Reactie van Onderwijsaffaire op de internetconsultatie: Besluit invoering nieuwe kwalificatie-eisen en instellingsexamen burgerschap in het mbo

Onderwijsaffaire onderschrijft dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo om verbetering vraagt. Duidelijkere landelijke kwalificatie-eisen kunnen daaraan bijdragen. Onze zorgen richten zich vooral op twee onderdelen van het ontwerpbesluit. Voor studenten op mbo-niveau 2, 3 en 4 wordt een voldoende voor burgerschap een verplichte voorwaarde voor het behalen van het diploma (artikel 17, tweede en derde lid, onderdeel c, Ekb WEB, nieuw). Tegelijkertijd behouden mbo-instellingen veel vrijheid bij het afnemen en beoordelen van het examen.

Deze combinatie roept vragen op over de gelijke kansen van studenten. Als een voldoende voor burgerschap bepalend wordt voor het behalen van een diploma, moet vooraf duidelijk zijn dat studenten op verschillende scholen even eerlijk worden beoordeeld. Het huidige voorstel biedt daarvoor onvoldoende zekerheid.

Wij zijn daarom kritisch over de invoering van een instellingsexamen met een verplichte voldoende voor niveau 2 tot en met 4. Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk hoe wordt voorkomen dat verschillen tussen scholen leiden tot ongelijke diplomakansen. Voor de entreeopleiding is bewust gekozen voor een ontwikkelingsgerichte afsluiting, met de beoordeling 'voldaan' of 'niet voldaan'. Daarbij is rekening gehouden met de grote verschillen tussen studenten (nota van toelichting, paragraaf 2.4).

Volgens de nota bestaat ook binnen de rest van het mbo veel diversiteit in vooropleiding, achtergrond, leeftijd en leerweg (paragraaf 2.3). Wij vragen daarom waarom een vergelijkbare afweging niet ook voor niveau 2 wordt gemaakt?

1. Gelijke leerdoelen betekenen nog geen gelijke kansen

Het ontwerpbesluit stelt landelijke kwalificatie-eisen vast, maar laat mbo-instellingen vrij in de manier waarop zij studenten examineren.
Scholen kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een schriftelijke toets, portfolio, presentatie, criteriumgericht interview of praktijkopdracht. Ook mogen zij verschillende kwalificatie-eisen combineren, examens op verschillende momenten afnemen en binnen het examenonderdeel burgerschap compensatie tussen onderdelen toestaan (nota van toelichting, paragraaf 2.4).

Deze vrijheid maakt maatwerk mogelijk, maar brengt ook risico's met zich mee. Studenten met vergelijkbare kennis en vaardigheden kunnen verschillend worden beoordeeld, afhankelijk van de school waar zij hun opleiding volgen. Wanneer de ene instelling toestaat dat een onvoldoende voor een onderdeel wordt gecompenseerd en een andere instelling dat niet doet, ontstaan verschillen in de kans om te slagen.

Daarnaast stellen verschillende examenvormen verschillende eisen aan studenten. Een schriftelijke toets vraagt bijvoorbeeld relatief veel taalvaardigheid, terwijl bij een presentatie spreekvaardigheid belangrijk is. Een portfolio doet juist een groter beroep op planning, beschikbare tijd en soms ondersteuning vanuit huis. Wanneer deze vaardigheden niet noodzakelijk zijn om de bedoelde burgerschapscompetenties te beoordelen, kunnen zij een onbedoelde belemmering vormen.

Dit vraagt bijzondere aandacht voor studenten met een functiebeperking, neurodiversiteit, studenten die Nederlands als tweede taal leren (NT2) en studenten die hun opleiding combineren met werk of zorgtaken.
Voor studenten met een handicap of chronische ziekte geldt bovendien de wettelijke verplichting om redelijke aanpassingen te bieden, op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Wij vragen daarom om een duidelijke onderbouwing van de vergelijkbaarheid en toegankelijkheid van de verschillende examenvormen.
Ook moet worden vastgelegd dat de keuzes van een instelling geen doorslaggevende invloed mogen hebben op de kans van een student om voor burgerschap te slagen.

2. Een diploma blokkeren vraagt om een overtuigende onderbouwing

Volgens het voorstel moeten studenten minimaal een voldoende behalen voor burgerschap. Een onvoldoende kan niet worden gecompenseerd met resultaten voor andere generieke examenonderdelen (nota van toelichting, paragraaf 2.4).
Dit heeft ingrijpende gevolgen. Een student die alle beroepsgerichte onderdelen en overige diplomavoorwaarden met succes heeft afgerond, kan alsnog studievertraging oplopen of zonder diploma de opleiding verlaten vanwege een onvoldoende voor burgerschap.

In de toelichting staat dat een verplichte voldoende de positie en kwaliteit van het burgerschapsonderwijs moet versterken. Wij begrijpen dat deze verplichting scholen kan stimuleren om meer aandacht aan burgerschapsonderwijs te besteden. Maar het zwaarder laten meewegen van een examen bij het behalen van een diploma leidt niet automatisch tot beter onderwijs.

In de toelichting ontbreekt een duidelijke afweging tussen de verwachte verbetering van het onderwijs en de mogelijke nadelige gevolgen voor studenten. Ook wordt onvoldoende uitgelegd waarom minder ingrijpende maatregelen niet zouden volstaan. Daarbij kan worden gedacht aan strenger toezicht door de Inspectie van het Onderwijs op de uitvoering van de kwalificatie-eisen, of een ontwikkelingsgerichte afsluiting zoals bij de entreeopleiding.

Wanneer het burgerschapsonderwijs binnen instellingen onvoldoende kwaliteit, samenhang of prioriteit heeft, moeten deze problemen in de eerste plaats binnen het

onderwijs zelf worden aangepakt. Dat vraagt om goed onderwijs, deskundige docenten, passende begeleiding en betrouwbare examinering.

Studenten mogen niet de gevolgen dragen van onvoldoende voorbereiding, gebrekkige begeleiding of tekortkomingen in de examinering door hun instelling.

3. Landelijke waarborgen voor een eerlijke beoordeling zijn noodzakelijk

Het ontwerpbesluit verwijst naar verschillende maatregelen die de kwaliteit van examinering moeten waarborgen. Daarbij gaat het onder andere om de verantwoordelijkheid van examencommissies, sectorafspraken over exameninstrumenten en toezicht door de Inspectie van het Onderwijs.

Deze maatregelen zijn belangrijk, maar bieden volgens ons onvoldoende zekerheid dat studenten op verschillende scholen gelijkwaardig worden beoordeeld. De nota van toelichting erkent dat de sectorafspraken over valide exameninstrumenten geen wet- en regelgeving zijn (paragraaf 2.4). Daarnaast beoordeelt de inspectie volgens de nota niet welke examenvorm een instelling kiest. De inspectie controleert of de inrichting, uitvoering en kwaliteitsborging van examens aan de wettelijke eisen voldoen (paragraaf 6.2).

Dat toezicht betekent echter niet automatisch dat een voldoende op de ene school vergelijkbaar is met een voldoende op een andere school. Voordat een onvoldoende voor burgerschap het behalen van een diploma kan tegenhouden, moeten daarom ten minste de volgende landelijke waarborgen zijn geregeld.

3.1 Eenduidige beoordelingsstandaarden

Er moet een gemeenschappelijk landelijk beoordelingskader komen. Daarin moet met concrete voorbeelden duidelijk worden gemaakt wanneer een student een 'onvoldoende', 'voldoende' of 'goed' krijgt.

Ook zijn landelijke richtlijnen nodig voor compensatie tussen onderdelen van het examen. De voorbeeldexamens van de Coöperatie Examens MBO kunnen hierbij een rol spelen.

3.2. Vergelijking van beoordelingen tussen instellingen

Er moet actief worden onderzocht of instellingen vergelijkbare prestaties op dezelfde manier beoordelen en vergelijkbare grenzen hanteren tussen een onvoldoende en een voldoende.

Ook moet duidelijk worden vastgelegd wie verantwoordelijk is voor deze controle en voor het aanpakken van verschillen.

3.3. Transparantie voor studenten

Studenten moeten vooraf volledige en begrijpelijke informatie krijgen over de examenopdrachten, beoordelingscriteria en eventuele compensatieregels.

3.4. Toegankelijkheid en passende aanpassingen

Examens moeten toegankelijk zijn voor alle studenten. Waar nodig moeten passende aanpassingen mogelijk zijn, zonder dat de kennis en vaardigheden die worden getoetst hierdoor veranderen.

3.5. Goede rechtsbescherming

Wij gaan ervan uit dat de bestaande mogelijkheden voor herkansing en beroep bij het College van beroep voor de examens ook gelden voor burgerschap.
Wij vragen de minister dit te bevestigen. Ook moet worden gewaarborgd dat studenten tijdig en duidelijk over hun rechten worden geïnformeerd en dat een onafhankelijke herbeoordeling mogelijk is.
Vrijheid in de keuze van examenvormen moet samengaan met een aantoonbaar gelijkwaardige beoordeling. Daarvoor is actieve controle op verschillen tussen instellingen noodzakelijk.

4. De persoonlijke overtuiging en privacy van studenten moeten beschermd blijven

Wij waarderen dat de nota van toelichting uitdrukkelijk stelt dat persoonlijke opvattingen en overtuigingen niet worden beoordeeld. Studenten hoeven geen voorgeschreven mening te onderschrijven om te kunnen slagen (paragrafen 2.3 en 2.4). Toch zien wij hierbij risico's.

Bij maatschappelijke en politieke onderwerpen is het in de praktijk niet altijd eenvoudig om onderscheid te maken tussen de kwaliteit van een argumentatie en de inhoud van een persoonlijke overtuiging. Ook de formulering van sommige kwalificatie-eisen roept hierover vragen op.

Bij elk van de vier thema's is een eis opgenomen (A.5, B.5, C.5 en D.5) waarin studenten moeten reflecteren op hun 'eigen achtergrond, waarden en overtuigingen'.
Daarnaast vraagt eis A.2 van studenten om te 'erkennen' dat bepaalde mechanismen een rol spelen en om eigen vooroordelen 'aan te pakken'.

Deze formuleringen raken aan persoonlijke opvattingen, houding en gedrag. Dat staat op gespannen voet met de toelichting, waarin wordt aangegeven dat dergelijke aspecten geen onderdeel mogen zijn van de beoordeling.

Wij vragen daarom om deze bescherming niet alleen in de toelichting te benoemen, maar ook concreet vast te leggen in de kwalificatie-eisen, examenopdrachten en beoordelingscriteria. Ook moet hieraan aandacht worden besteed bij de scholing van docenten en beoordelaars.

Een student moet een afwijkend of onconventioneel standpunt kunnen verdedigen zonder daardoor een lagere beoordeling te krijgen.

Voorwaarde is uiteraard dat de student de gevraagde kennis, inzichten en vaardigheden aantoont.

Daarnaast mag het delen van gevoelige persoonlijke ervaringen nooit een voorwaarde zijn om voor burgerschap te slagen. Wanneer een opdracht vraagt om reflectie op persoonlijke ervaringen, moeten gelijkwaardige en neutrale alternatieven beschikbaar zijn. Studenten kunnen bijvoorbeeld reflecteren op een fictieve situatie of op ervaringen van anderen. Hierbij speelt ook de bescherming van persoonsgegevens een belangrijke rol.

Portfolio's en reflectieverslagen kunnen gevoelige informatie bevatten over bijvoorbeeld levensovertuiging, politieke opvattingen of seksuele gerichtheid. Deze gegevens genieten bijzondere bescherming onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Wij vragen daarom hoe wordt gewaarborgd dat instellingen zorgvuldig omgaan met deze gegevens. Daarbij moet onder meer aandacht zijn voor wie toegang heeft tot de informatie, hoe lang gegevens worden bewaard en hoe de privacy van studenten wordt beschermd.

5. Onderzoek de gevolgen voordat studenten erop worden afgerekend

In het Beleidskompas wordt de spanning tussen de vrijheid van instellingen en de behoefte aan landelijke regels benoemd. Vervolgens wordt geconcludeerd dat het ontwerpbesluit hierin 'de juiste mix' biedt.

Volgens ons kan deze conclusie pas worden getrokken wanneer de gevolgen van het voorstel voldoende zijn onderzocht. Belangrijke toetsen zijn namelijk nog niet afgerond. Het gaat onder andere om de uitvoeringstoets van DUO, de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk (ADR), en de regeldruktoets van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Ook zijn de onderdelen over de uitvoering en de uitkomsten van de internetconsultatie in de nota van toelichting nog niet ingevuld. Daar komt bij dat de periode tot de beoogde inwerkingtreding op 1 augustus 2027 volgens de nota zelf relatief kort is (paragraaf 11.2).

Wij vragen daarom om de resultaten van deze toetsen openbaar te maken en mee te wegen voordat het besluit definitief wordt vastgesteld. Daarnaast vinden wij een afzonderlijk onderzoek nodig naar de gevolgen voor kansengelijkheid en diplomakansen.

Wij stellen voor om de nieuwe kwalificatie-eisen en examinering eerst gedurende één of meer invoeringsjaren in de praktijk te beproeven, zonder dat een onvoldoende gevolgen heeft voor het behalen van een diploma. Tijdens deze periode kan worden onderzocht of verschillen ontstaan tussen instellingen, examenvormen, mbo-niveaus en leerwegen (bol en bbl). Ook moet worden gekeken naar de toegankelijkheid, studielast en ervaren rechtvaardigheid van de examens. Betrek bij dit onderzoek nadrukkelijk studenten, onder andere via JOBmbo en studentenraden, evenals docenten en ouders van minderjarige studenten.

In het voorstel wordt een invoeringstoets aangekondigd één jaar na de inwerkingtreding, gevolgd door een evaluatie binnen vijf jaar (paragraaf 10). Deze onderzoeken vinden echter pas plaats nadat de nieuwe regels al gevolgen kunnen hebben gehad voor studenten. Juist de eerste groepen studenten lopen daardoor het risico op studievertraging of het mislopen van een diploma als later blijkt dat de regeling onvoldoende eerlijk of zorgvuldig is ingericht.

Wij vinden dat de gevolgen voor studenten vooraf voldoende moeten zijn onderzocht, in plaats van pas nadat zij ermee zijn geconfronteerd.

Verzoek aan de minister

Onderwijsaffaire verzoekt de minister om de diplomabepalende resultaatverplichting voor burgerschap op mbo-niveau 2, 3 en 4 niet in de voorgestelde vorm in te voeren zolang onvoldoende is gewaarborgd dat studenten op verschillende instellingen gelijkwaardige kansen hebben.
Wij vragen de minister in ieder geval om:

1. Landelijke waarborgen voor de examinering en beoordeling vooraf vast te leggen. Daarbij gaat het om duidelijke beoordelingsstandaarden, vergelijkbaarheid tussen instellingen, transparantie, toegankelijkheid en rechtsbescherming.
2. Beter te onderbouwen waarom een verplichte voldoende voor burgerschap noodzakelijk en evenredig is. Maak daarbij duidelijk waarom minder ingrijpende maatregelen onvoldoende zouden zijn en betrek de keuze voor een ontwikkelingsgerichte afsluiting bij de entreeopleiding in deze afweging.
3. Een invoeringsperiode zonder diplomagevolgen te overwegen. Gebruik deze periode om de gevolgen voor studenten en verschillen tussen instellingen te onderzoeken. Betrek daarbij ook de uitkomsten van de uitvoerings- en regeldruktoetsen.

Daarnaast vragen wij om eerst te investeren in de inhoudelijke kwaliteit van het burgerschapsonderwijs, de deskundigheid van docenten en gezamenlijke beoordelingsstandaarden. Burgerschapsonderwijs moet studenten ondersteunen om als vrije, kritische en gelijkwaardige burgers deel te nemen aan de samenleving. Een regeling die dat doel nastreeft, moet ook zelf uitgaan van eerlijke beoordeling en gelijke kansen.

De overheid moet voorkomen dat verschillen tussen mbo-instellingen leiden tot ongerechtvaardigde verschillen in de kans op het behalen van een diploma.

Namens de ouderbelangengroep Onderwijsaffaire,

Petra de Blok