

850 UUR IN DE BVE

ONDERZOEK NAAR HET
VOLDOEN AAN DE
URENNORM

Inspectie van het Onderwijs
Auditdienst van OCW
Utrecht, augustus 2006

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 5

- 1 INLEIDING 7**

- 2 VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSOPZET 9**
 - 2.1 Aanleiding 9
 - 2.2 Uitgangspunten 9
 - 2.2.1 De vraagstelling 9
 - 2.2.2 In Instellingstijd Verzorgd Onderwijs (IIVO) 10
 - 2.3 Inrichting en uitvoering van het onderzoek 14
 - 2.3.1 Selectie van te onderzoeken opleidingen 14
 - 2.3.2 Het onderzoek zelf 15
 - 2.3.3 Afwerking na het onderzoek 16

- 3 DE UITKOMSTEN 19**
 - 3.1 Bevindingen 19
 - 3.1.1 Algemeen 19
 - 3.1.2 Betrokken deelnemers 22
 - 3.1.3 Mate van urenrealisatie 24
 - 3.1.4 Gemelde redenen en overige bevindingen 26
 - 3.2 Conclusies 27

BIJLAGE(N)

- I BRIEF AAN INSTELLING MET CONCLUSIE 31**
- II RELEVANTE DOCUMENTEN OVER DE ONDERWIJSTIJD 33**

SAMENVATTING

In het kamerdebat van 12 april 2006 heeft de minister de Tweede Kamer toegezegd door de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst van OCW een onderzoek te laten uitvoeren naar de onderwijstijd in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en daarover voor eind juni 2006 de Tweede Kamer te rapporteren. Uit het reguliere toezicht van de inspectie, waarover jaarlijks gerapporteerd wordt in het Onderwijsverslag, was naar voren gekomen, dat in het schooljaar 2004-2005 bij 13 procent van de onderzochte onderwijseenheden bij één of meer opleidingen de voorschriften betreffende onderwijstijd niet werden nageleefd. Daartoe is onderzoek uitgevoerd bij een representatieve steekproef van 194 opleidingen, waarvan een deel "oude" en een ander deel "nieuwe" opleidingen.

Het onderzoek moest antwoord geven op de vraag hoeveel voltijds opleidingen in het mbo¹ te weinig onderwijstijd realiseren en hoeveel deelnemers daarbij betrokken zijn. Voorts moest het duidelijk maken in welke mate de voorgeschreven onderwijstijd wordt onderschreden als daar sprake van is. Er moest duidelijk worden of er een verschil is tussen oude en nieuwe beroepsopleidingen in de realisatie van de onderwijstijd en wat de oorzaken zijn van het tekortschieten. De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn de volgende.

Van de 194 opleidingen voldeden er 140, maar bleek bij 54 opleidingen de onderwijstijd in enig leerjaar minder te zijn dan 850 uur. Daarmee voldoet 28 procent van de onderzochte opleidingen niet aan de norm van de onderwijstijd. Het aantal leerjaren met een tekort bedroeg ongeveer 10 procent van het totaal aantal leerjaren van de onderzochte opleidingen. De situatie bleek bij de nieuwe opleidingen iets gunstiger te zijn dan bij de oude opleidingen het geval was.

Het aantal betrokken deelnemers is slechts bij benadering vast te stellen. De oorzaak daarvoor is het gegeven dat instellingen hun opleidingen op meer plaatsen mogen uitvoeren en dat deelnemers niet per locatie hoeven te worden geregistreerd. Gelet op de snelheid waarmee het onderzoek moest worden uitgevoerd, heeft het steeds op één locatie waar een opleiding werd verzorgd, plaatsgevonden. In het totaal van de onderzochte opleidingen waren op 1 oktober 2005 17.300 deelnemers ingeschreven, 12.300 bij oude en 5.000 bij nieuwe opleidingen. Naar schatting 10 procent daarvan was op dat moment ingeschreven in de leerjaren met een tekortschietend urenaantal. Het totale aantal deelnemers in opleidingen met een tekort bedroeg afgerond 7.000, waarvan 5.300 bij oude en 1.700 bij nieuwe opleidingen.

Ondanks het feit dat het gemiddelde aantal gerealiseerde uren per leerjaar over alle onderzochte opleidingen (dus ook de voldoende opleidingen) boven de 850 uur ligt, neemt dat niet weg dat opleidingen die in een leerjaar te weinig onderwijstijd realiseren dit in dat jaar doen voor gemiddeld 113 uur. Veel van de tekorten zitten in het eerste leerjaar van de langere opleidingen, waar vaak geen beroepspraktijkvorming is geprogrammeerd, en daarvoor onvoldoende lestijd in de plaats komt. Bij 55 procent van de opleidingen met een tekort in een leerjaar, bleek dat tekort meer dan 75 uur te zijn.

¹ BOL, beroepsopleidende leerweg

De oorzaken van de tekorten zijn uiteenlopend. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat sommige instellingen te weinig sturing en controle uitvoeren op realisatie van de onderwijstijd. Ook de administratieve procedures rond vastlegging en verantwoording van onderwijsactiviteiten schieten tekort. Bij de berekening tijdens de planning van de onderwijstijd wordt vaak uitgegaan van te rooskleurige uitgangspunten, waardoor het werkelijk aantal uren al snel lager uitkomt.

Instellingen moeten zich, tenslotte, kunnen verantwoorden over de programmering én de realisatie van de onderwijstijd. Hiervoor is een dekkend en actueel voortgangsregistratiesysteem noodzakelijk. In veel gevallen zijn instellingen niet in staat zich te verantwoorden over de realisatie. Die verantwoording van het voldoen aan wettelijke voorschriften zou in het kader van een goede governance, onderdeel moeten zijn van de interne toezichtstructuur van de instellingen.

1 INLEIDING

Naar aanleiding van het Kamerdebat van 12 april 2006 over de onderwijstijd in de BVE-sector, heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst van OCW (AD) gevraagd hiernaar een representatief onderzoek te doen, waarmee een aantal vragen zou kunnen worden beantwoord. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek en de resultaten ervan.

In hoofdstuk 2 worden de aanleiding en de vraagstelling van het onderzoek geëxpliciteerd. Speciale aandacht wordt daar besteed aan de definitie van het begrip onderwijstijd in de BVE-sector. Verder wordt in hoofdstuk 2 ook beschreven hoe het onderzoek zelf is ingericht. Het onderzoek is om twee redenen bijzonder. Allereerst is het voor het eerst sinds lange tijd dat onderzoeken zonder specifieke aankondiging vooraf hebben plaatsgevonden. De minister heeft dat aan de Tweede Kamer expliciet toegezegd. Ten tweede is het een onderzoek met een grote omvang dat in een uitermate korte tijd moest worden uitgevoerd. Het moest een representatief onderzoek zijn waarover voor het eind van juni 2006 kon worden gerapporteerd. Daardoor moest een groot aantal opleidingen worden onderzocht met een totale doorlooptijd van niet meer dan 10 weken.

In hoofdstuk 3 worden achtereenvolgens de bevindingen uit het onderzoek gepresenteerd en worden daar conclusies -aan verbonden. Deze conclusies beantwoorden de vragen die door de minister tijdens het bovengenoemde Kamerdebat zijn gesteld.

Het hier beschreven onderzoek is een gezamenlijke activiteit van de AD en de Inspectie van het Onderwijs.

2 VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSOPZET

2.1 Aanleiding

In het Onderwijsverslag 2004-2005 constateerde de inspectie dat er sprake is van een toename van het aantal voltijds opleidingen mbo dat niet voldoet aan de norm van 850 contacturen. Circa 13 procent van de onderzochte onderwijseenheden voldeed in het betreffende schooljaar niet aan deze norm. Voor de minister is dat aanleiding geweest in een brief aan de Bve Raad hierop te wijzen en te verzoeken de instellingen te attenderen op hun verplichting de wet na te leven. In het daarop volgend kamerdebat van 12 april 2006 heeft de minister de kamer toegezegd dat de inspectie, in samenwerking met de AD, aanvullend onderzoek zou verrichten naar het voldoen aan de 850-urennorm. Dit aanvullend onderzoek moest een representatief beeld geven van de situatie met betrekking tot de naleving van deze norm, en zou onaangekondigd plaatsvinden. De rapportage zou uiterlijk op 30 juni 2006 gereed moeten zijn.

Kort na de verlening van deze opdracht kwam, na een publicatie van SLO en de daarop volgende publiciteit in de media, de vraag naar boven hoe het gesteld is met het vak Nederlands in het mbo. Tijdens het vragenuur van de Tweede Kamer op 25 april heeft de toenmalige staatssecretaris toegezegd dat dit onderwerp deel zou uitmaken van het onderzoek door de inspectie en de AD naar de 850-urennorm. Het onderzoek hiernaar is gelijktijdig uitgevoerd. Aangezien de aard ervan sterk verschilt, zal er apart door de inspectie over dit onderzoek gerapporteerd worden in een rapport dat verschijnt in september 2006. In dit rapport over de 850-urennorm zal er verder niet over dit tweede onderzoek gerapporteerd worden.

2.2 Uitgangspunten

2.2.1 De vraagstelling

De vraagstelling is afgeleid uit de toezeggingen die door de minister in het Kamerdebat zijn gedaan. Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen met betrekking tot de 850-urennorm.

- **De omvang van het probleem:** bij hoeveel voltijdse opleidingen in het mbo (bol) is er sprake van een onderschrijding van de norm en hoeveel deelnemers zijn daarbij betrokken?
- **De aard van het probleem:** in welke mate is er sprake van onderschrijding van de norm (dus hoeveel uren komen de opleidingen tekort)?
- **De oorzaken bij niet naleving van de norm.**
- **De relatie van de onderschrijding met onderwijskundige vernieuwingen:** is er verschil tussen de bestaande opleidingen en de nieuwe opleidingen² voor wat betreft onderschrijding van de norm?

² Op meerdere plaatsen in dit rapport komen de begrippen oude of bestaande versus nieuwe opleidingen voor. Met oude of bestaande opleidingen worden de opleidingen bedoeld onder de vigerende kwalificatiestructuur. Met nieuwe opleidingen worden de experimentele opleidingen bedoeld die ontwikkeld worden in het kader van het herontwerp van de kwalificatiestructuur en de beroepsopleidingen.

2.2.2 In Instellingstijd Verzorgd Onderwijs (IIVO)

Uit diverse wettelijke bepalingen vloeit voort dat een opleiding in het mbo per studiejaar tenminste een studielast van 850 klokuren moet omvatten. Het onderzoek is gericht op de vaststelling of mbo-opleidingen voldoen aan deze minimumnorm voor de onderwijstijd. In deze paragraaf wordt beschreven hoe in dit onderzoek het voldoen aan de norm is beoordeeld. Daarbij staat het begrip "in instellingstijd verzorgd onderwijs (IIVO)" centraal. Dit begrip is in brieven van opeenvolgende bewindspersonen van onderwijs nader gedefinieerd³.

Wettelijke basis

De wettelijke basis is gelegen in artikel 2.5, lid 3 van de Wet Studiefinanciering 2000:

3. Een deelnemer als bedoeld in artikel 2.4 heeft slechts aanspraak op studiefinanciering indien het beroepsonderwijs voldoet aan de volgende voorwaarden:
- a. *de opleiding heeft een studielast van ten minste 850 klokuren per studiejaar die worden besteed aan het volgen van lessen, stages of beroepspraktijkvorming, overeenkomstig de onderwijs- en examenregeling voor de desbetreffende opleiding, en*
 - b. *de opleiding heeft per studiejaar een totale studielast van een zodanige omvang dat daarnaast geen volledige werkkring mogelijk is.*

In het uitvoeringsbesluit van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), van kracht sinds 17 oktober 1999, worden de bekostigingsbepalingen voor het bekostigd onderwijs gekoppeld aan de wet op de studiefinanciering. In artikel 2.1.2. en 2.2.3 wordt de volgende omschrijving gegeven:

- 2.1.2b omschrijft wat een 'voltijdsdeelnemer is: 'een deelnemer die ... een opleidingstraject volgt dat ... voldoet aan de eisen van de Wet studiefinanciering 2000 ...'*
- 2.2.3 gaat over de berekening van de rijksbijdrage: die is mede afhankelijk van het aantal voltijdsdeelnemers dat aan de desbetreffende instelling is ingeschreven en daadwerkelijk die opleiding volgt.*

Uitwerking van het begrip

In de beleidsregel "Toetsing urennorm Wet op de studiefinanciering (WSF) en Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS)"⁴, is nader uitgewerkt welke onderwijssituaties meegerekend kunnen worden ter voldoening aan de 850-urennorm. Deze moeten gerelateerd zijn aan de eindtermen van de opleiding en vastgelegd in de Onderwijs- en Examenregeling (OER). Het gaat daarbij om:

³ Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 2.

⁴ OcenW-Regelingen, nr. 30 van 3 december 1997, kenmerk SFB-1997/34485.

- Alle onderwijsactiviteiten die verzorgd worden vanuit de instelling, die plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van docenten, en die verantwoord worden in de OER, en,
- onderwijsactiviteiten die na 18.00 uur worden uitgevoerd tellen ook mee.

In een brief van de minister van OCW van 29 april 1997⁵ wordt aangegeven dat, indien één leerjaar van een opleiding niet aan de 850-urennorm voldoet, de hele opleiding niet voldoet. Dit ter voorkoming van de situatie dat een opleiding anders jaren mét en jaren zonder recht op studiefinanciering zou omvatten. Dit leidt tot onduidelijkheid over de inkomenspositie van deelnemers aan de opleiding.

Vanaf de invoering van de 850-urennorm is er voortdurend discussie geweest over de vraag wat er wel en wat er niet onder valt. Deze discussie is onder andere terug te voeren op het gegeven dat in die periode in het mbo vernieuwingen van het onderwijs in gang werden gezet waardoor klassikale vormen van onderwijs minder gebruikelijk werden.

In enkele brieven van de minister van OCW is nader uitgewerkt welke activiteiten meegerekend konden worden ter bepaling van de wettelijke minimumnorm. De brieven zijn geschreven tegen de achtergrond van het streven om de wettelijke minimumnorm te verruimen en gelijktijdig meer ruimte te laten aan de onderwijsinstellingen om te bepalen hoe daaraan vorm te geven. Zo werd in het regeerakkoord van 1998 de 1000-urennorm aangekondigd. Dit leidde tot de "Uitgangspuntennotitie Wetsvoorstel 1000-urennorm en overgangsnorm 850 uur". In het kader van het convenant programmering onderwijstijd tussen de minister van OCW en de Bve Raad, is de verantwoording van 1600 uur studiebelasting uitgewerkt. Alhoewel wijziging van de norm naar 1000 uur vooralsnog niet tot stand is gekomen, baseert de inspectie zich op de uitgangspunten van deze brieven bij zowel haar reguliere onderzoek naar onderwijstijd als bij het onderhavige, representatieve onderzoek.

⁵ Brief van Minister van Onderwijs, BVE-B\1997\2779 d.d. 29 april 1997.

Uit bovengenoemde brieven kan geconcludeerd worden dat er drie onderscheidende criteria zijn voor wat binnen het IIVO (In Instellingstijd Verzorgd Onderwijs) valt:

- Het IIVO moet door de instellingen in de OER worden geprogrammeerd; deze programmering maakt toezicht op en verantwoording van het IIVO mogelijk.
- Het IIVO moet gericht zijn op het bereiken van de eindtermen
- De uitvoering van het IIVO moet onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de instelling plaatsvinden.

Binnen de huidige wetgeving (WSF en WEB) mogen tot de 850 urennorm worden gerekend:

- Ingeroosterde lessen;
- Beroepspraktijkvorming (BPV)⁶;
- Activiteiten na 18.00 uur, activiteiten in een Open Leercentrum (OLC) of de mediatheek en binnen en buitenschoolse praktijksimulatie onder verantwoordelijkheid van een docent.

Binnen het IIVO volgens de 1000 urennorm vallen meer typen activiteiten dan binnen de 850 urennorm. Naast de activiteiten binnen de 850 urennorm tellen binnen het IIVO bijvoorbeeld ook mee:

- Individuele begeleiding binnen het kader van opleidingstrajecten;
- Studiebegeleiding;
- Toets en examenactiviteiten;
- Voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA), voorzover deze zijn ingeprogrammeerd in een opleidingstraject (b.v. een traject voor ongediplomeerde instromers), de deelnemers zijn dan ingeschreven in de opleiding waarbinnen het traject valt en de VOA component voldoet aan eerder genoemde criteria voor IIVO;
- Activiteiten buiten de instelling zoals excursies en werkbezoeken;
- ICT-toepassingen voor buitenschools leren (waarbij wel de regie en toezicht door de instelling eenduidig moet zijn geregeld en verantwoording hiervan mogelijk is.

Niet binnen de 850-urennorm noch onder het IIVO binnen de 1000 urennorm vallen:

- Huiswerk;
- VOA die niet zijn ingeprogrammeerd maar op basis van individuele behoeften kunnen worden ingezet (remediërende activiteiten e.d.);
- Niet op eindtermen gerichte activiteiten zoals bijvoorbeeld recreatieve programma's.

⁶ WEB, art. 7.2.2. De in het eerste lid bedoelde opleidingen bestaan uit:

- lid 2.a. een beroepsopleidende leerweg, omvattend een praktijkdeel van ten minste 20% en minder dan 60% van de studieduur.

Art.7.2.4. lid 8: Het bevoegd gezag stelt de studieduur van de opleiding vast met inachtneming van de studielast. De studieduur kan verschillen voor onderscheidende deelnemers of groepen van deelnemers.

- lid 9 De studielast van elke opleiding wordt uitgedrukt in normatieve studiejaar. Een normatief studiejaar telt 40 weken van elk veertig uren studie, daaronder mede begrepen het onderricht in de praktijk etc.

Ter voorbereiding van het onderhavige onderzoek is op 27 april 2006, in een gesprek tussen OCW, de AD en de inspectie met de Bve Raad geëxpliciteerd hoe in dit onderzoek de beoordeling van de 850-urennorm zou plaatsvinden. Dit alles heeft geleid tot de volgende uitgangspunten voor het meetellen van uren ter voldoening aan de 850-urennorm.

- De uren zijn verantwoord in de OER, zijn terug te vinden op het rooster en vinden plaats onder verantwoordelijkheid van een bevoegd/bekwaam docent (conform het voorstel van de wet BIO).
- Bij vormen van zelfstudie tellen alleen die uren mee die onder begeleiding (dit kan ook interactief, via de computer), of in aanwezigheid van een docent plaatsvinden binnen de instelling. Hiervan is de voortgangsregistratie inzichtelijk. De rest van de zelfstudie valt onder de 1600 uur studiebelastingsuren.
- Inloop mentor- of begeleidingsuren die niet standaard klassikaal uitgevoerd worden, maar alleen uren zijn waarin de mentor beschikbaar is, tellen niet mee als niet duidelijk is waar de andere leerlingen verblijven en welke activiteiten onder verantwoordelijkheid van de instelling plaatsvinden.
- Dergelijke uren tellen wel mee als de opleiding zich via een dekkend en actueel studievoortgangsregistratiesysteem kan verantwoorden over de studievoortgang van de leerlingen van die opleiding.

Bij dit alles ligt de bewijslast bij de instelling. Kan de instelling dit niet aantonen, dan telt het ook niet mee.

Met ingang van 2004 zijn er experimentele opleidingen (aanvankelijk proeftuinen) in de BVE-sector. Tot de kenmerken van deze opleidingen hoort onder meer een didactiek die sterker bijdraagt aan een zelfstandige vormgeving van het onderwijsproces door de deelnemer. Dit leidt tot zwaardere eisen aan de monitoring van het onderwijsproces door de instelling. Dat geldt dan heel speciaal voor de aanwezigheidsregistratie, de voortgangs- en de begeleidingsregistratie.

Discussie in het licht van het “herontwerp mbo”

In het Onderwijsverslag 2004-2005 (blz. 263) heeft de inspectie opgemerkt “dat de definitie van wat onder de 850 uren meegeteld wordt, steeds meer discussie oplevert bij nieuwe vormen van onderwijs, vormen waarbij de nadruk meer op zelfstandig leren ligt en waarbij modere communicatiemiddelen gebruikt worden.”

De discussie spitst zich toe op wat de invulling is van het begrip “onder regie en verantwoording van de instelling” een van de kernprincipes van IVO. Ook bij de uitvoering van dit onderzoek was dat aan de orde in het kader van de hoor en wederhoor procedure naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie en de AD. In paragraaf 2.3.3. wordt hierop nader ingegaan.

De ontwikkeling van nieuwe onderwijsvormen in het licht van het competentie gericht leren en anderzijds de behoefte om de onderwijsprestatie eenduidig te kunnen vaststellen mede in het kader van good governance vraagt om overdenking van de huidige uitwerking van de norm. Daarmee wordt tevens de handhaafbaarheid van de norm voor de toekomst opnieuw gewaarborgd.

2.3 Inrichting en uitvoering van het onderzoek

Het onderhavige onderzoek is een incidenteel onderzoek in de zin van artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Ingevolge dit artikel kan de inspectie uit eigen beweging dan wel op aanwijzing van de minister onderzoek verrichten naar de kwaliteit van het onderwijs of de naleving van voorschriften. In dit geval is het onderzoek gezamenlijk met de AD uitgevoerd. Artikel 20 van de WOT schrijft daarbij voor dat het oordeel dat voortvloeit uit een onderzoek, wordt vastgelegd in een rapport. Dat is gebeurd in de vorm van een brief aan het College van Bestuur van de instelling. Het College van Bestuur heeft vervolgens de gelegenheid gehad zijn zienswijze op het oordeel te geven, met name op feitelijke onjuistheden die ten grondslag zouden liggen aan het oordeel. In die gevallen waarin dat is gebeurd, is vervolgens in de vorm van een tweede brief, het definitieve oordeel vastgelegd.

2.3.1 Selectie van te onderzoeken opleidingen

De inrichting en uitvoering van het onderzoek zijn voor een belangrijk deel bepaald door drie randvoorwaarden:

- Het onderzoek moest een representatief beeld geven van de situatie in de sector, zowel voor wat betreft de traditionele (oude) als voor wat betreft de experimentele (nieuwe) opleidingen.
- Het onderzoek moest onaangekondigd plaatsvinden.
- Het onderzoek moest in de periode tussen april en eind juni worden uitgevoerd.

Doordat in mei, als gevolg van vakanties, veel schooldagen uitvielen, was er sprake van een zeer krappe doorlooptijd voor het onderzoek. Een aantal instellingen heeft opmerkingen gemaakt over de geringe hoeveelheid tijd die men kreeg om te reageren op de bevindingen van de inspectie en de AD (vijf werkdagen). Uiteindelijk is eind juni besloten de periode om te reageren op de bevindingen van de inspectie en de AD te verlengen tot 7 juli. Dit is bij brief van 4 juli 2006 aan de instellingen meegedeeld. Een week eerder was dit al via e-mail aangekondigd.

Teneinde een representatief beeld te kunnen geven van zowel de oude als de nieuwe opleidingen, was een aselechte steekproef nodig van circa 100 oude en circa 90 nieuwe opleidingen⁷. Bovendien moesten in de steekproef ook niet-bekostigde instellingen worden opgenomen, aangezien zij, als zij deelnemers voor studiefinanciering in aanmerking willen brengen, eveneens moeten voldoen aan de norm van 850 uren.

Dit is gerealiseerd door een aselechte steekproef te nemen uit de nieuwe opleidingen. Deze steekproef is gebaseerd op de gegevens uit de bekostigingstelling van 1 oktober 2005 van Cfi. Op dit overzicht komt elke opleiding met minstens één deelnemer voor. Aangezien het om onaangekondigd onderzoek ging, is vervolgens via deskresearch en raadplegen van internetsites uitgezocht op welke locatie de opleiding werd verzorgd. Dit is niet bij alle opleidingen met absolute zekerheid gelukt, aangezien BVE-instellingen geen licentie per vestiging hebben, maar per instelling en dus hun opleidingen op verschillende locaties mogen uitvoeren. Na het bepalen van de

⁷ Op basis hiervan kunnen uitspraken worden gedaan met een betrouwbaarheid van 90 procent.

onderzoekslocatie is er willekeurig, wanneer bleek dat de geselecteerde opleiding niet werd aangeboden een andere, oude opleiding op die locatie geselecteerd.

Bij niet-bekostigde instellingen is een andere werkwijze gehanteerd. Alle instellingen waarop de inspectie toezicht heeft, zijn in een willekeurige volgorde op een lijst geplaatst. Vervolgens is de lijst van bovenaf benaderd tot het te onderzoeken volume aan voltijdse opleidingen was bereikt. Het aantal opleidingen bij niet-bekostigde instellingen in het onderzoek bedroeg 19.

2.3.2 Het onderzoek zelf

De onderzoeken zijn steeds in teams van twee personen uitgevoerd, een inspecteur van het Onderwijs en een auditor van de AD, dan wel een accountmedewerker van de Inspectie van het Onderwijs. Zoals al gezegd, vond het onderzoek onaangekondigd plaats. De onderzoekers meldden zich bij de locatie waar zij de onderzoeken wilden uitvoeren bij degene die voor de desbetreffende opleidingen op die locatie verantwoordelijk was, een unitdirecteur of locatiedirecteur, afhankelijk van de instellingsorganisatie. Met hem of haar werd de uitvoering van het onderzoek nader besproken. Aan hem of haar werd de keuze gelaten anderen in de instelling over het onderzoek in te lichten.

Niet altijd bleken de geselecteerde opleidingen ter plaatse uitgevoerd te worden. Omdat opleidingen in de BVE-sector, zoals eerder al is aangegeven, niet aan locaties gebonden zijn, was het mogelijk dat zij elders werden uitgevoerd dan op grond van de desk research was aangenomen. Ook kwam het voor dat sommige, met name nieuwe, opleidingen tussentijds beëindigd bleken. Het strakke onderzoeksprogramma stond niet toe dat er opleidingen dan op een andere locatie of op een later tijdstip onderzocht werden. Vanwege de strakke doorlooptijd van het onderzoek is ervoor gekozen dat het onderzoeksteams ter plaatse willekeurig een andere opleiding kozen, waarbij het streven erop gericht moest blijven één oude en één nieuwe opleiding te selecteren.

In het onderhavige onderzoek werd, naast de informatieverwerving over Nederlands, in een dagdeel door twee personen alleen het onderwerp onderwijstijd bij twee opleidingen onderzocht. Bij aanvang van het onderzoek werd de betreffende unit- en/of locatiedirecteur gevraagd alle relevante documenten (OER-en, lesroosters, jaarplanningen, BPV-handleidingen, POK's e.d.0 op dat gebied beschikbaar te stellen. Op grond van deze informatie is vervolgens door het onderzoeksteam ter plekke berekend wat de geprogrammeerde lestijd in de onderzochte opleidingen was.

Met behulp van de lesroosters werden gelijktijdig enkele delen van lessen bezocht van de onderzochte opleidingen. Dit lesbezoek was bedoeld om een indruk te krijgen van de werkvormen die op dat moment werden gehanteerd, van de aanwezigheid van deelnemers en van de wijze van registratie van absentie en voortgang. Bovendien kon het ook worden gebruikt om enkele deelnemers te selecteren voor een gesprek. In dat gesprek werden vragen gesteld over onderwerpen als bijvoorbeeld de inrichting van de lessen, de begeleidingsvormen en de registratie van absentie.

Op basis van de informatie uit deze bronnen is bij een aantal opleidingen een aftrek toegepast op de berekende, geprogrammeerde onderwijstijd. De geprogrammeerde onderwijstijd is vrij nauwkeurig vast te stellen op grond van roosters en andere

documenten. Van deze geprogrammeerde tijd konden op sommige punten uren worden afgetrokken omdat duidelijk was geworden dat ze **niet** waren gerealiseerd.

Bij het bepalen van de onderwijstijd hebben de inspectie en de AD de verantwoordelijken van de opleiding de gelegenheid geboden aanvullende onderbouwing aan te leveren voor de urenrealisatie. Het onderzoek was er immers op gericht een reëel beeld te schetsen van de situatie. In die gevallen waarin voldoende aannemelijk kon worden gemaakt dat uren die niet rechtstreeks bleken uit de documenten, toch zijn gerealiseerd, zijn deze meegeteld voor de bepaling van het eindresultaat.

Dit leverde gerealiseerde onderwijstijd op. Met nadruk niet **de** gerealiseerde onderwijstijd omdat het in de beperkte onderzoekstijd niet mogelijk was een preciezere calculatie van de gerealiseerde onderwijstijd te maken. Indien bij een opleiding geen aftrek heeft plaatsgevonden, wil dat enkel zeggen dat tijdens het onderzoek ter plaatse geen aanwijzingen zijn gevonden om dat te doen.

Er was daarnaast sprake van een aantal gevallen waarbij uren niet zijn meegeteld voor de realisatie, omdat die instellingen niet beschikten over een dekkend studievoortgangsregistratiesysteem of ander verantwoordingsstelsel. De uren konden niet worden verantwoord en de realisatie kon ook niet op andere wijze door het onderzoeksteam worden geconstateerd. Van deze uren kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat ze wel of niet zijn gerealiseerd.

Aan het eind van het onderzoek heeft steeds een nabespreking plaatsgevonden met de verantwoordelijke van de opleiding. Daarbij is duidelijk gemaakt wat de (voorlopige) conclusies waren van het onderzoek en is, bij een onvoldoende resultaat, naar mogelijk verweer gevraagd en naar zijn of haar verklaring van de redenen daarvan.

2.3.3 Afwerking na het onderzoek

Na afloop van het onderzoek zijn de conclusies per brief meegedeeld aan het College van Bestuur van de onderzochte instelling. Een fictief voorbeeld van een dergelijke brief is opgenomen als bijlage 1 van dit rapport. Instellingen kregen de mogelijkheid feitelijke onjuistheden in de vaststelling van de onderwijstijd te melden. Voor die melding is een termijn gesteld van vijf werkdagen. Gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek was een langere termijn niet mogelijk. Achteraf is de termijn met een week verlengd. In totaal is door 43 instellingen gereageerd op de bevindingen, vrijwel allemaal binnen de oorspronkelijke termijn. De correspondentie erover is nog tot na de verlenging doorgelopen.

In 24 van die reacties bevestigden de instellingen de vaststellingen van de inspectie en de AD, ook als die negatief waren. Reacties die dat niet deden, hielden op hoofdlijnen in dat de instellingen van mening waren dat meer uren aan een tekortschietende opleiding moesten worden toegerekend dan het aantal waarop de inspectie en de AD waren uitgekomen. Het ging daarbij vooral om kwesties als het slechts gedeeltelijk meerekenen van facultatieve uren, ingeroosterde herkansingen en dergelijke. Ook werden in de reacties onderwijsactiviteiten gemeld die ook meegeteld zouden moeten worden, maar die tijdens het onderzoek niet uit het rooster bleken en ook niet waren

gemeld bij de gesprekken. Indien deze reacties voorzien waren van aanvullende onderbouwing, is het oordeel heroverwogen.

Dat heeft ertoe geleid dat in 10 gevallen een herziening van de oorspronkelijk gerapporteerde aantallen uren heeft plaatsgevonden en dat dat in 5 gevallen leidde tot een aanpassing van het eindoordeel. De elders in dit rapport beschreven aantallen zijn voor die wijzigingen gecorrigeerd.

Een vaker voorkomend discussiepunt met enkele instellingen betreft de vraag wat verstaan moet worden onder het principe dat IIVO onder regie en verantwoordelijkheid van de instelling moet plaatsvinden. Deze vraag speelt vooral bij individuele leertrajecten en onbegeleide zelfstudie. Naar de opvatting van de inspectie betekent dit dat de instelling, naast het feit dat zij erop stuurt, op zijn minst moet weten waaraan deelnemers hoeveel tijd hebben besteed in het kader van IIVO, en dat zij dat ook kan verantwoorden, dus een goede begeleidings- en voortgangsregistratie heeft. Waar een instelling zich niet op een goede manier kon verantwoorden over de begeleiding en voortgang van deelnemers, zijn onbegeleide zelfstudie-uren en individuele trajecten niet meegerekend. In enkele gevallen bestaat hierover verschil van mening tussen de instelling en de inspectie.

Alle opleidingen waarvan in enig leerjaar de onderwijstijd tekortschoot, worden gemeld aan de minister van OCW en, voor zover het groen onderwijs betreft, ook aan de minister van LNV. Bij de melding worden de reacties gevoegd van die instellingen op het oordeel. Eventuele bestuurlijke gevolgen en afspraken over verbeteringen worden door het ministerie geformuleerd.

3 DE UITKOMSTEN

3.1 Bevindingen

Tussen 8 mei 2006 en 3 juni 2006 zijn 194 opleidingen onderzocht. Daarvan waren er 121 bij ROC's, 34 bij AOC's, 20 bij vakinstellingen en 19 bij niet-bekostigde instellingen. Bij de bekostigde instellingen zijn 175 opleidingen onderzocht, 91 oude en 84 nieuwe. Bij de niet-bekostigde instellingen zijn 19 oude opleidingen onderzocht, aangezien deze instellingen vrijwel geen nieuwe opleidingen uitvoeren.

3.1.1 Algemeen

In de onderstaande tabel is het algemene resultaat opgenomen waarbij een onderscheid is gemaakt naar oude en nieuwe opleidingen. Het verschil tussen geprogrammeerd en gerealiseerd wordt verderop uitgelegd.

Tabel 3.1.1a Aantal tekortschietende opleidingen

	Oude opleidingen N=110		Nieuwe opleidingen N=84		Totaal N=194	
	Abs	Proc	Abs	Proc	Abs	Proc
Geprogrammeerd	30	27%	19	23%	49	25%
Gerealiseerd	31	28%	23	27%	54	28%

Als alleen gekeken wordt naar bekostigde opleidingen, ziet het overzicht er uit zoals hieronder. Bij de niet-bekostigde instellingen, die in omvang en aanbod nogal sterk verschillen van de bekostigde, is het percentage tekortschietende opleidingen 21 procent (4 opleidingen). Dit tekort zit zowel in de programmering als in de realisatie. Dit percentage heeft, zoals eerder al is aangegeven, alleen betrekking op oude opleidingen.

Tabel 3.1.1b Aantal tekortschietende opleidingen (alleen bekostigd)

	Oude opleidingen N=91		Nieuwe opleidingen N=84		Totaal N=175	
	Abs	Proc	Abs	Proc	Abs	Proc
Geprogrammeerd	26	29%	19	23%	45	26%
Gerealiseerd	27	30%	23	27%	50	29%

Bij de beoordeling van de opleidingen is, zoals in de tabellen te zien is, onderscheid gemaakt tussen geprogrammeerde uren en gerealiseerde uren. De basis voor de geprogrammeerde uren vormt de OER. Naast informatie uit de OER is gebruik gemaakt van informatie uit lesroosters en andere programmeringsdocumenten die in gebruik zijn bij de opleiding. De lesroosters laten in de regel een lagere programmering zien dan alleen de OER, waarin altijd per leerjaar een aantal uren staat dat wel aan de norm voldoet. De gerealiseerde uren geven aan wat er van de geprogrammeerde uren feitelijk is gerealiseerd.

Casuïstiek bij het bepalen van de geprogrammeerde uren

- Opleidingen calculeren in de OER vaak 40 schoolweken, terwijl het er meestal minder zijn, ook als rekening wordt gehouden met de vakantiespreiding. Voor het bepalen van de geprogrammeerde uren is de inspectie en de AD uitgegaan van het aantal weken dat blijkens de roosters onderwijs wordt verzorgd.
- Opleidingen calculeren zogenaamde bufferweken volledig mee, terwijl die slechts voor een deel van de deelnemers, veelal facultatief, zijn gevuld. Bufferweken dienen voor deelnemers om zaken in te halen en eventueel te herkansen. Voor zover de opleiding geen inzicht kon bieden in de activiteiten van de deelnemers in zo'n week, zijn deze uren niet meegerekend.
- Opleidingen calculeren toetsweken volledig mee, terwijl die slechts voor een deel zijn gevuld. De inspectie en de AD hebben de toets- en examenactiviteiten meegerekend voor het aantal uren dat daadwerkelijk toets- en examenactiviteiten zijn geprogrammeerd.
- Opleidingen calculeren reizen volledig mee (in een enkel geval voor 24 uur per dag). Ingevolge de afspraken rond IIVO zijn de inspectie en de AD daarmee akkoord gegaan voor zover duidelijk was dat deze reizen een relatie hadden met de eindtermen en dan voor een reëel aantal uren per dag.
- Opleidingen werken soms met gebroken leerjaren, bijvoorbeeld een opleiding die in 3,5 jaar wordt uitgevoerd. In dat geval hebben de inspectie en de AD de uren voor dat gebroken leerjaar naar rato omgerekend. Een opleiding waarvan een leerjaar bijvoorbeeld na een half jaar wordt afgesloten, voldoet dus voor dat leerjaar als minimaal 425 uren worden gerealiseerd.

Uiteindelijk gaat het natuurlijk om de realisatie, het aantal uren dat deelnemers werkelijk onderwijs kunnen volgen. Met betrekking tot de realisatie zijn er, op grond van aanvullende informatie die tijdens het onderzoek ter plaatse werd verkregen, uren van het geprogrammeerde aantal afgetrokken. Dit kon verschillende oorzaken hebben.

Casuïstiek bij het bepalen van de gerealiseerde uren

- Ingeroosterde begeleidingsuren blijken vaak maar een beperkt deel van het jaar voor alle deelnemers te gelden. Gedurende een belangrijk deel van het jaar zijn ze facultatief voor deelnemers en beschikbaar voor individuele begeleiding op afroep. In dergelijke gevallen hebben de inspectie en de AD ze, conform de uitgangspunten van 27 april 2006, teruggerekend naar de gemiddelde tijd per deelnemer.
- Een opleiding die qua programmering volledig aan de 850-urennorm voldeed, waarvan een belangrijk deel de beroepspraktijkvorming (BPV) omvat, is onvoldoende beoordeeld als het overgrote deel van de deelnemers geen BPV-plaats had en er geen alternatief programma was.
- Opleidingen programmeren een deel van de activiteiten als zelfstandige leeractiviteiten in een open leercentrum (OLC). Uit de gesprekken met deelnemers bleek dat er geen enkele controle op hun aanwezigheid was, en vaak geen deskundige begeleiding, zodat de meesten daar wegbleven. De instelling bleek niet te beschikken over een dekkende studievoortgangsregistratie waarmee de activiteiten van de deelnemers

konden worden gevolgd. Op grond hiervan is dit aantal voor de realisatie afgetrokken.

- Opleidingen programmeren de zelfstudieactiviteiten tussen groepsactiviteiten aan het begin en het einde van de dag. Aan het begin wordt instructie gegeven en worden opdrachten verstrekt. Aan het einde vindt terugkoppeling en eventueel beoordeling plaats. Daartussen voeren de deelnemers zelfstandig activiteiten uit. De inspectie en de AD hebben hier geoordeeld dat er voldoende sturing is op de leeractiviteiten, en heeft al deze uren meegerekend.
- Opleidingen hanteren een zeer vrije vorm van programmering, waarvoor de verantwoordelijkheid primair ligt bij de deelnemer. Deze wordt geacht zelf uit een aanbod van de instelling het programma samen te stellen en zelf bij te houden welke tijd besteed wordt aan de verschillende onderdelen. Daarbij is expliciet aangegeven dat voldaan moet worden aan een minimumaantal uren. Via een regelmatige terugkoppeling met de begeleider wordt deze verantwoording besproken. De inspectie en de AD hebben in dergelijke gevallen de aldus verantwoorde uren aantallen meegerekend.

Dit alles leidt bij sommige opleidingen tot grote verschillen in de vastgestelde realisatie ten opzichte van de programmering. De inspectie en de AD kunnen niet vaststellen wat de precieze omvang van de realisatie is. Daarvoor zou veel uitvoeriger onderzoek nodig zijn. Zij kan, en dat is gebeurd, wel uren van de programmering aftrekken omdat duidelijk is geworden dat ze niet gerealiseerd zijn. Zo komt het uren aantal voor realisatie tot stand. Dit is zeer prudent gebeurd en overlegd met de betrokkenen van de opleiding. In enkele gevallen heeft het er zelfs toe geleid dat de inspectie en de AD het aantal gerealiseerde uren juist hoger vastgesteld hebben dan het aantal geprogrammeerde, als bleek dat er meer activiteiten werden uitgevoerd dan volgens het programma het geval was.

Het gaat bij dit alles om het uren aantal van het schooljaar 2005/6 dat is waargenomen in de uitvoeringsperiode van het onderzoek, tussen 8 mei en 3 juni. Geplande onderwijstijd in de maand juni is daarbij meegerekend. Eventuele herstelactiviteiten die instellingen, als gevolg van de resultaten van het onderzoek, in de maand juni hebben uitgevoerd, maar die ten tijde van het onderzoek niet gepland stonden en bekend waren, zijn daarbij uiteraard niet meegerekend. Het is in principe mogelijk dat sommige opleidingen, na afloop van de onderzoeksperiode, de tekorten voor het eind van het schooljaar hebben hersteld. Er zijn ook instellingen die, op grond van het onderzoeksresultaat, meegedeeld hebben dat te gaan doen. Dat is niet van invloed op de onderzoeksresultaten in dit rapport, omdat die de stand van zaken in de onderzoeksperiode weergeven.

De volgende tabellen geven nog aanvullende informatie over het voldoen aan de onderwijstijd, onderverdeeld naar sector en naar niveau.

Tabel 3.1.1c Tekortschietende opleidingen per niveau (gerealiseerde tijd)

Niveau	N	Voldoet niet	
		Procentueel	Absoluut
1	11	18%	2
2	53	9%	5
3	40	20%	8
4	90	43%	39

Tabel 3.1.1d Tekortschietende opleidingen per sector (gerealiseerde tijd)

Sector	N	Voldoet niet	
		Procentueel	Absoluut
Techniek	62	34%	21
Groen	30	20%	6
Economie	63	32%	20
Zorg/welzijn	39	18%	7

Bij de onderverdeling naar niveau past de kanttekening dat het bij kortere opleidingen minder "gemakkelijk" is onvoldoende te scoren dan bij langere. Er moet immers altijd een bepaalde hoeveelheid BPV in het programma zitten. Bij een kortere opleiding is dat vaak in alle leerjaren. Langere opleidingen hebben nogal eens complete leerjaren zonder BPV. Het is dan vaak dat de onderwijstijd tekortschiet.

3.1.2 Betrokken deelnemers

Bij alle onderzochte, bekostigde opleidingen waren, volgens de deelnemertellingen van Cfi, op 1 oktober 2005 17.300 deelnemers ingeschreven, 12.300 bij de oude en 5.000 bij de nieuwe opleidingen. Hierbij past een belangrijke kanttekening. Namelijk dat het deelnemeraantal niet anders kan zijn dan een vrij grove benadering van het precieze aantal deelnemers in de onderzochte opleidingen. Dit heeft de volgende oorzaak.

Deelnemers worden voor de bekostiging geregistreerd bij een opleiding (crebonummer). Bij elke instelling komt elk crebonummer slechts één keer voor en staan alle deelnemers onder datzelfde nummer ingeschreven. Instellingen zijn echter vrij in het aanbieden van opleidingen waar ze dat willen, en dezelfde opleiding kan op meer plaatsen worden aangeboden. De deelnemertellingen geven die informatie niet.

Het feitelijk aantal deelnemers op de door de inspectie en de AD onderzochte locaties kan dan ook lager zijn dan het aantal uit de deelnemertelling. De overige deelnemers volgen die opleiding dan elders in de instelling. De uitspraken van de inspectie en de AD in dit onderzoek zijn gebaseerd op waarnemingen bij de opleidingen op de locaties die daadwerkelijk zijn onderzocht. De praktijk wijst uit dat er in instellingen nogal eens verschillen bestaan in de wijze waarop dezelfde opleiding op de verschillende locaties wordt uitgevoerd.

De hieronder vermelde deelnemeraantallen hebben bovendien alleen betrekking op deelnemers in het bekostigd onderwijs. Niet-bekostigde instellingen hoeven geen opgave te doen van hun deelnemeraantallen.

Als hieronder dan ook de uitspraak wordt gedaan dat een bepaald aantal deelnemers zit in opleidingen waar een tekort aan uren is vastgesteld, betekent die uitspraak dat het gaat om het totaal aantal deelnemers van een opleiding waarbij ergens in de instelling is vastgesteld dat daarin in enig leerjaar te weinig uren werden gerealiseerd. Met deze kanttekening kan in de onderstaande tabel worden weergegeven hoeveel deelnemers ingeschreven staan bij de onderzochte opleidingen en hoeveel er daarvan ingeschreven staan bij opleidingen die een tekort aan uren hebben. Deze aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat het gaat om het totaal aantal deelnemers van een opleiding waarbij ergens in de instelling is vastgesteld dat daar in enig leerjaar te weinig uren worden gerealiseerd.

Tabel 3.1.2a Betrokken aantal deelnemers per categorie

Aantal deelnemers	Oude opleidingen	Nieuwe opleidingen	Totaal
Totaal	12.300	5.000	17.300
Voldoet aan urennorm	7.000	3.300	10.300
Voldoet niet aan urennorm	5.300	1.700	7.000

Op de vraag hoeveel deelnemers daadwerkelijk in 2005/6 met een tekort aan uren zijn geconfronteerd, is eveneens slechts een globale schatting mogelijk. De bekostigingstellingen onderscheiden namelijk deelnemers niet naar leerjaar. Op grond van de opleidingsduur kennen de verschillende opleidingen in het onderzoek, circa 600 leerjaren. Uitgaande van een gelijkmatige verdeling van de deelnemers over de leerjaren, zou dat uitkomen op ongeveer 10 procent van het totaal. Net als hierboven, past hierbij de kanttekening dat er deelnemers op dezelfde opleiding op andere locaties kunnen zitten, waar het aantal uren wel voldoet. Het aantal kan dus wat lager zijn.

3.1.3 Mate van urenrealisatie

De mate van urenrealisatie loopt sterk uiteen. In de onderstaande tabel is weergegeven met hoeveel uren de opleidingen met een tekort in een bepaald leerjaar, gemiddeld afweken van de norm in dat leerjaar. Verder is weergegeven wat het laagst waargenomen uren aantal in dat leerjaar was.

Tabel 3.1.3a Gemiddeld tekort per leerjaar en laagste aantal uren

Leerjaar	Gemiddeld tekort t.o.v. 850 uur	Laagste aantal uren
1	114	539
2	115	616
3	82	686
4	128	501
Totaal gemiddeld	113	

Als gekeken wordt naar het gemiddelde aantal uren over alle opleidingen, dus ook de opleidingen die voldoende uren geven, dan blijkt dat over het geheel genomen alle opleidingen gezamenlijk per leerjaar voldoende onderwijstijd realiseren. Bij het aantal in leerjaar 4 past de kanttekening dat daar soms sprake is van een deel van een leerjaar. Bij de beoordeling hebben de inspectie en de AD daar rekening mee gehouden en naar rato berekend.

Tabel 3.1.3.b Gemiddeld aantal uren per leerjaar over alle opleidingen

	Gemiddeld aantal gerealiseerde uren
Leerjaar 1	966
Leerjaar 2	1059
Leerjaar 3	1077
Leerjaar 4	889

De volgende tabel laat wat preciezer zien in welke mate sprake is van een tekort aan uren bij opleidingen die niet aan de norm voldoen. De mate van onderschrijding is, voor de overzichtelijkheid, onderverdeeld in een beperkt aantal klassen. De getallen zijn voor elke opleiding gebaseerd op het leerjaar met het laagste aantal uren. Het is dus best mogelijk dat een opleiding bijvoorbeeld in twee van de drie leerjaren voldoet. Het leerjaar dat niet voldoet, is dan bepalend voor de klassering. Er moet immers in elk leerjaar voldaan worden aan het vereiste aantal uren. De percentages zijn afgerond op vijftallen.

Tabel 3.1.3c Mate van onderschrijding bij de opleidingen (gerealiseerd)

	Oude opleidingen	Nieuwe opleidingen	Totaal
1-25	10%	20%	15%
26-50	10%	10%	10%
51-75	20%	20%	20%
>75	60%	50%	55%

In de onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt hoe de gerealiseerde tekorten in de opleidingen zijn verdeeld over de leerjaren. De tekorten zitten vooral geconcentreerd in

de lagere leerjaren. In veel langere opleidingen zit in de lagere leerjaren geen BPV die meetelt voor de urennorm. Er zijn opleidingen die in meer dan een leerjaar een tekort hebben. Daardoor komt het aantal uit op 64 tekortschietende leerjaren bij 54 opleidingen.

Tabel 3.1.3d Aantal tekortschietende leerjaren, verdeeld naar niveau (gerealiseerd)

	Leerjaar 1	Leerjaar 2	Leerjaar 3	Leerjaar 4
Niveau 1	2			
Niveau 2	5	1		
Niveau 3	6		2	
Niveau 4	28	9	4	7
Totaal	41	10	6	7

Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij verschillende soorten instellingen, zoals eerder al is opgemerkt. Voor niet-bekostigde instellingen is het voldoen aan de urennorm uiteraard geen bekostigingsvoorwaarde, maar is het wel een voorwaarde als deelnemers in aanmerking worden gebracht voor studiefinanciering. In totaal zaten er 82 instellingen in het onderzoek. Bij 35 daarvan waren een of meer opleidingen onvoldoende.

Tabel 3.1.3e Aantal tekortschietende opleidingen naar instellingstype

	ROC's	AOC's	Vakinstellingen	NBI's
N (opleidingen)	125	30	20	19
% tekort	26%	20%	60%	21%
Aantal	32	6	12	4

Opgemerkt moet worden dat gelet op de kleine aantallen per categorie instellingen er geen sprake is van representativiteit per categorie. De aselecte steekproef is getrokken op het totaal aan instellingen. Hier kunnen dan ook geen conclusies per categorie van instellingen aan verbonden worden.

3.1.4 Gemelde redenen en overige bevindingen

Bij opleidingen die tekortschoten is in het eindgesprek aan de verantwoordelijke persoon van die opleiding gevraagd wat de oorzaken en redenen waren van het tekort. Dit heeft zeer uiteenlopende antwoorden opgeleverd, die niet eenduidig te kwantificeren zijn. Hieronder is een weergave opgenomen van antwoorden die zijn gegeven in het eindgesprek.

- Budgettaire krapte is in een aantal gevallen als oorzaak gegeven.
- In enkele gevallen zijn gebrekkige interne informatievoorziening en tekortschietende administratieve procedures vermeld.
- Soms werd aangegeven dat de teams autonoom zijn en zelf hun roosters invullen.
- In enkele gevallen werd meegedeeld dat de BPV ingepland was, maar niet in dit schooljaar door kon gaan, of slechts voor een deel van de deelnemers.
- In verschillende gevallen werden calculatiefouten gemeld. De uren waren gepland op 40 weken, maar er waren er maar 35. Inhaalweken zijn meegeteld als lesweken. Bij de calculatie zijn klokuren en lesuren (van 45 minuten) verward.
- In een geval werd meegedeeld dat de 850 niet gehaald werd, omdat er geen BPV in een leerjaar was gepland.

In de gesprekken met de deelnemers en de verantwoordelijken voor de opleidingen zijn voorts achtergrondvragen gesteld over de begeleiding, toezicht op presentie en acties bij absentie en de wijze waarop overleg gevoerd wordt over met name de inrichting van de nieuwe opleidingen.

Als het gaat om een deelnemersraad vermeldt men bij 50 opleidingen dat die er is. Dit is ongeveer evenredig verdeeld over oude en nieuwe opleidingen. Het gaat hierbij vermoedelijk veelal om deelnemersraden in het algemeen, en minder om raden die speciaal ingesteld zijn rond de experimentele opleidingen. Ongeveer de helft van die deelnemersraden houdt zich ook bezig met zaken rond de onderwijstijd. Een ouderpanel is bij twee opleidingen gemeld.

Bij 120 opleidingen is in de gesprekken gemeld dat er sprake is van een registratie van aan- of afwezigheid. Dit gebeurt op verschillende manieren, maar meestal door middel van parafen van deelnemers op klassenlijsten of met behulp van een klassenboek. De mate en de aard van de registratie verschilt nauwelijks tussen oude en nieuwe opleidingen. Als het gaat om de acties bij gebleken absentie, worden die bij 80 opleidingen genoemd. Hierbij komen de nieuwe opleidingen iets gunstiger naar voren dan de oude. Zij zijn ook wat sneller in het reageren. In 31 nieuwe opleidingen wordt er dezelfde dag nog nagegaan wat de reden van de absentie is.

In 159 gevallen wordt gemeld dat de begeleiding fysiek aanwezig is en in 66 gevallen dat die in elk geval snel bereikbaar is (beide situaties kunnen zich uiteraard in een opleiding voordoen, waardoor dit totaal hoger is dan 194). In verreweg de meeste gevallen zijn het docenten die voor die begeleiding beschikbaar zijn. In twaalf gevallen meldden de deelnemers dat begeleiding afwezig is of moeilijk bereikbaar.

Er is voor wat betreft de algemene beschikbaarheid van de begeleiding nauwelijks verschil tussen oude en nieuwe opleidingen. Wel valt op dat bij de nieuwe opleidingen wat meer gebruik wordt gemaakt van begeleidingsvormen op afstand, zonder directe, fysieke aanwezigheid van docenten. Dat ligt in de lijn met de vernieuwing in deze opleidingen. De intensiteit van begeleiding en het volgen van de studievoortgang vertonen duidelijke samenhang met het niveau van de opleiding. Naarmate de opleiding van een hoger niveau is, worden de deelnemers geacht meer zelfstandig te opereren.

3.2 Conclusies

In deze paragraaf beantwoorden de inspectie en AD achtereenvolgens de vragen zoals ze zijn voortgekomen uit het debat van 12 april en zijn verwoord in paragraaf 2.2.1.

Bij hoeveel opleidingen is er sprake van overschrijding van de norm?

In het reguliere onderzoek is de inspectie over het schooljaar 2004/5 tot de conclusie gekomen dat circa 13 procent van de onderwijsinstellingen opleidingen aanbiedt die niet voldoen aan de norm van 850 uren. In dit representatieve onderzoek heeft de inspectie, in samenwerking met de AD, het onderwerp veel diepgaander onderzocht dan in de reguliere onderzoeken mogelijk is. Op grond hiervan komen de inspectie en de AD tot de conclusie dat het aantal opleidingen dat de norm overschrijft, hoger is dan 13 procent. Uit de programmering, zoals die naar voren komt in roosters, jaarprogramma's e.d. blijkt dat 25 procent van de opleidingen een te laag aantal uren programmeert. Als vervolgens wordt gekeken naar de feitelijke realisatie, blijkt dat dit percentage oploopt naar 28 procent. Bij niet-bekostigde instellingen is het percentage 21.

Hoeveel deelnemers zijn erbij betrokken?

Het aantal betrokken deelnemers is slechts bij benadering te bepalen, aangezien instellingen hun opleidingen op verschillende plaatsen mogen verzorgen en in het onderzoek slechts één van die plaatsen daadwerkelijk is onderzocht. Bovendien worden voor niet-bekostigde instellingen geen deelnemersaantallen geregistreerd. Al met al zijn er volgens de bekostigingsinstellingen op 1 oktober 2005 17.300 deelnemers ingeschreven in de onderzochte opleidingen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat 7.000 deelnemers opleidingen volgden waarbij een tekort is vastgesteld, 5.300 bij oude en 1.700 bij nieuwe opleidingen. Bij 41 procent van de deelnemers is er dus sprake van dat die opleiding in enig leerjaar en op enige locatie een tekort aan onderwijsuren realiseert. Als gekeken wordt naar het aantal deelnemers dat in een leerjaar zit met een tekort, dus deelnemers die in het schooljaar 2005/6 daadwerkelijk met een te gering aantal uren kunnen zijn geconfronteerd, dan is dat naar schatting circa 10 procent van het totaal.

Hoeveel uren komen opleidingen tekort?

De norm voor de onderwijstijd geldt per schooljaar. Het antwoord op de vraag hoeveel uren opleidingen tekort komen, heeft daar dan ook betrekking op. Het is dus de vraag hoeveel uren het leerjaar met het laagste aantal uren onderwijstijd tekort komt ten

opzichte van de 850 uur. Gemiddeld is deze onderschrijding 113 uur. In sommige gevallen loopt dit aantal op tot meer dan 200 uur. Bij 55 procent van de opleidingen met een tekort, is dat in het desbetreffende leerjaar meer dan 75 uur.

Dit wil meestal niet zeggen dat dergelijke opleidingen over alle leerjaren bekeken onder de 850 uur uitkomen. Met name de BPV draagt dan in de andere leerjaren voor een belangrijk deel bij aan de urenrealisatie. Deze wordt voor 40 uur per week meegeteld bij de urenrealisatie indien er sprake is van fulltime BPV. Veel van de tekorten zitten dan ook in het eerste leerjaar van de langere opleidingen, waar geen beroepspraktijkvorming is geprogrammeerd, en daar onvoldoende lestijd voor in de plaats komt. Daarnaast is er een aantal opleidingen waarbij meerdere leerjaren tekortschieten.

Zijn er verschillen tussen oude en nieuwe opleidingen?

Er zitten in de realisatie van uren weinig verschillen tussen oude en nieuwe opleidingen. De nieuwe opleidingen voldoen iets beter aan de onderwijstijd dan de oude. Het vermoeden dat de inspectie uitsprak in het Onderwijsverslag over 2004-2005, namelijk dat het probleem in de nieuwe opleidingen groter zou zijn dan in de oude opleidingen, is door dit onderzoek - met een veel groter aantal onderzochte opleidingen - niet bevestigd. In de programmering van de onderwijstijd laten de nieuwe opleidingen zelfs een duidelijk gunstiger beeld zien.

Het verschil tussen geprogrammeerde en gerealiseerde uren is bij nieuwe opleidingen wel duidelijk groter. Voor enkele opleidingen is dit mede toe te schrijven aan ontoereikende verantwoordingsystemen in de instellingen. Daardoor is voor een relatief groter deel van de onderwijsactiviteiten niet adequaat te verantwoorden waar de deelnemers mee bezig zijn. Bij onderwijs in klassenverband is dat eenvoudiger.

Wat zijn de oorzaken bij niet naleving van de norm?

In paragraaf 3.1 (bevindingen) is weergegeven wat de verantwoordelijke functionarissen in de instellingen tijdens het onderzoek zelf als verklaring hebben gegeven over het niet naleven. Op grond van deze uitspraken en op grond van de overige waarnemingen in het onderzoek, concluderen de inspectie en de AD dat er sprake is van de volgende oorzaken:

- De planning van de onderwijstijd en de registratie van de realisatie ervan zijn niet altijd een object van bewuste sturing en controle voor de instelling. Het feit dat de inspectie tijdens het onderzoek soms ook onderwijsactiviteiten op het spoor komen, die niet zijn geprogrammeerd maar wel worden uitgevoerd, bevestigt dat.
- Niet altijd is bekend dat de urennorm voor de onderwijstijd nadrukkelijk geldt per leerjaar en niet gemiddeld over de hele opleiding.
- Urenrealisaties vinden soms plaats op basis van een fictief aantal lesweken (40) zonder dat rekening gehouden wordt met weken die alternatief worden ingevuld. In werkelijkheid is het aantal uren dan aanzienlijk lager.
- Bij vrijere onderwijsvormen, zowel in oude als in nieuwe opleidingen schiet de controle op en de verantwoording van de leertijd van de deelnemers tekort. Daardoor kan de instelling niet aantonen dat de uren zijn gerealiseerd. Het is dan in een enkel geval niet zeker dat er sprake is van onderschrijding, maar

het is niet mogelijk dat objectief vast te stellen. Meestal is het urenaantal echter gewoon te laag.

- Uitval van lessen of niet doorgaan van BPV in een leerjaar wordt in een aantal gevallen niet gecompenseerd.
- Het feit dat bijna de helft van de opleidingen op niveau-4 tekortschiet, kan voor een deel verklaard worden uit een vrij dunne inhoud van het voorgeschreven programma. Opleidingen hebben soms onvoldoende inhoud om de opleidingsduur te rechtvaardigen. Dit geldt speciaal voor een aantal opleidingen op niveau-4 die in het verleden driejarig waren, maar in de kwalificatiestructuur op 6400 studiebelastinguren zijn ingeschaald zonder dat de inhoud zwaarder is geworden. Sommige instellingen kiezen daarbij bewust voor een invulling in drie of drie en een half jaar en realiseren daarmee een hogere onderwijsintensiteit waarmee ze wel aan de norm voldoen.

Over het algemeen kan worden gesteld dat een belangrijke oorzaak gelegen is in de systematiek van interne en externe verantwoording van instellingen omtrent de onderwijstijd en de sturing die daarmee zou moeten samenhangen. Dit is dan ook een belangrijk onderwerp voor de interne toezichtsstructuur van de instellingen.

BIJLAGE I

BRIEF AAN INSTELLING MET CONCLUSIE

(fictief)

Geacht College,

Op 26 mei 2006 heeft de Inspectie van het Onderwijs, in samenwerking met de Auditdienst van OCW, bij uw instelling onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de 850-urennorm. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden op de locaties Uiterlijke Verzorging en Administratie&Handel en had betrekking op de opleidingen

- 91234 Schoonheidsspecialist
- 12345 Kapper
- 91522 Commercieel Medewerker
- 93434 Administratief Medewerker

In het kader van het onderzoek is informatie opgevraagd met betrekking tot de OER en de lesroosters van deze opleidingen. Voorts zijn, afhankelijk van de omstandigheden, lesobservaties uitgevoerd en gesprekken gevoerd. Dit heeft geleid tot de volgende bevindingen.

91234 Schoonheidsspecialist

Het totaal aantal geprogrammeerde uren volgens de lesroosters bedraagt in leerjaar 1: 1025 klokuren, in leerjaar 2: 968 klokuren, in leerjaar 3: 890 klokuren en in leerjaar 4: 980 klokuren. Het aantal gerealiseerde uren bedraagt, blijkens de aanvullende informatie, door niet gecompenseerde lesuitval in leerjaar 1: 8 klokuren minder, in leerjaar 2: 8 klokuren minder, in leerjaar 3: 8 klokuren minder en in leerjaar 4: 8 klokuren minder.

12345 Kapper

Het totaal aantal geprogrammeerde uren volgens de lesroosters bedraagt in leerjaar 1: 935 klokuren, in leerjaar 2: 972 klokuren, in leerjaar 3: 942 klokuren. Het aantal gerealiseerde uren bedraagt, blijkens de aanvullende informatie, door niet gecompenseerde lesuitval in leerjaar 1: 8 klokuren minder, in leerjaar 2: 8 klokuren minder, in leerjaar 3: 8 klokuren minder

91522 Commercieel Medewerker

Het totaal aantal geprogrammeerde volgens de lesroosters bedraagt in leerjaar 1: 872 klokuren, in leerjaar 2: 948 klokuren, in leerjaar 3: 1141.

93434 Administratief Medewerker

Het totaal aantal geprogrammeerde uren volgens de lesroosters bedraagt in leerjaar 1: 852 klokuren, in leerjaar 2: 852 klokuren, in leerjaar 3: 1037.

Het aantal gerealiseerde uren bedraagt, blijkens de aanvullende informatie, door facultatieve invulling van de begeleiding in leerjaar 1: 12 klokuren minder.

Op grond van deze bevindingen concludeert de inspectie het volgende. De opleidingen Schoonheidsspecialist, Kapper en Commercieel Medewerker voldoen aan het vereiste van 850 contacturen. De opleiding Administratief Medewerker voldoet niet aan het vereiste van 850 contacturen.

Door het aanbieden en/of realiseren van een te gering aantal contacturen is de rechtmatigheid van bekostiging alsmede het recht van deelnemers op studiefinanciering in het geding. Dit is een ernstige tekortkoming. De inspectie zal daarvan melding maken aan de minister van OCW.

Ik verzoek u mij er **binnen 5 werkdagen** na dagtekening van op de hoogte te stellen of er naar uw mening feitelijke onjuistheden ten grondslag liggen aan de bovenstaande bevindingen en welke onjuistheden dat dan zijn.

Hoogachtend,

De inspecteur van het onderwijs

BIJLAGE II

RELEVANTE DOCUMENTEN OVER DE ONDERWIJSTIJD

Brief van de minister van OCenW, 850-urennorm van de Wet studiefinanciering, 29 april 1997, BVE-B\1997\2779

Brief directeur Studiefinancieringsbeleid, Toetsing Urennorm WSF/WTS, 26 november 1997, SFB/1997/34671

Beleidsregel "Toetsing urennorm Wet op de studiefinanciering (WSF) en Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS), (OCenW-Regelingen, nr. 30 van 3 december 1997, kenmerk SFB-1997/34485)

Regeerakkoord 1998, Kamerstukken II 1997/98, 26 024 nr. 9

Brief van de minister van OCenW, Uitgangspuntennotitie 1000-urennorm, 2 november 2000, BVE/B-2000\39185

Brief van de minister van OCenW aan BVE-raad over onderwijsprogrammering, 30 januari 2002, BVE/B/2002/731

Brief van de minister van OCenW aan Tweede Kamer, Voortgang convenant onderwijsprogrammering mbo, 2 oktober 2003, BVE/2003/DB&I/16351

Wet studiefinanciering 2000 (29 juni 2000)

Uitvoeringsbesluit web (van kracht sinds 17 oktober 1999)