



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**ONDERZOEK ONDERWIJSTIJD
BVE 2010**

Utrecht, december 2010

INHOUD

Samenvatting 5

1 Inleiding 7

2 Vraagstelling en onderzoek 8

2.1 Aanleiding 8

2.2 Vraagstelling en onderzoekspopulatie 8

2.3 Uitvoering van het onderzoek 10

3 Bevindingen 11

3.1 Kwantitatieve bevindingen 11

3.2 Beroepspraktijkvorming (bpv) en praktijktijd 14

3.3 Aanbod door bevoegd en bekwaam onderwijspersoneel 14

3.4 Opbouw en samenhang in rooster 15

4 Conclusie 17

4.1 Voldoen aan de vereisten van de onderwijstijd 17

4.2 Kwaliteit van het rooster 17

BIJLAGE(N)

CRITERIA VOOR DE ONDERWIJSTIJD 19

Samenvatting

In mei en juni 2010 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar het voldoen aan de onderwijstijd door instellingen in de bve-sector. In totaal zijn 129 bekostigde opleidingen onderzocht. De onderzochte opleidingen vormen geen representatieve selectie. Er is bij de selectie de nadruk gelegd op opleidingen bij instellingen die in eerder onderzoek niet voldeden aan de onderwijstijd. De resultaten kunnen dus niet landelijk worden geëxtrapoleerd.

Voorts is in het onderzoek extra gekeken naar de kwaliteit van de roosters.

Uit het onderzoek bleek dat 23 procent van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd had geprogrammeerd en dat 25 procent onvoldoende zou gaan realiseren. In de periode tussen het onderzoek en het eind van het schooljaar hebben verschillende opleidingen nog herstelmaatregelen uitgevoerd. Daardoor was het uiteindelijk resultaat dat 11 procent onvoldoende geprogrammeerd en 13 procent onvoldoende gerealiseerd had. Dit zou zonder het onderzoek echter niet gebeurd zijn.

Net als in voorgaande jaren bleken de meeste tekortkomingen te liggen in de lagere leerjaren van de langere opleidingen. Sommige tekortkomingen werden veroorzaakt door het programmeren van praktijklessen (niet zijnde beroepspraktijkvorming) in vormen die niet voldeden aan de vereisten van de begeleide onderwijstijd. In enkele gevallen werd het onderwijs verzorgd door personeel dat niet aan de wettelijke vereisten voldeed, waarbij bleek dat de regelgeving rond die vereisten onvoldoende duidelijk is. Voor het overige ging het om te krappe programmering en onvoldoende controle daarop. Tegenover deze onvoldoendes staan vijftien instellingen die de afgelopen jaren in het onderzoek steeds voldoende scoorden bij verschillende opleidingen door een ruimere programmering en goede controle op rooster en uitvoering.

De beoordeling van de kwaliteit van de roosters vloeit niet rechtstreeks voort uit wettelijke voorschriften maar hoort wel bij een doelmatige inrichting van het onderwijs. Bij die beoordeling is gekeken of de programmering voldoende evenwichtig was en voldoende van omvang. Daaruit bleek dat bij 20 procent sprake was van een onevenwichtige opbouw en bij 40 procent van een te lage belasting. Daarbij zaten uiteraard de opleidingen met te weinig uren, maar ook andere.

Een onevenwichtige en te magere programmering en realisatie van onderwijs leidt ertoe dat deelnemers, en zeker kwetsbare, te weinig structuur wordt geboden in hun opleiding. Dat kan bijdragen tot lagere resultaten bij deze deelnemers en tot schooluitval.

1 Inleiding

Dit rapport beschrijft het onderzoek naar onderwijstijd en de kwaliteit van de roosters in de sector bve dat in 2010 door de inspectie is uitgevoerd. Dit is door de staatssecretaris aangekondigd in haar brief van 3 mei 2010. In hoofdstuk 2 beschrijft het rapport de samenstelling van de onderzoekspopulatie, de vraagstelling en de uitvoering van het onderzoek. De onderzoekspopulatie wijkt nogal af van die bij de eerdere onderzoeken in 2006, 2007 en 2009. Daarom levert het onderzoek, ondanks zijn omvang, geen representatief beeld van de situatie in de bve op.

In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gepresenteerd. Deze zijn gesplitst naar enerzijds de bevindingen rond de onderwijstijd, die vooral kwantitatief van aard zijn en waar de uitkomsten getoetst kunnen worden aan een wettelijke norm. Daarnaast zijn het meer kwalitatieve bevindingen rond toepassing van praktijktijd, de inzet van bevoegd en bekwaam personeel en de kwaliteit van de roosters. Voor dit laatste geldt geen strikte norm, maar het is wel mogelijk er een kwalitatief oordeel aan te hechten.

Ten slotte worden in hoofdstuk 4 de conclusies van het onderzoek getrokken.

2 Vraagstelling en onderzoek

2.1 Aanleiding

In het schooljaar 2008/2009 heeft de inspectie een themaonderzoek gedaan naar de naleving van onderwijstijd in de bve-sector. Dit leverde een landelijk representatief beeld op. Daarbij bleek dat 17 procent van de onderzochte opleidingen in eerste instantie niet voldeed aan de norm van 850 uur. Dit was een verbetering ten opzichte van de situatie die twee jaar eerder in 2007 was aangetroffen, namelijk 24 procent onvoldoende. Van die 17 procent had 10 procent niet alleen een onvoldoende realisatie van onderwijstijd, maar ook een onvoldoende programmering. Nadat een aantal opleidingen de resterende tijd tot het eind van het schooljaar nog had gebruikt voor herstelactiviteiten, resteerden ten slotte negen opleidingen (9 procent) waarbij de realisatie tekortschoot. Daarvan waren er zeven die ook een tekortschietende programmering hadden.

Hoewel hier sprake was van een verbetering ten opzichte van het eerdere onderzoek, was er geen reden tot tevredenheid. De snelheid van verbetering ging immers te traag, zeker omdat het gaat om een wettelijk voorschrift dat eigenlijk gewoon voor 100 procent zou moeten worden nageleefd. Bovendien werd geconstateerd dat de tekortkomingen vaak voorkwamen bij een deel van de instellingen, terwijl andere instellingen keurig voldeden aan de wettelijke eisen. Dit leidde tot de vraag of hernieuwd, representatief onderzoek de beste methode zou zijn om de naleving snel op het gewenste peil te brengen, dan wel of een andere methode dat sterker zou bevorderen.

Voor dat laatste is gekozen en daarom is de selectie van opleidingen voor het onderzoek in 2010 anders verlopen. De benadering was instellingen die er in het verleden blijf van hebben gegeven zich goed aan de regels te houden, te ontzien en instellingen die in de laatste jaren (sinds 2006) duidelijk tekort geschoten waren, scherper te gaan volgen om aldus versnelling te brengen in het algemene verbeteringsproces. Door deze keuze is er in 2010 geen sprake van een representatief onderzoek en kunnen de resultaten niet worden vergeleken met die in voorafgaande jaren. In 2011 is opnieuw representatief onderzoek voorzien om na te gaan of de aanpak succesvol is geweest in het terugdringen van het aantal opleidingen dat niet voldoet aan de onderwijstijd.

2.2 Vraagstelling en onderzoekspopulatie

Het onderzoek heeft primair tot doel de toekomstige naleving van de onderwijstijd te bevorderen. Daartoe moet het onderzoek antwoord geven op de volgende vragen:

- In welke mate voldoen de opleidingen bij de instellingen in het onderzoek aan de 850-urennorm voor de onderwijstijd?
- Indien de opleiding niet voldoet aan de 850-uren norm, komen de volgende vragen aan de orde:
 - Hoeveel uur is er te weinig geprogrammeerd?
 - Hoeveel uur is er te weinig gerealiseerd?

Daarnaast heeft de staatssecretaris de inspectie gevraagd te beoordelen in hoeverre er sprake is van een kwalitatief goed rooster. Hiervoor moeten de volgende vragen beantwoord worden:

- Is de verdeling van lesuren binnen de leerjaren gelijkmatig?
- Is de omvang van het pakket binnen de leerjaren van voldoende zwaarte?
- Is de zwaarte van het rooster over perioden of leerjaren voldoende gelijkmatig?

Opleidingen in het onderzoek

In totaal zitten er 134 (129 bekostigde) opleidingen in het onderzoek. Deze opleidingen zijn op basis van een viertal wegen geselecteerd:

1. Steekproef voor het verscherpt toezicht: 101 opleidingen
2. Heronderzoek van het onderwijstijdonderzoek dat is meegenomen in regulier toezicht: 8 opleidingen
3. Heronderzoek onvoldoendes in het onderwijstijdonderzoek 2009: 17 opleidingen
4. Signalen over onderwijstijd: 3 opleidingen

Ad 1. De steekproef verscherpt toezicht.

Leidraad voor de steekproef van verscherpt toezicht is het extra controleren van instellingen die in het verleden onvoldoende scoorden en het minder controleren van goed scorende instellingen. Hiertoe is van alle instellingen met voltijd BOL onderwijs een indeling in drie groepen gemaakt op grond van het onderzoek naar de onderwijstijd 2007 en 2009. In totaal zijn er 101 opleidingen onderzocht volgens deze benadering:

- groep 1: instellingen hebben in de eerdere onderwijstijdonderzoeken minstens tweemaal onvoldoende gescoord. In deze groep zitten 7 instellingen, waarbij uiteindelijk 35 opleidingen aselekt onderzocht zijn;
- groep 2: instellingen hebben in de eerdere onderwijstijdonderzoeken eenmaal onvoldoende gescoord. In deze groep zitten 21 instellingen, waarbij uiteindelijk 41 opleidingen aselekt onderzocht zijn.
- groep 3: instellingen hebben in de eerdere onderwijstijdonderzoeken geen enkele onvoldoende gescoord. Deze groep bestaat uit 39 instellingen, waarbij uiteindelijk aselekt 25 opleidingen onderzocht zijn.

Ad 2. Heronderzoek uit regulier toezicht

In het reguliere toezicht wordt ook de onderwijstijd onderzocht. Opgemerkt dient te worden dat de keuze van opleidingen/instellingen in het reguliere toezicht geschiedt op basis van verwacht risico op verminderde onderwijskwaliteit. Opleidingen die een onvoldoende scoorden zijn in dit onderzoek opnieuw onderzocht. Via deze weg zijn 8 opleidingen onderzocht.

Ad 3. Heronderzoek onderwijstijd 2009

Uit het onderzoek onderwijstijd 2009 kwamen 17 opleidingen die onvoldoende scoorden. Deze zijn allemaal meegenomen in het onderhavige onderzoek.

Ad 4. Signalen

Op basis van signalen betreffende mogelijk tekortschietende onderwijstijd is bij 3 opleidingen het onderzoek onderwijstijd uitgevoerd.

Niet-bekostigde instellingen

De niet-bekostigde instellingen (nbi's) die volgens het onderzoek van december/januari 2009/2010 naar verwachting onvoldoende onderwijstijd zouden realiseren zijn tijdens dit onderzoek heronderzocht. Dit betrof vijf opleidingen. Deze opleidingen zijn niet opgenomen in de analyses van de bekostigde opleidingen in

verband met hun afwijkende karakteristiek, maar hun resultaten worden wel besproken in paragraaf 3.1.

2.3 Uitvoering van het onderzoek

In verband met de invoering van het competentiegericht onderwijs zijn veel opleidingen vernieuwd en die hebben ook een nieuw crebonummer gekregen. De oude, eindtermgerichte opleidingen groeien geleidelijk uit en de nieuwe, competentiegerichte worden gelijktijdig opgebouwd. Waar dat het geval was, zijn zoveel mogelijk de oude en nieuwe opleiding in een onderzoek gecombineerd, zodat een beeld is verkregen van complete studietrajecten en steeds alle leerjaren zijn betrokken. Waar dus in het onderzoek over opleidingen gesproken wordt, kan dat ook een dergelijk koppel van een oude en nieuwe opleiding zijn. Eveneens is het mogelijk dat bepaalde leerjaren van verschillende opleidingen zijn samengevoegd tussen sterk verwante opleidingen (bijvoorbeeld basisjaren). Als in dergelijke leerjaren een onvoldoende is geconstateerd, geldt die uiteraard voor al die opleidingen.

Bij het onderzoek zijn dezelfde criteria gebruikt als bij eerdere onderzoeken. Deze criteria zijn in overleg met het veld vastgesteld en wettelijk verankerd. Bovendien heeft de minister destijds de criteria via de zogenaamde septemberbrief van 2006 met het veld gecommuniceerd. In 2008 zijn deze opgenomen in de WEB art. 7.2.7. In bijlage I zijn deze criteria opgenomen.

Het onderzoek vond onaangekondigd plaats. Uit praktische overwegingen is het in de middag voorafgaand aan de uitvoering aangekondigd, zodat de instelling de gelegenheid had om het gewenste materiaal bij elkaar te zoeken en ervoor te zorgen dat de noodzakelijke functionarissen aanwezig waren. Elk onderzoek is steeds uitgevoerd door twee personen. De basis van het onderzoek werd gevormd door een serie documenten waarvan vooraf aan de instelling was gevraagd die klaar te leggen. In aansluiting op deze documenten zijn gesprekken gevoerd met deelnemers en functionarissen en zijn in sommige gevallen lessen bezocht. Aan het eind van het onderzoek is het voorlopige resultaat met de verantwoordelijke voor de opleiding besproken.

Na verwerking van de gegevens is het resultaat van het onderzoek vervolgens schriftelijk meegedeeld aan het CvB van de instelling en is hun de gelegenheid geboden op deze beoordeling te reageren. Dat heeft ertoe geleid dat in een aantal gevallen door de instellingen direct verbetermaatregelen zijn genomen waarvan zij de inspectie in het kader van het hoor en wederhoor op de hoogte hebben gesteld. Indien daarvan sprake was, heeft de inspectie die maatregelen nog nader onderzocht. Uiteindelijk hebben alle instellingen een definitief oordeel over de onderwijstijd ontvangen.

3 Bevindingen

3.1 Kwantitatieve bevindingen

De vaststelling van de onderwijstijd vindt plaats in twee rondes. De eerste ronde omvat het onderzoek en het eerste oordeel. In de tweede ronde vindt de definitieve vaststelling van het oordeel plaats na hoor en wederhoor. Tussen beide rondes kunnen op verschillende gronden correcties van het oordeel plaatsvinden. Een grond bestaat uit correcties die een gevolg zijn van onvolkomenheden in het onderzoek. Dat kunnen onvolkomenheden van de inspectie zijn, bijvoorbeeld zaken die over het hoofd gezien zijn of rekenfouten, maar ook onvolkomenheden die ermee te maken hebben dat de instellingen ten tijde van het onderzoek een bepaalde onderbouwing niet konden leveren en dat achteraf wel hebben gedaan. In die gevallen was het oorspronkelijke oordeel niet juist en is dat in het initiële resultaat aangepast.

In een aantal gevallen hebben de correcties plaatsgevonden omdat instellingen nog voor het eind van het schooljaar verbetermaatregelen hebben uitgevoerd. Dat zouden zij niet gedaan hebben als de inspectie de tekortkomingen niet had vastgesteld. Om die reden is hierbij het initiële resultaat gewoon gehandhaafd, maar is bij het eindresultaat vastgesteld dat men alsnog is gaan voldoen aan de norm. Voor de vraag "Hoeveel zijn er onvoldoende?" is het initiële resultaat van belang. Voor de vraag hoeveel opleidingen uiteindelijk geconfronteerd zullen worden met mogelijke sancties, geldt het eindresultaat.

Het algemene resultaat van de beoordelingen is weergegeven in de onderstaande tabel. Het gaat hier om aantallen en percentages voldoende oordelen.

Aantal opleidingen met voldoende onderwijstijd

N = 129	Geprogrammeerd		Gerealiseerd	
Initieel resultaat	99	77%	97	75%
Eindresultaat	115	89%	113	87%

Bij de 32 opleidingen (25 procent) met een onvoldoende realisatie van de onderwijstijd, waren er twee waarvan de programmering voldoende was, maar die deze tijd niet realiseerden. Bij de resterende 30 opleidingen was ook al onvoldoende geprogrammeerd. Na het vaststellen van het initieel resultaat hebben 16 opleidingen voldoende herstelmaatregelen uitgevoerd om alsnog te voldoen aan de norm van 850 uur. Dat komt tot uitdrukking in de toename van het percentage opleidingen met een voldoende realisatie. Hoewel de programmering strikt genomen op het moment van onderzoek vaststaat, zijn deze herstelmaatregelen in de tabel ook toegerekend aan de programmering. Uiteindelijk zijn er 16 opleidingen met een onvoldoende realisatie, waarvan 14 ook onvoldoende geprogrammeerd hebben. Dat laatste is 11 procent van het totaal.

Voor de verdere analyse is het initiële resultaat van belang. Dit is immers het resultaat dat geboekt zou zijn als de inspectie niet had ingegrepen. Uitsplitsing van deze resultaten naar de verschillende redenen waarom opleidingen in het onderzoek zitten, laat zien dat er geen duidelijke relatie is tussen die redenen en de uitkomsten van het onderzoek. De onderstaande tabel toont de initiële resultaten voor geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd naar die verschillende redenen. Opvallend is dat juist de groep opleidingen die gekozen is als aselechte steekproef,

dus zonder dat er eerder tekortkomingen zijn geconstateerd bij deze instellingen, het laagst scoren met uitzondering uiteraard van de signaalgestuurde onderzoeken. In dat laatste geval zijn er vooraf al ernstige en concrete aanwijzingen tegen opleidingen.

Opleidingen met voldoende onderwijstijd naar reden onderzoek

Reden onderzoek	Geprogrammeerd		Gerealiseerd		Totaal (N)
Instelling tweemaal onvoldoende	27	77%	26	74%	35
Instelling eenmaal onvoldoende	33	81%	33	81%	41
Instelling niet eerder onvoldoende	19	76%	18	72%	25
Heronderzoek	13	77%	13	77%	17
Regulier heronderzoek	7	88%	7	88%	8
Signalen	0	0%	0	0%	3
Totaal	99	77%	97	76%	129

Een overzicht van de verdeling van de tekortkomingen over de leerjaren, laat het beeld zien dat de afgelopen jaren gebruikelijk was. Vooral het eerste leerjaar schiet in veruit de meeste gevallen tekort en dan ook nog in de langere opleidingen. In de onderstaande tabellen is dat achtereenvolgens voor de programmering en de realisatie gedaan. Merk op dat de getallen in de kolom "totaal" betrekking hebben op de aantallen opleidingen in het onderzoek. Aangezien soms meer dan een leerjaar in een opleiding onvoldoende is, telt de rij zelf soms op tot een hoger totaal.

Aantal leerjaren met tekortschietende programmering naar reden onderzoek

	Leerjaar				Totaal
	1	2	3	4	
Twee keer onvoldoende OT	5	1	1	1	8
Een keer onvoldoende OT	6		1	1	8
Geen onvoldoende OT	5	2	2		6
OT vorig jaar onvoldoende	3		1	1	4
Regulier heronderzoek	1			1	1
Signalen	3	1	1	1	3
Totaal	23	4	6	5	30

Aantal leerjaren met tekortschietende realisatie naar reden onderzoek

	Leerjaar				Totaal
	1	2	3	4	
Twee keer onvoldoende OT	7	3	1	1	9
Een keer onvoldoende OT	6		1	1	8
Geen onvoldoende OT	6	2	2		7
OT vorig jaar onvoldoende	3		1	1	4
Regulier heronderzoek	1			1	1
Signalen	3	1	1	1	3
Totaal	26	6	6	5	32

In verreweg de meeste gevallen gaat het niet om marginale tekortkomingen in de aantallen uren. De onderstaande tabel laat zien in hoeveel leerjaren het aantal uren onderwijstijd meer dan 100 uur onder de norm zat. Bij meer dan de helft van de

opleidingen met een tekort in realisatie, was sprake van een onderschrijding met meer dan 100 uren.

Aantal leerjaren met meer dan 100 uur tekortschietende realisatie naar reden onderzoek

	Leerjaar				Totaal
	1	2	3	4	
Twee keer onvoldoende OT	3	1		1	5
Een keer onvoldoende OT	5				5
Geen onvoldoende OT	1		1		2
OT vorig jaar onvoldoende	1			1	2
Regulier heronderzoek					0
Signalen	3	1	1	1	3
Totaal	13	2	2	3	17

Het verschil in urenprogramming en -realisatie tussen opleidingen die wel en die niet voldoen, is sterk wisselend per leerjaar. In de onderstaande tabel is zichtbaar gemaakt wat gemiddeld per leerjaar wordt geprogrammeerd en gerealiseerd bij opleidingen die voldoende of onvoldoende in de beoordeling zijn. In deze tabel zijn alle leerjaren van die opleidingen meegenomen, dus ook de leerjaren waarin ze wel voldoende zijn.

Gemiddeld aantal uren geprogrammeerd/gerealiseerd naar voldoende/onvoldoende

	Leerjaar 1	Leerjaar 2	Leerjaar 3	Leerjaar 4
Voldoende geprogrammeerd	968	1.027	1.037	1.147
Voldoende gerealiseerd	950	1.012	1.017	1.121
Onvoldoende geprogrammeerd	797	1.010	1.008	730
Onvoldoende gerealiseerd	788	994	995	722

Tijdens de hele reeks van onderzoeken in de afgelopen jaren hebben vijftien van de circa zeventig¹ bekostigde instellingen alle keren een voldoende resultaat geboekt tijdens het onderzoek. Alle overige instellingen hebben een of meer keer een opleiding met onvoldoende onderwijstijd gehad. Bij opleidingen die heronderzocht zijn na een onvoldoende in 2009, is het resultaat niet beter dan bij de andere onderzochte opleidingen. Opleidingen die in het heronderzoek voldoende scoorden, hebben dat gedaan door een ruimere programmering maar vooral door een veel strakkere controle op de roostering en uitvoering van het onderwijs gedurende het jaar.

Bij de vijf niet-bekostigde instellingen is bij een opleiding vastgesteld dat deze niet meer te onderzoeken was in verband met beëindiging. Bij de vier overige hadden er twee voldoende maatregelen genomen om aan voldoende onderwijstijd te komen. De laatste twee opleiding waren daar niet in geslaagd en bleven onvoldoende.

¹ Dit aantal is geleidelijk verminderd door fusies.

3.2 Beroepspraktijkvorming (bpv) en praktijktijd

In het onderzoek van 2009 heeft de inspectie al aandacht besteed aan het praktijkleren (of andere begrippen die daarvoor in omloop zijn). Het gaat hierbij om vormen van onderwijs die in de praktijk worden uitgevoerd, maar die formeel niet als bpv kunnen worden aangemerkt. De inspectie heeft zich daarover in 2009 op het standpunt gesteld dat het primair de onderwijsinstelling is die de inrichting van het onderwijs bepaalt. Er moet echter wel aan enkele voorwaarden worden voldaan om het praktijkleren te kunnen beschouwen als begeleide onderwijstijd.

Aangezien het praktijkleren geen formele bpv is, zijn met name de voorwaarden voor de begeleiding vanuit de instelling in dit geval strikter. Als een deelnemer geplaatst wordt bij een goedgekeurde bpv-plaats voor een officiële bpv, kan de instelling de begeleiding grotendeels overlaten aan het bpv-bedrijf conform de erkenningsregeling van het kenniscentrum en de afspraken in de praktijkovereenkomst. De begeleiding vanuit de instelling zelf kan in die gevallen beperkt zijn. De bpv geldt dan toch als begeleide onderwijstijd.

Waar echter geen sprake is van een formele bpv, moet het praktijkleren als een bijzondere invulling van het onderwijs door de instelling zelf worden beschouwd, en gelden daarmee ook andere voorwaarden om dit nog te beschouwen als begeleide onderwijstijd. Die voorwaarden liggen speciaal op de begeleiding vanuit de instelling, waarvoor vergelijkbare eisen gelden als voor andere vormen van zelfstandig leren. Begeleiding vanuit de instelling moet herkenbaar toegewezen zijn aan de onderwijsactiviteiten en beschikbaar zijn als de deelnemer daar tijdens de onderwijsactiviteit behoefte aan heeft en de instelling moet dat kunnen verantwoorden. De inspectie heeft in situaties waarin niet aan die voorwaarden werd voldaan, de praktijken niet als begeleide onderwijstijd meegerekend.

Tijdens het onderzoek in 2010 is de inspectie enkele keren geconfronteerd met het begrip maatschappelijke stage. Onder deze noemer namen deelnemers deel aan allerlei activiteiten in hun omgeving die door de instelling als onderwijstijd mee werden gerekend. Het begrip maatschappelijke stage is gangbaar in het voortgezet onderwijs, waar deze vanaf 2011 verplicht is, en niet in het beroepsonderwijs. Hoewel het een bve-instelling niet verboden is de onderwijsactiviteiten onder de naam maatschappelijke stage uit te voeren, gelden voor bve dan ook niet de randvoorwaarden die in het voortgezet onderwijs van toepassing zijn. De inspectie beoordeelt praktijklessen onder de titel maatschappelijke stage dan ook op dezelfde manier als het praktijkleren hierboven als het erom gaat of ze te beschouwen zijn als begeleide onderwijstijd.

3.3 Aanbod door bevoegd en bekwaam onderwijspersoneel

In de criteria om meegeteld te kunnen worden als onderwijstijd, wordt nadrukkelijk gesteld dat de uitvoering van de onderwijsactiviteiten plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van onderwijspersoneel dat op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast. In het algemeen gaan instellingen zorgvuldig om met het inzetten van (nog) onbevoegd personeel en met de inzet van onderwijsassistenten en instructeurs.

Veelal is het onbevoegde personeel vergevorderd in een studie voor bevoegdheid, hetgeen ook in het verleden altijd een goede reden is geweest het lesgeven door onbevoegden toe te laten. Assistenten en instructeur werken vaak in aansluiting op

de docent of nemen een deel van de groep voor hun rekening voor verdere instructie.

In enkele gevallen is bij de inspectie serieuze twijfel gerezen over de vraag of de inzet van onderwijsassistenten en instructeurs nog wel in overeenstemming was met de letter, maar in elk geval met bedoeling van de wet. Daarbij wreekt zich dat er geen duidelijke afbakening is tussen waar het verzorgen van onderwijs eindigt en waar het uitvoeren van onderwijsondersteunende activiteiten begint. De inspectie is van mening dat gevallen waarin onderwijsassistenten of instructeurs eigenstandig ingeroosterd worden voor een substantieel deel van het lesrooster, zoals enkele keren is waargenomen, over die grens heengaan.

Het begrip "onder eindverantwoordelijkheid van een bevoegd docent" is daarbij eveneens onduidelijk. Daaraan wordt in elk geval (zoals er in de meeste situaties mee wordt omgesprongen) voldaan als een assistent met een deelgroep aan de slag gaat en deze verder ondersteunt, terwijl de docent de rest van de groep voor zijn of haar rekening neemt. Maar geldt dat ook nog als weliswaar een bevoegd docent verantwoordelijk is voor een team (dus eindverantwoordelijk) maar een deel van het team bestaat uit assistenten/instructeurs die een eigen lesrooster hebben waarbij de begeleiding en aansturing door bevoegd personeel onduidelijk zijn en veelal niet aantoonbaar?

De inspectie is in het onderzoek verschillende situaties tegengekomen waarbij zij van oordeel was dat niet werd voldaan aan datgene wat met de wet wordt beoogd met betrekking tot de kwaliteit van onderwijspersoneel. Gelijktijdig liep zij er echter tegenaan dat het huidige wettelijke kader dusdanig vaag is, dat het onmogelijk is er mee te handhaven. Om die reden is, met enige aarzeling, de onderwijstijd die in deze situaties in het geding was, meegeteld voor het voldoen aan de urennorm.

Dat is niet gebeurd in een tweetal situaties. In het ene geval was sprake van structurele inroostering van stagiairs van een lerarenopleiding in de lessen. In het verweer van de instelling werd erop gewezen dat docenten als verantwoordelijke waren toegewezen en dat deze ook uren ter begeleiding hadden. Deze uren waren echter niet gekoppeld aan de tijden dat de stagiairs ingeroosterd waren. De inspectie is van oordeel dat daarmee de stagiairs ten onrechte zelfstandig ingeroosterd waren en dat niet werd voldaan aan de wettelijke vereisten.

In een tweede situatie was sprake van een opleiding in problematische omstandigheden. Teneinde die op te lossen had de instelling twee zzp'ers, waarvan één mede als interimmanager functioneerde, ingehuurd. Ten tijde van het onderzoek bleek dat deze twee, zonder enige onderwijsbevoegdheid en zelfs zonder een verklaring omtrent het gedrag, nagenoeg het volledige onderwijs van de opleiding voor hun rekening namen. Ook in dit geval heeft de inspectie de uren afgekeurd.

In deze situaties zijn de uren op de programmering in mindering gebracht (en uiteraard ook op de realisatie). Waar uren worden geprogrammeerd die door hun aard niet aan te merken zijn als onderwijstijd, is immers geen sprake van een realistische programmering.

3.4 Opbouw en samenhang in rooster

In het onderzoek naar het voldoen aan de norm voor de onderwijstijd is als aanvullende vraag opgenomen hoe het staat met de opbouw en de samenhang in het rooster. Dit onderdeel van het onderzoek is inventariserend van karakter. Het

gaat nadrukkelijk om een kwalitatieve beoordeling waarvoor geen wettelijke norm is gesteld. Het is van de andere kant evenwel uiterst belangrijk voor het studiesucces en het welbevinden van de deelnemers dat een rooster voldoende gevuld en goed opgebouwd is. Ook al voldoet een programma wel aan de eisen van de onderwijstijd, dan kan het nog tekortschieten waar het gaat om opbouw.

Bij de beoordeling van de roosters zijn drie beoordelingscriteria gebruikt. Allereerst de vraag of het rooster voldoende aansluitend was. Dit is een criterium dat meestal van toepassing is op de korte termijn (dag of week). Een rooster met veel gaten nodigt ertoe uit om gedeelten van de tijd maar weg te blijven en te gaan spijbelen.

Een tweede criterium is de omvang van opleidingsperioden of opleidingsjaren, ook als die wel aan de urennorm voldoen. Een opleiding kan aan de urennorm voldoen met gemiddeld 21,25 uur per week. Dat is al niet overdreven veel. Als in een bepaald deel van het jaar een periode bpv zit, kan in de rest van het jaar aanzienlijk minder worden geroosterd, waardoor het programma nog veel dunner wordt.

Ten slotte is een criterium of er binnen of tussen opleidingsjaren grote verschillen in omvang zijn. Dat betekent dat op het ene moment een zeer grote inspanning en tijdsinvestering worden verwacht en op het andere een veel geringere. De criteria overlappen elkaar voor een deel.

Als het gaat om de omvang van het programma, blijkt dat het rooster bij zo'n 40 procent van de onderzochte opleidingen in een of meer leerjaren te mager is. Hieronder vallen uiteraard ook de opleidingen waarbij de onderwijstijd onvoldoende is, dus zo'n 25 procent. Bij een derde van de opleidingen was er sprake van grote verschillen in omvang tussen perioden en bij een kwart was het rooster erg versnipperd. Zoals gezegd, is het vaak zo dat deze verschijnselen elkaar overlappen.

Een voorbeeld in een van de opleidingen illustreert dit. In leerjaar 1 van deze opleiding was in de tweede helft van het jaar een beroepspraktijkvorming van twee dagen per week opgenomen. Deze beroepspraktijkvorming kwam bovenop het lesprogramma dat het hele jaar door gold van ongeveer 20 lesuren (van 50 minuten) per week. In totaal kwam de opleiding daarmee zo'n 25 uur boven de urennorm. Het gevolg hiervan was echter wel dat deelnemers de hele eerste helft van het jaar maar 17 klokuren onderwijs hadden, verdeeld over drie dagen met de overige dagen vrij.

Zeker de jongere en meer kwetsbare deelnemers, die afkomstig zijn uit de vrij gestructureerde omgeving van het vmbo, hebben er belang bij in een vergelijkbare context hun opleiding in het mbo te kunnen aanvangen. Als zij terecht komen in een opleiding waarbij er sprake is van een veel te geringe dag- en weekvulling, krijgen zij die structuur niet. Dat gaat ten koste van de effectiviteit van het onderwijs en verhoogt de kans op voortijdige uitval.

Bij 110 opleidingen is de kwaliteit van het rooster beoordeeld. Dat leidde bij 25 opleidingen tot het oordeel dat het weekrooster in een of meer jaren onsamenhangend was. Bij 43 opleidingen, waaronder uiteraard ook de opleidingen met onvoldoende onderwijstijd, was sprake van een magere invulling van het programma. Bij 33 opleidingen was er sprake van een erg ongelijkmatige verdeling van uren over het hele programma.

4 Conclusie

4.1 Voldoen aan de vereisten van de onderwijstijd

Het uitgevoerde onderzoek is, zoals eerder al is opgemerkt, geen representatief onderzoek aangezien het in de meeste gevallen gaat om opleidingen bij instellingen waarbij eerder onvoldoende onderwijstijd is vastgesteld. Het percentage geprogrammeerde en gerealiseerde tekorten is respectievelijk 23 en 25 procent. Na herstelmaatregelen bleven daarvan 11 respectievelijk 13 procent over.

Het lijkt erop dat, hoewel voorzichtig met de getallen moet worden omgegaan, bij instellingen die eerder in de fout zijn gegaan, de tekorten minder vaak voorkomen dan in de aselechte steekproef die deel uitmaakt van het onderzoek (groep 3 uit de steekproef). Dit zou de gedachte kunnen oproepen dat bij die instellingen wat meer inspanningen zijn geleverd om de onderwijstijd te beheersen en aan de norm te voldoen.

Niettemin moet worden vastgesteld dat het gehele resultaat teleurstellend is. Er zijn nog altijd te veel opleidingen waar onvoldoende onderwijstijd wordt geprogrammeerd en gerealiseerd. De inspectie zal de minister adviseren met betrekking tot de betrokken opleidingen een sanctie toe te passen. Voorts zal onderzocht worden waarom de instellingsaccountants in hun onderzoek naar de geprogrammeerde onderwijstijd tot andere conclusies zijn gekomen.

In twee gevallen heeft de inspectie ten slotte uren in mindering gebracht in verband met het zeer serieus tekortschieten van de bevoegdheid van docenten die de uren verzorgden. Er kan echter geconcludeerd worden dat onduidelijkheid van de wettelijke voorschriften met betrekking tot die bevoegdheid, de mogelijkheden tot handhaving beperkt.

4.2 Kwaliteit van het rooster

Tijdens het onderzoek naar de onderwijstijd hebben de inspecteurs tevens de kwaliteit van de roosters beoordeeld. Deze beoordeling, waaruit overigens geen formele gevolgen voortvloeien, was erop gericht te bepalen of de inrichting van de roosters binnen een schooljaar en over het geheel van de opleiding voldoende evenwichtig zijn en een voldoende vulling opleveren voor de deelnemers.

De resultaten laten zien dat bij 20 procent sprake was van een onevenwichtige opbouw en bij 40 procent van een te lage belasting. Daar zitten de opleidingen bij die onvoldoende onderwijstijd realiseren, maar ook opleidingen waarbij de tijd wel voldoet. Verbetering van de kwaliteit van de roosters, zowel in intensiteit als samenhang, kan een positieve bijdrage leveren aan verbetering van de onderwijsresultaten.

BIJLAGE I

CRITERIA VOOR DE ONDERWIJSTIJD

De hieronder weergegeven wetgeving in de Web is met terugwerkende kracht per 1 augustus 2007 (Stb. 2008, nr. 140) gewijzigd. Het komt er op neer dat de 850-urennorm van de wet op de studiefinanciering (Wsf 2000) en de Wet tegemoetkoming studiekosten (Wtos) is overgeheveld naar de Web. Het idee is dat daarmee is verduidelijkt dat de instelling verantwoordelijk is voor de inrichting van het onderwijs in de wet, dat het een bekostigingsvoorwaarde is en dat de deelnemer niet de dupe wordt van het niet naleven van de urennorm door de onderwijsinstelling. Nieuw zijn het tweede tot en met het vijfde lid van art. 7.2.7 Web:

Wet educatie en beroepsonderwijs, art. 7.2.7 (Inrichting opleidingen)

- Lid 1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de opleidingen zodanig zijn ingericht dat de deelnemers de eindtermen binnen de vastgestelde studieduur kunnen bereiken.
- Lid 2. Beroepsopleidingen zijn voltijds of deeltijds dan wel zowel voltijds als deeltijds ingericht.
- Lid 3. Voltijdse beroepsopleidingen zijn opleidingen in de beroepsopleidende leerweg waarvan elk volledig studiejaar een studielast van 1600 uren of meer heeft, en waarvoor het bevoegd gezag voor de deelnemer in instellingstijd een onderwijsprogramma verzorgt dat ten minste 850 uren per volledig studiejaar omvat. Indien de door Onze Minister vastgestelde studielast ertoe leidt dat in het laatste studiejaar de duur van de opleiding gerekend vanaf 1 september en naar boven afgerond op hele maanden minder is dan 10 maanden, dan wordt de norm van 850 uren in dat jaar evenredig verlaagd.
- Lid 4. Het in instellingstijd verzorgde onderwijsprogramma, bedoeld in het derde lid, omvat alle onderwijsactiviteiten, gericht op het bereiken van de onderwijs- en vormingsdoelen van de opleiding, waaraan door de deelnemer wordt deelgenomen onder verantwoordelijkheid en toezicht van het bevoegd gezag.
- Lid 5. Beroepsopleidingen die niet zijn ingericht volgens het derde lid, zijn deeltijdse beroepsopleidingen.

BRIEF AAN DE INSTELLINGEN 2006
met het veld overeengekomen criteria

Aan het bevoegd gezag
van de instelling

Den Haag
7 september 2006

Ons kenmerk
BVE/Stelsel/2006/34390

Onderwerp
Onderwijstijd; naleving 850 urennorm

Bijlage(n)
brief aan de Tweede Kamer

Geacht college van bestuur,

Deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs hebben recht op voldoende onderwijs om de kwalificaties te behalen waar zij naar streven. Daarom geldt een ondergrens, vastgelegd in de 850 urennorm, waaraan instellingen voor elk studiejaar c.q. leerjaar van een voltijd middelbare beroepsopleiding moeten voldoen.

De naleving van de 850 urennorm is een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs en is een bekostigingsvoorwaarde. De naleving van de 850 urennorm is tevens medebepalend voor: de hoogte van de bekostiging, voor het feit of de deelnemer aanspraak heeft op studiefinanciering en tegemoetkoming in de schoolkosten en of de deelnemer lesgeld of cursusgeld moet betalen. De 850 urennorm vervult kortom meerdere functies.

Uit het representatieve onderzoek van de inspectie en de Auditdienst van het ministerie van OCW2 naar de naleving van de 850 urennorm in het studiejaar 2005/2006 is gebleken dat niet alle instellingen bij elke opleiding de urennorm naleven. Ondanks het feit dat het gemiddelde aantal onderwijsuren per leerjaar over alle onderzochte opleidingen boven de ondergrens van 850 uur ligt, voldoet 28% van de opleidingen niet *elk* leerjaar aan de norm. Van de opleidingen die niet aan de norm voldoen, zit het leeuwendeel al bij de planning/programmering onder de ondergrens.

Dit vind ik een ongunstige uitkomst van het onderzoek. Deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs mogen immers niet tekort worden gedaan. Ik vertrouw erop dat u dit standpunt met mij deelt. Instellingen hebben eerdere tekortkomingen (in studiejaar 2004/2005 en eerder) steeds hersteld. Nu komt het erop aan dat instellingen uit eigen beweging waarborgen dat het onderwijsprogramma bij elk leerjaar voldoende begeleide onderwijstijd omvat.

Desalniettemin zijn de uitkomsten van het bovengenoemde onderzoek voor mij reden om aanvullende maatregelen te nemen om de naleving van de 850 urennorm te bevorderen en te controleren:

- In aanvulling op eerdere brieven³ wil ik met deze brief uw verantwoordelijkheid nog eens benadrukken ten aanzien van de naleving van 850 urennorm. Ter verduidelijking schets ik de operationele definitie van de urennorm en het belang van de norm. Die verantwoordelijkheid betreft in het bijzonder de programmering, de realisatie, de

² Het rapport is te downloaden van de site van de inspectie, www.onderwijsinspectie.nl.

³ Recente brieven dit jaar zijn: brief Onderwijstijd d.d. 4 juli 2006 kenmerk BVE/Stelsel/28249, brief Geïntegreerd themaonderzoek d.d. 3 mei 2006 kenmerk BVE/Stelsel/2006/18890 en de brief aan de Bve Raad d.d. 23 maart 2006 kenmerk BVE/Stelsel/2006/12770.

registratie, de interne bewaking, eventuele herstel-/inhaalacties en de verantwoording van onderwijsuren.

- Voorts wijs ik er op dat de inspectie prioriteit geeft aan het toezicht op de naleving van de 850 urennorm (zie onderstaande paragraaf 2.1) en dat de instellingsaccountant verscherpte controle zal uitvoeren (zie onderstaande paragraaf 2.2).
- Tot slot wijs ik op te treffen sancties/maatregelen in geval van niet-naleving in het studiejaar 2006/2007. (Zie onderstaande paragraaf 2.3.) Niet-naleving van de urennorm is dus niet zonder gevolgen.

In de bijlage bij deze brief vindt u mijn brief aan de Tweede Kamer over de onderwijstijdproblematiek in het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Tevens wijs ik er op dat instellingen desgewenst gebruik kunnen maken van externe ondersteuning om de 850 urennorm na te leven. Daarbij kunnen zij handreikingen, ervaringen en goede voorbeelden van andere instellingen gebruiken.

De MBO Raad en Paepo spelen een belangrijke rol in de communicatie over dit onderwerp en zullen waar mogelijk en gewenst de beoogde ontwikkeling faciliteren. Het procesmanagement herontwerp mbo ondersteunt experimentele competentiegerichte opleidingen en besteedt hierbij in het bijzonder aandacht aan de registratie en verantwoording van onderwijstijd.

1. De verantwoordelijkheid van instellingen voor onderwijstijd, met toelichting op de 850 urennorm

1.1 Wat houdt de 850 urennorm in?

Elke opleiding (dan wel opleidingstraject van een opleiding) die een instelling aanbiedt in de voltijd beroepsopleidende leerweg (BOL) moet per studiejaar voldoen aan de 850 urennorm. Dit betekent dat de opleiding per studiejaar tenminste een omvang van 850 onderwijsuren moet hebben, die worden

besteed aan begeleide onderwijsactiviteiten overeenkomstig de onderwijs- en examenregeling (OER) van de desbetreffende opleiding. De urennorm betreft klokuren.

De urennorm geldt zowel voor de programmering op papier als de realisatie in de onderwijspraktijk. De urennorm geeft de ondergrens aan van de minimaal te plannen/programmeren en te realiseren onderwijsuren. De urennorm geldt voor bestaande eindtermengerichte opleiding en voor experimentele competentiegerichte opleiding.

De urennorm heeft verschillende functies. De naleving van de 850 urennorm voor voltijdopleidingen is een kwaliteitsaspect en een bekostigingsvoorwaarde. Tevens is de naleving van de 850 urennorm een medebepalend element voor de hoogte van de bekostiging, voor de aanspraak van deelnemers op studiefinanciering en tegemoetkoming schoolkosten en voor het verschuldigd zijn van lesgeld in plaats van cursusgeld.

1.2 Wat wordt van instellingen verwacht?

Van instellingen wordt verwacht dat ze opleidingen zodanig studeerbaar inrichten en uitvoeren dat deelnemers de kwalificaties kunnen behalen waar zij naar streven. De instelling is verantwoordelijk voor de wijze waarop het primaire proces wordt vormgegeven. Wat de onderwijstijd betreft moeten instellingen voldoen aan de wettelijke norm, te weten de 850 urennorm voor voltijd BOL-opleidingen. De urennorm betreft enerzijds de geplande onderwijsuren en anderzijds de daadwerkelijk gerealiseerde onderwijsuren. Verder wordt van een instelling verwacht dat die de geplande en gerealiseerde onderwijsuren – voor elk leerjaar van elk opleidingstraject van elke voltijd BOL-opleiding – adequaat registreert, bewaakt, waar nodig bijstuurt en zich hierover verantwoordt.

- *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 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).

- *Realisatie onderwijsuren*

Uiteraard moet een instelling de geprogrammeerde onderwijsactiviteiten c.q. -uren ook daadwerkelijk realiseren. Ze hoort de realisatie zodanig te registreren en te bewaken dat ze tijdig tijdig bijstuurt als de realisatie achter blijft bij de geplande onderwijsuren of de gerealiseerde onderwijsuren onder de vereiste ondergrens van 850 uur dreigt te komen.

- *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?

Overmacht

Als een instelling voor een opleiding de 850 urennorm niet haalt, dan valt dat alleen te rechtvaardigen als zij kan aantonen dat dit onvermijdelijk was en haar niet kan worden verweten. Alleen als sprake is van onvoorzienbare omstandigheden kan hierin een rechtvaardigingsgrond schuilen. En dan nog moet de instelling zich inspannen met herstel- en inhaalacties om toch aan de norm te voldoen. De instelling moet dus tegenover de inspectie en Auditdienst, maar ook intern ten opzichte van bijvoorbeeld de Raad van Toezicht en deelnemers, op een overtuigende manier kunnen aantonen dat zij alles heeft gedaan om de geprogrammeerde onderwijstijd te realiseren. Als ze daarin door overmacht niet is geslaagd, moet zij ook dat aantonen.

Hierbij wil ik benadrukken dat de urennorm de vereiste ondergrens aangeeft. Instellingen verzorgen per leerjaar vaak een veel hoger aantal onderwijsuren om een studeerbare opleiding te realiseren, zoals ook blijkt uit het bovengenoemde onderzoek in paragraaf 3.1.3. Hoe ruimer de onderwijstijd geprogrammeerd wordt, hoe groter de marge is om ook bij onvoorzienbare omstandigheden aan de norm

te kunnen voldoen. Anders geformuleerd: hoe 'scherper gevaren' wordt rond de norm, hoe groter het risico om 'er onder te duiken'.

1.3 Wat telt mee voor de berekening van het aantal onderwijsuren?

De **criteria** voor het meetellen van uren voor onderwijsactiviteiten ter voldoening aan de 850 urennorm zijn:

- 1) De programmering van de onderwijsactiviteiten is verantwoord in de onderwijs- en examenregeling (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 verantwoordelijkheid⁴ van onderwijspersoneel dat op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast.

De *realisatie* van het aantal onderwijsuren moet de instelling kunnen verantwoorden, anders telt het aantal niet mee.

Onderwijsactiviteiten, mits ze voldoen aan **alle drie** de bovengenoemde criteria, waarvan de uren meegerekend kunnen worden, zijn bijvoorbeeld:

- ingeroosterde lessen;
- beroepspraktijkvorming (inclusief stage)⁵;
- activiteiten na 18.00 uur;
- activiteiten in een Open Leercentrum (OLC) of mediatheek;
- binnen- en buitenschoolse praktijksimulatie;
- individuele begeleiding;
- studiebegeleiding;
- toets- en examenactiviteiten;
- voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA), voor zover deze zijn opgenomen in het onderwijsprogramma van een opleidingstraject (bijvoorbeeld een traject voor ongediplomeerde instromers) en de deelnemers zijn ingeschreven in de opleiding waarbinnen het opleidingstraject valt;
- activiteiten buiten de instelling zoals bijvoorbeeld excursies en werkbezoeken;
- ICT-toepassingen voor buitenschools onderwijs;
- activiteiten in de vorm van individuele of groepsopdrachten in het kader van een opleiding en waarvan de begeleidings- en voortgangsregistratie inzichtelijk is (de instelling kan de voortgang van de individuele deelnemers met behulp van een voortgangsregistratiesysteem volgen en inzichtelijk maken), uitgevoerd in de instelling of indien noodzakelijk buiten de instelling;
- inloop mentor- of begeleidingsuren.

Een limitatieve opsomming van onderwijsactiviteiten die mee mogen tellen voor het voldoen aan de urennorm is niet mogelijk. Dat is ook niet wenselijk, omdat het een ongewenste belemmering zou kunnen vormen voor nieuwe onderwijsvormen.

Wellicht ten overvloede wijs ik erop het volgende. De bewijslast bij de instelling ligt. Kan de instelling niet aantonen dat een activiteit aan de bovengenoemde drie criteria voldoet, dan tellen de uren die daarmee gemoeid zijn niet mee bij de berekening van de het aantal onderwijsuren ter voldoening aan de urennorm. Dat geldt ook als de instelling niet kan aantonen dat geplande onderwijsuren zijn

gerealiseerd. Dat vereist natuurlijk dat de instelling een adequate registratie uitvoert.

⁴ Dat betekent dat er sprake is van begeleiding (dat kan ook via de computer) of aanwezigheid van onderwijspersoneel.

⁵ Bij beroepspraktijkvorming geldt dat het aantal hieraan bestede uren (die meetellen ter voldoening aan de 850 urennorm) voor een BOL-opleiding tenminste 20% en minder dan 60% van de totale studieduur van de opleiding bedragen en voor een BBL-opleiding 60% of meer. (artikel 7.2.2 WEB)

De onderwijsuren van onderwijsactiviteiten die worden uitgevoerd voor álle in het opleidingstraject ingeschreven deelnemers, tellen volledig mee. Maar de onderwijsuren van de categorie onderwijsactiviteiten die niet voor alle deelnemers worden uitgevoerd die in het opleidingstraject zijn ingeschreven (zoals bijvoorbeeld individuele begeleiding, inloop mentor- en begeleidinguren) tellen **naar rato** mee. Naar rato wil zeggen naar de mate waarin ingeschreven deelnemers hier daadwerkelijk aan deelnemen. Dat laat onverlet dat voor alle deelnemers het onderwijsprogramma ten minste 850 onderwijsuren moet bestrijken. De instelling moet dus ook voor de deelnemers die niet aan de onderscheiden onderwijsactiviteiten uit deze categorie deelnemen, zodanig onderwijsactiviteiten aanbieden dat aan de urennorm wordt voldaan.

Voor deze laatstgenoemde categorie onderwijsactiviteiten is des te meer van belang dat de registratie inzichtelijk is: de instelling kan de deelname en de voortgang van de individuele deelnemers met behulp van een registratiesysteem volgen en inzichtelijk maken.

Activiteiten waarvan de uren niet meegerekend kunnen worden voor het voldoen aan de urennorm zijn bijvoorbeeld:

- huiswerk;
- niet op eindtermen gerichte activiteiten, zoals bijvoorbeeld recreatieve programma's en voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) die niet in het onderwijsprogramma van het betreffende opleidingstraject van de opleiding zijn opgenomen.

Met bovenstaande operationele aanduiding van de onderwijsnorm beoog ik recht te doen aan de behoeften aan maatwerk en moderne onderwijsvormen, zonder dat dit ten koste gaat van de waarborging van de kwaliteit van het onderwijs.

2. Aanvullende maatregelen om de naleving van de 850 urennorm overal op orde te krijgen

Doel van het onderzoek van de inspectie en de Auditdienst naar de naleving van de 850-urennorm in het studiejaar 2005/2006 was om in kort tijdsbestek de landelijke situatie in kaart te brengen. Dit was een bewuste keuze. Ik wilde in kort tijdsbestek een goed beeld krijgen van de aard, omvang en oorzaken van het niet naleven van de 850 urennorm, zodat ik – afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek – maatregelen zou kunnen nemen in het belang van alle huidige en toekomstige deelnemers.

Consequentie van de onderzoeksopzet is dat op basis van de voorliggende bevindingen niet een sanctie aan individuele instellingen kan worden opgelegd.

Onderstaand geef ik een nadere beschrijving van de aanvullende maatregelen.

2.1 De inspectie geeft prioriteit aan het toezicht op de naleving van de 850 urennorm

Regulier inspectietoezicht

In het reguliere inspectietoezicht wordt met ingang van het studiejaar 2006/2007 prioriteit gelegd bij de controle op de naleving van de minimumeis voor onderwijstijd. De *realisatie* van voldoende onderwijstijd zal nadrukkelijker onderdeel uitmaken van het reguliere kwaliteitsonderzoek, dat de inspectie periodiek bij de instelling uitvoert. De inspectie richt deze onderzoeken in op basis van risicoprofielen van instellingen, waarbij ook de eerdere bevindingen ten aanzien van de naleving van de 850 urennorm worden betrokken. De inspectie legt haar bevindingen bij de instelling vast in een rapport en maakt dit openbaar. De inspectie meldt niet-naleving van de 850 urennorm aan de minister. Ik leg de instelling vervolgens een sanctie op (behoudens een situatie van aangetoonde overmacht).

Extra onderzoek

Behalve reguliere kwaliteitsonderzoeken voert de inspectie, samen met de Auditdienst, in het studiejaar 2006/2007 ook onaangekondigd extra onderzoek uit. Het wordt een tweeledig onderzoek.

- Ten eerste wordt in het najaar van 2006 een onderzoek uitgevoerd dat is beperkt tot controle of de programmering/planning voldoet aan de 850 urennorm (inclusief controle of sprake is van een realistische planning van onderwijstijd, waarbij de instelling rekening heeft gehouden met voorzienbare lesuitval c.q. onderwijsurenuitval) en of de instelling een deugdelijk registratiesysteem hanteert. (Dit onderzoek is nog niet expliciet gericht op de realisatie van de geplande onderwijsuren.) Het onderzoek wordt uitgevoerd bij een aselechte groep onderwijsinstellingen én bij de groep instellingen met substantiële onderschrijding van de 850 urennorm tijdens het voorafgaande studiejaar 2005/2006. Als de inspectie en Auditdienst tekortkomingen vaststellen, geeft de inspectie de instelling een herstelopdracht aan de instelling met een hersteltermijn van tien werkdagen. Wat de instelling in die tijd aan de situatie verbetert, telt mee bij de beoordeling. De inspectie en Auditdienst delen hun bevindingen mee aan de individuele instelling. Deze kan kennis nemen van het ontwerp-rapport en daarover overleggen met de inspectie. De inspectie en de Auditdienst beoordelen of zij geconstateerde tekorten in de programmering melden aan de minister.

Het rapport zal uiterlijk januari 2007 gereed zijn. In dezelfde maand zal ik de Tweede Kamer informeren over de bevindingen.

- Ten tweede wordt in de tweede helft van het studiejaar 2006/2007 een representatief onderzoek uitgevoerd naar zowel de geprogrammeerde als - in het bijzonder - de gerealiseerde onderwijstijd, en naar de registratie en verantwoording daarvan. Het onderzoek bestrijkt uiteraard alle soorten opleidingen (bestaande eindtermengerichte opleidingen, experimentele competentiegerichte opleidingen, opleidingen op alle niveau's (waaronder niveau 4 opleidingen), en binnen een opleiding alle leerjaarjaren (waaronder leerjaar 1). Dit onderzoek wordt uitgevoerd bij drie groepen instellingen: een aselechte groep van instellingen, de groep instellingen met substantiële onderschrijding van de urennorm tijdens het voorafgaande studiejaar 2005/2006, en de groep instellingen die volgens het onderzoek in het najaar van 2006 een tekortschietende programmering hebben.

Het onderzoek bij de instelling wordt na afloop van het onderwijsprogramma voor het studiejaar 2006/2007 afgerond, zodat de inspectie en de Auditdienst de realisatie van de onderwijsuren over het hele studiejaar 2006/2007 kunnen beoordelen. De inspectie en Auditdienst rapporteren hun bevindingen aan de individuele instelling. Zij stellen de instelling in de gelegenheid tot hoor en wederhoor. Niet naleving van de 850 urennorm meldt de inspectie aan de minister. Op basis van de melding zal ik de instelling vervolgens zo nodig een sanctie opleggen.

Het overkoepelende rapport zal in september 2007 gereed zijn. Het rapport levert - op basis van de representatieve steekproef - het landelijke beeld van de naleving van de 850 urennorm in het studiejaar 2006/2007. Het rapport zal ook een lijst bevatten van de namen van de onderzochte instellingen waarbij niet naleving van de urennorm in het studiejaar 2006/2007 is geconstateerd. Het rapport en mijn beleidsreactie hierop stuur ik in oktober 2007 aan de Tweede Kamer.

2.2 Verscherpte accountantscontrole

Behalve prioriteit in het toezicht door de inspectie vindt er ook verscherpte controle plaats door de instellingsaccountants. De instellingsaccountant controleert de opgave van voltijd- en deeltijddeelnemers om de bekostigingsgegevens van de instelling vast te stellen. Behalve de toetsing van de OER (gericht op de vraag of de programmering aan de 850 urennorm voldoet), toetst de instellingsaccountant voortaan ook of sprake is van de een realistische planning/programmering aan de

hand van planningsdocumenten als bijvoorbeeld lesroosters. De controle richt zich dus voortaan ook op de vraag of de instelling voldoende rekening heeft gehouden met voorzienbare lesuitval (c.q. onderwijsurenuitval) in de geplande onderwijstijd. Het controleprotocol voor de instellingsaccountants wordt hierop bijgesteld. Het cohort 2006/2007 wordt getoetst aan de hand van dit nieuwe controleprotocol. Als de programmering gezien de 850 urennorm onvoldoende is, dan corrigeert de accountant de desbetreffende deelnemers in de opgave van deelnemers voor de bekostiging.

De door de instellingsaccountant uitgevoerde correcties hebben geen gevolgen voor de inschrijving van de desbetreffende deelnemers. De deelnemer mag niet de dupe worden van het beleid van de instelling. De instelling moet de opleiding zo inrichten dat aan de 850 urennorm wordt voldaan.

De controle van de instellingsaccountant heeft geen gevolgen voor de inschrijving van de desbetreffende deelnemers. Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, wordt van de instelling gevraagd de opleiding (c.q. opleidingstraject) zo in te richten dát wordt voldaan aan de 850 urennorm en aan de met de deelnemer in de onderwijsovereenkomst vastgelegde afspraak.

Voor de operationalisering van de controle op een realistische planning van onderwijstijd zal een klankbordgroep met vertegenwoordigers van het onderwijsveld worden geraadpleegd. De inzichten kunnen door betrokkenen worden gebruikt voor de interne controle door de instelling en voor de externe controle door de instellingsaccountant, de inspectie en de Auditdienst.

2.3 Sancties in geval van niet-naleving urennorm in het studiejaar 2006/2007

Als een instelling de 850 urennorm in het studiejaar 2006/2007 niet naleeft, meldt de inspectie dit aan de minister.

Mijn uitgangspunt is dat ik in geval van niet-naleving van de urennorm één of meer van de volgende sancties zal opleggen:

- terugvorderen van onrechtmatig verkregen bekostiging bij het ten onrechte meetellen van deelnemers als voltijddeelnemer;
- inhouding van bekostiging omdat de instelling in strijd met de bekostigingsvoorwaarden heeft gehandeld;
- geheel of gedeeltelijk opschorten van de bekostiging;
- intrekken van de licentie voor een opleiding;
- sancties op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) (artikel 2.6 en 9.9) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) (artikel 2.18 en 9.8).

Studiefinanciering en consequenties voor deelnemers

Op dit moment verbinden de WSF 2000 en de WTOS consequenties aan het niet voldoen aan de 850 urennorm, dan zijn daar volgens de WSF 2000 en de WTOS consequenties aan verbonden. Alleen deelnemers die een voltijd BOL-opleiding volgen, hebben aanspraak op studiefinanciering. Als blijkt dat opleidingen in het studiejaar 2006/2007 ten onrechte is aangemerkt als voltijds, omdat de 850 urennorm niet is nageleefd, gelden voor desbetreffende opleidingen de volgende maatregelen:

- 1) Gedurende twee volledige studie jaren zal de opleiding niet gekenmerkt worden als een opleiding die aanspraak geeft op studiefinanciering c.q. tegemoetkoming in de schoolkosten.
- 2) Deelnemers die de opleiding al volgen ontvangen - ondanks het feit dat de opleiding niet voldoet - nog studiefinanciering c.q. tegemoetkoming in de schoolkosten gedurende de wettelijke termijn, te weten tot het eind van het kalenderjaar 2008.
- 3) Van rechtswege ontstaat er een vordering van de Informatie Beheer Groep (IBG) op de instelling ter grootte van de studiefinanciering c.q. tegemoetkoming in de schoolkosten die in het studiejaar 2006/2007 aan de deelnemers van de desbetreffende opleiding als gift is verstrekt.

Ik realiseer mij dat de consequenties van de huidige wetgeving nadelig kunnen zijn voor deelnemers. Om dit te voorkomen zal ik onderzoeken hoe de wetgeving kan worden aangepast om de directe koppeling tussen de 850 urennorm en het recht op studiefinanciering los te laten. Deze directe relatie leidt er namelijk onvermijdelijk toe dat het onvermijdelijk is dat de aanspraak van deelnemers op

studiefinanciering in het geding is, als een instelling de 850 urennorm niet naleeft. In de toekomst wil ik de consequenties van tekortkomingen daar kunnen leggen waar deze tekortkomingen zijn veroorzaakt. Totdat een dergelijke wetswijziging is doorgevoerd, is het aan de instellingen om te voorkomen dat bovenstaande maatregelen genomen moeten worden. Voor die gevallen waarin onverhoopt WSF 2000/WTOS-consequenties aan de orde zijn en er voor de deelnemers geen

redelijke alternatieven zijn om hun opleiding aan een andere instelling voort te zetten, kan de IBG (met gebruikmaking van de hardheidsclausule in de WSF 2000 c.q. de WTOS) voor zittende deelnemers de termijn verlengen waarin zij nog aanspraak kunnen maken op studiefinanciering en tegemoetkoming in de schoolkosten. Daarover zal ik met de IBG afspraken maken.

Algemeen over sanctie-toepassing

Per geval van niet-naleving in het studiejaar 2006/2007 wordt bepaald welke sanctie aan de orde is. De aard van de overtreding bepaalt de zwaarte van de maatregelen, met uitzondering van de bovenstaande eerste twee sancties in het kader van de WSF 2000 en de WTOS (van rechtswege worden deze twee bij elke overtreding geëffectueerd).

3. Toekomstige ontwikkelingen

Samen met alle betrokkenen in de bve-sector spannen we ons in om het beroepsonderwijs 'bij de tijd' te houden. De toenemende individualisering heeft ook zijn weerslag op het onderwijs. Steeds vaker verzorgen instellingen meer geïndividualiseerde, flexibele leertrajecten met meer gevarieerde onderwijsactiviteiten. Maatwerk kortom. Dat heeft uiteraard consequenties voor de registratie. De invoering van nieuwe opleidingen op basis van de nieuwe kwalificatieprofielen/-structuur levert instellingen meer ruimte en nieuwe mogelijkheden op om opleidingen doelmatig te programmeren, waarbij onderwijstijd en opleidingsduur goed in verhouding staan tot de zwaarte van de opleiding.

We zullen steeds met een "open oog" naar de toekomst te werk gaan. De ontwikkelingen met betrekking tot innovaties in het onderwijs, de herziening van de wetgeving, de bekostiging en governance zal ik bezien op consequenties voor de hantering van de 850 urennorm.

4. Tot slot

De meeste voltijdopleidingen voldoen aan de 850 urennorm en veel leerjaren voldoen ruim aan de vereiste ondergrens. Ik hecht er aan dat te benadrukken. Maar het is natuurlijk zaak dat dit bij alle voltijdopleidingen het geval is. Gelukkig signaleert de inspectie ook dat instellingen eerdere tekortkomingen (in studiejaar 2004/2005 en eerder) steeds hebben hersteld. Graag reken ik er op dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de benodigde sturing en verantwoording.

Heeft u vragen over deze brief, dan kunt u op werkdagen van 08.30 tot 12.00 uur en van 13.00 tot 17.00 uur telefonisch contact opnemen met het Informatiecentrum Beroepsonderwijs, Volwasseneneducatie en Hoger Onderwijs. U kunt dit informatiecentrum bereiken via het doorkiesnummer 079 - 323 26 66. Meer informatie kunt u vinden op www.mijnncfi.nl.

De minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap, mede namens de minister
van Landbouw, Natuur, en Voedselkwaliteit,

De staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven

Bruno Bruins

BRIEF AAN DE INSTELLINGEN 2010

Aan het bevoegd gezag
van de instelling

Den Haag
3 mei 2010

Ons kenmerk
BVE/Stelsel/205342

Onderwerp
Onderwijstijd MBO

Bijlage(n)

Geacht college van bestuur,

Op 10 november 2009 heb ik u geïnformeerd over de naleving van onderwijstijd in het middelbaar beroepsonderwijs (kenmerk BVE/Stelsel/161831). De uitkomst van het representatief onderzoek in het schooljaar 2008-2009 was, dat 17% van de onderzochte opleidingen in een of meerdere jaren tekortschoot in de realisatie van de minimale 850 urennorm en 10% ook onvoldoende onderwijstijd had geprogrammeerd. Mijn conclusie was en is, dat er lichte verbetering is te zien maar dat de vooruitgaan nog te langzaam gaat.

Ik heb toen een dringend beroep op u gedaan om extra aandacht aan onderwijstijd te schenken. In 2011 zal opnieuw een representatief onderzoek plaatsvinden om een vergelijkend beeld te krijgen met 2007 en 2009.

Ik heb in mijn brief eveneens aangekondigd, dat ik naast het reguliere onderzoek in het school 2009-2010 verscherpt toezicht laat uitoefenen bij die instellingen en opleidingen die eerder te weinig onderwijstijd hebben geprogrammeerd en/of gerealiseerd.

Dit onderzoek zal in mei/juni/begin juli 2010 (in ieder geval tot aan de zomervakantie) plaatsvinden. De onderzoeken vinden plaats zonder aankondiging vooraf, met dien verstande dat het College van Bestuur/directie de dag vóór aanvang van het onderzoek om 15.00 uur door de bezoekende inspecteur op de hoogte worden gesteld.

Het belang van voldoende begeleide onderwijsuren en naleving van de wettelijke minimumnorm van 850 klokuren is regelmatig onderwerp van maatschappelijke discussie. Ik verneem regelmatig uit het veld geluiden, dat bepaalde activiteiten niet (meer) gegeven kunnen worden omdat deze niet aan de criteria van onderwijstijd voldoen en niet meegeteld kunnen worden. Dit is mijns inziens een misvatting van de onderwijsnorm. De minimale 850 klokuren leggen een bodem onder de begeleide onderwijstijd. Deze vormen het uiterste minimum aan begeleide onderwijsuren die de instelling moet verzorgen. Het spreekt vanzelf dat van instelling in het kader van de vorming van jongeren meer mag worden verwacht dan dit absolute minimum.

Ook is in het belang van de deelnemers, dat zij een evenwichtig en volwaardig onderwijsprogramma aangeboden krijgen, dat hen op een effectieve en efficiënte wijze leidt naar het mbo-diploma.

Het gegeven dat de beroepspraktijkvorming meetelt in de urennorm, kan ertoe leiden dat er een onevenwichtige verdeling van het onderwijsprogramma ontstaat. Bijna 50% van de begeleide onderwijstijd vindt plaats in de vorm van beroepspraktijkvorming. Dit kan in de praktijk tot ongewenste situaties leiden namelijk, dat wettelijk gezien aan de minimale 850 uren wordt voldaan maar de deelnemer tegelijkertijd een aantal weken geen of zeer beperkt in begeleide contacttijd onderwijs krijgt. Dit kan al het geval zijn bij 25 weken beroepspraktijkvorming waarbij 36 uur per week beroepspraktijkvorming wordt gevolgd. Het is voor de deelnemers van belang dat zij duidelijkheid hebben en een goed werk- en studieritme ontwikkelen. Dat is niet het geval bij een onevenwichtig programma. De inspectie zal in haar activiteiten in mei/juni/juli ook naar de spreiding kijken. Hierover is de Tweede Kamer op 12 april jongstleden schriftelijk geïnformeerd (kenmerk BVE/Stelsel/203520).

De komende maanden zal een diepgaande evaluatie van de 850 urennorm in het mbo plaatsvinden naar onder meer de werking en (beoogde) effecten van de urennorm en eventuele alternatieven voor de toekomst.

Voor deze evaluatie zal een beperkt beroep op een aantal instellingen worden gedaan. Ik verzoek u om uw medewerking te verlenen aan deze evaluatie wanneer een beroep op u of uw medewerkers wordt gedaan.

Gezien bovenvermelde invalshoeken verzoek ik u dringend om zorg te dragen voor een onderwijsprogramma dat qua uren voldoet aan het wettelijke minimum van 850 klokuren en dat door deelnemers al voldoende evenwichtig en nuttig wordt ervaren.

Over de uitkomsten van het nalevingsonderzoek zal de inspectie u informeren voorzover het uw instelling betreft. Over het algemene beeld en de uitkomsten van de evaluatie zal ik u eind september/begin oktober informeren.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart,

Namens deze,

de directeur-generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap & Emancipatie

Dr. L.J. Roborg

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2010-49 | gratis
ISBN: 978-90-8503-233-5
Postbus 51-nummer: 22PD2011G004

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51: bel 0800-8051 (gratis) of kijk op www.rijksoverheid.nl. De medewerkers zijn op werkdagen telefonisch bereikbaar van 08.00 tot 20.00 uur.

© Inspectie van het Onderwijs | december 2010