendeel van de instellingen is de gemiddelde belasting voor organisatie en administratie 50 uur per jaar.⁵² Uit de evaluatie kan niet worden afgeleid wat oorzaak is van de verschillen die instellingen ervaren in de belasting. Dit is mogelijk gerelateerd aan de omvang van de opleiding en het aandeel studenten dat van voorwaardelijke toelating gebruik maakt. Het kabinet neemt het aantal van 50 uur als uitgangspunt voor het bepalen van de regeldrukkosten en stimuleert instellingen om onderling te bekijken hoe activiteiten in met betrekking tot organisatie en administratie zo efficiënt mogelijk kunnen worden ingericht. De verwachting is ook dat met het voortzetten van de tijdens het experiment toegepaste werkwijze de belasting na verloop van tijd zal dalen.

Voor het verzorgen van begeleiding en ondersteuning aan studenten op elk van de drie vakgebieden wordt in de eindevaluatie van het experiment een belasting benoemd met een bandbreedte van 50 tot 200 uur per instelling per jaar.⁵³ Ook op dit punt geeft het rapport geen verklaring voor de verschillen tussen instellingen. Het kabinet neemt voor het bepalen van de regeldrukkosten tot uitgangspunt dat instellingen jaarlijks 100 uur besteden aan het voorlichten, adviseren, begeleiden en ondersteunen van aspirant-studenten, zowel voorafgaande aan de start van de opleiding als tijdens het eerste jaar van inschrijving. Het kabinet gaat met instellingen in gesprek over de wijze waarop de reeds bestaande landelijke informatie- en ondersteuningsvoorziening kan worden versterkt en doorontwikkeld. Naar verwachting betekent dit dat instellingen eigen activiteiten op dit gebied deels kunnen afschalen en dat de belasting gemiddeld genomen lager is dan dat tijdens het experiment door instellingen is ervaren.

Er is waarschijnlijk één onbekostigde instelling die de werkwijze van voorwaardelijke toelating nog niet heeft toegepast. Voor deze instelling geldt dat de instelling zowel eenmalige als structurele kosten heeft in vergelijking met de situatie waarin er geen sprake is van voorwaardelijke toelating.

Voor alle instellingen geldt een belasting voor activiteiten in het kader van de evaluatie van het wetsvoorstel. Hoewel de jaarlijkse rapportage niet wettelijk wordt verankerd, zal de evaluatie van het wetsvoorstel ook gevolgen hebben voor de instellingen. Het kabinet hanteert gaat daarbij uit van een belasting van 20 uur per instelling per jaar. Zoals toegelicht in paragraaf 2.4.3 zal de Minister van OCW in de gesprekken met instellingen over de informatielevering aandacht houden voor de belasting voor instellingen die daaruit voortvloeit.

De totale structurele belasting van instellingen komt uit op 170 uur per instelling per jaar. Dat is hoger dan de 100 uur per instelling die werd ingeschat aan belasting van instellingen voor deelname aan het experiment.⁵⁴ De hoger ingeschatte belasting van instellingen is gebaseerd op de uitkomsten van de evaluatie van het experiment, passend bij de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel. Het kabinet gaat ervan uit dat het wetsvoorstel onder de voorgestelde condities voor de instellingen gemiddeld genomen werkbaar is.

Voor wat betreft incidentele kosten, verwacht het kabinet dat instellingen eenmalig 2 uur zullen besteden aan het kennisnemen van dit wetsvoorstel. Het kabinet verwacht dat de instelling die op dit moment nog niet de werkwijze van het experiment toepast 10 uur zal besteden aan het aanpassen van de organisatie en de inrichting van de administratieve processen.

Voor studenten verandert de regeldruk naar verwachting beperkt. Studenten moeten kennisnemen van de bijzondere nadere vooropleidingseisen en, als zij daar bij aanvang van de opleiding nog niet aan voldoen, actie ondernemen om hier alsnog aan te voldoen. Ook in de huidige situatie moeten studenten kennisnemen van de toelatingseisen en zo

⁵² Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 8.

⁵³ Eindevaluatie experiment toelatingseisen pabo (ResearchNed, 2026), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 27923, nr. 538, p. 8.

⁵⁴ Zie de regeldrukparagraaf in de toelichting op het experimentbesluit. *Stb.* 2022, nr. 290, p. 14.

nodig een toets afleggen. Bij voorwaardelijke toelating verschuift een deel van deze handelingen naar het eerste studiejaar. Studenten moeten dan niet alleen vóór de start van de opleiding, maar ook gedurende het eerste jaar rekening houden met de openstaande eisen en de daarvoor geldende toetsmomenten. De regeldruk neemt daarmee niet toe, maar wordt voor een deel over een langere periode verspreid.

Wel wordt verwacht dat studenten enige gevolgen ervaren van de evaluatie van dit wetsvoorstel. Naar verwachting zullen studenten ten minste eenmaal worden uitgenodigd voor deelname aan een onderzoek. De verwachte tijdsinvestering van het onderzoek is 30 minuten per student. Het aantal respondenten bij de tussen- en eindevaluatie van het experiment was respectievelijk 1.814 en 1.942. Het kabinet zet in op het verhogen van het aantal respondenten. Voor het bepalen van de regeldrukkosten wordt daarom uitgegaan 2.500 studenten. Uitgaande van een uurtarief van € 15 leidt tot € 18.750 aan verwachte incidentele regeldrukkosten.

De hiervoor beschreven verwachte regeldrukkosten kunnen schematisch als volgt worden weergegeven:

Handelingen	Kennissamen kosten en Inhoudelijke nalevingskosten (kosten die burgers of instellingen moeten maken om kennis te nemen van en te voldoen aan de inhoudelijke eisen die wet- en regelgeving stellen)		Administratieve lasten (kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid)		Totale regeldrukkosten (administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten opgeteld)	
	eenmalig	structureel	eenmalig	structureel	eenmalig	structureel
Kennisname van het wetsvoorstel.	2 uur á € 50 27 instellingen € 2.700				€ 2.700	
Het aanpassen van de organisatie en inrichten van administratieve processen voor instellingen die niet deelnemen aan het experiment.	10 uur á € 50 1 instelling € 500				€ 500	
Het voorlichten, adviseren, begeleiden, ondersteunen en toetsen van aspirant-studenten, zowel voorafgaande aan de start van de opleiding als tijdens het eerste jaar van inschrijving.		100 uur á € 50 27 instellingen € 135.000				€ 135.000
Activiteiten t.b.v. organisatie en administratie.		50 uur á € 50 27 instellingen € 67.500				€ 67.500
Verzamelen en aanleveren van data t.b.v. de centrale monitoring en evaluatie.				20 uur á € 50 27 instellingen € 27.000		€ 27.000
Deelname van studenten aan het onderzoek naar voorwaardelijke toelating tot de opleiding.	0,5 uur á € 15 2.500 studenten € 18.750				€ 18.750	
Totaal					€ 21.950	€ 229.500

Gelijktijdig aan de internetconsultatie voert ATR een regeldruktoets uit.

3.6 Gevolgen voor de gendergelijkheid

Naar verwachting vergroot het wetsvoorstel de bestaande ongelijkheid tussen vrouwen en mannen niet. De voorwaarden voor voorwaardelijke toelating zijn voor iedereen gelijk en het wetsvoorstel biedt een aanvullende mogelijkheid om tot de opleiding tot leraar basisonderwijs te worden toegelaten. Wel kunnen vrouwelijke en mannelijke havisten als gevolg van verschillen in profiel- en vakkenpakketkeuze met verschillende toelatingstoetsen en daarmee mogelijk met een verschillende studielast te maken krijgen. Op basis van de beschikbare gegevens kan echter niet worden vastgesteld dat een van beide groepen hierdoor per saldo zwaarder wordt belast.

Vrouwen vormen het grootste deel van de studenten aan de opleiding tot leraar basisonderwijs.⁵⁵ Zij zullen daardoor naar verwachting in absolute aantallen vaker profiteren van de verbeterde toegankelijkheid van de opleiding, maar ook vaker te maken krijgen met de mogelijke extra belasting van voorwaardelijke toelating. Er zijn geen aanwijzingen dat het wetsvoorstel daardoor de bestaande ongelijkheid tussen vrouwen en mannen vergroot. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel zal, waar mogelijk, het effect van het wetsvoorstel op de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen eveneens worden onderzocht.

3.7 Gevolgen voor het doenvermogen en doenlijkheid

Uit de doenvermogenstoets blijkt dat de regeling onder voorwaarden doenlijk is. Het kabinet licht dit als volgt toe.

De voorwaardelijke toelating verlaagt de belasting vóór de start van de opleiding, maar verplaatst een deel daarvan naar het eerste studiejaar. Het is belangrijk dat aspirant-studenten, ongeacht hun vooropleiding, zich een goed beeld kunnen vormen van de bijzondere nadere vooropleidingseisen en de voorwaarden die gelden voor toelating. Dit geldt in het bijzonder voor havisten en mbo-studenten, voor wie bij aanvang van de opleiding één of meer vakgebieden van de bijzondere nadere vooropleidingseisen kunnen openstaan. Van aspirant-studenten wordt verwacht dat zij zich zo veel mogelijk vóór de start van de opleiding voorbereiden en aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen. Voorwaardelijke toelating is bedoeld als vangnet en niet als vervanging van voorbereiding vóór de start van de opleiding.

Voorwaardelijk toegelaten studenten moeten tijdens het eerste jaar van inschrijving, naast het reguliere studieprogramma, aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. De mate waarin daarbij een beroep wordt gedaan op het doenvermogen, verschilt per student. Dat hangt bijvoorbeeld af van het aantal openstaande onderdelen (vakgebieden) van de bijzondere nadere vooropleidingseisen, de vooropleiding, de opleidingsvorm, de beschikbare voorbereiding en persoonlijke omstandigheden. Zo kunnen studenten die nog voor meerdere vakgebieden moeten aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen of die de opleiding combineren met werk of zorgtaken een hogere belasting ervaren. Ook studenten die een langere tijd geen onderwijs hebben gevolgd of te maken hebben met bijzondere persoonlijke omstandigheden kunnen meer moeite hebben met het plannen en organiseren van de benodigde voorbereiding. Voor studenten met één openstaande eis en passende ondersteuning lijkt de regeling in het algemeen doenlijk. Voor studenten met meerdere openstaande eisen, met name wanneer zij daarnaast werken, zorgtaken hebben of in deeltijd of duaal studeren, is de belasting groter.

De doenlijkheid van de voorwaardelijke toelating wordt mede bepaald door de informatievoorziening aan studenten. Om extra belasting te voorkomen, moeten studenten de voorwaarden, termijnen en gevolgen van de voorwaardelijke toelating begrijpen, hun voorbereiding en toetsing plannen en tijdig handelen. De extra studielast en het gevolg van het niet tijdig (volledig) voldoen aan deze eisen moeten vooraf duidelijk zijn. De informatie hierover moet tijdig, uniform en in begrijpelijke taal worden aangeboden. De instellingen spelen hierin een belangrijke rol. Instellingen moeten studenten duidelijk informeren welke vakgebieden van de bijzondere nadere vooropleidingseisen nog openstaan, welke mogelijkheden er zijn om daaraan te voldoen en op welke wijze studenten zich daarop kunnen voorbereiden. Het kabinet heeft daarom in het wetsvoorstel ook voorzien in informatieverplichtingen aan de instellingen. Daarnaast kan een goede aansluiting van de informatievoorziening, ondersteuning en toetsmomenten op het reguliere eerstejaarsprogramma de aanvullende belasting beperken. Ook hier is wat betreft het kabinet een rol weggelegd voor de instellingen. De student blijft uiteindelijk echter zelf verantwoordelijk voor het plannen en bewaken van het eigen traject en voor het tijdig voldoen aan de gestelde eisen.

⁵⁵ *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2025* (OCW, 2025), bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 27923, nr. 518, p. 128.

De doenlijkheid van de voorwaardelijke toelating kan eveneens worden vergroot door de centrale informatie- en ondersteuningsvoorziening te versterken en doorontwikkelen. Het kabinet gaat hierover met de instellingen in gesprek. Het is van belang dat er voor alle studenten een goed toegankelijke landelijke basisvoorziening beschikbaar is, die instellingen en studenten actief kunnen gebruiken. Instellingen kunnen daar bovenop, afhankelijk van de behoeften van hun studenten, aanvullende ondersteuning bieden.

Een specifiek aandachtspunt bij de voorwaardelijke toelating is het risico op uitstelgedrag. Doordat studenten na de start van de opleiding meer tijd krijgen om aan de eisen te voldoen, kunnen zij de voorbereiding en toetsdeelname uitstellen. Dit risico kan met name spelen bij jonge studenten en bij studenten die vanuit havo of mbo direct doorstromen naar de opleiding. Om dit risico te beperken gaat het kabinet met de instellingen in gesprek over de wijze waarop studenten kunnen worden gestimuleerd om zoveel mogelijk vóór de start aan de eisen te voldoen en beschikbare toetsmogelijkheden tijdig te benutten. Het *EAST*-raamwerk (*Easy, Attractive, Social en Timely*) kan hierbij als uitgangspunt worden gebruikt.

De conclusie is dat de voorwaardelijke toelating onder voorwaarden doenlijk is. Daarbij zijn met name tijdige en duidelijke informatie, een toereikende informatie- en ondersteuningsvoorziening en voldoende mogelijkheden om aan de openstaande eisen te voldoen van belang. Het kabinet is van mening dat de maatregelen in het wetsvoorstel en de aanvullende maatregelen daar voldoende waarborgen voor bieden.

3.8 Maatschappelijke gevolgen en risico's

Het wetsvoorstel moet bijdragen aan een meer toegankelijke opleiding en een hogere instroom van studenten. Op termijn leidt dit tot een hogere instroom van leraren in het vak en het verminderen van het lerarentekort. Naast de voorgestelde werkwijze van voorwaardelijke toelating zijn er ook andere factoren van invloed op de instroom, studievoortgang en uitstroom (met of zonder diploma) van de opleiding. De impact van de voorgestelde werkwijze kan niet in isolement worden gezien.

Het wetsvoorstel kent enkele risico's. Een verhoogde studiebelasting leidt mogelijk tot studieoverbelasting en uitval van studenten. Een hogere instroom kan daarmee teniet worden gedaan door een hogere uitval tijdens de opleiding, per saldo kan dat een negatief effect hebben op het totaal aantal gediplomeerden. Daarnaast is het mogelijk dat het aandeel studenten dat voor de start van de opleiding aan gestelde eisen voldoet daalt; de eindexamen toont een negatieve trend voor studenten met een havo-vooropleiding in vergelijking met de tussenevaluatie. Tot slot is het mogelijk dat de wijze waarop instellingen aspirant-studenten informeren en ondersteunen verschilt, ook gelet op de verschillen in financiële ruimte die instellingen hebben om deze aanvullende taken uit te voeren. Deze risico's worden beperkt door landelijke afstemming en samenwerking tussen instellingen en toeleverend onderwijs. Daarnaast kunnen deze risico's als aandachtspunt worden meegenomen bij een eventuele tussentijdse evaluatie. In dat geval kunnen, waar nodig, passende maatregelen worden genomen.

4 Uitvoering

De uitvoering van de voorwaardelijke toelating ligt primair bij de instellingen voor hoger onderwijs die een opleiding tot leraar basisonderwijs verzorgen. Zij stellen vóór inschrijving vast aan welke eisen een aspirant-student reeds voldoet, organiseren of faciliteren de benodigde toetsing, registreren de voorwaardelijke toelating, informeren en begeleiden studenten en controleren of binnen de wettelijke termijn aan de ontbrekende eisen wordt voldaan.

Alle 24 bekostigde instellingen die de opleiding tot leraar basisonderwijs verzorgen nemen deel aan het experiment en beschikken daardoor over ervaring met deze werkwijze. Tegelijkertijd laat de evaluatie aanzienlijke verschillen zien in hoe de processen, systemen en ondersteuningsprogramma's zijn ingeregeld. In samenwerking met het LOBO en de VH wordt daarom gezien of processen met betrekking tot het informeren, ondersteunen, toetsen en inschrijven kunnen worden verbeterd. Dit moet bijdragen aan een zo laag mogelijk uitvoeringslast voor de instellingen. Tenminste twee onbekostigde instellingen passen de werkwijze van voorwaardelijke toelating ook reeds toe.

OCW overlegt met de instellingen over het versterken en doorontwikkelen van de centrale informatie- en ondersteuningsvoorziening aan studenten als basis voor alle studenten. Daarbij wordt voortgebouwd op de website goedvoorbereidnaardepabo.nl en het daarop aangeboden online studiemateriaal en lessen. Samenwerking met de MBO Raad, de VO-Raad en de VH is van belang om ervoor te zorgen dat de groep studenten die voor de start van de opleiding aan de eisen voldoet zo groot mogelijk is.

Gelijktijdig aan de internetconsultatie voert DUO een uitvoeringstoets uit.

5 Toezicht en handhaving

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: IvhO) houdt toezicht op de naleving van de WHW. Dat doet de IvhO signaalgestuurd. De voorgestelde bepalingen over de voorwaardelijke toelating zullen na inwerkingtreding onderdeel gaan uitmaken van het reguliere toezicht door de IvhO.

Gelijktijdig aan de internetconsultatie voert IvhO een handhaafbaarheidstoets uit.

6 Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. De regeldrukkosten voor instellingen voor hoger onderwijs en studenten zijn hiervoor in de paragraaf 3.5 toegelicht.

7 Advies en consultatie

In juni 2026 is een brede groep belanghebbenden uitgenodigd een zienswijze te geven op het voornemen om de werkwijze uit het experiment wettelijk te borgen. Er zijn reacties ontvangen van het LOBO en de AOOb. Uit de reacties blijkt steun voor wettelijke borging van de werkwijze. Tegelijkertijd is gewezen op de hogere studielast en het risico op studieoverbelasting tijdens het eerste jaar van inschrijving. Voorwaardelijke toelating moet volgens respondenten een vangnet blijven; studenten zouden bij voorkeur vóór de start en anders zo vroeg mogelijk in het eerste jaar aan de eisen moeten voldoen. Ook is aandacht gevraagd voor structurele bekostiging, versterking en verbreding van het mbo-keuzedeel, verbetering van de aansluiting vanuit de havo en verdere samenwerking tussen instellingen bij toets- en assessmentvormen. Het LOBO heeft daarnaast gewezen op het belang van tijdige duidelijkheid voor aspirant-studenten en instellingen over het studiejaar 2027–2028. Late formele besluitvorming over verlenging van het experiment bemoeilijkt eenduidige communicatie en kan onzekerheid bij studenten veroorzaken.

Het kabinet herkent deze aandachtspunten. Het overleg met de instellingen die de opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden wordt daarom voortgezet. Daarin zal worden besproken hoe de landelijke informatie- en ondersteuningsvoorziening kan worden versterkt. Met mbo-instellingen zal worden gesproken over de toegankelijkheid van het keuzedeel 'Voorbereiding Pabo' voor studenten van niet-verwante mbo-opleidingen. Met vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs zal verder worden besproken hoe scholieren kunnen worden geïnformeerd en gestimuleerd om zoveel als mogelijk voor de start van de opleiding aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Ten slotte hebben de Minister van OCW en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in hun brief van 2 juli 2026 aan de Tweede Kamer aangegeven dat het cohort studenten dat op 1 september 2027 met de opleiding wil beginnen, dat kan doen conform de voorwaarden van het experiment.⁵⁶

Gelijktijdig aan de internetconsultatie voeren DUO en de IvhO een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets uit. Ook wordt het Adviescollege Toetsing Regeldruk gevraagd om over de regeldruk te adviseren.

⁵⁶ Kamerstukken II 2025/26, 27923, nr. 539.

8 Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 september 2028.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (Artikel 7.15 WHW)

Artikel 7.15, eerste lid, WHW bevat een algemene informatieverplichting voor het instellingsbestuur om zodanige informatie te verstrekken aan studenten en aspirant-studenten over een aantal onderwerpen, dat zij in staat zijn de opleidingsmogelijkheden te vergelijken, zich een goed beeld te vormen over de inhoud en inrichting van het gevolgde of te volgen onderwijs en de examens en zich goed voor te bereiden op de gestelde eisen. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat het instellingsbestuur ook aandacht besteedt aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen en de mogelijkheid van inschrijving op grond van het voorgestelde artikel 7.37f, eerste lid, WHW voor zover die van toepassing zijn. Deze wijziging heeft daarmee in de praktijk enkel gevolgen voor de instellingen die een opleiding tot leraar basisonderwijs aanbieden. Voor de toelichting op de informatieplicht wordt verwezen naar de algemene toelichting hiervoor in paragraaf 2.4.1.

Artikel I, onderdeel B (Artikel 7.25a WHW)

In artikel 3.6 UWHW 2008 is bepaald dat de bijzondere nadere vooropleidingseisen niet gelden voor degene die een vwo-diploma of Bachelor- of Mastergraad heeft bepaald. Met dit wetsvoorstel wordt deze uitzondering op wetsniveau geregeld. Daarmee wordt een wetstechnisch gebrek hersteld, in lijn met de Aanwijzing 2.31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld dat artikel 3.6 UWHW 2008 komt te vervallen. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.4.4.

Artikel I, onderdeel C (artikel 7.37f WHW)

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat aspirant-studenten die niet aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoen, voorwaardelijk kunnen worden toegelaten tot een opleiding tot leraar basisonderwijs. Deze studenten krijgen vervolgens de tijd om uiterlijk bij het einde van de eerste periode in de studie met een studielast van 60 studiepunten alsnog aan te tonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Om dat mogelijk te maken wordt er in titel 3 van hoofdstuk 7 een nieuw artikel ingevoegd. De bepalingen in dit artikel zijn terug te voeren op de bepalingen uit het experimentbesluit.

In het voorgestelde eerste lid wordt geregeld dat instellingen ook aspirant-studenten die niet voldoen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen toch kunnen inschrijven voor de opleiding tot leraar basisonderwijs onder de voorwaarde dat de betrokken aspirant-student uiterlijk bij het einde van de eerste periode in de opleiding met een studielast van 60 studiepunten alsnog aantoonbaar aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Hiermee wordt afgeweken van artikel 7.37, eerste lid, WHW waaruit volgt dat inschrijving open staat voor degene die aan de gestelde eisen in onder meer artikelen 7.25a en 7.25b WHW voldoet. Aspirant-studenten moeten voor inschrijving wel aan de overige in titel 2 van hoofdstuk 7 van de WHW gestelde eisen voldoen.

De terminologie van het artikellid is enigszins gewijzigd ten opzichte van het experiment. In plaats van 'het eerste jaar van inschrijving' is gekozen om die periode aan te duiden als de eerste periode in de opleiding met een studielast van 60 studiepunten. Dit sluit aan bij de studielast van één studiejaar.⁵⁷ Dit komt eveneens overeen met de bewoordingen van artikelen 7.7, tweede en zesde lid, en 7.8, vijfde lid, 7.8b, achtste lid en 7.9, zesde lid, WHW. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat er een aanvullende voorziening noodzakelijk is voor studenten die per 1 februari instromen bij de opleiding tot leraar basisonderwijs aan een bekostigde instelling. Ook wordt

⁵⁷ Zie artikel 7.4, eerste lid, WHW.

hiermee rekening gehouden met de flexibele instroom bij opleidingen die worden verzorgd door onbekostigde instellingen. Inhoudelijk wordt er geen wijziging beoogd ten opzichte van het experimentbesluit: de betrokken student krijgt in beginsel één jaar de tijd vanaf de start van de opleiding om alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.

Uit het voorgestelde eerste lid, in samenhang gelezen met het voorgestelde derde lid, volgt verder dat het enkel mogelijk is om voorwaardelijk te worden toegelaten voor het eerste jaar van inschrijving. Als een student gedurende die periode alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, is het voorgestelde eerste lid immers niet meer van toepassing. Als een student gedurende die periode niet alsnog aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, kan hij op grond van het voorgestelde derde lid niet opnieuw voor diezelfde opleiding aan diezelfde instelling worden toegelaten.

Het voorgestelde tweede lid bevat de plicht voor het instellingsbestuur om de student uiterlijk bij aanvang van de opleiding te informeren over de tijdens het eerste jaar van inschrijving weg te werken tekortkomingen en de wijze waarop de student gedurende het jaar kan aantonen aan alle bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Voor de toelichting op de informatieplicht wordt verwezen naar de algemene toelichting in paragraaf 2.4.1. Ook legt het voorgestelde tweede lid aan het instellingsbestuur de verplichting op om de voorwaardelijk toegelaten student in staat te stellen uiterlijk aan het einde van het eerste jaar van inschrijving opnieuw een kennistoets te laten afleggen voor de vakken waar de tekortkomingen van de student betrekking op hebben. Dit vormt wat het kabinet betreft in ieder geval de ondergrens aan ondersteuning en begeleiding van voorwaardelijk toegelaten studenten door instellingen en wordt daarom ook wettelijk vastgelegd. Voor bekostigde instellingen is de landelijke informatie- en ondersteuningsvoorziening daarvoor de basis, alle studenten kunnen van deze voorziening gebruik maken. Aanvullend kunnen alle instellingen een eigen begeleidings- en ondersteuningsaanbod verzorgen.

Als de student aan het einde van de eerste periode in de opleiding met een studielast van 60 studiepunten niet aan alle gestelde eisen voldoet, beëindigt het instellingsbestuur de inschrijving voor de opleiding tot leraar basisonderwijs. Het voorgestelde derde lid laat de overige gronden voor beëindiging van de inschrijving onverlet. Het is dus mogelijk dat een student wél aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen voldoet, maar niet kan doorstromen naar het tweede jaar van de opleiding, bijvoorbeeld als gevolg van een negatief bindend studieadvies op grond van artikel 7.8b, vijfde lid, WHW.

De student die aan het einde van het eerste jaar van inschrijving niet aan de gestelde eisen voldoet, kan vervolgens niet opnieuw voorwaardelijk worden toegelaten voor dezelfde opleiding aan dezelfde instelling. Deze bepaling is opgenomen omdat op basis van een strikte lezing van artikel 7.25a, tweede lid, WHW zou kunnen worden geconcludeerd dat de bijzondere nadere vooropleidingseisen alleen gelden voor aspirant-studenten die voor de eerste keer worden ingeschreven voor de opleiding tot leraar basisonderwijs. Dit laat onverlet dat de student nogmaals op de reguliere wijze wordt ingeschreven voor de dezelfde opleiding aan dezelfde instelling. In dat geval moet de student voor de start van de opleiding aantonen aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Het is eveneens mogelijk dat een student bij een andere instelling opnieuw voorwaardelijk wordt toegelaten voor de opleiding tot leraar basisonderwijs.

In het voorgestelde vierde lid is een hardheidsclausule opgenomen voor het geval dat het beëindigen van de opleiding op grond van het voorgestelde derde lid leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. In dat geval kan het instellingsbestuur afzien van beëindiging van de inschrijving en kan de betreffende student nogmaals onmiddellijk aansluitend worden ingeschreven voor dezelfde opleiding aan dezelfde instelling. De student krijgt in dat geval nog zes maanden de tijd om aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen. Lukt dat niet, dan zal het instellingsbestuur de inschrijving alsnog beëindigen. De student kan in dat geval niet opnieuw voorwaardelijk worden ingeschreven voor dezelfde opleiding aan dezelfde instelling.

Artikel I, onderdeel D (artikel 7.42, derde lid, WHW)

In artikel 7.42, derde lid, WHW is geregeld dat het instellingsbestuur in bepaalde gevallen van een tussentijdse beëindiging van de inschrijving op initiatief van het instellingsbestuur, de inschrijving beëindigt met ingang van de volgende maand. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat hetzelfde beëindigingsmoment wordt aangehouden bij de eventuele beëindiging van de inschrijving van een voorwaardelijk toegelaten student die er niet in is geslaagd om in het eerste jaar van inschrijving, respectievelijk zes maanden na het eerste jaar van inschrijving, aan de bijzondere nadere vooropleidingseisen te voldoen.

Artikel II (Evaluatiebepaling)

Dit wetsvoorstel voorziet in de evaluatie van de doeltreffendheid en effecten daarvan in de praktijk, in het bijzonder ten aanzien van de in-, door- en uitstroom, studievoortgang en belasting van studenten van de opleiding tot leraar basisonderwijs en de belasting van instellingen voor hoger onderwijs die de opleiding tot leraar basisonderwijs verzorgen. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zendt de Minister van OCW een verslag van de evaluatie aan de Staten-Generaal. Voor een uitgebreidere toelichting op de evaluatie van het wetsvoorstel wordt gewezen op paragrafen 2.3.4 en 3.4.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Rianne Letschert