

Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 1 oktober 2014 inzake kwaliteitsafspraken mbo (Kamerstuk 31 524, nr. 215).

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

Inhoudsopgave

- I Vragen en opmerkingen uit de fracties**
 - 1. Algemeen
 - 2. Kwaliteitsafspraken mbo
 - 3. Bijlage 1 bij van de Regeling kwaliteitsafspraken mbo
 - 4. Bijlage 2 bij van de Regeling kwaliteitsafspraken mbo
 - 5. Artikelsgewijs
- II Reactie van de Minister**

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige ministeriële regeling. Kwaliteitsafspraken moeten geen bron zijn van bureaucratie en verantwoordingslasten, zo stellen zij, maar vooral dienstbaar zijn aan het belang van de mbo'ers¹ en hun kansen op de arbeidsmarkt. Deze leden vernemen graag of de Minister deze visie deelt.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de concept-Regeling kwaliteitsafspraken mbo en de concept-Overeenkomst kwaliteitsafspraken mbo. Deze leden wijzen erop dat in het hoger onderwijs al langer wordt gewerkt met prestatieafspraken. De leden vragen of de Minister kan uitsluiten dat in het mbo dezelfde problemen gaan optreden als in het hoger onderwijs, waarbij naar aanleiding van de diploma-rel op Hogeschool InHolland de commissie-Leers constateerde dat «financiële motieven overduidelijk een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling en uitvoering van het rendementsbeleid binnen INHolland en dat is gegeven de systematiek van de rijksbekostiging ook logisch.»² Wat heeft de Minister geleerd van de debacles in het hoger onderwijs, zo vragen deze leden. Ook willen zij weten hoe de Minister erop toeziet dat de leraar zijn professionele ruimte behoudt om strenge normen te handhaven, als de school wordt afgerekend op output. Tot slot vragen de leden de Minister om aan te geven of zij risicos ziet ten aanzien van verschraving van het onderwijsaanbod en ongewenste selectie aan de poort.

Kan deze prestatiebekostiging op basis van studiesucces leiden tot een kloof tussen instellingen, omdat de ene school extra geld krijgt en de ander niet, willen de leden vervolgens weten. Ook vernemen zij graag hoe een instelling die wordt gekort, de kwaliteit kan vergroten. Voorts vragen deze leden hoe de Minister erop toeziet dat de leraar zijn professionele ruimte behoudt om strenge normen te handhaven, als de school wordt afgerekend op output. Tot slot vragen de leden de Minister om aan te geven of zij risicos ziet ten aanzien van verschraving van het onderwijsaanbod en ongewenste selectie aan de poort.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de concept-regeling kwaliteitsafspraken mbo. De genoemde leden vinden het positief dat de Minister zich ten doel stelt het niveau van het mbo te verhogen en de kwaliteit te verbeteren. Dat is ook noodzakelijk, gezien het feit dat de afgelopen tien tot vijftien jaar de kwaliteit van het mbo op nagenoeg gelijk niveau is gebleven. Wel betwijfelen de genoemde leden het nut en de noodzaak van een aantal onderdelen van de kwaliteitsafspraken, vooral de intensivering van het taal- en rekenonderwijs en het belonen van studiesucces. Deze leden vrezen namelijk dat dit verkapte rendementsaf-

¹ Mbo: middelbaar beroepsonderwijs

² »Veel ruimte, weinig rekenschap«, d.d. 23 september 2010, rapport Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool INHolland (Commissie-Leers)

spraken zijn, die niet zullen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit in het onderwijs, maar vooral scholen ertoe zullen prikkelen eenzijdig te focussen op makkelijk te meten grootheden, zoals cijfermatige onderwijsresultaten en – rendementen. De genoemde leden brengen daarbij graag in herinnering dat deze kwaliteitsafspraken voorheen werden aangeduid met de term «prestatieafspraken». De genoemde leden vinden het opmerkelijk dat de Minister deze term heeft laten varen teneinde deze afspraken in een positiever daglicht te stellen. Het zijn immers nog steeds dezelfde soort afspraken. De benaming «kwaliteit» doet niets af aan het feit dat het hier nog steeds om het meten van prestaties gaat. De leden constateren dat een «onafhankelijke instantie» zal worden ingezet «om te bevorderen dat de kwaliteitsplannen ambitieus en haalbaar zijn en om de voortgang van de uitvoering te bewaken». Graag ontvangen de genoemde leden een toelichting welke instantie dit zal zijn en welke wettelijke verantwoordelijkheden en taken deze precies krijgt.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de plannen om de kwaliteit van het mbo te verbeteren. De ambitie om de instellingen te stimuleren het onderwijs naar een hoger niveau te brengen, steunen zij. Deze leden plaatsen echter kanttekeningen bij de grondslag van de voorgestelde regeling kwaliteitsafspraken en de gekozen weg om het beoogde doel te bereiken.

2. Kwaliteitsafspraken

De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd over kwetsbare jongeren die wél graag een beroepsopleiding willen volgen, maar die toelating op een regionaal opleidingscentrum wordt geweigerd. De Minister wijst in haar begeleidende brief op het belang van optimale begeleiding, flexibiliteit en maatwerk aan jongeren in een kwetsbare positie. Moet er voor deze groep jongeren een aangepast toezichtkader van de onderwijsinspectie komen, opdat deze minder makkelijk tussen de wal en het schip geraken, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de Minister studiesucces wil meten. Hoe wil zij bij het meten van de resultaten rekening houden met de sociaaleconomische achtergronden en andere factoren, die buiten de invloedssfeer van de instellingen liggen? Kan de Minister uitsluiten dat bij het meten van studiesucces, er veel bureaucratistische taken bij de instellingen terecht komen? Kan de Minister haar antwoord toelichten, zo vragen deze leden.

Ook vernemen deze leden graag een reactie van de Minister op de gefundeerde kritiek van de landelijke organisatie Verus van christelijke scholen, die onder andere schrijft: «De kans is groot dat de te belonen prestaties vooral liggen op het vlak van «makkelijk» te meten grootheden, zoals cijfermatige onderwijsresultaten en -rendementen. Minder makkelijk of niet te meten, maar wel belangrijke opbrengsten van onderwijs, zoals persoonlijke vorming en ontwikkeling raken dan onderbelicht.»

De leden van de D66-fractie zijn kritisch over het meten van studiesucces als onderdeel van de prestatieafspraken. De genoemde leden vrezen dat dit zal leiden tot een eenzijdige focus op rendement, teneinde zoveel mogelijk aanspraak te maken op bekostiging. Deze leden zijn van mening dat studiesucces zich namelijk niet alleen laat vangen door te meten wat het verschil is tussen vooropleiding en behaald diploma. De genoemde leden wijzen erop dat de persoonlijke ontwikkeling en groei van studenten vaak breder is. Zulke ontwikkeling en groei zijn niet direct te vangen met dergelijke kwantificeerbare indicatoren. De genoemde leden zijn het dan ook niet eens met het opnemen van «studiesucces» als onderdeel van resultaatafhankelijke bekostiging. Deze leden zijn eveneens kritisch over

het feit dat «intensivering van het onderwijs in de Nederlandse taal en rekenen» onderdeel wordt van het kwaliteitsplan. De genoemde leden vrezen dat deze extra focus op taal en rekenen zal leiden tot een verdere zogenoemde «avo-isering» van het beroepsonderwijs. Daarom vragen deze leden de Minister toe te lichten waarom dit onderdeel is van het kwaliteitsplan.

De leden zijn erg benieuwd naar het plan van aanpak voor jongeren in een kwetsbare positie. De genoemde leden zouden graag zien dat de bekostiging voor het aanbieden van onderwijs voor deze jongeren buiten de prestatieafspraken valt. Immers, deze jongeren zijn er niet bij gebaat als scholen worden afgerekend op de eenzijdig kwantificeerbare doelen die de overheid wil gaan stellen voor extra bekostiging. De resultaten voor deze groep jongeren zijn namelijk vaak in kwantificeerbare termen minimaal. Echter, de maatschappelijk en sociale meerwaarde van het opleiden van deze jongeren is groot. Het zou daarom niet goed zijn als de (extra) bekostiging voor deze jongeren afhankelijk wordt van de prestatieafspraken en rendementsbonussen, zo merken deze leden op.

De leden van de SGP-fractie betwijfelen of de wettelijke grondslag waarop de voorgestelde regeling berust – gelet op de inhoud van de regeling – toereikend is. Zij wijzen erop dat artikel 2.2.3, tweede lid, van de WEB³ door de wetgever bedoeld is voor «specifieke ontwikkelingen in delen van het bestel», bijvoorbeeld gericht op «bepaalde groepen deelnemers aan het onderwijs of op bepaalde groepen personen werkzaam in een ROC».⁴ Zij lezen echter in de toelichting bij de voorgestelde regeling dat het kwaliteitsplan integraal is en de verbetering van de algemene onderwijskwaliteit van de instelling betreft. Dat is volgens deze leden een adequate samenvatting van de voorstellen, gezien het feit dat de regeling betrekking heeft op kwetsbare tot excellente deelnemers, personeel van laag tot hoog en kwaliteit van voor tot achter. Hoe kan de Minister dit integrale karakter verenigen met het criterium dat de regeling slechts betrekking mag hebben op specifieke ontwikkelingen in bepaalde delen van het bestel en slechts mag zien op bepaalde groepen deelnemers of werknemers, zo vragen zij. Deze leden vragen of de regering onderkent dat voor het verbeteren van de algemene onderwijskwaliteit de bekostiging op grond van de algemene berekeningswijze aangewezen is. De leden vragen voorts of de Minister kan bevestigen dat het ter vrije keuze van de instelling is of zij de overeenkomst ondertekent en een kwaliteitsplan indient.

De leden constateren dat de Minister vanaf 2016 de wijze waarop resultaten worden gemeten wil beperken tot specifieke resultaten. Deze leden vragen waarom niet ook na 2015 wordt aangesloten bij de wijze waarop instellingen hun resultaten inzichtelijk willen maken. Is niet veel meer sprake van een investeringsmodel op maat wanneer de meetsystematiek niet verengd wordt tot specifieke indicatoren, maar instellingen kunnen onderbouwen waarom zij op andere wijze hun ontwikkeling in kaart brengen?

Kwaliteitsplan

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de verplichting om begin 2015 een kwaliteitsplan in te leveren zich verhoudt tot het feit dat nog onduidelijk is of vanaf 2016 valide indicatoren voor onderdelen als de kwaliteit van de Bpv⁵-plaats beschikbaar zijn. In hoeverre bestaat het risico dat de plannen door het bekend worden van nieuwe indicatoren weer herzien moeten worden, zo vragen zij. De leden vragen waarom er een drietal

³ WEB: Wet educatie beroepsonderwijs

⁴ Kamerstukken II 1994–1995, 23 778, nr. 12, p. 25.

⁵ Bpv: beroepspraktijkvorming

organisatielagen wordt gehanteerd om de uitvoering van de prestatieafspraken tot stand te brengen en te begeleiden, namelijk Mbo in bedrijf, het accountmanagement en de instantie voor excellentie. Zij vragen waarom de Minister vanuit het oogpunt van doelmatigheid en niet gekozen heeft voor een slanker model. In hoeverre is het logisch, zo vragen zij, dat een afzonderlijke instantie de Minister adviseert over excellentie terwijl Mbo in bedrijf voor instellingen ook het aanspreekpunt is ten aanzien van excellentie. De leden van deze fractie constateren dat het voor een instelling ook mogelijk is aan te geven dat zij de aanvullende middelen niet besteedt aan in de bijlage opgenomen onderdelen. Deze leden vragen of een instelling ook aanvullende bekostiging kan ontvangen wanneer zij van mening is dat zij hoog presteert en voldoende ambitie heeft en daarom ten opzichte van het reeds voorgenomen beleid geen aanvullende acties opneemt in het kwaliteitsplan.

Investeringsbudget

De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd over de manier waarop de beroepspraktijkvorming voor sommige mbo'ers gestalte krijgt. Kan de Minister toelichten hoe bij artikel 2.1 het thema «d. bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming» wordt uitgewerkt? Welke indicatoren worden gehanteerd voor verbeteringen in de beroepspraktijkvorming? Wordt bij het onderdeel «studiesucces» ook de mate betrokken waarin mbo'ers, nadat zij hun opleiding hebben afgerond ook op de arbeidsmarkt aan de slag komen in beroepen waarvoor zij zijn opgeleid? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom voor het excellentiedeel van het kwaliteitsplan wel goedkeuring vereist is, terwijl dat voor de andere elementen niet geldt.

Facilitering

De leden van de SGP-fractie vragen wat de noodzaak is van de verplichting voor instellingen om advies in te winnen bij Mbo in bedrijf. Zij lezen dat Mbo in bedrijf er volgens de Minister voor zorgt dat plannen ambitieus, realistisch en dus van voldoende kwaliteit zijn. Welke indicaties heeft de Minister dat instellingen wel in staat zullen zijn plannen naar wens uit te voeren, wanneer zij kennelijk niet in staat worden geacht zelfstandig een fatsoenlijk plan te ontwerpen?

Administratieve lasten

De leden van de D66-fractie zijn bezorgd over de extra administratieve belasting die deze nieuwe prestatieafspraken met zich meebrengen. Immers, mbo-instellingen zullen kwaliteitsplannen moeten opstellen, evenals regelmatige voortgangsrapportages. De Minister heeft berekend dat administratieve lasten € 507.600 incidenteel en € 217.350 per jaar bedragen voor de gehele mbo-sector. De genoemde leden merken daarbij op dat deze administratieve lasten niet alleen leiden tot extra kosten maar ook tot extra werkzaamheden, bovenop de al bestaande uitvoerige verantwoordingsverplichtingen. Graag ontvangen de genoemde leden een indicatie van de regering hoeveel extra werkdruk dit met zich zal meebrengen, uitgedrukt in de eenheid tijd (uren).

De leden van de SGP-fractie vragen waarom een jaarlijks evaluatiedocument ook vereist blijft wanneer de Minister vanaf 2016 met eenduidige indicatoren gaat werken. Waarom kan vanaf dat moment de verantwoordelijkheid om de gegevens voor de evaluatie in kaart te brengen niet bij Mbo in bedrijf worden belegd, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom bij het opstellen van het plan niet kan worden volstaan met de verplichting om aan te geven hoe de plannen zich positief verhouden tot de lerarenagenda, in plaats van de verplichting om negatief te moeten motiveren waarom de instelling bepaalde thema's niet kiest. Zij menen dat de voorgestelde aanpak tot onnodige administratieve lasten leidt.

3. Bijlage 1 van de Regeling kwaliteitsafspraken mbo⁶

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet merkwaardig is dat instellingen onder meer in aanmerking kunnen komen voor aanvullende bekostiging op grond van het onderhouden van bekwaamheidsdossiers, terwijl dit onderdeel een wettelijke verplichting betreft waaraan instellingen gewoon dienen te voldoen. De leden vragen voorts hoe het verhogen van de kwaliteit van de Bpv-plaatsen zich verhoudt tot het wetsvoorstel inzake de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB), waarin juist gemeld is dat een deel van de aanvullende middelen wordt overgeheveld naar de SBB, omdat het voorlopig niet gewenst is deze verantwoordelijkheid bij de instellingen te beleggen.

4. Bijlage 2 van de Regeling kwaliteitsafspraken mbo⁷

De leden van de D66-fractie merken op dat in het afwegingskader van het kwaliteitsplan wordt voorgeschreven dat het kwaliteitsplan breed gedragen moet zijn binnen de instelling, onder andere door zowel docenten als studenten. De genoemde leden vragen de regering toe te lichten of dit betekent dat de medezeggenschapsraden ook een formeel instemmingsrecht krijgen op het kwaliteitsplan? Zo niet, vindt de regering het een goede suggestie dit op deze wijze vast te leggen, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de voorstellen voor excellentie zowel verbreding als verdieping dienen te bevatten, dan wel dat een instelling de keuze heeft om zich op verbreding of verdieping te richten. Deze leden vragen eveneens of de Minister onderkent dat voor de meest getalenteerde leerlingen niet alleen een verzwaard traject, maar ook een aanvullend, alternatief programma wenselijk kan zijn. In hoeverre biedt de regeling die ruimte, zo vragen zij.

De leden van deze fractie vragen of het bevorderen van extra doorstroom van bijvoorbeeld niveau 2 naar niveau 3 ook als excellentie aangemerkt kan worden.

5. Artikelsgewijs

Artikel 1.4

De leden van de SGP-fractie lezen dat instellingen ook gevraagd wordt in het kwaliteitsplan aan te geven wat de samenhang is tussen de thema's uit bijlage 1 en de resultaten voor vsv en studiesucces. Deze leden hebben deze verplichting echter niet direct kunnen ontdekken in artikel 1.4. Zij vragen om nadere toelichting.

II Reactie van de Minister

⁶ Betreft bijlage 1 bij artikel 1.4, tweede lid, aanhef en onder a, van de Regeling kwaliteitsafspraken mbo

⁷ Betreft bijlage 2 bij artikel 2.4, tweede lid, van de Regeling kwaliteitsafspraken mbo