

**MEER ONDERWIJSTIJD IN
HET MBO**

PROGRAMMERING EN
VERANTWOORDING

Inspectie van het Onderwijs
Auditdienst van OCW

Januari 2007

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 5

1 INLEIDING 7

2 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING 9

3 HET ONDERZOEK 11

3.1 Uitwerking van de geprogrammeerde onderwijstijd 11

3.2 Uitwerking van de verantwoording van het gerealiseerde onderwijs 12

3.3 Uitvoering van het onderzoek 14

4 RESULTATEN EN CONCLUSIES 15

4.1 Resultaten onderwijsprogrammering 15

4.2 Resultaten verantwoording studievoortgang 15

4.3 Conclusies 18

LITERATUUR 21

SAMENVATTING

Naar aanleiding van het onderzoek naar de onderwijstijd in de BVE in het voorjaar van 2006 en de daarop volgende beleidsreactie van de minister van OCW in haar brief aan de Tweede Kamer van 7 september 2006, hebben de inspectie en de auditdienst van OCW in het najaar onderzoek uitgevoerd bij 25 opleidingen in evenzoveel instellingen. Dit onderzoek laat zich, overeenkomstig de gemaakte afspraken hierover, kenmerken als een tussentijds verkenningsonderzoek in de vorm van een quick scan. Het onderzoek was gericht op twee vragen. De eerste was hoeveel opleidingen voldoende onderwijstijd hadden geprogrammeerd om aan de norm van 850 uur te voldoen. De tweede was hoeveel opleidingen voldoende in staat zouden zijn zich over de gerealiseerde onderwijstijd te verantwoorden.

De onderzoeken zijn gehouden bij twaalf opleidingen die in het voorjaaronderzoek het meest onvoldoende uit de bus kwamen en bij dertien willekeurig gekozen opleidingen. Zij hebben steeds onaangekondigd plaatsgevonden door een inspecteur en een auditor. Na afloop van het onderzoek heeft de instelling gedurende tien werkdagen de gelegenheid gehad tot wederhoor en tot het aanbrengen van verbeteringen in de situatie.

In eerste instantie bleken vijf van de 25 opleidingen (20 procent) in enig leerjaar te weinig uren geprogrammeerd te hebben. Na herstel bleef daar nog één opleiding van over. Van de vijf tekortschietende opleidingen behoorde er één tot de groep opleidingen die in het voorjaaronderzoek onvoldoende tijd hadden gerealiseerd. De overige opleidingen die ook in mei waren onderzocht, lieten aanzienlijke verbeteringen zien. Die verbeteringen hebben, blijkens het onderzoek, vooral plaatsgevonden bij opleidingen die eerder onderzocht waren en veel minder bij de overige. Vier van de vijf slecht scorende opleidingen in dit onderzoek behoren immers tot de groep van dertien nieuw onderzochte opleidingen. Die waren daarmee in eerste instantie voor 30 procent onvoldoende. Dat is vrijwel evenveel als in het voorjaaronderzoek. Het lijkt er dan ook op dat de verscherpte aandacht van de overheid voor de naleving van de normen voor onderwijstijd nog geen structurele verbetering over de volle breedte van het mbo-veld heeft opgeleverd.

De systemen om verantwoording af te kunnen leggen over de onderwijstijd, schoten bij negen opleidingen (36 procent) tekort. Dat zit vooral in de registratie van de realisatie van de onderwijstijd en de controlemogelijkheden hierop. Het volgen van de deelnemers in hun studievoortgang laat een gunstiger beeld zien.

Dat de lage score vooral een gevolg is van tekortkomingen bij de controle op en registratie van de realisatie van de onderwijstijd door de instellingen, is opvallend. Ook al is in veel gevallen het voldoen aan de vereiste onderwijstijd van 850 uur daarbij niet in het geding, dan is het, ook vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering, toch opmerkelijk dat er zo vaak onvoldoende zicht is op de feitelijke uitvoering van de onderwijsactiviteiten. Bovendien heeft het ontbreken van zicht op de feitelijke uitvoering van onderwijsactiviteiten tot gevolg dat op dit punt geen aansturing door het management kan plaatsvinden.

Waar opleidingen vrij scherp geprogrammeerd zijn, kan de realisatie van onderwijstijd wel in het geding zijn. Dat geldt voor drie van de tien opleidingen met een planning tussen 850 en 900 uur.

Zoals aangekondigd in de brief van 7 september zullen de opleidingen met tekortkomingen meegenomen worden in het onderzoek van voorjaar 2007 naar de realisatie van de onderwijstijd.

1 INLEIDING

Uit het onderzoek van voorjaar 2006 door de inspectie en de Auditdienst (AD) naar het voldoen aan de onderwijstijd van 850 uur door voltijds opleidingen in het mbo, bleek dat 28 procent in enig leerjaar onder die norm bleef. Bij brief van 7 september 2006 aan de Tweede Kamer deelde de minister mee dat er in 2006-2007 twee reeksen vervolgonderzoeken zouden plaatsvinden in het mbo. In dit rapport wordt het resultaat beschreven van de eerste reeks die is uitgevoerd in najaar 2006.

Dit rapport opent met de aanleiding tot en de vraagstelling van het onderzoek. Vervolgens worden allereerst twee begrippen uitgewerkt. Dat is enerzijds de geprogrammeerde onderwijstijd en anderzijds de beoordeling van de wijze waarop instellingen de studievoortgang en -deelname door de leerlingen kunnen verantwoorden. Dit zijn namelijk de centrale onderwerpen in het najaaronderzoek. Het hoofdstuk sluit met een beschrijving van de uitvoering van het onderzoek.

In het slothoofdstuk worden de bevindingen op beide gebieden, onderwijstijd en verantwoording, gepresenteerd en wordt uit het geheel een conclusie getrokken.

2 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING

Naar aanleiding van het kamerdebat van 12 april 2006 over het voldoen aan de norm voor de onderwijstijd in het middelbaar beroepsonderwijs, hebben de inspectie en de AD in de maanden mei en juni 2006 onderzoek gedaan bij 194 opleidingen. Het resultaat daarvan, neergelegd in het rapport 850 uur in de BVE, was dat 28 procent van de onderzochte opleidingen niet in alle leerjaren aan deze norm bleek te voldoen.

Bij brief van 7 september 2006 heeft de minister de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de conclusies van het rapport en aangegeven welke maatregelen zij zou nemen. Deze maatregelen behelzen een verscherping van de controle door de instellingsaccountant op het voldoen aan de norm, een verscherpt toezicht van de inspectie op het voldoen aan de norm in het reguliere toezicht en een tweetal onderzoeken door de inspectie en de Auditdienst in het schooljaar 2006-2007.

Het eerste onderzoek, waarvan dit het rapport is, is uitgevoerd op een beperkte selectie van 25 opleidingen bij evenzoveel instellingen, voor de helft samengesteld uit de groep die het zwakst scoorde in het onderzoek van voorjaar 2006 en voor de rest door een willekeurige selectie van opleidingen. Zoals aangekondigd in de brief van 7 september 2006 heeft het onderzoek het karakter van een quick scan en richt het zich op de vraag of er voldoende onderwijstijd is geprogrammeerd om te voldoen aan de urennorm en op de vraag of de opleiding een registratiesysteem heeft waarmee zij in staat is de gerealiseerde onderwijstijd aan het eind van het jaar adequaat te verantwoorden. Door de omvang en samenstelling van de groep is hierbij geen sprake van een statistisch representatief onderzoek. Verderop wordt deze vraagstelling verder uitgewerkt.

Het tweede onderzoek, dat zal plaatsvinden vanaf april 2007, zal worden uitgevoerd op een representatieve steekproef van opleidingen, aangevuld met opleidingen die in de onderzoeken van voorjaar en najaar 2006 niet voldeden aan de realisatie, respectievelijk programmering van de onderwijstijd. In dit onderzoek zal worden gekeken naar de realisatie van de onderwijstijd in de opleidingen. Dat onderzoek kan leiden tot sancties indien blijkt dat niet wordt voldaan aan de norm.

Op basis van de toezeggingen die de minister in haar brief aan de Tweede Kamer heeft gedaan, luidt de vraagstelling van het onderhavige onderzoek als volgt:

- Bij hoeveel opleidingen uit de steekproef is voldoende onderwijstijd geprogrammeerd?
- Bij hoeveel opleidingen uit de steekproef is er sprake van een deugdelijk registratiesysteem waarmee de opleiding het daadwerkelijk gerealiseerde, begeleide onderwijsaanbod adequaat kan verantwoorden?

De vraagstelling wordt hieronder nader uitgewerkt bij de beschrijving van het onderzoek.

3 HET ONDERZOEK

3.1 Uitwerking van de geprogrammeerde onderwijstijd

In de brief van 7 september 2006 aan de instellingen schrijft de minister met betrekking tot de geprogrammeerde onderwijstijd op blad 3 het volgende:

“Planning onderwijsuren

De instelling kan opleidingen op verschillende manieren inrichten. Ook kan de instelling per opleiding meerdere, verschillende opleidingstrajecten inrichten. De instelling moet in de onderwijs- en examenregeling (OER) vastleggen welke opleidingstrajecten van een opleiding aan de WSF-norm voldoen. De instelling bepaalt dus zelf welke opleidingstrajecten tenminste 850 uur op jaarbasis omvatten en legt dat vast in de OER. Verder spreekt de instelling met de afzonderlijke deelnemer het daadwerkelijke aantal onderwijsuren af en legt dat vast in de onderwijsovereenkomst. De instelling moet de opleiding (c.q. het opleidingstraject) ook zo inrichten dat zowel aan de ondergrens van 850 onderwijsuren als aan het afgesproken aantal onderwijsuren wordt voldaan. In een realistische planning/programmering heeft de instelling daarbij rekening gehouden met voorzienbare uitval van onderwijstijd. In het bijzonder vraag ik hierbij uw aandacht voor de perioden aan het begin en einde van een studiejaar. De programmering van de onderwijsactiviteiten legt de instelling vast in de OER. Ook de programmering van de onderwijsuren legt de instelling vast in een planningsdocument (zoals bijvoorbeeld een rooster, studieplan, jaarplanning).”

Op pagina 4 en 5 van de brief worden drie criteria geformuleerd voor onderwijsuren die mogen meetellen ter voldoening aan de norm van 850 uur. De brief van 7 september 2006 voorziet daarmee in een helder uitgangspunt voor de instellingen. De criteria luiden:

- “1) De programmering van de onderwijsactiviteiten is verantwoord in de OER en de programmering van de onderwijsuren is vastgelegd in een planningsdocument (zoals bijvoorbeeld een rooster, studieplan of jaarplan).*
- 2) De onderwijsactiviteiten zijn gericht op het bereiken van de eindtermen van de bestaande eindtermgerichte opleidingen dan wel op het bereiken van de competenties van de experimentele competentiegerichte opleidingen.*
- 3) De onderwijsactiviteiten worden onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de instelling uitgevoerd. De uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van onderwijspersoneel dat op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast.”*

De brief verduidelijkt vervolgens, met een niet-limitatieve opsomming van voorbeelden, welke onderwijsactiviteiten kunnen worden meegerekend voor het voldoen aan de onderwijstijd, mits zij voldoen aan de drie bovengenoemde criteria. Als er onderwijsactiviteiten bij zijn waaraan niet alle deelnemers die in de opleiding zijn ingeschreven meedoen, tellen deze naar rato mee.

Wel blijft van belang dat alle deelnemers een programma moeten hebben van minimaal 850 uur. Tenslotte noemt de brief een aantal activiteiten die uitdrukkelijk niet worden meegerekend voor het voldoen aan de norm. Dit betreft huiswerk en niet op eindtermen gerichte activiteiten, zoals recreatieve programma's en voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) die niet in het onderwijsprogramma van het betreffende opleidingstraject van de opleiding zijn opgenomen.

Bij het onderzoek naar de geprogrammeerde onderwijstijd was een complicatie dat het zich moest richten op toekomstige programmering voor perioden waarvoor nog geen detailroosters gereed hoefden te zijn. Daarom is gewerkt met een beredeneerde schatting, op basis van de OER en het jaarrooster, alsmede de roosters van de reeds voltooide of lopende perioden, van het aantal uren voor het totale schooljaar. Deze schatting en de redenering erbij zijn voorgelegd aan de verantwoordelijken van de opleiding. Zij hebben daarbij de gelegenheid gekregen commentaar en aanvullend materiaal te leveren. Op grond van dit alles is het aantal geprogrammeerde uren bepaald.

3.2 Uitwerking van de verantwoording van het gerealiseerde onderwijs

In de brief van 7 september 2006 aan de instellingen zegt de minister met betrekking tot de verantwoording op blad 4 het volgende:

“Verantwoording

Het is aan de instelling om te bewijzen dat zij heeft voldaan aan de urennorm. De instelling moet zich zó verantwoorden dat daarop toezicht mogelijk is. Het gaat dan om intern toezicht, om externe controle door de instellingsaccountant (op het punt van de geplande onderwijstijd) en om toezicht door de inspectie en de Auditdienst (zowel op het punt van de geplande als gerealiseerde onderwijstijd). De verantwoording en registratie bevatten in elk geval het antwoord op de volgende vragen: Voldoet de geplande onderwijstijd aan de 850 urennorm? Voldoet de realisatie aan de 850 urennorm? De registratie hoort ook zicht te geven op: Wijkt de realisatie af van de planning? En zo ja, zijn dan de herstel-/inhaalacties afdoende zodat alsnog aan de norm is voldaan?”

In de brief wordt aangegeven dat voorwaarde voor het kunnen meetellen van individuele of groepsopdrachten is dat de instelling de voortgang van individuele deelnemers met behulp van een voortgangsregistratiesysteem kan volgen en inzichtelijk maken.

Uit deze beschrijvingen wordt duidelijk dat het de verantwoordelijkheid van de instelling is deelnemers in hun studievoortgang te volgen en, als onderdeel daarvan, ook hun feitelijke deelname aan de onderwijsactiviteiten. Daarvoor is het noodzakelijk dat de instelling een registratiesysteem hanteert. De eisen aan dat systeem zijn groter naarmate de opleiding meer onderwijsvormen hanteert waarbij deelnemers zelfstandig hun activiteiten uitvoeren.

Voor de uitvoering van het onderzoek naar de vraag of het registratiesysteem voldoende mogelijkheid biedt tot verantwoording van de studievoortgang is ruim gebruik gemaakt van de expertise van de AD, die dergelijke systemen ook voor andere administratieve processen moet beoordelen. Daarbij kon niet worden uitgegaan van

een zelfbedacht model waaraan het systeem van de instelling zou worden getoetst. Dit zou immers geen recht doen aan de vrijheid van de instelling zelf haar eigen systeem te kiezen, dat gemakkelijk op diverse punten van een dergelijk model zou kunnen afwijken. Bovendien zou het vermoedelijk onvoldoende rekening kunnen houden met de complexe werkelijkheid, waarin voor zeer uiteenlopende inrichtingen ook zeer uiteenlopende vormen van registratie het meest geëigend zijn.

Bij het onderzoek naar de gehanteerde registraties heeft de vraag vooropgestaan of de instelling zich, gelet op het gehanteerde systeem en de gehanteerde werkwijze, in voldoende mate kan verantwoorden over de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd. In het licht van het gegeven dat 850 uur een dwingende minimumnorm is, betekent dit dat de instelling zich moet kunnen verantwoorden dat aan de norm van 850 uur wordt voldaan. Aan de beantwoording van deze vraag liggen drie deelvragen ten grondslag, die elk voorwaardelijk zijn voor een positieve beantwoording van de eindvraag. Dat zijn deelvragen over programmering, controle op de realisatie en volgen van de studievoortgang.

De eerste deelvraag is of de instelling kan aantonen dat de opleiding voldoende uren aanbiedt. Deze vraag vertoont duidelijke overlap met de vraag of voor de opleiding voldoende uren zijn geprogrammeerd. Toch is deze vraag ook bij het verantwoordingssysteem opgenomen. Indien het aantal uren tekortschiet en het systeem dit aantoont, is het weliswaar in technische zin in staat tot verantwoording (de opzet), maar heeft dat er in materiële zin niet toe geleid dat de tekortkoming is gesignaleerd en verbeterd (de werking). Het verantwoordingssysteem functioneert dan in dat opzicht dus onvoldoende.

Voor de beantwoording van deze deelvraag is een aantal hulpvragen opgenomen die ertoe dienen relevante onderdelen ervan in beeld te brengen. Dit start met de OER, kijkt naar een detailplanning (roostering) die rekening houdt met afwijkende perioden en voorzienbare uitval en met zaken als alternerende groepen in roosters, etc. en eindigt met de vraag of er (interne) controle plaatsvindt op voldoende geprogrammeerde uren.

Op vergelijkbare wijze wordt gekeken naar de tweede deelvraag, die van de realisatie. Hier is aan de orde of de instelling zicht heeft of de onderwijstijd ook volgens de planning wordt uitgevoerd. Daarbij zijn hulpvragen opgenomen over de registratie van niet voorziene lesuitval, de controle op de uitvoering van de onderwijsactiviteiten en eventuele compensatie.

Tenslotte is gekeken naar de wijze waarop de studievoortgang wordt gevolgd. Hierbij is de vraagkant relevant, namelijk of de instelling voldoende zicht heeft op de voortgang die deelnemers realiseren in hun studie en in welke mate zij eraan deelnemen. Hierbij gaat het om zaken als het bijhouden en terugkoppelen van studievorderingen, toezicht op aanwezigheid en begeleiding in de voortgang.

Om verantwoording af te kunnen leggen, zijn vormen van registratie noodzakelijk. Aan dergelijke registraties liggen algemene eisen ten grondslag, willen zij deugdelijk zijn. Die eisen zijn in de beoordeling bij de deelvragen betrokken. Het gaat hierbij om eisen ten aanzien van de systematiek, een frequentie die aansluit bij het doel van de registratie, een *span of control* van degene die registreert die in overeenstemming is met datgene wat hij of zij kan overzien en het feitelijk gebruik van de geregistreerde gegevens voor verantwoording. Deze algemene eisen zijn toegepast op onderzochte systemen.

3.3 Uitvoering van het onderzoek

In het onderzoek zijn 25 opleidingen bij evenveel instellingen onderzocht. Door de keuze van één opleiding per instelling kon een maximale spreiding worden bereikt. De helft van deze groep (twaalf) is samengesteld uit opleidingen die in het onderzoek van voorjaar 2006 het meest in negatieve zin afweken van de norm van 850 uur. De andere helft is willekeurig gekozen. In de gekozen opleidingen zijn alle niveaus van de kwalificatiestructuur aanwezig en zijn ook alle sectoren vertegenwoordigd, waaronder het groene onderwijs. Elk onderzoek bij elke opleiding is uitgevoerd door een team, bestaande uit een inspecteur en een auditor van de AD. Overeenkomstig de aankondiging in de brief van 7 september 2006 is dit onderzoek bedoeld als een snelle inventarisatie (quick scan) van de mate waarin de programmering van de opleidingen aan de 850-urennorm voldoet en of de instelling een adequaat registratiesysteem hanteert. Dit betekent dat er geen sprake is van een statistisch representatief onderzoek.

Het onderzoek bestond uit een analyse van de geprogrammeerde onderwijstijd op basis van de onderwijs- en examenregeling (OER) en de roosters en jaarplanning en van het registratiesysteem voor de verantwoording, zoals in de voorafgaande paragrafen is beschreven. Gedurende het onderzoek hebben de aanwezige functionarissen van de opleiding de gelegenheid gehad materiaal te leveren en van onderbouwing te voorzien. Het onderzoek is afgerond met een gesprek met de verantwoordelijke voor de opleiding. Daarin is ook de voorlopige conclusie meegedeeld.

Na afloop van het onderzoek is het resultaat in een rapport in de vorm van een brief meegedeeld aan de instelling. Daarna had de instelling tien werkdagen tijd om te reageren. Bij een onvoldoende resultaat had de instelling tevens de mogelijkheid in die tijd de geconstateerde tekortkomingen te herstellen. Deze herstelmaatregelen zijn opnieuw beoordeeld. Na afloop daarvan is het resultaat opnieuw in de vorm van een brief aan de instelling meegedeeld. In het kader van dit wederhoor bleek één opleiding, waarbij men in eerste instantie onvoldoende kon aantonen dat aan de norm werd voldaan, toch te voldoen.

4 RESULTATEN EN CONCLUSIES

4.1 Resultaten onderwijsprogrammering

Uit het onderzoek bleek in eerste instantie, voordat herstel had plaatsgevonden, dat vijf van de 25 opleidingen een onderwijstijd hadden geprogrammeerd die niet voldoet aan het vereiste van 850 klokuren. Dit is 20 procent. De afwijkingen van de norm varieerden bij deze opleidingen van 38 tot 116 uur in de leerjaren waarin sprake was van onvoldoende programmering. Gemiddeld bedroeg de afwijking bij de tekortschietende opleidingen ongeveer zeventig uur. Er was één opleiding waarbij twee leerjaren niet aan de norm voldeden.

Bij alle tekortschietende opleidingen zijn herstelmaatregelen uitgevoerd die opnieuw zijn beoordeeld. Bij één opleiding is vastgesteld dat de herstelmaatregelen tekortschoten om te voldoen aan de norm van 850 klokuren. De andere voldeden na herstel wel, zodat uiteindelijk één opleiding als onvoldoende is beoordeeld. Wel zitten tien opleidingen in enig leerjaar vrij dicht bij de norm, namelijk tussen de 850 en de 900 uur. Daarmee voldoen ze in hun programmering maar zijn ze kwetsbaarder in de realisatie.

Van de twaalf opleidingen die eerder in het onderzoek in het voorjaar onvoldoende waren bevonden, was bij elf het aantal uren nu wel op niveau. Bij de opleiding waarbij dat niet het geval was, waren sinds mei wel aanzienlijke verbeteringen aangebracht, maar die schoten toch nog tekort.

4.2 Resultaten verantwoording studievoortgang

Zoals hierboven al is duidelijk gemaakt, is de verantwoording van de studievoortgang, met als onderdeel daarvan de onderwijstijd, uitgesplitst in drie onderdelen. De eerste twee hebben te maken met de aanbodzijde, de vraag of de opleiding kan verantwoorden dat zij een programma van voldoende omvang aanbiedt en controleert of dat ook in voldoende mate wordt uitgevoerd. De derde is gericht op de vraagzijde, die van de deelnemers. Daarin wordt beoordeeld of de opleiding de ontwikkeling van de deelnemers in het programma en in verband daarmee het volgen door de deelnemers van het programma in voldoende mate volgt en registreert.

In geval van individueel begeleide activiteiten is de registratie van de studievoortgang van de deelnemer het enige middel waarmee de daadwerkelijke realisatie van onderwijstijd kan worden aangetoond. Om die reden is de aanwezigheid van dit element in de registratie cruciaal voor de vraag of de gehanteerde registratie in opzet en werking voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

De beoordeling hiervan heeft plaatsgevonden per onderdeel en voor het totaal. Wil de instelling in totaal voldoende in staat zijn tot het verantwoorden van de studievoortgang, dan moeten alle onderdelen voldoende zijn. Aan die eis voldoen zestien van de 25 opleidingen (64 procent). Deze oordelen zijn de oordelen na wederhoor en eventueel verbetering. Verschillende instellingen hebben in het voorlopig resultaat van het onderzoek aanleiding gevonden verbeteringen aan te brengen in hun administratieve systemen. In de onderstaande tabel staan de resultaten.

Beoordeling verantwoording

	Aantal voldoende	Percentage voldoende
Verantwoording planning	20	80%
Verantwoording realisatie	17	68%
Verantwoording studievoortgang	21	84%
Totaal	16	64%

Als per onderdeel wordt gekeken, zijn er duidelijke verschillen. Met name het toezien op de realisatie van de geplande onderwijstijd zorgt vaak voor een onvoldoende beoordeling. Bij 32 procent van de opleidingen is er onvoldoende zicht op het niet doorgaan van onderwijsactiviteiten door onvoorziene oorzaken als lesuitval en dergelijke. Weliswaar worden roosterwijzigingen, ziekmeldingen en dergelijke wel geregistreerd, maar deze gegevens worden niet systematisch in relatie gebracht met de realisatie van het onderwijs en kunnen dus niet bijdragen aan sturing als dat nodig is. Het gaat hier om een tamelijk elementair onderdeel van controle van de eigen bedrijfsvoering, namelijk de mate van effectieve inzet van productiefactoren.

Als gekeken wordt naar de verantwoording van de planning van het initiële aanbod, dan zijn de controlemogelijkheden daarop bij 80 procent van de opleidingen voldoende. Vooral discrepanties tussen OER en roosters spelen daarbij een grote rol. Op die plaatsen is er geen systematische controle op (negatieve) afwijkingen tussen datgene wat in de OER staat en datgene wat feitelijk wordt geprogrammeerd. Dat speelt uiteraard het sterkst op die plaatsen waar de OER aangeeft dat er voldaan wordt aan de urennorm, terwijl dat in de programmering niet het geval is. Was er wel systematisch op toegezien, dan had immers moeten blijken dat het uren aantal te gering was.

Bij het volgen van de studievoortgang is de beoordeling bij 84 procent van de opleidingen voldoende. De oorzaken voor het tekortschieten zijn daar meer uiteenlopend. Bij enkele opleidingen vindt geen systematische registratie en rapportage van onderwijsresultaten plaats. Op veel plaatsen is het probleem erin gelegen dat er verschillende subsystemen zijn om de deelname mee bij te houden, maar dat die niet op elkaar zijn afgestemd. Daardoor zijn ze niet in staat een adequaat beeld van de situatie te verschaffen.

Er is ook nog gekeken naar de relatie tussen het geplande uren aantal en de mogelijkheden tot verantwoording. Zoals de minister in haar brief al aangaf, zijn de eisen aan de verantwoordingsmogelijkheden groter naarmate scherper gevaren wordt in de buurt van de norm.

Van de 25 opleidingen die zijn onderzocht, zijn er tien die in enig leerjaar een urenaantal hebben dat ligt tussen de 850 en de 900 uur. In vijf van die gevallen komt dat in meer dan één leerjaar voor. Bij drie van die tien opleidingen is er sprake van een scherpe planning in combinatie met tekortschietende verantwoordingsmogelijkheden.

Bij twee opleidingen bleek er geen sprake te zijn van een (volledige) OER. Daarmee wordt niet voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor de werking van het registratiesysteem. In het kader van de vermindering van de lastendruk is voor 2007 voorzien in een afschaffing van de verplichting een OER te maken¹, maar daarvoor in de plaats komt dan een zorgplicht, gericht op een goede informatievoorziening aan en rechtsbescherming van de deelnemer. Er hoeft dan niet meer te worden voldaan aan allerlei formele vereisten die nu voor de OER gelden, maar materieel moet wel voorzien worden in die zorgplicht. Waar de OER (met WSF-verklaring) momenteel ontbreekt, ontbreekt ook een belangrijk referentiepunt voor de onderwijstijd en duidelijkheid voor de deelnemer.

Wat zijn interessante voorbeelden?

Een instelling hanteert voor het volgen van studievoortgang en deelname een soort van logboek waarin de deelnemer zelf zijn activiteiten voortdurend bijhoudt, zowel naar inhoud als naar tijd. Voorwaarde hierbij is natuurlijk wel dat er regelmatige en voldoende frequent evaluatie hiervan plaatsvindt met een studievoortgangsbegeleider. Hiermee wordt een duidelijke, inhoudelijke verbinding gelegd tussen de registratie en de daadwerkelijke begeleiding bij de voortgang van de deelnemers. Omdat de instelling daarnaast de deelname van de deelnemers ook geaggregeerd wil hebben, worden de gegevens ook nog afzonderlijk ingevoerd. Dit levert een aanzienlijke, administratieve belasting op.

Bij enkele instellingen is men daarom gestart met geavanceerde, elektronische registratiesystemen van (de aanwezigheid van) deelnemers in de school. Deze systemen kunnen tegelijk ook bijdragen aan de veiligheid in de school zelf. Zij kennen pasjes waarmee de deelnemers de school in kunnen en waarmee direct ook hun aanwezigheid kan worden vastgesteld. Bij lessen waarbij de aanwezigheid van de deelnemers vereist is, kan ook in het lokaal zelf de aanwezigheid worden geregistreerd. Om misbruik te voorkomen, vindt op sommige punten aanvullende, menselijke controle plaats. Het systeem voorziet in een belangrijk deel van de vaak ingewikkelde registratie van aanwezigheid. Het ontlast docenten van de verplichting delen van hun lessen te gebruiken voor dit type administratieve activiteiten en het bespaart veel handmatig werk om verschillende registraties bij elkaar te brengen. Uiteraard kan een dergelijk systeem niet bijhouden of de deelnemer ook iets leert tijdens zijn aanwezigheid. Daarvoor zijn andere middelen nodig die ook de inhoudelijke voortgang in beeld brengen.

¹ In verband met de demissionaire status van het kabinet is deze wijziging controversieel verklaard. Het is dus niet zeker of deze in 2007 wordt gerealiseerd.

In het algemeen is het voor de instellingen nog zoeken naar een goed optimum tussen enerzijds hun verantwoordelijkheid de voortgang en de deelname van de leerlingen goed te volgen en anderzijds de wens hieraan niet zoveel middelen te besteden dat dat ten koste gaat van tijd die aan onderwijs kan worden besteed.

4.3 Conclusies

Zoals bij de bevindingen al duidelijk is geworden, voldeden in eerste instantie vijf van de 25 opleidingen (20 procent) niet aan norm van 850 uur geprogrammeerde onderwijstijd in elk leerjaar. Na afloop van de hersteltermijn van tien werkdagen, was dat aantal teruggebracht tot één. Hoewel een vergelijking met het resultaat uit het onderzoek van het voorjaar niet zonder meer te maken is, valt op dat het percentage opleidingen met een onvoldoende resultaat voorafgaand aan herstel vrijwel hetzelfde is als in het onderzoek naar onderwijstijd dat in het voorjaar van 2006 is uitgevoerd.

De uitkomst van dat onderzoek is gepresenteerd in september. Uit verschillende signalen van de instellingen is tijdens het onderzoek gebleken dat zij uiteenlopende maatregelen hebben genomen om te waarborgen dat zij voldoen aan de 850-urennorm. In de periode van zes weken tussen de reactie van de minister en het vervolgonderzoek is dat nog niet in voldoende mate gelukt voor de nieuwe opleidingen in het onderzoek. Vier van de vijf tekortschietende opleidingen zaten immers in de groep van dertien nieuw onderzochte opleidingen.

Dat geldt wel voor de opleidingen die deel uitmaakten van het voorjaaronderzoek van 2006 en waar aanzienlijke verbeteringen in alle gevallen zijn uitgevoerd. Dit beeld komt overeen met de situatie in de reguliere inspectieonderzoeken waar een tekort in de uren werd geconstateerd en waarin dat steeds werd verbeterd. Het probleem is alleen dat die verbeteringen zich doorgaans beperkten tot de opleidingen waarbij het tekort was geconstateerd en zich kennelijk niet uitstrekken over de overige opleidingen. Het lijkt er dan ook op dat de verscherpte aandacht van de overheid voor de naleving van de normen voor onderwijstijd nog geen structurele verbetering over de volle breedte van het mbo-veld heeft opgeleverd.

De resultaten bij de verantwoordingsmogelijkheden laten een wat negatiever beeld zien. Vooral de controle op de feitelijke realisatie van de geplande onderwijstijd springt in het oog. Het is vanuit het gezichtspunt van intern toezicht en de bedrijfsvoering van de instellingen wel opvallend dat er soms weinig zicht is op de mate waarin kostbare productiemiddelen effectief worden gebruikt. Daardoor kan op dit punt geen aansturing door het management plaatsvinden. De systemen voor het volgen van voortgang in en deelname aan de studie zijn iets gunstiger. Vaak is er echter sprake van afzonderlijke deelsystemen die niet goed op elkaar zijn afgestemd. Het leggen van relaties ertussen om een goed totaalbeeld te krijgen vergt dan aanzienlijke inspanning.

Als gekeken wordt naar de combinatie van een scherpe planning en onvoldoende verantwoordingsmogelijkheden zijn er drie opleidingen waarbij er in enig leerjaar een uren-aantal tussen 850 en 900 uur is geprogrammeerd, terwijl de verantwoordingsmogelijkheden tekortschieten. Dit zijn opleidingen waarbij een groter risico bestaat dat zij in de realisatie onder de norm uit zullen komen, aangezien zij beperktere mogelijkheden tot sturing hebben.

Zoals aangekondigd in de brief van 7 september, zullen de opleidingen met tekortkomingen meegenomen worden in het onderzoek van voorjaar 2007, waarin onderzocht zal worden of de realisatie van de onderwijstijd minimaal 850 uur per leerjaar bedraagt.

LITERATUUR

Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst van OCW. *850 uur in de BVE, onderzoek naar het voldoen aan de urennorm*. Utrecht: augustus 2006.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Beleidsreactie op inspectieonderzoeken naar naleving urennormen in mbo en vo* (BVE/Stelsel/2006/35263). Den Haag: 7 september 2006.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Onderwijstijd; naleving 850-urennorm* (brief aan bve-instellingen BVE/Stelsel/34390). Den Haag: 7 september 2006.