

Onderwijstijd bve 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Vraagstelling en onderzoek	9
2.1 Aanleiding	9
2.2 Vraagstelling	9
2.3 Onderzoek	10
3 Bevindingen	13
3.1 Eerste beoordeling	13
3.2 Tweede beoordeling	14
3.3 Beoordelingen nader bekeken	15
3.4 Oorzaken	16
3.5 Onderwijstijd en bpv/praktijk	17
4 Conclusie	21
Bijlage(n)	
I Overzicht benodigde documenten	23
II Criteria voor de onderwijstijd	25

Samenvatting

In 2007 heeft de inspectie de naleving van de norm van 850 uur onderwijstijd in het mbo onderzocht. Daaruit bleek dat 24 procent van de opleidingen in een of meer van de leerjaren te weinig onderwijstijd verzorgde. In 2009 was er opnieuw behoefte aan een representatief beeld van de stand van zaken.

Dit onderzoek is uitgevoerd in mei en juni 2009 bij 98 opleidingen in het mbo. Het onderzoek is onaangekondigd uitgevoerd. Dit hield in dat er een aankondiging plaatsvond in de middag voorafgaand aan de dag van het onderzoek. Daardoor waren de instellingen in staat de nodige documenten klaar te leggen zodat het onderzoek soepel kon verlopen.

In het onderzoek van 2009 is gebleken dat 17 procent van de opleidingen nog altijd in een of meer jaren tekortschiet bij de realisatie van de onderwijstijd.

Tien procent van de opleidingen heeft ook onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd. Nadat instellingen waren geconfronteerd met deze bevindingen, lukte het bij 8 procent van de opleidingen door aanvullende maatregelen om de situatie te herstellen voor het eind van het schooljaar. Dit zou echter niet gebeurd zijn als de inspectie het onderzoek niet had uitgevoerd. Bij de negen opleidingen (9 procent) die uiteindelijk onvoldoende bleven, waren er zeven (7 procent) waarbij ook de programmering tekortschoot. In de onderzochte leerjaren met een tekort in de realisatie zaten 450 deelnemers. Voor 390 deelnemers was er ook sprake van onvoldoende programmering.

Evenals in het onderzoek van 2007 ligt het zwaartepunt van de tekortkomingen in de lagere leerjaren van de langere opleidingen. Een substantieel deel van de onderwijstijd wordt ingevuld met beroepspraktijkvorming (bpv) en in de langere opleidingen doet men die bij voorkeur in de hogere leerjaren. Daartegenover programmeert men dan onvoldoende onderwijstijd in de eerste jaren. De oorzaken van het tekortschieten bleken voor het overgrote deel te liggen in een slordige planning en realisatie en controle daarop. De administratieve opzet en bedrijfsvoering rond onderwijstijd zijn weliswaar verbeterd, maar nog niet overal in voldoende mate.

Een ontwikkeling van 24 naar 17 procent niet-naleving is weliswaar een verbetering, maar er is in twee jaar tijd onvoldoende voortgang gemaakt, omdat de naleving 100 procent hoort te zijn. Om een versnelling aan te brengen in het verbeteringstraject, is het voornemen om in de komende tijd de activiteiten nadrukkelijker te richten op instellingen die de afgelopen jaren relatief vaak tekort zijn geschoten, zoals uit de onderzoeken in de afgelopen jaren is gebleken. Door juist die instellingen steviger te controleren, is meer winst te boeken dan door opnieuw een representatief onderzoek onder alle instellingen uit te voeren. Vervolgens wordt opnieuw in een representatieve steekproef gekeken of er voldoende voortgang is geboekt.

1 Inleiding

Nadat in 2007 een representatief beeld was geschetst van de mate waarin bve-instellingen voldeden aan de eisen van de onderwijstijd (850 uur per leerjaar), was er in 2009 behoefte aan om opnieuw een dergelijk beeld te krijgen van de situatie. Dit om te kunnen zien of de verbeteringen die tussen 2006 en 2007 zijn vastgesteld, zich hebben voortgezet. De inspectie heeft daarom op verzoek van de staatssecretaris onderzoek gedaan bij 98 voltijdse opleidingen in de bve. Hieruit kan zij een representatief beeld afleiden.

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 allereerst de vraagstelling en de opzet van het onderzoek besproken. Vervolgens passeren de bevindingen de revue in hoofdstuk 3. Het rapport wordt afgesloten met een conclusie.

2 Vraagstelling en onderzoek

2.1 Aanleiding

In 2006-2007 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 24 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 een jaar eerder was aangetroffen, namelijk 28 procent onvoldoende. In het schooljaar 2007-2008 is het toezicht op de naleving van de onderwijstijd om die reden opgenomen in het selectief, risicogericht toezicht. Daarbij is geconstateerd, dat 9 procent van de onderzochte opleidingen niet voldeed. Hierbij was geen sprake van een landelijk representatief onderzoek.

In reactie op deze constatering in het Onderwijsverslag 2007-2008 stelde de minister van OCW vast dat er sprake leek te zijn van een aanzienlijke verbetering, maar dat ook 9 procent niet-naleving te hoog was. Om het belang van het onderwerp te benadrukken en om zeker te zijn van een representatief beeld, heeft hij de inspectie gevraagd om over het schooljaar 2008-2009 opnieuw een representatief themaonderzoek uit te voeren naar de naleving van de onderwijstijd in de bve. Hierdoor zou een betere vergelijking mogelijk zijn met de bevindingen uit 2006-2007. De staatssecretaris heeft eind april via een brief de scholen in de bve-sector op de hoogte gebracht van dit onderzoek en daarin de volgende redenen vermeld:

“In het schooljaar 2007-2008 is geconstateerd dat 9 procent van de onderzochte opleidingen bij controle niet voldeed aan de vereiste onderwijstijd. Dit in het onderwijsverslag genoemde percentage is gebaseerd op risicogericht toezicht. Volgens de departementale Auditdienst is een landelijk representatief beeld van de stand van zaken noodzakelijk om een goedkeurende accountantsverklaring voor het departement te verwerven.

Aangezien het percentage van 9 procent niet uit een landelijk representatief onderzoek voortvloeit, is een directe vergelijking van de uitkomst van 24 procent niet-naleving in het schooljaar 2006-2007 nu niet mogelijk. Het beoogde aanvullende onderzoek kan wel inzichtelijk maken of er daadwerkelijk vooruitgang is geboekt met de programmering en realisatie van de vereiste 850 klokuren per leerjaar. De uitkomsten zullen dan ook definitief inzicht bieden of de maatregelen die u heeft genomen voldoende effectief zijn en er ongetwijfeld blij van geven dat mbo-instellingen ‘in control’ raken op dit onderwerp. Voor de publieke beeldvorming over dit onderwerp is dit dus ook belangrijk.”

2.2 Vraagstelling

Het onderzoek heeft een tweeledig doel. Allereerst is dat vast te stellen hoe het gesteld is met de naleving van de regels rond onderwijstijd. Het tweede doel is het bevorderen van de toekomstige naleving onder meer door het opleggen van sancties bij niet-naleving. Daartoe moet het onderzoek antwoord geven op de volgende vragen:

- Hoeveel opleidingen uit een representatieve steekproef hebben voldoende of onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd en/of gerealiseerd?
- Indien er sprake is van onvoldoende programmering en/of realisatie van de onderwijstijd:
 - o Hoeveel uur is er te weinig geprogrammeerd?
 - o Hoeveel uur is er te weinig gerealiseerd?
 - o Voor hoeveel deelnemers geldt dit en betreft dit alleen realisatie of programmering en realisatie?
 - o Is de registratie van de lesuitval adequaat voor de opleiding om de gerealiseerde onderwijstijd te kunnen verantwoorden?
 - o Is de registratie van de voortgang van de deelnemers adequaat om de gerealiseerde onderwijstijd te kunnen verantwoorden?
 - o Welke oorzaken geeft het bevoegd gezag aan voor het niet voldoen aan de vereisten voor de onderwijstijd?

2.3 Onderzoek

Voor het onderzoek is een representatieve steekproef getrokken uit alle bekostigde crebo-opleidingen waarvoor op 1 oktober 2008 deelnemers stonden ingeschreven. Daarbij is gestratificeerd naar sector en niveau en is een maximum gesteld van twee opleidingen die per instelling zouden worden onderzocht. De steekproef maakt het mogelijk uitspraken met een betrouwbaarheid van 90 procent en een marge van 5 procent te doen over het totaal van de opleidingen. Het was niet de bedoeling representatieve uitspraken te doen naar de opleidingssectoren in het mbo of naar kwalificatieniveau's van de opleidingen. Daarvoor is de omvang van de steekproef te gering. Het is uitdrukkelijk bedoeld om een landelijk beeld te schetsen van alle opleidingen ongeacht niveau of sector in de bve sector.

In verband met de invoering van het competentiegericht onderwijs zijn veel opleidingen vernieuwd en die hebben ook een nieuw crebonummer gekregen. De oude opleidingen groeien geleidelijk uit en de nieuwe 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. In totaal zijn zo 98 opleidingen of combinaties van opleidingen onderzocht.

Bij het onderzoek zijn dezelfde criteria gebruikt als bij het onderzoek in 2006-2007. Deze criteria zijn in overleg met het veld vastgesteld en wettelijk verankerd. Bovendien heeft de minister destijds de criteria via een brief met het veld gecommuniceerd in de zogenaamde septemberbrief van 2006. Bij een recente wetswijziging is dit opgenomen in de WEB art. 7.2.7. In bijlage 2 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. Dit heeft zeer efficiënt gewerkt. Bij het onderzoek in 2006-2007 vond de aankondiging een uur tevoren plaats. Daardoor duurde het na aanvang van het onderzoek vaak een tijd voor er voldoende materiaal was om aan de slag te kunnen en waren verantwoordelijke functionarissen regelmatig niet aanwezig.

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 (zie bijlage 1). 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 afloop van het onderzoek is het resultaat in een formele brief aan de instelling meegedeeld. Daarbij heeft de instelling tien werkdagen gekregen om eventuele feitelijke onjuistheden te melden in het kader van hoor en wederhoor. In die tijd kon de instelling, als dat mogelijk was, verbeteringen doorvoeren. Een aantal instellingen heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt door nog verbeteractiviteiten uit te voeren om zo alsnog te voldoen aan de voorgeschreven onderwijstijd. Waar dat het geval was, is de realiteit van die verbeteractiviteiten getoetst, onder meer door aanvullend documentenonderzoek en/of onderzoek in de opleiding op locatie. Daar zijn dan vaak weer gesprekken met deelnemers en het management gevoerd.

3 Bevindingen

3.1 Eerste beoordeling

Op basis van de eerste beoordeling, dus vóór het hoor en wederhoor met eventueel herstel, leverde het onderzoek de volgende resultaten op.

Eerste beoordeling onderwijstijd (zonder verbetermaatregelen)

	Aantal instellingen	Aantal opleidingen
Onderzocht	62	98
Voldoende (instellingen: geen onvoldoende)	48	81
Alleen gerealiseerde onderwijstijd onvoldoende	14	17
Zowel geprogrammeerde als gerealiseerde onderwijstijd onvoldoende	10	10

Als alleen gekeken wordt naar de uiteindelijke realisatie van de onderwijstijd, blijkt dat 17 procent (17 opleidingen) van het totale aantal opleidingen onvoldoende scoort. Als dat wordt gecombineerd met een beoordeling van de programmering van de onderwijstijd, voldoet 10 procent van de opleidingen niet. 7 procent van de opleidingen heeft dus wel voldoende geprogrammeerd, maar weet dat uiteindelijk door diverse oorzaken zoals lesuitval of administratieve fouten niet te realiseren.

De beoordeling van de geprogrammeerde onderwijstijd vindt ook al plaats bij het onderzoek naar de rechtmatigheid door de instellingsaccountant. Indien de instellingsaccountant tekortkomingen aantreft op dit punt, dient de instelling die direct te corrigeren. Het is dan opmerkelijk dat er toch nog bij een aantal instellingen tekortkomingen in de geprogrammeerde onderwijstijd worden vastgesteld. De inspectie kijkt nu, in de reviews van de werkzaamheden van de accountants, naar hun controle bij de desbetreffende opleidingen.

De inspectie beoordeelt ook de praktijk en de inhoudelijke en onderwijskundige juistheid van de programmering. Zij maakt daarbij gebruik van onderwijsdocumenten, studieplanners, toets- en examendocumenten en dergelijke. Bij het onderzoek naar de feitelijke uitvoering kan de inspectie bovendien tot het oordeel komen dat lessen die in de programmering zijn opgevoerd, niet gerekend mogen worden als begeleide onderwijstijd. Een dergelijke beoordeling geldt dan niet alleen de realisatie, maar ook de programmering. Er moet immers sprake zijn van een realistische en juiste programmering. Het meetellen van lesuren die niet als onderwijstijd gelden, past daar niet in.

Zo komt het ook voor dat in de algemene programmering gewerkt wordt met uitgangspunten die in de praktijk niet blijken te kloppen. Als de instelling voor een toetsweek standaard een aantal van twintig uur calculeert, terwijl er in het rooster voor de toetsweek later maar tien blijken voor te komen, zal de inspectie dat in het onderzoek corrigeren. Als de planning uitgaat van een laatste lesdag in week 40 van het schooljaar, terwijl alle afsluitende toetsingen in week 36 zitten, is zeer onaanvaardbaar dat er daarna nog volle weekprogramma's worden afgewerkt. Meetellen van feestdagen in de planning komt ook regelmatig voor.

Tekortkomingen in de realisatie van de onderwijstijd kunnen natuurlijk voorkomen als gevolg van niet gecompenseerde lesuitval, maar ook door afwijkingen in de beroepspraktijkvorming (bpv). Vaak wordt standaard uitgegaan van een omvang van de bpv van 36 of 40 uur per week bij volle weken, maar blijkt die in de praktijk soms anders en meestal lager te zijn.

In het algemeen is bij de instellingen een duidelijke verbetering te zien van de administratieve opzet en uitvoering van de bedrijfsvoering omtrent onderwijstijd ten opzichte van het onderzoek in 2007. Er vindt meer controle plaats op de realisatie en zonodig vinden tijdens het schooljaar bijstellingen plaats. Met dergelijke maatregelen zijn instellingen zonder meer in staat om voldoende onderwijstijd te programmeren en te realiseren.

3.2 Tweede beoordeling

Na de eerste beoordeling, die neergelegd is in een brief aan de instelling, heeft de instelling twee weken (tien werkdagen) de gelegenheid gehad hierop te reageren. Deze reacties kennen in het algemeen (combinaties van) twee invalshoeken.

- De instelling levert nieuw materiaal aan waardoor de inspectie tot een ander oordeel zou moeten komen.
- De instelling maakt van de tijd tot het eind van het schooljaar gebruik om verbeteractiviteiten uit te voeren waardoor zij toch nog voldoet aan de urennorm.

Het verschil tussen beide is niet van belang voor de uiteindelijke beoordeling van een opleiding. Als een opleiding binnen een schooljaar voldoet aan de norm, is de onderwijstijd uiteraard voldoende. Het is echter wel van belang voor de beoordeling van de algemene stand van zaken met betrekking tot de naleving van de onderwijstijd.

Als een opleiding door verduidelijking en aanvullende informatie de inspectie ervan weet te overtuigen dat zij toch voldoet, betekent dit dat het oordeel in de eerste ronde feitelijk ook positief had moeten zijn en dat de opleiding steeds heeft voldaan aan de vereisten. Als echter de opleiding naar aanleiding van het inspectieonderzoek verbeteractiviteiten uitvoert en daarmee alsnog voldoet, moet dat voor het algemene beeld als een onvoldoende worden beschouwd. Het is weinig aannemelijk dat de opleidingen de extra uren zouden hebben verzorgd als de inspectie ze niet op de tekortkomingen had gewezen.

In het onderzoek is gebleken dat vaak beide verschijnselen zich voordeden, maar dat op geen enkele plaats de administratieve correcties de doorslag gaven. Anders gezegd, zonder verbeteractiviteiten in de vorm van extra onderwijstijd kon geen enkele opleiding alsnog voldoen aan de vereiste onderwijstijd. Daarin zit een duidelijk verschil ten opzichte van het onderzoek in 2007, toen nog ongeveer acht procent voldoende werd door correcties achteraf zonder verbeteractiviteiten. Waarschijnlijk is dit een gevolg van enerzijds een grotere bewustheid van de instellingen voor het vastleggen en verantwoorden van informatie op dit terrein en anderzijds de enigszins gewijzigde methodiek van de inspectie. Doordat het onderzoek nu iets eerder wordt aangekondigd, is de kwaliteit van de informatie tijdens het onderzoek beter.

De verbeteractiviteiten van de instellingen hebben ertoe bijgedragen dat er in de gerealiseerde onderwijstijd een verbetering is opgetreden van 8 procent. Daarmee voldoet uiteindelijk 9 procent van de opleidingen niet aan de norm.

Beoordeling onderwijstijd, eerste en definitieve beoordeling

Onderzocht	Aantal instellingen		Aantal opleidingen	
	62		98	
	1e beoordeling	Na verbetering	1e beoordeling	Na verbetering
Voldoende (instellingen: geen onvoldoende)	48	53	81	89
Alleen gerealiseerde onderwijstijd onvoldoende	14	9	17	9
Zowel geprogrammeerde als gerealiseerde onderwijstijd onvoldoende	10	7	10	7

Er zaten 62 instellingen in de steekproef. Bij veertien daarvan zijn bij het onderzoek opleidingen met onvoldoende onderwijstijd aangetroffen. Na de herstelmogelijkheid bleven uiteindelijk negen instellingen over met een onvoldoende opleiding. Deze instellingen worden gemeld aan de staatssecretaris en kunnen een sanctie opgelegd krijgen.

3.3 Beoordelingen nader bekeken

In eerdere onderzoeken is gebleken dat tekorten zich vooral voordoen in de lagere jaren van de lange opleidingen. Dit heeft ermee te maken dat werkgevers liefst stagiairs hebben met iets meer kennis en ervaring en er dus bij de opleidingen een neiging bestaat de bpv naar achteren te schuiven. De mogelijkheden daarvoor zijn in de lange opleidingen uiteraard groter dan in de korte. Opleidingen programmeren dan echter in die lagere leerjaren te weinig onderwijstijd om aan de eisen te voldoen. Ook in dit onderzoek blijkt dat het geval te zijn. Als we kijken naar de verdeling van tekortkomingen in de realisatie per leerjaar naar niveau, levert dat het volgende resultaat op:

Aantal leerjaren met een tekort per opleidingsniveau

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4
Niveau 1	1			
Niveau 2	1	1		
Niveau 3	1			
Niveau 4	2	2	1	1
Totaal	5	3	1	1

Merk op dat het aantal leerjaren met een tekort tien bedraagt, terwijl het aantal onvoldoende opleidingen negen is. In een geval is er een opleiding met twee onvoldoende leerjaren. Duidelijk is in elk geval het gebruikelijke patroon zichtbaar van voornamelijk tekortkomingen in de lage jaren van de lange opleidingen. Voor wat betreft de sectoren met de tekortkomingen, ligt het zwaartepunt bij de economische opleidingen, gevolgd door de technische opleidingen. In die sectoren

is de hoeveelheid bpv in de lagere jaren ook relatief geringer. Door de aard van steekproef, zijn deze vaststellingen per sector overigens niet representatief.

In de tien leerjaren waarin sprake is van tekorten in de realisatie, zaten in totaal ongeveer 450 deelnemers. Van de negen opleidingen met een tekort, zijn er zeven waarvoor dat naast de realisatie ook geldt voor de programmering. Het aantal deelnemers in leerjaren met een tekort op beide punten, bedroeg 390.

De onderstaande tabel laat het gemiddeld aantal gerealiseerde lessen per leerjaar zien. De tabel is uitgesplitst naar leerjaren waarbij het oordeel over de opleiding voldoende was en waar het onvoldoende was. De cijfers zijn gebaseerd op de beoordeling na correctie en herstel van de tekortkomingen, dus na het tweede oordeel.

Gemiddeld aantal gerealiseerde uren per leerjaar naar voldoende/onvoldoende opleiding

	Oordeel voldoende	Oordeel onvoldoende	Totaal
Leerjaar 1	976	829	962
Leerjaar 2	1045	916	1034
Leerjaar 3	1076	898	1059
Leerjaar 4	1201	937	1171

Let op: het oordeel voldoende/onvoldoende heeft betrekking op de opleiding. Bij de berekening zijn dus ook de voldoende leerjaren van een opleiding met een eindoordeel onvoldoende, meegenomen in de kolom Oordeel onvoldoende. Daardoor komen deze gemiddeld meestal nog wel boven de norm. De tabel laat opnieuw zien dat het zwaartepunt van de tekortkomingen in leerjaar 1 zit, waar zelfs het gemiddelde aantal onder de norm zit. Niettemin is duidelijk dat opleidingen met een tekort ook in de andere leerjaren duidelijk lager scoren dan opleidingen zonder tekort.

Bij zes opleidingen was sprake van een urentekort van meer dan 100 uur. Deze grote urentekorten liggen eveneens weer in de lagere leerjaren. Bij de opleiding waar twee leerjaren tekortschoten, was dat tekort bij beide meer dan 100 uur.

3.4 Oorzaken

De oorzaken van het tekortschieten bleken voor het overgrote deel te liggen in een slordige planning en realisatie en controle daarop. Hierbij werd soms door het betrokken middenmanagement opgemerkt dat de financiële randvoorwaarden die de instelling hen oplegde, te krap waren. Dit laatste kwam in de reacties van het bevoegd gezag niet terug. Voor zover men daarin het tekortschieten beaamde, weet men dat zelf ook aan gebreken in planning en control.

Die slordigheid is vooral gelegen in het werken op basis van globale aannames met betrekking tot de onderwijstijd die onvoldoende worden getoetst aan de werkelijkheid. Het uitgangspunt voor calculatie dat er vier lesperiodes van negen weken zijn, terwijl bij oppervlakkige beschouwing al zichtbaar is dat het er in de laatste periode maar zeven zijn, is daar een voorbeeld van. Eenvoudige mechanismen om dergelijke zaken te controleren, ontbreken in een aantal instellingen.

De systemen voor het bijhouden van aanwezigheid en voortgang van de deelnemers, zijn slechts in enkele gevallen van doorslaggevend belang geweest bij een negatieve beoordeling. Meestal is sprake van een overzichtelijk gestructureerd proces van les en praktijk dat met eenvoudige middelen bijgehouden kan worden. Pas als er hoge graden van vrijheid zijn bij de invulling van het programma, moet ook de kwaliteit van de registratie navenant toenemen. Het probleem zit dan vaak niet zozeer in het systeem als wel in het gebrek aan nauwgezetheid waarmee het wordt bijgehouden. Als opleidingen niet duidelijk konden aangeven hoe de onderwijstijd werd verantwoord, kon de inspectie dat ook niet als onderwijstijd meenemen.

3.5 Onderwijstijd en bpv/praktijk

Uren in de beroepspraktijkvorming (bpv) tellen mee als uren onderwijstijd¹. Dat draagt ertoe bij dat in de leerjaren met bpv in de regel geen tekortkomingen voorkomen en juist wel in leerjaren zonder bpv. Wanneer een opleiding bijvoorbeeld in een leerjaar een half jaar bpv opneemt, kunnen daarmee al ongeveer 800 contacturen worden gerealiseerd in dat leerjaar. Dan is voor de rest nog maar weinig nodig om de norm te halen.

Voor de bepaling van de onderwijstijd bepaalt de inspectie ook het aantal uren in (officiële) bpv. De onderstaande tabellen laten zien hoeveel uren gemiddeld per leerjaar per niveau aan bpv worden ingezet en hoeveel dat procentueel is van de onderwijstijd. Het gaat daarbij om gerealiseerde onderwijstijd.

Gemiddeld aantal uren onderwijstijd in bpv naar leerjaar en niveau

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal
Leerjaar 1	538	358	308	235	297
Leerjaar 2		592	639	443	526
Leerjaar 3			723	601	632
Leerjaar 4				841	841

Uren bpv als percentage van de totale onderwijstijd naar leerjaar en niveau

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal
Leerjaar 1	54%	36%	30%	23%	30%
Leerjaar 2		56%	60%	42%	50%
Leerjaar 3			68%	55%	58%
Leerjaar 4				67%	67%
Totaal	54%	47%	53%	48%	49%

De tabellen laten zien dat in totaal bijna 50 procent van de onderwijstijd plaatsvindt in de vorm van bpv. Verder bevestigen ze dat de bpv vooral geconcentreerd zit aan het einde van de opleiding, als de deelnemers meer kennis en ervaring hebben opgedaan.

¹ In een bol-opleiding moet de bpv tussen de 20 en de 60 procent van de studielast zijn, gemeten over de hele opleiding (dus niet per leerjaar). De studielast is in het algemeen 1.600 uur per leerjaar en een veelvoud daarvan bij langere opleidingen. De uren bpv die in een bepaald leerjaar plaatsvinden, mogen in dat leerjaar worden meegeteld als onderwijstijd (IIVO, in instellingstijd verzorgd onderwijs) en tellen dus volledig mee voor het voldoen aan de 850-urennorm.

De inspectie is tijdens het onderzoek een aantal gevallen tegengekomen waarbij sprake is van praktijkleren dat niet als formele bpv wordt uitgevoerd. Dat betekent dat het niet noodzakelijk gebeurt bij een erkend bpv-bedrijf en dat er geen praktijk-overeenkomst conform de WEB aan ten grondslag ligt. Als elders in de opleiding aan de wettelijke vereisten met betrekking tot de bpv wordt voldaan (met name de minimale omvang in een opleiding), is dat formeel geen probleem. Deze vormen van praktijkleren moeten dan beschouwd worden als begeleide onderwijstijd van de instelling, willen ze meetellen voor de bepaling daarvan. Zij vormen een bijzondere inrichting van de lessen. Belangrijk is vooral dat deze lessen worden uitgevoerd onder toezicht/regie van de onderwijsinstelling.

Daar gelden dan echter wel andere voorwaarden voor dan voor de officiële bpv. De officiële bpv gebeurt bij een erkend bpv-bedrijf dat aan allerlei eisen moet voldoen om erkend te worden. Daarbij hoort dat het kan voldoen aan de opleidings- en vormingsdoelen van de opleiding en dat het in staat is adequate begeleiding te geven op deze terreinen. Onder die conditie kan de begeleiding van de instelling een stuk minder zijn, want deze wordt in wezen overgenomen door het bedrijf. Meestal vindt een of twee keer per bpv-periode een bezoek van een begeleider vanuit de instelling plaats om de voortgang te bespreken.

Aan die voorwaarden wordt niet voldaan bij praktijkleren buiten de officiële bpv. Daarbij is de kwaliteit van de begeleiding immers niet getoetst. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor die begeleiding volledig bij de instelling zelf en gelden daarvoor dezelfde eisen 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 behoefte aan heeft. De inspectie heeft in de situatie waarin niet aan die voorwaarde werd voldaan, de praktijkuren niet als begeleide onderwijstijd meegerekend.

4 Conclusie

Er is een verbetering te zien van 7 procent ten opzichte van het representatieve onderzoek van 2007. In 2009 heeft 17 procent van de opleidingen een onvoldoende aantal klokuren gerealiseerd.

In 2007 is tijdens het representatieve onderzoek naar de naleving van de onderwijstijd vastgesteld dat 24 procent van de opleidingen na correctie en aanvulling van gegevens (maar zonder verbeteractiviteiten) onvoldoende scoorde. 16 procent van de opleidingen slaagde er toen in om zodanige herstelmaatregelen uit te voeren dat ze alsnog op een voldoende uitkwamen, zodat uiteindelijk acht procent onvoldoende resteerde. De 24 procent voor verbetering is echter het meest relevant, aangezien dat de weergave van de stand van zaken in het veld weergaf.

In het onderzoek van 2009 is gebleken dat 17 procent van de opleidingen nog altijd in een of meer jaren tekortschiet bij de realisatie van de onderwijstijd. 10 procent van de opleidingen heeft ook onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd. Nadat instellingen waren geconfronteerd met deze bevindingen, lukte het bij acht procent van de opleidingen door aanvullende maatregelen om de situatie te herstellen voor het eind van het schooljaar. Dit zou echter niet gebeurd zijn als de inspectie het onderzoek niet had uitgevoerd. Bij de negen opleidingen (9 procent) die uiteindelijk onvoldoende bleven, waren er zeven (7 procent) waarbij ook de programmering tekortschoot. In de onderzochte leerjaren met een tekort in de realisatie zaten 450 deelnemers. Voor 390 deelnemers was er ook sprake van onvoldoende programmering.

Die 17 procent zijn, zoals gezegd, een duidelijke verbetering van de situatie ten opzichte van 2007, maar nog altijd is er bij een op de zes opleidingen sprake van een situatie waarbij in een leerjaar minder dan 850 uur per jaar onderwijstijd wordt verzorgd. De oorzaken daarvoor liggen meestal in een slordige planning en controle. Er is verbetering, ook in de administratieve opzet en bedrijfsvoering rond onderwijstijd in de instellingen, maar de verbetering in de afgelopen twee jaar is te klein.

Het is de vraag of herhaald onderzoek onder alle instellingen naar het voldoen aan de onderwijstijd, in voldoende mate bijdraagt aan verdere verbetering. Het is daarom het voornemen de handhavingsactiviteiten de komende jaren nadrukkelijker te richten op instellingen en opleidingen waarbij er grotere risico's zijn voor tekortkomingen in de onderwijstijd. Uit analyse over de onderzoeken van de afgelopen jaren is gebleken dat er een aantal instellingen is dat relatief vaak tekortkomingen in de onderwijstijd laat zien, terwijl er andere zijn die altijd voldoen. Verdere verbetering van de naleving kan mogelijk worden bewerkstelligd door gerichte aandacht voor die instellingen en toepassing van sancties.

Bijlage I

Overzicht benodigde documenten

Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek wordt de instelling verzocht de volgende documenten bij aanvang van het onderzoek per aangegeven opleiding voor de onderzoeker beschikbaar te hebben:

Opleiding: naam, crebo, bol,

1. de roosters van alle periodes van het lopende studiejaar van alle leerjaren;
2. de jaarplanning van het lopende jaar (hierin staat welke weken er onderwijs wordt verzorgd en wanneer er vakanties, vergaderingen, toetsweken zijn etc.);
3. de bpv-handleiding (met name voor nauwkeurige informatie over de invulling van de omvang van de bpv);
4. kopieën van drie ingevulde praktijkovereenkomsten (willekeurig geselecteerd);
5. kopieën van drie onderwijsovereenkomsten (willekeurig geselecteerd)
6. documentatie omtrent registratie van deelname van de deelnemers aan de diverse onderwijsactiviteiten (zoals bijvoorbeeld klassenboeken, persoonlijke handmatige registraties, elektronische registratie uitdraaien, etc)
7. model registratie betreft aanwezigheid, begeleiding, voortgang van de deelnemer
8. verantwoording van gerealiseerde onderwijstijd o.a. door middel van deelnemersregistratie en voortgangsregistratie, ziekteverzuim en vervanging; bewijzen van invulling van gastlessen, bijzondere activiteiten etc.;
9. uitdraai/overzicht van gerealiseerde onderwijstijd bijgewerkt tot en met de week voorafgaand aan dit onderzoek.

Indien sprake is van een opleiding die niet voldoet aan de 850 klokuren dan ontvangt de inspectie op de dag van het onderzoek ook de volgende documenten.

10. deelnemerslijsten van de onderzochte opleiding (dit is relevant in verband met de bepaling van de aantallen deelnemers in de betreffende opleiding). Deze lijsten moeten per deelnemer minimaal bevatten: onderwijsnummer (eventueel naam), inschrijfdatum, crebonummer van de opleiding, leerjaaraanduiding en/of klas;
11. aantal docenten betrokken bij de opleiding:
aantal docenten dat voldoet aan de wet BIO en WEB;
aantal onderwijsinstructeurs/ondersteuners betrokken bij de opleiding;
aantal onderwijsinstructeurs/ondersteuners dat voldoet aan de wet BIO en WEB.

Bijlage II

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 uren 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 verantwoorde-

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.

lijkheid betreft in het bijzonder de programmering, de realisatie, de 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 Paëpon 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 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 ongeplomeerde 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.

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)

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 uren ter voldoening aan de urennorm. Dat geldt ook als de instelling niet kan aantonen dat geplande uren zijn gerealiseerd. Dat vereist natuurlijk dat de instelling een adequate registratie uitvoert.

De uren van onderwijsactiviteiten die worden uitgevoerd voor alle in het opleidings-traject ingeschreven deelnemers, tellen volledig mee. Maar de uren van de categorie onderwijsactiviteiten die niet voor alle deelnemers worden uitgevoerd die in het opleidings-traject zijn ingeschreven (zoals bijvoorbeeld individuele begeleiding, inloop mentor- en begeleidingen) 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 uren 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 urennorm 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 selecte 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 niveaus (waaronder niveau 4 opleidingen), en binnen een opleiding alle leerjaarjaren (waaronder leerjaar 1). Dit onderzoek wordt uitgevoerd bij drie groepen instellingen: een selecte 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 dat 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.mijnncf.nl.

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

De staatssecretaris van Onderwijs

Maria J.A. van der Hoeven

Bruno Bruins

Colofon

Auteursrecht voorbehouden
Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

Productie

Afdeling Communicatie, Inspectie van het Onderwijs

Vormgeving

Blik grafisch ontwerp, Utrecht

Drukwerk

Roto Smeets GrafiServices, Utrecht

Uitgave

Inspectierapport 2009- 27
Oktober 2009
Verkoopprijs € 8,00

Exemplaren van deze publicatie zijn telefonisch te bestellen bij de Postbus 51 Infolijn.
Postbus 51- nummer 22BR2009B027
ISBN: 978-90-8503-165-9

Telefoonnummer 0800 - 8051 (gratis),
elke werkdag van 8.00-20.00 uur
of via internet op www.postbus51.nl

Deze publicatie staat ook op internet:

www.onderwijsinspectie.nl