

## Onderwijstijd in vo en bve

Resultaten van het  
inspectieonderzoek in het  
voorjaar van 2007





## **Inhoudsopgave**

### **Samenvatting**

### **Samenvatting 5**

### **Inleiding 7**

#### **1 Onderwijstijd in de sector vo 9**

- 1.1 Inrichting van het onderzoek 9
- 1.2 Uitvoering van het onderzoek 9
- 1.3 Resultaten van het onderzoek 10
- 1.4 Toelichting op de resultaten 14
- 1.5 Conclusies 17

#### **2 Onderwijstijd in de sector bve 22**

- 2.1 Inrichting van het onderzoek 22
- 2.2 Uitvoering van het onderzoek 22
- 2.3 Resultaten van het onderzoek 23
- 2.4 Conclusies 27

### **Literatuur 30**



## Samenvatting

In de beleidsreactie op het onderzoek naar de onderwijstijd van september 2006 kondigt de minister vervolgonderzoek aan naar de realisatie van de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs (vo) en de beroeps- en volwasseneneducatie (bve). Dit onderzoek is in mei, juni en een deel van juli 2007 uitgevoerd bij 76 vestigingen voor voortgezet onderwijs en 120 opleidingen voor beroeps- en volwasseneneducatie. Bij het onderzoek in de bve is nauw samengewerkt met de Auditdienst van OCW.

In het onderzoek bleek dat bij zowel vo als bve enige vooruitgang is geboekt in de programmering en realisatie van de onderwijstijd. Veel reden tot tevredenheid levert die vooruitgang echter nog niet op. Bij vo bleek dat een op de vijf scholen voldoende onderwijstijd had geprogrammeerd en dat een op de vijftien scholen voldoende onderwijstijd realiseerde. In 2006 voldeed vrijwel geen enkele school aan de norm voor realisatie.

In het onderzoek zijn veertien vestigingen opgenomen die in een eerder inspectieonderzoek in het najaar van 2006 onvoldoende onderwijstijd bleken te hebben geprogrammeerd. Deze vestigingen laten geen beter resultaat zien dan de overige onderzochte vestigingen.

Wel is duidelijk geworden dat de scholen voor voortgezet onderwijs zich bewuster zijn geworden van het belang van voldoende onderwijstijd. Rond vakanties, toetsweken en vergaderingen is sprake van een aantal maatregelen die geleid hebben tot toename van de onderwijstijd. Tegelijk zijn er echter ook kritische geluiden van onder meer ouders en personeel te horen dat niet alle extra activiteiten te beschouwen zijn als waardevol voor het onderwijsproces.

Sommige scholen scoren sterk onder het gemiddelde. Op die scholen was er in minstens één leerjaar sprake van een onderschrijding van de norm met 15 tot 30 procent. Dat betekent dat bij een op de acht scholen de onderwijstijd zodanig onder de maat is, dat alleen zeer ingrijpende maatregelen kunnen leiden tot een voldoen aan de wettelijke eisen. Verder was men op 43 procent van de scholen niet in staat de gerealiseerde onderwijstijd adequaat te verantwoorden.

Bij de opleidingen bve is van de 120 onderzochte opleidingen bij tien opleidingen (8 procent) in minstens één leerjaar een tekort in de gerealiseerde onderwijstijd vastgesteld. Aan dit resultaat is echter een groot aantal herstelactiviteiten voorafgegaan. Na de eerste fase van het onderzoek was er bij 24 procent van de opleidingen sprake van een tekort in de realisatie. In de fase van hoor en wederhoor hebben negentien opleidingen (16 procent) zodanige herstelactiviteiten uitgevoerd dat zij alsnog voldeden aan de norm. Enkele opleidingen hebben in die periode meer dan honderd uur gecompenseerd. Bij tien opleidingen bleek dat zij in eerste instantie niet in staat waren de onderwijstijd goed te verantwoorden. In het kader van het hoor en wederhoor lukte ze dat alsnog.

Net als in vo, bleek ook in de sector bve dat opleidingen die in eerder onderzoek onvoldoende zijn beoordeeld, het niet beter doen dan opleidingen die voor het eerst zijn onderzocht.

Het feit dat 24 procent van de opleidingen zonder het onderzoek te weinig onderwijstijd zou hebben gerealiseerd, is een kleine verbetering ten opzichte van 2006. Toen lag dat percentage op 28 procent. Aangezien er echter sprake is van een representatieve steekproef, kan worden gesteld dat nog altijd een groot deel van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd realiseert. Bovendien zijn er, net als

bij vo, vraagtekens te plaatsen bij de onderwijskundige waarde van verbeteractiviteiten die met name op het eind het jaar geconcentreerd zitten.

Evenals in 2006 bleek ook nu dat nieuwe, competentiegerichte opleidingen het niet slechter doen dan de traditioneel vormgegeven opleidingen. Tenslotte, en dat was een opvallende constatering, bleek zowel in vo als in bve dat opleidingen die in 2006 in het onderzoek hadden gezeten en toen onvoldoende waren beoordeeld, in 2007 niet beter presteerden dan de opleidingen in de representatieve steekproef.

## Inleiding

In het onderzoek op vo-scholen naar de naleving van de wettelijke vereisten rond onderwijstijd in het voorjaar van 2006 kwam de inspectie tot de conclusie dat nagenoeg geen enkele school aan deze norm voldeed.

In het onderzoek naar het voldoen aan de 850-urennorm door bve-instellingen in 2006 kwamen de inspectie en de Auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (AD) tot de conclusie dat ongeveer 28 procent van de onderzochte opleidingen in enig leerjaar niet aan deze norm voldeed.

In de beleidsreactie van de minister op de resultaten van deze onderzoeken is intensief toezicht door de inspectie en AD in het schooljaar 2006/2007 in het vooruitzicht gesteld. Dit intensief toezicht bestond uit twee reeksen van onderzoeken; een quick scan in het najaar van 2006 en een representatief onderzoek aan het eind van het schooljaar (voorjaar 2007). Deze onderzoeken richtten zich op de programmering en registratie (najaar) en uiteindelijk de realisatie van de onderwijstijd (voorjaar). Indien opleidingen niet voldoen, moeten de onderzoeken voldoende basis bieden voor sancties.

De resultaten van de najaarsonderzoeken in vo en bve zijn in februari 2007 aan de Tweede Kamer gerapporteerd. De resultaten van het voorjaarsonderzoek worden in dit rapport beschreven.

Doel van dit rapport is inzicht te verschaffen in de realisatie van de wettelijk verplichte onderwijstijd op scholen voor voortgezet onderwijs en in de realisatie van de 850-urennorm op bve-instellingen, in het cursusjaar 2006/2007.

Daartoe wordt in dit rapport antwoord gegeven op de volgende vraag:

- Hoeveel scholen respectievelijk opleidingen uit een steekproef hebben voldoende of onvoldoende onderwijstijd gerealiseerd?

Ten behoeve van de te treffen sancties bij het realiseren van onvoldoende onderwijstijd wordt deze onderzoeksvraag, indien er sprake is van tekortschieten, opgesplitst in deelvragen:

- Hoeveel uur is er te weinig gerealiseerd?
- Voor hoeveel leerlingen/deelnemers geldt dit?
- Geeft het bevoegd gezag aan dat hierbij sprake is van overmacht vanwege in relatie tot voorgaande jaren onverwacht hoge niet-voorzienbare lesuitval (door ziekte van docenten en/of onvervulbare vacatures en/of anderszins)?
- Had de school/opleiding voor deze leerlingen/deelnemers ook al te weinig tijd geprogrammeerd?
- Is de registratie van de lesuitval adequaat voor de school/opleiding om de gerealiseerde onderwijstijd te kunnen verantwoorden?
- Heeft de school/opleiding al zicht op de geprogrammeerde onderwijstijd voor het schooljaar 2007/2008 en zo ja, voldoet deze programmering naar de mening van de school/opleiding aan de wettelijke vereisten?
- Wat zijn volgens informatie van de inspectie in het algemeen oorzaken van het niet voldoen van scholen en opleidingen aan de wettelijke minimale onderwijstijd (programmering/registratie/realisatie)?
- Wat voor (aanvullende) maatregelen ten aanzien van de invulling van de onderwijstijd hebben scholen/opleidingen getroffen om te (gaan) voldoen aan de wettelijke minimale onderwijstijd?

Dit rapport bevat een hoofdstuk over het onderzoek naar de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs (hoofdstuk 1) en een hoofdstuk over het onderzoek naar de onderwijstijd in de instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie (hoofdstuk 2). Beide kennen dezelfde structuur, namelijk een beschrijving van inrichting en uitvoering van het onderzoek, een beschrijving van de bevindingen in het onderzoek en conclusies.



# **1 Onderwijstijd in de sector vo**

## **1.1 Inrichting van het onderzoek**

Overeenkomstig de gemaakte afspraken, strekte het onderzoek naar de naleving van de wettelijke bepalingen rond de onderwijstijd zich in het voortgezet onderwijs uit over 76 vestigingen. In deze lijst van 76 vestigingen zijn allereerst de veertien vestigingen opgenomen die bij het inspectieonderzoek naar onderwijstijd in november 2006 behoorden tot de groep scholen die onvoldoende onderwijstijd hadden geprogrammeerd. De overige (62) vestigingen vormen een aselechte, representatieve steekproef, getrokken uit het totaal van BRIN-nummers van scholen/instellingen voor voortgezet onderwijs.

Voor elke school/vestiging bestond de te onderzoeken groep leerlingen waar mogelijk uit 15 tot 20 procent van het aantal leerlingen van het totale BRIN-nummer waar de vestiging onder valt. Voor dit percentage is gekozen om een redelijke omvang van de onderzoeksgroep te hebben. Omdat een eventuele financiële sanctie opgelegd moet kunnen worden op het niveau waarop de bekostiging plaatsvindt, is gekozen voor een percentage van het totale BRIN-nummer. Om aan deze selectie van de onderzoeksgroep te kunnen voldoen, is binnen het BRIN-nummer een vestiging gekozen die meer dan de helft van de totale populatie leerlingen omvat. Op deze vestiging is het genoemde percentage leerlingen onderzocht. Hierbij gold, vanwege de tijdsinvestering van het onderzoek, een ondergrens van 150 leerlingen en een bovengrens van 450 leerlingen.

Tijdens het onderzoek heeft de inspectie binnen de vestiging zo mogelijk één opleiding (vmbo-basis, vmbo-kader, vmbo-gemengd/theoretisch, havo of vwo) onderzocht. Zo nodig werd meer dan één opleiding geselecteerd om tot het voornoemde percentage/onderzoeksgroep te komen. In ieder geval zijn twee onderbouwklassen, twee bovenbouwklassen en een examenklas onderzocht. In de bovenbouw havo/vwo werd binnen een te onderzoeken klas ten minste de onderwijstijd van vijf leerlingen van ieder profiel onderzocht.

De inspectie had gepland dat voor de voorbereiding, uitvoering en afronding van dit onderzoek (inclusief de rapportage naar de scholen en schoolbesturen en met de vereiste hoor/wederhoor-procedure) per school een investering van twee dagen moest worden gedaan. Daarbij was voor de uitvoering van het bezoek gemiddeld per school vier uur gereserveerd. Bij de meeste vestigingen is deze tijdsinvestering ruimschoots overschreden, met name doordat dat de uitvoering van het onderzoek op de vestiging meer tijd in beslag heeft genomen dan oorspronkelijk gepland was.

## **1.2 Uitvoering van het onderzoek**

De onderzoeken zijn op de 76 vestigingen uitgevoerd tussen 11 en 30 juni 2007, met name in de twee na laatste schoolweek voor de aanvang van de zomervakantie in de regio waar de vestiging zich bevindt.

De schoolbezoeken vonden onaangekondigd plaats, met dien verstande dat één uur voor het begin van het bezoek de schoolleiding over de komst van de inspectie is geïnformeerd.

Het onderzoek op de vestiging startte met een gesprek met de schoolleiding. Hierbij kwamen als eerste de opzet van het onderzoek en de wijze waarop de

school zich verantwoordt over de geprogrammeerde en de gerealiseerde onderwijstijd aan de orde. De inspectie heeft toegelicht dat het toezicht op onderwijstijd als uitgangspunt heeft dat de school zich moet verantwoorden over de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd. Dat betekent dat het aan de school is om te berekenen, analyseren en laten zien hoeveel tijd er is gerealiseerd. De inspectie is nagegaan of de verantwoording valide en betrouwbaar is. Kloppen de berekeningen? Zijn de uitgevoerde en meegerekende onderwijsactiviteiten overeenkomstig de bepalingen in de wet? Tot welke conclusie over de gerealiseerde uren leidt dit?

Na dit gesprek met de schoolleiding heeft de inspectie aan de hand van de overzichten van de leerlingenaantallen per opleiding, leerjaar en klas (de klassenlijsten) de definitieve onderzoeksgroep bepaald. Vervolgens is het onderzoek gestart naar de schooldocumenten en registratiesystemen die inzage geven in de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd met betrekking tot de opleiding(en) en leerjaren die onderzocht zijn.

Aangezien het onderzoek zich richtte op de realisatie van de onderwijstijd in klokuren, is, naast de roosters en de eigen verantwoording door de school/instelling, indien mogelijk door middel van gesprekken met leerlingen vastgesteld wat het realiteitsgehalte van de verantwoording door de school van de urenrealisatie van de vestiging/opleiding is.

Als het niet mogelijk bleek om (examen)leerlingen te spreken en (mede) daardoor eventueel de inspectie twijfelde aan de verantwoording door de school, dan is in de rapportage opgenomen dat tijdens het onderzoek de inspectie niet met leerlingen heeft kunnen spreken.

Als de school niet beschikte over een registratiesysteem van voldoende deugdelijkheid, waardoor er geen voldoende zicht was op de incidentele lesuitval en de verzuimregistratie (c.q. de aanwezigheidsregistratie van leerlingen bij de onderscheiden onderwijsactiviteiten), dan heeft de inspectie de gerealiseerde onderwijstijd niet kunnen vaststellen. Dat is in de rapportage vermeld.

Na afloop van het onderzoek op de school/vestiging heeft de inspectie een eerste berekening gemaakt van de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd en deze besproken met de schoolleiding. Daarbij heeft de inspectie aan de schoolleiding de mogelijkheid geboden de bevindingen nader te becommentariëren en onduidelijkheden van aanvullende informatie te voorzien.

De bevindingen en conclusies van het onderzoek zijn na afloop in de vorm van een verslagbrief onderbouwd aan de school (schoolbestuur, kopie aan schoolleiding) toegestuurd.

Daarbij is de school tien werkdagen de gelegenheid geboden daarop te reageren. Bij afwezigheid van een reactie is deze brief als het definitieve rapport over het onderzoek vastgesteld.

In de meeste gevallen heeft het schoolbestuur (binnen tien werkdagen) een reactie gestuurd. De inspectie heeft de inhoud van de reactie onderzocht en beoordeeld, en heeft in enkele gevallen het oordeel over onderwijstijd bijgesteld. Vervolgens is de definitieve rapportagebrief aan het schoolbestuur en de schoolleiding gestuurd.

### **1.3 Resultaten van het onderzoek**

In deze paragraaf worden allereerst de resultaten van het onderzoek naar de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd weergegeven, zo veel mogelijk in tabelvorm. Vervolgens worden deze resultaten aangevuld met gegevens over de

achtergrond van de programmering, realisatie en registratie van de onderwijstijd. Deze gegevens zijn eveneens door de inspectie tijdens het onderzoek verzameld.

Overeenkomstig de brief van de minister van OCW aan de instellingen voor voortgezet onderwijs van 7 september 2006 (VO/OK/2006/33740) heeft de inspectie de volgende criteria gehanteerd, waar onderwijsactiviteiten aan moeten voldoen om te kunnen meetellen als onderwijstijd:

1. het moet gaan om begeleid onderwijs, dat wil zeggen dat de leerlingen afdwingbaar aanspraak kunnen maken op begeleiding;
2. het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geplande en voor alle leerlingen van een bepaalde stroom verplichte onderwijsprogramma;
3. het onderwijs moet onder verantwoordelijkheid van een leraar worden verzorgd, die op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast.

Bij de beoordeling van de geprogrammeerde onderwijstijd gaat de inspectie uit van het geplande aantal uren onderwijstijd voor het schooljaar als geheel. Dat betekent dat een school voldoende uren heeft gepland als na aftrek van de te voorziene, structurele lesuitval het aantal uren op of boven de wettelijke vereisten uitkomt. Structurele lesuitval is lesuitval die wordt veroorzaakt door proefwerkweken, schoolexamens, studiedagen, rapportvergaderingen, jaaropening en jaarsluiting. Het gaat hier om gebeurtenissen die vooraf zijn (te) voorzien en die ingecalculeerd (kunnen) worden.

Bij de gerealiseerde onderwijstijd gaat het om de tijd die gebruikt is voor de daadwerkelijk uitgevoerde onderwijsactiviteiten. Hierin is dus de incidentele lesuitval verdisconteerd.

Voor de onderzochte 76 vestigingen is allereerst vastgesteld of de geprogrammeerde en de gerealiseerde onderwijstijd in het schooljaar 2006-2007 voor de onderzochte leerlingen voldoet aan de wettelijke eisen.

De wettelijke minimumnormen voor de totale onderwijstijd zijn vanaf 1 augustus 2006 als volgt:

Onderbouw (leerjaar 1 en 2 vmbo, leerjaar 1 t/m 3 havo en leerjaar 1 t/m 3 vwo)	1040 klokuren
Bovenbouw (leerjaar 3 vmbo, leerjaar 4 havo, leerjaar 4 en 5 vwo)	1000 klokuren
Examenjaar (leerjaar 4 vmbo, leerjaar 5 havo, leerjaar 6 vwo)	700 klokuren
Praktijkonderwijs (alle leerjaren)	1000 klokuren

Tijdens het onderzoek is de inspectie per school/vestiging nagegaan of de onderzochte leerlingen overeenkomstig deze normen onderwijsactiviteiten en dus onderwijstijd hebben ontvangen. Dit wordt weergegeven op drie niveaus:

- heeft deze vestiging de (onderzochte) leerlingen gemiddeld, over de leerjaren heen, voldoende uren aangeboden?
- heeft deze vestiging de (onderzochte) leerlingen in ieder leerjaar gemiddeld voldoende uren aangeboden?
- heeft deze vestiging de (onderzochte) leerlingen individueel gezien voldoende uren aangeboden?

Allereerst wordt hieronder het resultaat weergegeven van het gemiddeld aantal uren over de leerjaren heen. Hiertoe heeft de inspectie per onderzochte leerling allereerst vastgesteld hoeveel uren de vestiging geprogrammeerd en gerealiseerd heeft en hoeveel uren dat onder of boven de norm is. Vervolgens heeft de inspectie daarvan per vestiging het gemiddelde genomen van alle onderzochte leerlingen. Dat levert een gemiddelde op van het aantal uren per vestiging boven of onder de norm.

Tabel 1.3a geeft een overzicht van het resultaat per vestiging, op basis van het gewogen gemiddelde aantal uren geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd per leerling. Dit resultaat beantwoordt de vraag of een leerling op deze vestiging gemiddeld over de leerjaren heen voldoende onderwijstijd ontvangt.

Tabel 1.3a: Aantal vestigingen met gemiddeld per leerling voldoende geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd

	Aantal vestigingen	Percentage
Voldoende geprogrammeerd	31	41%
Voldoende gerealiseerd	8	11%

Vervolgens heeft de inspectie het resultaat beoordeeld van het gemiddeld aantal uren per leerjaar. Hiertoe heeft de inspectie het aantal uren per leerling gemiddeld voor ieder afzonderlijk onderzocht leerjaar.

Tabel 1.3b geeft een overzicht van het resultaat, als gekeken wordt naar de onderzochte leerjaren. Hiermee wordt de vraag beantwoord of de leerlingen gemiddeld genomen in ieder leerjaar voldoende onderwijstijd ontvangen.

Tabel 1.3b: Aantal vestigingen met gemiddeld per leerling voldoende geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd voor alle (onderzochte) leerjaren

	Aantal vestigingen	Percentage
Voldoende geprogrammeerd	16	21%
Voldoende gerealiseerd	5	7%

Op 33 scholen (43 procent) waren tijdens het onderzoek onvoldoende verantwoordingsgegevens aanwezig om de gerealiseerde onderwijstijd te kunnen bepalen.

Van de scholen die niet aan de geprogrammeerde onderwijstijd voldoen, heeft 47 procent zijn gerealiseerde onderwijstijd niet verantwoord. In de meeste gevallen is het tekort van de gerealiseerde onderwijstijd groter dan dat van de geprogrammeerde tijd. Gemiddeld worden er 46 uren minder gerealiseerd dan geprogrammeerd (bijna 5 procent van de geprogrammeerde tijd).

Op één vestiging was in de bovenbouw in ieder leerjaar weliswaar gemiddeld voldoende onderwijstijd geprogrammeerd, maar dat gold niet voor de leerlingen van ieder profiel. Dat betekent dat, strikt genomen, op vijftien vestigingen (20 procent) van de scholen voor iedere onderzochte leerling voldoende onderwijstijd was geprogrammeerd.

Het onderzoek is uitgevoerd op veertien vestigingen die bij het inspectieonderzoek naar onderwijstijd in november 2006 behoorden tot de groep scholen die onvoldoende onderwijstijd hadden geprogrammeerd en op 62 vestigingen die tezamen een aselechte, representatieve steekproef vormen. Zij zijn getrokken uit het totaal van BRIN-nummers van scholen/instellingen voor voortgezet onderwijs. In Tabel 1.3c zijn de resultaten van het onderzoek uitgesplitst naar de beide onderdelen van de onderzoeksgroep. De tabel laat zien dat de situatie op de veertien vestigingen uit het onderzoek van 2006 beslist niet positiever is dan op de scholen uit de steekproef.

Op geen enkele van de veertien vestigingen kon worden vastgesteld dat de desbetreffende school voldoende onderwijstijd heeft gerealiseerd; in de helft van de gevallen werd dit veroorzaakt door het ontbreken van voldoende verantwoordingsgegevens.

Bij de geprogrammeerde onderwijstijd van deze veertien vestigingen moet worden aangetekend dat op bijna alle vestigingen vooruitgang is geboekt en dat op zes van de dertien vestigingen met een onvoldoende resultaat, de onderschrijding minimaal was (minder dan twintig uren) en/of beperkt bleef tot één leerjaar.

Tabel 1.3c: Aantal vestigingen met voldoende geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd voor alle (onderzochte) leerlingen, uitgesplitst naar onderdelen van de onderzoeksgroep.

	Gehele onderzoeksgroep (n = 76)		Vestigingen uit onderzoek 2006 (n = 14)		Vestigingen uit steekproef (n = 62)	
	n	%	n	%	n	%
Voldoende geprogrammeerd	15	20	1	7	14	23
Voldoende gerealiseerd	5	7	0	0	5	8

In Tabel 1.3d is te zien dat de onderzochte scholen gemiddeld over de leerjaren achttien uur te weinig onderwijstijd programmeren en 52 uur onderwijstijd te weinig realiseren. Dit laatste betreft minder leerlingen en is minder betrouwbaar, omdat 33 van de 76 scholen hun gerealiseerde onderwijstijd niet kunnen verantwoorden. Het grootste geconstateerde (gemiddelde) tekort aan geprogrammeerde onderwijstijd op een school is 261 uur, maar er is ook een school die gemiddeld over de leerjaren 84 uur meer heeft geprogrammeerd dan wettelijk vereist is.

Tabel 1.3d: Gemiddeld verschil van de gemiddelde geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd met de norm

	Aantal onderzochte leerlingen	Minimum	Maximum	Gemiddeld
Vershil geprogrammeerd - norm	26388	-261	84	-18
Vershil gerealiseerd - norm	15910	-200	58	-52

Zoals in Tabel 1.3e is te zien, wordt in de leerjaren 1 en 2 gemiddeld 35 uur te weinig tijd geprogrammeerd. In leerjaar 3 van havo en vwo is dit tekort groter (respectievelijk 57 en 71 uur tekort). In de bovenbouw zijn de tekorten voor vmbo, havo en vwo respectievelijk 15, 62 en 30 uur. In het examenjaar wordt voor vmbo en vwo gemiddeld meer dan de 700 uur geprogrammeerd die wettelijk vereist is; voor vmbo zelfs 140 uur meer. Havo komt gemiddeld op vrijwel 700 uur uit. In het praktijkonderwijs wordt gemiddeld meer onderwijstijd geprogrammeerd (en gerealiseerd) dan de 1000 uur per jaar die wettelijk vereist is.

Tabel 1.3e: Gemiddelde geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd per schoolsoort uitgesplitst naar onderbouw, bovenbouw en examenjaar

	Normuren	Geprogrammeerd		Gerealiseerd	
			+/-		+/-
Brugklas	(1040 uur)	1005	-35	949	-91
Praktijkonderwijs	(1000 uur)	1058	+58	1029	+29
vmbo	Bovenbouw (1000 uur)	985	-15	902	-98
	Examenklas (700 uur)	840	+140	834	+134
havo	Leerjaar 3 (1040 uur)	983	-57	925	-115
	Bovenbouw (1000 uur)	938	-62	938	-62
	Examenklas (700 uur)	699	-1	706	+6
vwo	Leerjaar 3 (1040 uur)	969	-71	908	-132
	Bovenbouw (1000 uur)	970	-30	915	-85
	Examenklas (700 uur)	756	+56	758	+58

Voor havo en vwo zijn de gemiddelde verschillen met de norm uitgesplitst naar profiel (zie tabel 1.3f). Hierbij moet worden aangetekend dat vanwege de gekozen steekproef/onderzoeksgroep niet op iedere school uit het onderzoek alle profielen zijn betrokken. Deze gegevens moeten daarom met een iets minder grote betrouwbaarheid worden gepresenteerd, omdat ze gebaseerd zijn op minder grote aantallen leerlingen.

Het grootste gemiddelde verschil doet zich voor bij het Natuur en Techniek profiel (NT-profiel) in het vwo (143 uur tekort), gevolgd door het Cultuur en Maatschappij profiel (CM-profiel) in vwo (74 uur tekort) en havo (35 uur tekort). Voor de andere profielen zijn er geen tekorten.

Tabel 1.3f: Gemiddeld verschil met de norm voor havo en vwo, uitgesplitst naar profiel

	Profiel	Geprogrammeerd
havo	Cultuur en Maatschappij	-35
	Economie en Maatschappij	3
	Natuur en Gezondheid	-1
	Natuur en Techniek	-3
vwo	Cultuur en Maatschappij	-74
	Economie en Maatschappij	-7
	Natuur en Gezondheid	-1
	Natuur en Techniek	-143

In tabel 1.3a is aangegeven op hoeveel vestigingen uit het onderzoek een leerling gemiddeld over de leerjaren heen voldoende onderwijstijd heeft ontvangen. In tabel 1.3g is dit resultaat nader uitgewerkt, door een categorisering van de vestigingen uit het onderzoek naar het aantal uren onderwijstijd per gemiddelde leerling in vergelijking met de wettelijke norm op schoolniveau. Hierbij is het gemiddelde verschil per school als uitgangspunt genomen, dus de (positieve én negatieve) resultaten van de afzonderlijke leerlingen en de gemiddeldes van de afzonderlijke leerjaren zijn samengenomen.

Uit dit overzicht blijkt dat de scholen nagenoeg evenwichtig over de verschillende categorieën zijn verdeeld. Dat betekent dat er weliswaar scholen zijn met extreme scores, maar dat het gemiddelde niet louter wordt bepaald door de extremen.

Tabel 1.3g: Categorisering van verschillen tussen geprogrammeerde tijd en de norm

	N	Percentage
<-50 uur	16	21,1
-50 tot -20 uur	14	18,4
-20 tot 0 uur	15	19,7
0 tot 25 uur	15	19,7
>=25 uur	16	21,1
<b>Totaal</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>

## 1.4 Toelichting op de resultaten

Tijdens het onderzoek heeft de inspectie tevens gegevens verzameld over de achtergrond van de programmering, realisatie en registratie van de onderwijstijd. Deze gegevens worden hieronder in enkele rubrieken weergegeven.

### *Kenmerken van scholen met voldoende gerealiseerde en/of geprogrammeerde onderwijstijd*

Uit de gegevens die bij de inspectie bekend zijn, zijn allereerst de volgende kenmerken van scholen met voldoende onderwijstijd af te leiden:

- het gemiddeld aantal lessen per week op deze scholen ligt hoger dan het gemiddelde op andere scholen: 33 of meer lessen van vijftig minuten (of een equivalent daarvan) in de onderbouw is geen uitzondering;
- de incidentele lesuitval wordt systematisch opgevangen (zij het soms door 'duale studenten');
- de incidentele lesuitval wordt nauwkeurig geregistreerd; diverse scholen melden de invoer van nieuwe registratiesystemen om de uitval beter te kunnen monitoren en registreren;
- de aanwezigheid van leerlingen wordt nauwkeurig geregistreerd ook ingeval van 'verplichte keuzevakken' (pluslessen, verdiepingslessen, hulp- en steunklassen, begeleid werken in open leercentrum); voor deze aanwezigheidsregistratie worden ook vaak digitale systemen gebruikt;
- de begeleide activiteiten buiten de reguliere lessen om worden zorgvuldig geregistreerd en vereisen ook aanwezigheidsplicht (introductiekamp, projectweek, afscheid schooljaar, huiswerkbegeleiding);
- bij activiteiten als introductiekamp of werkweken wordt voor leerlingen die niet meegaan een alternatief programma geboden;
- het schoolbeleid ten aanzien van onderwijstijd is geëxpliciteerd en op papier gezet.

Praktijkscholen nemen een aparte plaats in. Voor deze scholen geldt een minder zware eis (ieder leerjaar 1000 uur) en er is over het algemeen standaard voorzien in vervanging bij dreigende lesuitval. Een praktijkschool meldt bijvoorbeeld dat op deze school gekozen is voor een systeem waarbij alle medewerkers ingezet worden in de begeleiding van groepen. Bij uitval kan daardoor altijd een verantwoorde oplossing worden gevonden. Registratie van incidentele lesuitval is daarom eigenlijk niet nodig (maar deze heeft de school wel). Alle vergaderingen, scholing, enzovoorts vinden buiten lestijd plaats of er wordt door docenten vervangen.

Naast de twee praktijkscholen die geheel voldoen aan de eisen voor onderwijstijd zijn er ook enkele praktijkscholen die erg dicht bij de norm zitten.

De scholen die niet zo'n grote overschrijding hebben of aan de maat zijn, worden daarnaast over het algemeen gekenmerkt door het nemen van organisatorische maatregelen en door een gericht en gecontroleerd inzetten van extra activiteiten naast de gewone lessen om de onderwijstijd te vergroten. Als gerichte maatregelen en extra activiteiten die leiden tot een uitbreiding van de onderwijstijd worden gemeld:

- activiteiten voor leerlingen die passen binnen de nieuwe definitie van onderwijstijd, naast de 'gewone' lessen:
  - brugklaskamp,
  - inhoudelijke invulling van ophalen/bespreken rapporten,
  - maatschappelijke stage,
  - 'profielreizen' waarin doeltaal wordt gesproken;
- terugbrengen of verplaatsen van rapportvergaderingen;
- de openingsbijeenkomst voor het personeel niet op een lesdag plannen;
- geen Sinterklaasactiviteiten meer, in plaats daarvan lesactiviteiten;
- de toetsweken in aantal terugbrengen; lesactiviteiten invoeren tijdens toetsweken;
- het aantal studiedagen verminderen;
- het aantal activiteitenweken terugbrengen;
- langer doorgaan aan het einde van het schooljaar met lesactiviteiten;
- eerder beginnen in van het schooljaar ('dinsdag in plaats van woensdag', 'al op maandag');

- een school vermeldt dat het personeel in de laatste vakantieweek al bijeenkomt voor de voorbereidende werkzaamheden;
- de lesuitval gericht bestrijden door minder verlof toe te staan en door invallers te regelen; soms worden invallessen al ingeroosterd;
- het verzorgen van een extra aanbod aan leerlingen, soms modulair.

*Redenen voor onderschrijding/overmacht*

Op scholen die niet voldoen aan de wettelijke norm heeft de inspectie aan de schoolleiding gevraagd of er specifieke redenen waren voor de onderschrijding. Hierbij gaven de schoolleiders met name de volgende redenen:

- Vooral de scholen in de noordelijke regio vestigden er de aandacht op dat, door de vakantiespreiding zij in 2006/2007, zij een schooljaar hadden met één week minder; zij voeren dat als verklaring aan voor het verschil tussen geprogrammeerde en gerealiseerde tijd; de scholen zijn uitgegaan van een schoolperiode van veertig schoolweken, terwijl dat er in 2006/2007 39 zijn. In tabel 1.4 wordt het verband weergegeven tussen het tekort aan geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd met de regio's. Regio Noord had in het schooljaar 2006/2007 de minste schoolweken (39) en regio Midden de meeste (41). De regio's verschillen significant van elkaar wat betreft het tekort aan geprogrammeerde onderwijstijd. Deze resultaten bevestigen dat de vakantiespreiding invloed heeft op het aantal geprogrammeerde uren.

Tabel 1.4: Het tekort aan geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd naar regio

Regio	Schoolweken in 2006/2007	Geprogrammeerd	Gerealiseerd
Noord	1 week minder	-28,6	-64,6
Midden	1 week meer	-2,7	-31,5
Zuid	neutraal	-18,3	-36,7

- Veel schoolleiders noemden financiële beperkingen als reden voor de onderschrijding. Hierbij wordt met name vervanging apart genoemd: 2 procent vergoeding bij gemiddeld 5 procent ziekte.
- Ook wordt de vrees voor werkdrukverhoging voor de docenten geuit, zowel bij toename van het aantal contacturen als bij vergroting van het aantal leerlingen per klas. Hierbij wordt door veel schoolleiders gewezen op de CAO voor het voortgezet onderwijs. Hierin staat opgenomen dat de lestaak voor docenten maximaal 750 klokuren dient te bedragen, bij het maximum van 25 lessen (21 klokuren) per week. Hiermee kan een docent maar 36 schoolweken worden ingezet voor lesgevende taken<sup>1</sup>.
- Bovendien verwijzen schoolleiders naar de onderzoeken (met name van OECD) waaruit blijkt dat docenten in Nederland op dit moment al meer uren lesgeven dan docenten in de ons omringende landen.
- In aansluiting daarop: enkele scholen melden dat zij de wettelijke norm voor het aantal uren onderwijs dat leerlingen moeten ontvangen, met name in de onderbouw, te hoog vinden. Zij verwijzen daarbij ook naar het OESO-rapport waaruit blijkt dat de wettelijke eis in Nederland in de onderbouw veel hoger ligt dan het gemiddelde (van 894 uren) voor leerlingen van 12 tot 14 jaar in de landen om ons heen.

<sup>1</sup> Hierbij dient opgemerkt te worden dat de CAO VO 2006-2007 de mogelijkheid biedt om in en na overleg met de MR tot een andere verdeling van de werkzaamheden binnen het taakbeleid te komen dan hier is geschetst.



- Verder wordt door veel schoolleiders (met name bij scholen die voor de tweede maal zijn bezocht) aangegeven dat binnen een schooljaar moeilijk het onderwijsconcept zodanig aangepast kan worden, dat aan de wettelijke verplichtingen aangaande onderwijstijd kan worden voldaan. Deze schoolleiders geven aan dat dit wel in een komend schooljaar gerealiseerd zal worden, maar dat nu de voorbereidingstijd te kort was.
- Sommige scholen bepleiten een cohort-benadering, waarbij tekorten in enig jaar gecompenseerd worden door een overschot aan uren in een ander jaar.
- Een paar scholen merken expliciet op geen relatie te zien tussen onderwijskwaliteit en onderwijstijd. Daarom heeft de inspectie de relatie tussen de onderwijskwaliteit en de overschrijding van de urennorm voor geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd onderzocht. Hierbij zijn kernindicatoren uit het waarderingskader van de inspectie gebruikt als maat voor kwaliteit. Zowel de geprogrammeerde als de gerealiseerde onderwijstijd is significant positief gecorreleerd met kwaliteit, wat betekent dat meer onderwijstijd gemiddeld met een betere kwaliteit van het onderwijsproces samenhangt.
- Ook zijn er scholen die aanvoeren dat zij veel activiteiten naast de reguliere lessen uitvoeren (steunlessen, theater, sport) die nu niet meegerekend worden omdat zij niet voor alle leerlingen verplicht zijn of waarbij de aanwezigheid van leerlingen niet geregistreerd wordt.

#### *Registratiesystemen en planning volgend schooljaar*

Veel scholen geven aan dat zij werken aan een goed (digitaal) registratiesysteem, zodat zij vanaf volgend cursusjaar goed de lesuitval en het schoolverzuim kunnen volgen. Een aantal scholen is daar al vanaf 1 januari 2007 of december 2006 mee begonnen, maar konden de gegevens voor het hele afgelopen schooljaar nog niet presenteren.

Eén school meldt dat zij volgend jaar een digitaal pakket voor de bovenbouw gaat invoeren, waaruit meteen blijkt of een bovenbouwleerling te weinig onderwijstijd heeft, zodat dit dan kan worden gecorrigeerd.

Vrijwel alle scholen geven aan dat zij volgend jaar meer uren gaan geven; één school geeft concreet aan in de onderbouw 34 lessen van vijftig minuten te gaan programmeren. Een ander geeft aan in de onderbouw 1071 uur, in de bovenbouw 1030 uur en de examenklassen 720 uur te gaan programmeren.

Over het algemeen zijn de gevraagde leerlingen mild over de incidentele lesuitval ('wordt vaak vervangen') en over spijbelen ('wordt gewoonlijk goed gecontroleerd en duidelijk bestraft'). Er zijn wel uitzonderingen. De leerlingen van één school melden bijvoorbeeld dat ze drie maanden geen lessen natuurkunde, scheikunde en wiskunde hebben gekregen wegens ziekte van docent.

## **1.5 Conclusies**

In het schooljaar 2006/2007 hebben nagenoeg alle scholen voor voortgezet onderwijs veel inspanningen geleverd om (alsnog) te voldoen aan de wettelijke vereisten aangaande de onderwijstijd. Dat is de inspectie zowel in de gesprekken tijdens het onderzoek als vanuit andere signalen gebleken.

Deze inspanningen hebben echter vooralsnog niet geleid tot een duidelijke progressie in het voldoen aan de wettelijke norm.

In het voorjaaronderzoek 2007 van de inspectie bleek dat een op de vijf scholen voldoende onderwijstijd had geprogrammeerd en dat een op de vijftien scholen voldoende onderwijstijd heeft gerealiseerd.

Deze uitkomsten komen overeen met de resultaten van eerdere onderzoeken van de inspectie naar de onderwijstijd. Bij het voorjaaronderzoek 2006 voldeed nagenoeg geen enkele school aan wettelijke vereisten aangaande de gerealiseerde onderwijstijd. Bij het najaaronderzoek 2006 had in eerste instantie 24 procent van de scholen voldoende onderwijstijd geprogrammeerd; pas na een herstelperiode voldeed 44 procent van de scholen, bij het onderzoek waarover hier wordt gerapporteerd was er geen herstelperiode.

De resultaten geven enerzijds nog geen aanleiding tot tevredenheid, omdat de evident aanwezige inspanningen van de scholen nog niet tot voldoende rendement in relatie tot de wettelijke vereisten blijken te hebben geleid.

Daar staat anderzijds evenwel tegenover dat op nagenoeg alle scholen voor voortgezet onderwijs maatregelen zijn genomen om de onderwijstijd uit te breiden. Zo is bijvoorbeeld op de meeste scholen het aantal lesvrije dagen voorafgaand aan de zomervakantie ten opzichte van 2006 afgenomen. En op veel scholen wordt discussie gevoerd over het aantal proefwerkweken en over de mogelijkheid om scholingen en vergaderingen buiten lestijd te plannen. De inspectie bereikt duidelijke signalen dat scholen bewust(er) omgaan met extra-curriculaire activiteiten. Op de (veertien) scholen die zowel in het najaaronderzoek 2006 als in het voorjaaronderzoek 2007 door de inspectie zijn onderzocht, is op nagenoeg alle scholen vooruitgang geboekt in de geprogrammeerde onderwijstijd, maar op geen van deze scholen is voldoende onderwijstijd gerealiseerd.

Daarnaast hebben de meeste scholen ook een verbetering aangebracht in de registratie van de lesuitval. Deze verbeteringen zijn evenwel vaak gedurende het schooljaar 2006/2007 aangebracht, waardoor de meerwaarde nog niet kon worden betrokken bij de beoordeling in dit onderzoek en pas volgend schooljaar zal blijken.

Het voortgezet onderwijs is op het punt van de onderwijstijd wel duidelijk in ontwikkeling, maar dat leidt nog niet tot een significant hoger percentage scholen dat aan de wettelijke eisen voldoet. Hiervoor is het nodig, zo geven schoolleiders en schoolbesturen aan, om ingrijpende veranderingen, ook in het onderwijsconcept, door te voeren; daarvoor heeft het voortgezet onderwijs meer tijd nodig.

Daarbij dient een kanttekening te worden geplaatst bij een aantal getroffen maatregelen. Op diverse manieren hebben de inspectie signalen bereikt dat zowel docenten als ouders en leerlingen ontevreden zijn over een aantal van de genomen maatregelen. De docenten geven met name aan dat de maatregelen een ad hoc karakter hebben en eenzijdig neerkomen op een vergroting van de werkdruk, doordat zij meer lessen moeten gaan verzorgen. Bovendien zijn zij ontevreden over het feit dat zij minder in de gelegenheid worden gesteld om scholingsactiviteiten (onder schooltijd) te volgen. En ze wijzen erop dat in hun ogen de kwaliteit van het onderwijs onder druk staat, omdat waardevolle activiteiten als mentorbegeleiding en speciale zorg worden afgeschaft. Dit gebeurt omdat deze activiteiten niet voor alle leerlingen bestemd zijn en daarom ook niet voor alle leerlingen kunnen worden meegeteld bij de onderwijstijd.

Ouders en leerlingen bestempelen een aantal maatregelen als 'onzinnige activiteiten', waarbij bijvoorbeeld een grote groep leerlingen zonder goede begeleiding en zonder gerichte opdrachten zelfstandig moet werken. Zij wijzen - naar de mening van de inspectie - terecht op het belang van voldoende kwalitatieve contactmomenten met en begeleiding van docenten.

Bovendien vragen zij aandacht voor het evidente belang van een systematische, kwalitatieve invulling van lesuitval, zeker bij langdurig verzuim van een docent.

Op een aantal scholen is de situatie rond de onderwijstijd aanmerkelijk zorgelijker dan gemiddeld. De inspectie heeft op een zestal scholen geconstateerd dat in meer dan één leerjaar sprake was van meer dan ongeveer 15 procent onderschrijding van de gerealiseerde onderwijstijd, met een maximum van meer dan 30 procent. Bovendien vertoonde de geprogrammeerde onderwijstijd op nog eens vier van de scholen waar de gerealiseerde tijd niet kon worden vastgesteld, eenzelfde patroon. Dat betekent dat bij een op de acht scholen de onderwijstijd zodanig onder de maat is (een tekort aan aangeboden lestijd binnen een leerjaar van 150 tot 300 uur), dat alleen zeer ingrijpende maatregelen kunnen leiden tot een voldoen aan de wettelijke eisen.

Op 43 procent van de onderzochte scholen heeft de inspectie de gerealiseerde onderwijstijd niet kunnen beoordelen. De verantwoordingsdocumenten over de gerealiseerde onderwijstijd van de scholen bleken onvoldoende valide en betrouwbaar om tot een oordeel te komen. Oorzaken hiervoor zijn voornamelijk te vinden in een voor dit doel niet adequate registratie van de lesuitval. Sommige scholen hadden geen of geen deugdelijke registratie. In een aantal gevallen gebruikten de scholen hiervoor weliswaar een (digitaal) systeem voor het bijhouden van de lesuitval, maar dit systeem bleek niet in staat om op leerlingniveau/klasniveau te laten zien hoeveel uren onderwijs er waren gerealiseerd. Op andere scholen was het systeem in beginsel toereikend, maar werd het niet gebruikt om een inzichtelijke verantwoording te maken (in ieder geval niet in de periode van het onderzoek, inclusief de termijn van hoor en wederhoor). Dit betekent dat bij veel scholen zich een knelpunt op dit onderwerp voordoet wat betreft de horizontale en verticale verantwoording.

Veel scholen voor voortgezet onderwijs hebben, ondanks reeds geleverde inspanningen, nog een grote slag te maken om tot een planning en uitvoering van onderwijsactiviteiten te komen die leidt tot een voldoen aan de wettelijke eisen aangaande de onderwijstijd.

Daarbij zal het overigens ook van belang zijn de kwaliteit van de onderwijsactiviteiten zorgvuldig te bewaken. Onderzoek wijst uit dat meer onderwijstijd alleen tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs leidt als die tijd, zowel de reeds geplande als de alsnog toegevoegde, inhoudelijk goed wordt benut.

In dat verband ziet de inspectie ook in dit onderzoek, evenals in het najaarsonderzoek 2006, dat veel scholen op een kwalitatieve manier gebruik maken van de (nieuwe) definitie van onderwijstijd om voldoende onderwijstijd te realiseren, door wenselijke, toegestane maatregelen op organisatorisch terrein te nemen. Voorbeelden hiervan zijn:

- het aantal lesvrije dagen aan begin en einde schooljaar inkorten;
- het aantal proefwerkweken inkrimpen;
- scholingen en vergaderingen buiten lestijd plannen;
- bewust(er) omgaan met extra-curriculaire activiteiten als theaterbezoek.

Daar staat tegenover dat er ook scholen zijn die maatregelen nemen die weliswaar binnen de definitie van onderwijstijd vallen, maar waarvan docenten, leerlingen en ouders zich afvragen of ze bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Voorbeelden hiervan zijn:

- werkweken afschaffen;

- docenten niet meer inschrijven voor professionaliseringsactiviteiten;
- de extra zorg voor een deel van de leerlingen onder schooltijd afschaffen (omdat die zorg niet aan alle leerlingen wordt aangeboden en daarom niet meetelt als onderwijstijd voor alle leerlingen).

Enkele scholen hebben zich in de afgelopen periode laten verleiden tot ongewenste en niet-toegestane maatregelen, die door de inspectie ook niet zijn geaccepteerd als onderwijstijd en waarover met name klachten van leerlingen zijn binnengekomen. Voorbeelden hiervan zijn:

- huiswerktijd meerekenen als onderwijstijd, met de mogelijkheid om gedurende die tijd met de docent te mailen (soms 'distant learning' of 'e-learning' genoemd);
- activiteiten die niet voor alle leerlingen bedoeld zijn, meerekenen (zoals musicals, sporttoernooien, koffieschenken op ouderavonden);
- leerlingen verplichten tot deelname aan vrijwillige huiswerkbegeleiding.

De meeste moeite bleken leerlingen te hebben met de maatregel waarbij veel tussenuren worden gecreëerd. In die tussenuren werkt een grote groep van te veel leerlingen zonder goede begeleiding en zonder gerichte opdrachten zelfstandig aan opdrachten.



## **2 Onderwijstijd in de sector bve**

### **2.1 Inrichting van het onderzoek**

Op grond van de afspraken die daarover waren gemaakt, strekte het onderzoek zich uit over 120 opleidingen. Uit alle opleidingen zijn er negentig gekozen, die een aselechte steekproef vormen. Op deze manier wordt een representatief beeld gegeven van de onderwijstijd in het mbo als geheel. Dertig opleidingen zijn in eerder onderzoek (voorjaar en najaar 2006) als onvoldoende uit de bus gekomen. Deze groep van dertig was uiteraard niet representatief. De groep van negentig opleidingen was representatief voor sectoren en onderwijsniveaus en correleerde naar omvang significant met de omvang van de instellingen waarbij zij werden onderzocht.

Omdat het bij bve-instellingen niet is voorgeschreven het onderwijs op een bepaalde vestiging uit te voeren, was bij het onaangekondigde onderzoek niet altijd zeker dat de gekozen opleiding op de gekozen locatie werd verzorgd. Voor die situaties was aan de onderzoeksteams de instructie meegegeven ter plaatse een andere opleiding te kiezen van zoveel mogelijk vergelijkbare karakteristieken. Op die manier bleef het representatieve karakter van het onderzoek intact.

De eerste fase van het onderzoek was begroot op circa een halve dag onderzoekstijd per opleiding in situ. Bij opleidingen waarbij het plannings- en verantwoordingsmateriaal moeilijk te krijgen was, is die tijd vaak ruimschoots overtreden. In een aantal gevallen is in het kader van hoor en wederhoor nog extra materiaal toegezonden om aanvullende uren te verantwoorden en heeft herhalingsonderzoek plaatsgevonden om herstelactiviteiten te controleren.

### **2.2 Uitvoering van het onderzoek**

Het onderzoek is in eerste aanleg uitgevoerd in de periode tussen 1 mei en 8 juni 2007. In die periode zijn 120 opleidingen onderzocht bij 65 instellingen. Al deze onderzoeken vonden onaangekondigd plaats. Dit hield in dat het college van bestuur of de directie van de instelling ongeveer één uur voor aanvang telefonisch door de inspectie op de hoogte werd gesteld van het onderzoek en de opleiding en locatie. Het onderzoek werd vervolgens door een inspecteur en een auditor gezamenlijk uitgevoerd.

Het onderzoek startte met de vraag aan de leiding van de opleiding een aantal documenten over de opleiding op te leveren. Dit waren gebruikelijke documenten als jaarroosters, weekroosters, onderwijs- en examenregeling, enzovoorts. Deze documenten vormden de basis van de calculaties die noodzakelijk zijn om de onderwijstijd te bepalen. Naast het documentenonderzoek, dat door inspecteur en auditor gezamenlijk werd gedaan, bezocht de inspecteur enkele lessen en sprak met deelnemers die op dat moment aanwezig waren. De informatie uit die waarnemingen werd gebruikt om de documentatie over de opleiding beter te kunnen duiden.

De werkwijze bij de beoordeling bestond allereerst uit een calculatie op basis van jaarplanningen en lesroosters, de zogenaamde geprogrammeerde tijd. Deze geprogrammeerde tijd is gecorrigeerd voor evidente onjuistheden, als het meetellen van feestdagen, toets- en bufferweken voor volle weken, enzovoorts.

Mede op grond van de informatie van deelnemers, ziekteadministratie van personeel, informatie uit studievoortgangssystemen en aanwezigheidsregistraties van deelnemers is vervolgens gecorrigeerd voor de feitelijke realisatie van de uren. Daarbij is speciale aandacht besteed aan de zelfstandige uren onder bevoegde begeleiding en verantwoordelijkheid van de instelling. Waar op grond van informatie uit rooster en planning bij sommige uren twijfel bestond aan de invulling van die verantwoordelijkheid, is dat in eerste instantie bij deelnemers nagetrokken. Indien dat geen eenduidig positief beeld opleverde, is vervolgens in de studievoortgangs- en aanwezigheidsadministratie gezocht naar ondersteunende informatie om de uren al dan niet mee te kunnen tellen.

Na afloop van dit deel van het onderzoek hebben inspecteur en auditor een eerste berekening gemaakt van de bevonden urenaantallen en deze besproken met de leiding van de opleiding. Daarbij werd de mogelijkheid geboden de bevindingen nader te commentariëren en onduidelijkheden van aanvullende informatie te voorzien.

De bevindingen en conclusies van het onderzoek zijn na afloop via een brief aan de instelling toegestuurd. Daarbij is de instelling tien werkdagen de gelegenheid geboden daarop te reageren. Bij afwezigheid van een reactie is deze brief als het definitieve rapport over het onderzoek vastgesteld.

Alle reacties, waaruit bleek dat men het niet eens was met de beoordeling in eerste termijn of waarin herstelmaatregelen werden aangekondigd, hebben geleid tot een heronderzoek van de eerder onderzochte opleiding. Dit heronderzoek is door de inspecteur alleen gedaan en richtte zich op de door de instelling opgevoerde punten. Waar het enkel ging om nadere verduidelijking en onderbouwing van de instelling, is dat onderzoek op basis van aanvullende documenten uitgevoerd. Waar dat echter nodig was, en dat gold in elk geval in die situaties waarbij sprake was van herstelactiviteiten, heeft ook extra onderzoek in de instelling plaatsgevonden. In bijna de helft van de gevallen was namelijk sprake herstelactiviteiten. Daarbij heeft een controlebezoek aan de opleiding plaatsgevonden om vast te stellen of de voorziene extra activiteiten ook daadwerkelijk werden uitgevoerd en is opnieuw met deelnemers gesproken. Een groot deel van deze heronderzoeken heeft eveneens onaangekondigd plaatsgevonden, op een tijdstip waarop de aangekondigde herstelactiviteiten waren voorzien.

Na afloop van het heronderzoek is het definitieve rapport van het onderzoek bij de opleiding vastgesteld, eveneens in de vorm van een brief.

### **2.3 Resultaten van het onderzoek**

In de eerste fase van het onderzoek zijn voor 120 opleidingen bij 65 instellingen urenaantallen vastgesteld. Daarvan waren er, zoals vermeld, negentig die een representatieve steekproef vormden en dertig die behoorden tot opleidingen die eerder als onvoldoende waren beoordeeld. Er hebben zich enkele verschuivingen voorgedaan in de oorspronkelijk geplande aantallen door twee zaken. Vijf geselecteerde opleidingen werden verzorgd door niet-bekostigde instellingen in het onderzoek. Daar werd geen voltijdopleiding uitgevoerd of was er in elk geval geen sprake van deelnemers met studiefinanciering. In dat geval hoeft de opleiding niet te voldoen aan de 850-urennorm. Dit was, door het onaangekondigde karakter van het onderzoek, vooraf niet te bepalen en leidde tot een vermindering van het aantal inhoudelijk onderzochte opleidingen.

Verder was bij een deel van de bekostigde opleidingen sprake van een combinatie van oude en nieuwe opleidingen. Oude opleidingen groeien geleidelijk uit (alleen de hogere leerjaren worden nog uitgevoerd) en nieuwe opleidingen groeien geleidelijk in (er zijn alleen nog lagere leerjaren). Waar sprake was van een combinatie van een nieuwe en een oude opleiding die in elkaars verlengde lagen, zijn beide opleidingen onderzocht. Dat leidde tot een toename van het aantal opleidingen. Beide verschijnselen hebben elkaar gecompenseerd. In totaal zijn 125 opleidingen onderzocht, waarvan er dus vijf buiten het onderzoek vielen.

De resultaten in de eerste fase van het onderzoek waren als volgt.

Tabel 2.3a: Beoordeling gerealiseerde onderwijstijd van de opleidingen in de eerste fase

	Eerder onvoldoende (N=30)	Representatief (N=90)	Totaal (N=120)
Voldoende	67%	68%	68%
Onvoldoende	33%	32%	32%

Na deze eerste fase hebben de instellingen gelegenheid gekregen tot hoor en wederhoor. In dat kader zijn er bij de onderzochte opleidingen zeer grote verschillen opgetreden. Dit is veroorzaakt door een combinatie van zaken. Allereerst zijn er door veel opleidingen soms grote reparatieslagen uitgevoerd, waarbij uitgebreide inhaalprogramma's zijn gedaan om toch nog te voldoen aan de urennorm. De mate waarin dat is gebeurd, heeft ook de inspectie verrast. Sommige opleidingen zijn er in geslaagd in de periode aan het eind van het schooljaar meer dan honderd klokuren aan extra activiteiten te programmeren en uit te voeren. Daarmee konden ze toch nog voldoen aan de urennorm. Het spreekt vanzelf dat de realisatie van die activiteiten in de fase van hoor en wederhoor nauwgezet is gecontroleerd.

Daarnaast bleek in nogal wat gevallen tijdens de eerste fase van het onderzoek onvoldoende informatie beschikbaar te zijn om een voldoende aantal uren te onderbouwen. Dat werd ten dele veroorzaakt door het onaangekondigde karakter van het onderzoek. Maar de oorzaak was ook gelegen in ongestructureerde informatiesystemen, waardoor onduidelijk was welke versies van roosters actueel waren en nergens precies bij elkaar stond wat er in de loop van het schooljaar allemaal gebeurde. Daardoor was het in een halve dag niet mogelijk aan de onderzoekers de precieze omvang van de onderwijstijd duidelijk te maken. Deze informatie wisten de instellingen later nog boven water te krijgen en deze is, in het kader van het hoor en wederhoor, ingediend en alsnog beoordeeld. Waar bleek dat eerdere beoordelingen door de inspectie, op grond van de aanvullende informatie en argumentatie, ter discussie konden worden gesteld, zijn deze aangepast. Het is niet altijd precies aan te geven welke verbeteringen een gevolg zijn van aanvullende activiteiten en welke van aanvullende informatie, die bij de eerste fase van het onderzoek niet in de overwegingen betrokken kon worden. In veel gevallen is er sprake van een combinatie van beide. Een deel van de extra uren is dan afkomstig uit de extra activiteiten en een ander deel uit de aanvullende informatie.

Bij 32 procent van de opleidingen (39 stuks) was, zoals de tabel 2.3a laat zien, na de eerste fase sprake van een onvoldoende beoordeling. Bij 10 van die 39 opleidingen (acht procent) bleek, met de aanvullende informatie, dat deze ook in eerste instantie al hadden voldaan, maar dat dat toen onvoldoende kon worden aangetoond. Bij 19 van de 39 opleidingen (16 procent) waren aanvullende activiteiten nodig waren om aan de norm te voldoen. In tien overige gevallen (acht procent) bleef de opleiding onvoldoende. Toepassing van die correctie leidt, achteraf gezien, tot de vaststelling dat 24 procent van alle opleidingen (29 stuks) een onvoldoende aantal uren had gerealiseerd.



In de onderstaande tabellen is het verloop van het aantal onvoldoendes in het hoor- en wederhoortraject inzichtelijk gemaakt. De rij 'Voldoende zonder verbeteringen' is vet, omdat dat het aantal is dat feitelijk in eerste instantie al voldoende was, maar dat niet altijd voldoende kon onderbouwen. Een opleiding is onvoldoende als de realisatie in één of meer leerjaren onder de norm van 850 uur ligt.

Tabel 2.3b: Beoordelingen gerealiseerde onderwijstijd in het hoor- en wederhoortraject

	Eerder onvoldoende (N=30)	Representatief (N=90)	Totaal (N=120)
Voldoende in de eerste fase	67%	68%	68%
Voldoende zonder herstel (alleen met verduidelijking)	7%	9%	8%
Voldoende zonder verbeteringen	<b>74%</b>	<b>77%</b>	<b>76%</b>
Voldoende na verbeteringen	17%	16%	16%
Uiteindelijk voldoende	90%	92%	92%
Uiteindelijk onvoldoende	10%	8%	8%

Uit tabel 2.3c wordt duidelijk dat opleidingen die in eerder onderzoek onvoldoende zijn beoordeeld, het niet beter doen dan opleidingen die voor het eerst zijn onderzocht. Dat blijkt ook als gekeken wordt naar de geprogrammeerde onderwijstijd.

Tabel 2.3c: Beoordeling geprogrammeerde onderwijstijd van de opleidingen

	Eerder onvoldoende (N=30)	Representatief (N=90)	Totaal (N=120)
Voldoende	90%	90%	90%
Onvoldoende	10%	10%	10%

Het percentage onvoldoende bij de geprogrammeerde onderwijstijd is hoger dan bij de gerealiseerde onderwijstijd. Dat lijkt tegenstrijdig, aangezien de ervaring is dat er in de regel wordt ingeleverd op de programmering. Bij de beoordeling heeft de inspectie echter de verbeteracties wel meegerekend bij de gerealiseerde onderwijs, maar niet bij de geprogrammeerde. Daarvoor is de oorspronkelijk geprogrammeerde tijd aangehouden. De verbeteracties waren immers tevoren niet in het programma opgenomen.

Omdat blijkt dat er nauwelijks verschil is tussen de groep opleidingen die eerder onvoldoende waren, en de groep die de representatieve steekproef vormt, zal daar in de overige bevindingen geen onderscheid meer naar worden gemaakt. De totale populatie van 120 wordt daarin als één groep beschouwd.

Tabel 2.3d: Beoordelingen gerealiseerde onderwijstijd naar niveau

	Niveau 1 (N=4)	Niveau 2 (N=32)	Niveau 3 (N=25)	Niveau 4 (N=59)	Totaal (N=120)
Voldoende in de eerste fase	75%	66%	76%	64%	68%
Voldoende zonder herstel	25%	9%	8%	7%	8%
Voldoende zonder verbeteringen	<b>100%</b>	<b>75%</b>	<b>84%</b>	<b>71%</b>	<b>76%</b>
Voldoende na verbeteringen	0%	22%	12%	15%	16%
Uiteindelijk voldoende	100%	97%	96%	86%	92%
Uiteindelijk onvoldoende	0%	3%	4%	14%	8%

Het beeld uit het vorige onderzoek, dat de tekorten vooral voorkomen in de opleidingen op niveau 4, wordt in dit onderzoek opnieuw bevestigd. In dat

onderzoek is ook geconstateerd dat de tekorten vooral in leerjaar 1 optreden. Dat is ook nu weer het geval. Vanzelfsprekend is het aantal leerjaren 1 groter dan het aantal hogere leerjaren, maar in korte opleidingen wordt daarin vaak al beroepspraktijkvorming verzorgd, terwijl dat in de langere opleidingen vaak pas later plaatsvindt. De helft van de tekorten wordt veroorzaakt door te weinig uren in leerjaar 1.

Tabel 2.3e: Beoordelingen gerealiseerde onderwijstijd naar sector

	Techniek (N=45)	Groen (N=12)	Economie (N=41)	Zorg/Welzijn (N=22)	Totaal (N=120)
Voldoende in de eerste fase	69%	92%	66%	55%	68%
Voldoende zonder herstel	9%	0%	7%	14%	8%
Voldoende zonder verbeteringen	<b>78%</b>	<b>92%</b>	<b>73%</b>	<b>69%</b>	<b>76%</b>
Voldoende na verbeteringen	13%	8%	17%	23%	16%
Uiteindelijk voldoende	91%	100%	90%	92%	92%
Uiteindelijk onvoldoende	9%	0%	10%	8%	8%

Opvallend hierbij zijn de hoge score van de opleidingen groen en het zeer sterke verloop van de score bij de opleidingen zorg en welzijn. Het laat zien dat bij deze laatste opleidingen zowel sprake is van relatief veel onduidelijkheid in de verantwoording van de onderwijstijd als ook van relatief veel tekortkomingen. Doordat daaraan veel hersteld is, komt uiteindelijk de beoordeling in lijn met het totaal te liggen.

Tabel 2.3f: Beoordelingen gerealiseerde onderwijstijd naar oude en nieuwe opleidingen

	Oude opleidingen (N=76)	Nieuwe opleidingen (N=44)	Totaal (N=120)
Voldoende in de eerste fase	63%	75%	68%
Voldoende zonder herstel (alleen met verduidelijking)	7%	11%	8%
Voldoende zonder verbeteringen	<b>70%</b>	<b>86%</b>	<b>76%</b>
Voldoende na verbeteringen	20%	9%	16%
Uiteindelijk voldoende	89%	95%	92%
Uiteindelijk onvoldoende	11%	5%	8%

Nog duidelijker dan in het onderzoek van 2006, blijkt dat de nieuwe opleidingen het beter doen wat betreft de onderwijstijd dan oude opleidingen. In de nieuwe opleidingen blijkt relatief meer verbeterd te worden door nadere verduidelijking in het kader van hoor en wederhoor. Dat geeft een indicatie dat het lastiger is deze tijd te verantwoorden dan in een meer traditionele setting in de oude opleidingen.

Voor de tien opleidingen die uiteindelijk onvoldoende zijn, is ook bepaald hoe groot het tekort is in de leerjaren waarin het is vastgesteld. Het resultaat staat in de onderstaande tabel.

Tabel 2.3g: Aantallen leerjaren met een tekort en gemiddeld aantal uren tekort

	Aantal met een tekort	Gemiddeld tekort
Leerjaar 1	6	154 uur
Leerjaar 2	4	52 uur
Leerjaar 3	2	82 uur
Leerjaar 4	1	26 uur

Vier leerjaren hadden een tekort van meer dan honderd uur (per leerjaar). In de opleidingen waarin een of meer leerjaren tekortschoten, zaten in totaal 544 deelnemers.

Het aantal uren tekort wil niet zeggen dat opleidingen over het geheel van het curriculum te weinig uren realiseren. In de onderstaande tabel is zichtbaar gemaakt wat per leerjaar het aantal gerealiseerde uren is, uitgesplitst naar opleidingen met alle leerjaren voldoende en opleidingen met een of meer leerjaren onvoldoende. Duidelijk is wel dat opleidingen die te weinig uren realiseren, gemiddeld ruim honderd uur lager uitkomen dan opleidingen die wel voldoen.

Tabel 2.3h: Gemiddeld aantal gerealiseerde uren per leerjaar over alle opleidingen (tussen haakjes de N waarop het gemiddelde van toepassing is)

	Opleidingen met voldoende in elk leerjaar	Opleidingen met onvoldoende in enig leerjaar	Totaal
Leerjaar 1	946 (91)	753 (9)	928 (100)
Leerjaar 2	997 (93)	877 (8)	988 (101)
Leerjaar 3	1041 (56)	939 (7)	1030 (63)
Leerjaar 4	1075 (33)	1155 (4)	1083 (37)
Totaal gemiddeld	998 (110)	892 (10)	989 (120)

## 2.4 Conclusies

Veel instellingen hebben na het eerste deel van het onderzoek een grote inspanning geleverd door het uitvoeren van aanvullende onderwijsactiviteiten om alsnog te voldoen aan de norm van 850 uur. Dat heeft ertoe geleid dat het uiteindelijk aantal opleidingen waarin een of meer leerjaren onvoldoende zijn, acht procent is, oftewel tien stuks. Zeven daarvan zaten voor het eerst in het onderzoek, bij de overige drie was vorig jaar ook al een tekort geconstateerd.

Er is daarmee een aanzienlijke verbetering opgetreden tussen het eerste deel van het onderzoek en het heronderzoek in het kader van hoor en wederhoor, namelijk van 24 procent onvoldoende naar 8 procent. Dit stemt echter niet tot tevredenheid. De verbeteringen zijn immers slechts aangebracht omdat het inspectieonderzoek tekorten aantoonde. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de verbeteringen ook uitgevoerd zouden zijn zonder die vaststelling. Gezien het representatieve karakter van het onderzoek geeft het bovendien aan dat nog altijd bij een groot aantal opleidingen, die niet in het onderzoek zijn betrokken, die tekorten zijn gebleven. Illustratief is bovendien dat de opleidingen die vorig jaar onvoldoende waren, het niet beter doen dan de opleidingen die voor het eerst zijn onderzocht.

Daarnaast zijn er ook onderwijskundige kanttekeningen te plaatsen bij de verbeteractiviteiten als gevolg van het onderzoek. Hoewel het in alle gevallen wel gaat om activiteiten die redelijkerwijs passen in het totale onderwijsprogramma (anders waren ze immers niet meegerekend), is er sprake van een geforceerde concentratie van deze aanvullende activiteiten in een korte periode. Daarbij zijn vraagtekens te zetten. Een goed gespreid aanbod over het hele schooljaar is onmiskenbaar beter dan een veel te lage studiebelasting in een groot deel van het jaar en een overmatige concentratie op het einde.

Bovendien is het gegeven dat het in sommige gevallen mogelijk bleek meer dan honderd uur extra te realiseren in de laatste paar weken van het schooljaar, ook een indicatie dat die laatste weken wel uitermate weinig ingevuld waren.

Dat levert dan ook de conclusie op dat er, ten opzichte van 2006, weliswaar enige progressie is geboekt, maar dat veel instellingen nog een behoorlijke slag te maken hebben. Het gaat daarbij om een goed gespreide programmering en uitvoering van onderwijsactiviteiten, waarmee de instellingen voldoen aan het gewenste aantal uren, en om het verantwoorden van die uren.



## Literatuur

Aronson, J., J. Zimmerman en L. Carlos (1999). *Improving student achievement by extending school: Is it just a matter of time?* Washington, DC: Office of Educational Research and Improvement ERIC Document Reproduction Service No. ED 435 127).

Grift, W. van de (2004). 'International comparative analysis of learning and teaching. Review of research on the quality of teaching and learning.' *Interne publicatie inspectie van het onderwijs* d.d. 21-2-2004.

Inspectie van het Onderwijs (2006a). *850 uren in de bve. Onderzoek naar het voldoen aan de urennorm*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006b). *Onderwijstijd in het vo. Onderzoek naar de naleving van de minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007a). *Klachten studentenorganisaties*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007b). *Onderwijstijd in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kuijk, J. van, H. Braam & N. van Kessel (2002). *Tijdsbesteding, beleving en studeerbaarheid Tweede Fase. Onderzoek naar de studielast in de Tweede Fase. Tweede meetjaar: schooljaar 2001-2002*. Nijmegen: ITS

Lam, J.F. (1996). *Tijd en kwaliteit in het basisonderwijs: Ontwikkeling van een onderzoeksinstrumentarium*. Enschede: PrintPartners Ipskamp.

OECD (2006). *Education at a glance 2006*. Parijs: OECD Publications.

Vermaas, J., A. Leijten en M. Berkvens (2007). *Realisatie van de onderwijstijd in het Praktijkonderwijs. Een onderzoek naar mogelijkheden en randvoorwaarden*. Tilburg, IVA.

Vos, P. (2000a). 'Studiegids, studeerbaarheid en individuele studieplanning', *Onderzoek van Onderwijs* 29, p. 44-46.

Vos, P. (2000b). 'Proef op de som voor een model: een eerste test voor de Individuele Studieplanner'. *Tijdschrift voor hoger onderwijs* 18, p. 293-313.