

Tijd voor kwaliteit

Evaluatie van de 850-urennorm in het mbo

Onderzoek in opdracht van OCW

Anja van den Broek

Frans de Vijlder

Marja Werner

Froukje Wartenbergh

ResearchNed/Interstudie-NDO

augustus 2010

© 2010 ResearchNed/Interstudie-NDO Nijmegen/Arnhem in opdracht van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding.

Inhoudsopgave

1	Vraagstelling en opzet van de evaluatie	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Achtergrond	4
1.3	Onderzoeksvragen	10
1.4	Opzet	10
1.5	Leeswijzer	12
2	Geschiedenis en context van de 850-urennorm	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Historische lijn	13
2.3	Gewijzigde WEB	18
2.4	Resultaten handhaving en sancties	18
2.5	Samenvatting	20
3	Resultaten	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Ervaring met de 850-urennorm	21
3.3	Definitie van de norm	24
3.4	De hoogte van de norm en de relatie met de bekostiging	25
3.5	Kwantiteit versus kwaliteit	27
3.6	Positieve en negatieve effecten	32
3.7	Robuustheid van de norm in het kader van modernisering van het onderwijs	34
3.8	Beroepspraktijkvorming	37
3.9	Handhaving	40
4	Alternatieven	42
4.1	Alsnog naar 1.000 uur	42
4.2	Alternatieven binnen de 850-urennorm	43
4.3	Een programma van 1.600 uur leertijd per jaar en prestaties verantwoorden	44
5	Conclusies en aanbevelingen	47
5.1	Conclusies	47
5.2	Aanbevelingen	50
	Geraadpleegde bronnen	52
	Respondenten gesprekken en survey	54

1 Vraagstelling en opzet van de evaluatie

1.1 Inleiding

Tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel Wijziging van de WEB, WSF 2000, WTOS en LCW in verband met de regeling in de WEB van een minimumomvang van het in instellingstijd verzorgde onderwijsprogramma (TK 2006-2007, nr. 31048), is door staatssecretaris van Bijsterveldt een beleidsevaluatie van de 850-urennorm toegezegd aan de Tweede Kamer. Het doel van de evaluatie is het beoordelen van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de effecten van de urennorm van minimaal 850 uren in de praktijk van het mbo (bol voltijd) en de verkenning van eventuele alternatieven. In dit rapport presenteren we de resultaten van deze betreffende evaluatie.

1.2 Achtergrond

Politiek-bestuurlijke context

De 850-urennorm is een wettelijk vastgelegde norm, oorspronkelijk verankerd in de Wet op de studiefinanciering 2000 (WSF) als een demarcatiepunt voor studiefinanciering of tegemoetkoming in de studiekosten en bepaalde of de mbo-student lesgeld of cursusgeld diende te betalen aan de onderwijsinstelling. In de WSF was een directe koppeling gelegd tussen het recht op studiefinanciering en de 850-urennorm. Later is de norm overgeheveld naar de WEB. Sindsdien fungeert deze als voorschrift voor de inrichting van het onderwijs (één normenstelsel) en bepaalt of de opleiding in aanmerking komt voor voltijd bekostiging. De directe koppeling met studiefinanciering is hiermee losgelaten. Hiermee komt de verantwoordelijkheid voor een voldoende intensief en aantrekkelijk programma, dat de student binnen de vastgestelde studieduur kan voltooien, bij de instelling te liggen. Het bevoegd gezag is eraan gehouden voor de student in instellingstijd een onderwijsprogramma te verzorgen dat ten minste 850 uren per volledig studiejaar omvat. Het niet naleven van de norm leidt tot sancties bij de instelling en niet bij de student. De functie als demarcatiepunt voor voltijd bekostiging en dus ook voor studiefinanciering blijft gehandhaafd.

Het eerste grote onderzoek naar de norm was in 2006. Vanaf het begin zijn de onderzoeken onaangekondigd geweest (alleen onderzoek in het kader van regulier toezicht wordt aangekondigd). In 2007 heeft de Inspectie van het Onderwijs de naleving van de 850-urennorm mbo onderzocht. Daaruit kwam naar voren dat 24 procent van de opleidingen in één of meer van de leerjaren te weinig onderwijstijd verzorgde. In 2009 is dit toezichtonderzoek herhaald bij 98 mbo-opleidingen. Het bleek dat zeventien procent van de opleidingen nog altijd in één of meer leerjaren tekortschiet bij de realisatie van de onderwijstijd en tien procent van de opleidingen ook onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd heeft. Nadat instellingen waren geconfronteerd met deze bevindingen, kon bij acht procent van de opleidingen door aanvullende maatregelen de situatie hersteld worden voor het einde van het schooljaar. Dit zou echter niet gebeurd zijn als de inspectie het onderzoek niet had uitgevoerd. Bij de negen opleidingen die uiteindelijk onvoldoende bleven, waren er zeven waarbij ook de programmering tekortschoot. Aan deze instellingen zijn bekostigingssancties opgelegd (Inspectie van het Onderwijs: Onderwijstijd bve 2009, p. 5). Overigens worden bekostigingssancties ook opgelegd als alleen de realisatie onvoldoende is.

In de brief van minister van der Hoeven dd. 7 september 2006 aan instellingen in het mbo worden drie criteria geformuleerd voor onderwijsuren die mogen meetellen in de norm van 850 uur:

1. De programmering van de onderwijsactiviteiten is verantwoord in de OER of een ander document en de programmering van de onderwijsuren is vastgelegd in een planningsdocument (zoals een rooster, studieplan of jaarplan).

2. De onderwijsactiviteiten zijn gericht op het bereiken van de eindtermen van de bestaande eindtermgerichte opleidingen dan wel op het bereiken van de competenties van de experimentele competentiegerichte opleidingen.
3. De onderwijsactiviteiten worden onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de instelling uitgevoerd. De uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van onderwijspersoneel dat op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast.

De norm van 850 uren is een kwantitatieve norm als ondergrens voor de jaarlijkse omvang van in instellingstijd verzorgd onderwijs (IIVO) en geldt als zogenaamd 'demarcatiepunt' voor (voltijd) bekostiging en studiefinanciering. Deze norm vindt zijn oorsprong in de Wet op de studiefinanciering. Met de meest recente wijziging van de WEB is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling voor de inrichting van het onderwijs (het aantal uren onderwijsaanbod waar een instelling in moet voorzien) meer eenduidig gedefinieerd.

De onderwijsinstelling is echter ook verantwoordelijk voor het gehele opleidingsprogramma. Hierin speelt het aantal uren studiebelasting een rol. Voor de nominale (voltijd) student is deze vastgesteld op 1.600 uren (40 weken van 40 uren) per jaar. De 1.600 uren hebben betrekking op het geboden 'serviceniveau' van de instelling aan de student. De studiejaar van een voltijdse beroepsopleiding omvatten elk 1.600 uren, waarvan 850 uren verzorgd in instellingstijd.

Een belangrijk aandachtspunt is ook de in de WEB vastgelegde beroepspraktijkvorming. In artikel 7.2.8. van de WEB is vastgelegd dat van elke beroepsopleiding onderricht in de praktijk van het beroep deel uit dient te maken. Hiermee is de bpv een nadrukkelijk onderdeel geworden van het onderwijsprogramma dat onder de verantwoordelijkheid van de instelling voor de beroepsopleidende leerweg wordt ingericht en uitgevoerd. Een toename van het aantal geprogrammeerde uren van de bpv kan consequenties hebben voor de IIVO. Het gaat dan vooral ook om de wijze waarop de bpv geprogrammeerd wordt over het aantal studiejaar heen en de (on)evenwichtigheid van het onderwijsprogramma.

Bij de 850-urennorm gaat het, zoals gezegd, om een kwantitatieve norm die het resultaat is van onderhandelingen. Vele discussies hebben zich toegespitst op de onderbouwing en op de uitvoerbaarheid van deze norm. Bij de uiteindelijke vormgeving hebben de handhaafbaarheid en dus controleerbaarheid een grote rol gespeeld.

Wat kan en mag gerekend worden tot IIVO? Wat zijn de condities daarbij en vooral: aan welke voorwaarden moet worden voldaan, met name voor wat betreft de inzet van (bevoegd) onderwijspersoneel, lesuitval en absentie? En hoe verhoudt zich dat tot moderne onderwijsconcepten en de inzet van nieuwe technologieën? Uitgangspunt is dat de onderwijsinstelling zich kan verantwoorden voor haar inspanningen, zowel vooraf als achteraf.

Initieel ingezet vanuit de Wet op de studiefinanciering, is de 850-urennorm onderhevig aan een paradigmashift. De naleving van de 850-urennorm wordt steeds meer ook gezien als een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs. De kwantitatieve norm krijgt daardoor een steeds groter gewicht in het discours hierover. Hoe verhoudt zich deze kwantitatieve norm tot de kwaliteit van het onderwijsprogramma, de studeerbaarheid daarvan en wat is de relatie met nieuwe kwalificatiedossiers in het mbo?

Binnen kaders van ruimte en verantwoording dienen onderwijsinstellingen zich te verhouden tot een doelmatige en doeltreffende inzet van overheidsmiddelen. Doelmatigheid (efficiency) duidt op het realiseren van beoogde beleidsdoelstellingen tegen zo gering mogelijke c.q. realistische inspanningen. Doeltreffendheid houdt in dat de geformuleerde beleidseffecten worden gerealiseerd. Centrale vraag in dit kader is op welke wijze de 850-urennorm bijdraagt aan het afleveren van voldoende gekwalificeerde (toekomstige) beroepsbeoefenaren. Hierbij spelen onder andere eisen ten aanzien van kwaliteit een rol. Het voorafgaande illustreert dat dit sinds het einde van het vorige decennium steeds een discussiepunt is gebleven.

De doeltreffendheid (of effectiviteit) van de 850-urennorm heeft betrekking op de bijdrage van deze norm aan de realisatie van het beoogde doel: de realisatie van doelmatige leerwegen om studenten de onderwijsdoelen te laten afronden binnen de vastgestelde opleidingsduur, met inachtneming van de voor de studenten optimale opleidingsduur. Vanuit doelmatigheidsoogpunt zou dit impliceren dat er verschillen kunnen bestaan in opleidingsduur van studenten. Doelmatigheid (efficiency) van de 850-urennorm heeft dan betrekking op de vraag of de inspanningen/kosten in goede verhouding staan tot de opbrengsten.

Bij effecten van de 850-urennorm denken we aan gewenste en ongewenste effecten: de positieve bijdrage aan de studeerbaarheid van de onderwijsprogramma's voor de studenten en de transparantie en verantwoording van de onderwijsprogrammering van de onderwijsinstelling zijn voorbeelden van gewenste effecten; obstakels in het realiseren van maatwerk voor (verschillende groepen) studenten, inflexibiliteit ten opzichte van moderne onderwijsconcepten en -middelen en de administratieve beheerslast zijn mogelijke ongewenste effecten, zoals ook verwoord in het amendement van Depla:

Het is niet de bedoeling dat de handhaving van de 850-urennorm leidt tot cosmetische oplossingen, zoals een toename van zogenoemde 'ophokuren', die mbo'ers immers terecht niet ervaren als zinvolle onderwijstijd. Het zou echter de creativiteit binnen het beroepsonderwijs schaden, indien de wet nu al heel precies zou vastleggen op welke wijze onderwijstijd zou moeten worden gedefinieerd. Daarom zou een evaluatie binnen twee jaar de Kamer in staat moeten stellen om te beoordelen in hoeverre de 850-urennorm leidt tot de beoogde en/of averechtse effecten en om daaraan consequenties te verbinden.

Onderwijstijd in voortgezet en hoger onderwijs

Het vaststellen van een regeling en een norm voor onderwijstijd in een specifieke sector van het onderwijs roept onmiddellijk de vraag op hoe zulke zaken in andere delen van het onderwijs geregeld zijn, en waarom regelingen voor verschillende onderwijssectoren verschillen. Heeft dit te maken met verschillen in de kenmerken van de onderwijsvormen? Zijn dergelijke verschillen terug te voeren tot een andere uitkomst van een beleidsproces? Hoe terecht zijn deze verschillen? En zijn deze uit te leggen aan burgers? Dat zijn zo ongeveer de vragen die het nuttig en gewenst maken om hier ook een aantal opmerkingen te maken over de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs en die in het hoger onderwijs. Maar we maken er onmiddellijk de kanttekening bij dat een vergelijk op alleen onderwijstijd onvoldoende is om tot een afgewogen oordeel te komen over de juistheid van deze verschillen. De overige systeemkenmerken en de besturingswijze van zowel het voortgezet onderwijs als het hoger onderwijs wijken op een aantal punten sterk af van het mbo, zoals ook in het onderstaande op een aantal punten geïllustreerd zal worden.

Onderwijstijd in voortgezet onderwijs

Vanaf 2006 is een verscherpte handhaving van de urennorm van 1.040 uur in het VO in gang gezet. Dit resulteerde in een jaarlijkse rapportage van de inspectie.

Aanleiding daartoe was het feit dat de inspectie in 2005 had geconstateerd dat het aantal scholen dat voldoet aan de eisen van onderwijstijd kleiner was geworden. In 2006 concludeert de Onderwijsinspectie:

Rekening houdend met deze structurele lesuitval en de (incidentele) lesuitval aan het einde van het schooljaar voldoet op twee uitzonderingen na geen van de onderzochte scholen wat betreft de realisatie van de onderwijstijd in formele zin aan de gestelde wettelijke eisen.

Bij scholen waar door de inspectie geconstateerd werd dat zij niet aan deze norm voldeden, is handhavend opgetreden en zijn financiële interventies gepleegd. Dit verscherpte handhavingsbeleid heeft scholen ertoe aangezet aanvullende maatregelen te nemen om aan de norm te voldoen. Over de wenselijkheid van de effecten van deze maatregelen lopen de meningen uiteen, onder meer tot uitdrukking gebracht met termen als 'ophokuren'. In het najaar van 2007 bereikte de discussie een hoogtepunt met de landelijke demonstratie van leerlingen in Amsterdam en de daaropvolgende debatten in de Tweede Kamer. Om tot een oplossing inzake de wettelijke norm voor onderwijstijd te komen, heeft de staatssecretaris van OCW in april 2008 besloten een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen om te adviseren over de wettelijke urennorm voor onderwijstijd. In mei 2008 is deze Commissie Onderwijstijd (Commissie Cornielje) door de staatssecretaris geïnstalleerd.

Eind 2008 kwam de commissie met haar bevindingen in de vorm van drie hoofdconclusies en elf aanbevelingen, die voor alle partijen aanvaardbaar bleken. De drie hoofdconclusies luiden:

1. Het is de verantwoordelijkheid van de school om leerlingen een inspirerend en uitdagend onderwijsprogramma aan te bieden. De school legt primair verantwoording af aan ouders en leerlingen over de realisatie en de kwaliteit van de onderwijstijd.
2. Er moet een wettelijke norm zijn. De definitie van de norm voor onderwijstijd moet worden aangepast. De norm moet worden vastgesteld op 1.000 klokuren.
3. In het belang van een evenwichtig jaarritme voor leerlingen, en daarmee ook voor leraren, bepleit de Commissie de zomervakantie van zeven weken naar zes weken terug te brengen en daarmee gelijk te maken aan die van het primair onderwijs. De zevende week wordt omgezet in vijf roostervrije dagen voor leerlingen, die scholen in overleg met de medezeggenschapsraad gedurende het schooljaar naar eigen inzicht mogen programmeren. De Commissie acht het wenselijk dat leraren op deze roostervrije dagen beschikbaar zijn. Hierdoor kan de werkdruk beter over het schooljaar gespreid worden en wordt voorziene uitval gereduceerd.

Op basis hiervan heeft de commissie een elftal nadere aanbevelingen geformuleerd over:

- herdefiniëren van het begrip 'onderwijstijd';
- belang van horizontale verantwoording (vooral leerlingen en ouders);
- inrichting van het externe toezicht;
- ondersteuning van de overgang naar het voorgestelde externe toezicht;
- vaststellen urennorm op 1.000 klokuren;
- invullen van een eenduidige regeling voor de verrekening van de effecten van de vakantiespreiding;
- scholingsactiviteiten voor leraren mogen niet ten koste gaan van onderwijstijd voor leerlingen;
- mogelijkheden in de CAO benutten om keuzes te maken;
- vakanties beperken tot elf lesvrije weken en invoeren van vijf roostervrije dagen;
- centraal vastleggen van negen vakantieweken;
- extra vijf roostervrije dagen voor opstart- en afrondingsactiviteiten van het schooljaar.

Een en ander heeft geleid tot een nieuw wetsvoorstel. De nieuwe wet gaat in op 1 augustus 2012. In dit wetsvoorstel zijn de adviezen van de Commissie Onderwijstijd nagenoeg allemaal overgenomen. In september 2009 heeft het ministerie van OCW op basis van 'Cornielje' nieuwe wettelijke vereisten voor de onderwijstijd vastgesteld. Zo ging de minimale onderwijstijd voor de onderbouw van 1.040 klokuren naar 1.000 klokuren. Uit recent onderzoek van de inspectie blijkt dit effectief te zijn geweest. Afgezet tegen deze 'nieuwe' norm voldoet op ruim 90 procent van de scholen de geprogrammeerde onderwijstijd aan de vereisten. De gerealiseerde onderwijstijd voldoet op bijna 70 procent van de scholen. In vergelijking met voorgaande jaren is er een behoorlijke vooruitgang geboekt in de programmering en realisatie van de onderwijstijd. De parameters die de commissie Cornielje onderzocht heeft, zijn alle – mutatis mutandis – eveneens relevant voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Het rapport van de commissie Cornielje, de redeneringen die eraan ten grondslag liggen en de uitkomsten ervan zullen daarom een belangrijk referentiepunt kunnen zijn bij het uit te voeren onderzoek naar de 850-urennorm.

Onderwijstijd in het hoger onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs voerde in 2007 een onderzoek uit naar onderwijstijd in het hoger onderwijs. De directe aanleiding voor dit onderzoek waren klachten van studenten over het gebrek aan contacttijd en begeleiding. De inspectie formuleerde in dit kader twee onderzoeksvragen:

- Wat is de geprogrammeerde onderwijstijd gemiddeld per week per studiejaar in het bekostigde hoger onderwijs?
- Wat is de gerealiseerde onderwijstijd gemiddeld per week per studiejaar in het bekostigde hoger onderwijs?

De 'contacttijd' is in dit onderzoek gedefinieerd als: 'de tijd voor onderwijsactiviteiten waarbij de docent fysiek aanwezig is'. Hiernaast is de term 'overige onderwijstijd' gebruikt. Hieronder vallen ondermeer zelfwerkzaamheid en stage. Overige contacttijd is gedefinieerd als: 'de tijd voor onderwijsactiviteiten die plaatsvinden zonder de aanwezigheid van een docent'. Het onderzoek is uitgevoerd onder opleidingen (opleidingsdirecties) en onder een groep van 3.000 studenten. Verder is onderscheid gemaakt tussen de geprogrammeerde en de gerealiseerde onderwijstijd. Het onderzoek levert inzicht in de contacttijd vanuit het perspectief van opleidingen en studenten.

Deze contacttijd loopt sterk uiteen. De disbalans tussen zelfwerkzaamheid en contacttijd wordt door studenten genoemd als reden voor een dalende motivatie. Lesuitval is een probleem dat vaker in het hbo dan in het wo wordt geconstateerd.

In zijn reactie aan de Tweede Kamer concludeert minister Plasterk dat 'het onderzoek ook duidelijk maakt dat er een grote spreiding is in de geprogrammeerde contacttijd. Dit geldt zowel voor het hbo als voor het wetenschappelijk onderwijs. Deze spreiding is zichtbaar tussen sectoren maar ook tussen studiejaar en maakt het instellen van een wettelijke norm zoals deze op dit moment geldt voor onder andere het voortgezet - en middelbare beroepsonderwijs onwenselijk. Een dergelijke norm zal namelijk nooit recht kunnen doen aan de gewenste diversiteit in het onderwijsaanbod in het hoger onderwijs'. Een en ander vloeit ook voort uit de eigenheid van het hoger onderwijs en een fundamenteel andere sturingsfilosofie die in het ho wordt toegepast (in het hoger onderwijs is onderwijstijd bijvoorbeeld geen parameter voor bekostiging). Wel concludeert Plasterk dat de lesuitval, die voor een kwart tot een derde van de studenten groter is dan tien procent, onwenselijk is en noopt tot het ontwikkelen van een aanpak voor verbetering. Ook wordt melding gemaakt van de noodzaak voor intensivering van het onderwijs zowel ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs alsook ter enthousiasmering en motivering van studenten. De onderwijsinspectie onderstreept in het onderzoek het belang om de contacttijd te bezien in samenhang met het onderwijsconcept en de uitvoering van het onderwijs.

Klachten van studenten in vo en mbo

Op 30 maart 2007 boden de scholieren- en studentenorganisaties LAKS, JOB en LSVb gezamenlijk door hen geïnventariseerde klachten van scholieren en studenten over het onderwijs aan minister Plasterk en staatssecretaris Van Bijsterveldt aan. Drie dagen lang toerden de organisaties met een bus door Nederland om de klachten te verzamelen over het nieuwe leren (in totaal van 7.784 scholieren en studenten). Een groot deel van de klachten had betrekking op de onderwijstijd en dan met name op de invulling daarvan. Meer dan de helft van de scholieren/studenten geeft aan veel nutteloze lessen te krijgen: 62 procent in het voortgezet onderwijs en 54 procent op het mbo. De inspectie maakte een analyse van de klachten en concludeerde ondermeer dat de klachten niet uitsluitend het probleem zijn van opleidingen die bezig zijn met onderwijskundige vernieuwing. In een brief aan de Tweede Kamer (dd. 31 mei 2007) beloven de minister en staatssecretaris beterschap: 'Onderwijs MOET beter en KAN beter'.

Voor het mbo vertaalde de MBO Raad de te nemen maatregelen in een aantal doelstellingen voor minimumkwaliteit: 'Tien punten voor goed MBO', met uiteraard ook aandacht voor het garanderen van voldoende en zinvolle lestijd. Drie jaar later, op 10 februari 2010 staakten de mbo-studenten opnieuw: in hun actie 'Mijn Beroeps Onderwijs' pleitten ze opnieuw voor beter onderwijs. De maat is vol voor mbo-studenten: te veel lesuitval, geen vervangende docenten, geen roosters, studievertraging door toedoen van school, te weinig contacturen.

Bpv als onderdeel van de bol en bbl

Voor mbo-studenten in deeltijd-bol of in een bbl-opleiding is sinds 1 augustus 2006 een 300-urennorm van toepassing. Voor de invulling van deze 300 uur met activiteiten gelden dezelfde regels als voor de 850-urennorm. De beroepspraktijkvorming (bpv) telt mee als onderwijsactiviteit in de urennorm, mits wordt voldaan aan de daarvoor geldende wettelijke vereisten in de WEB. De bpv moet verzorgd worden door een kbb-erkend leerbedrijf. Daarnaast moet het in de bpv-overeenkomst afgesproken deel van de eindtermen of kwalificatie(s) tijdens de praktijkperiode wordt gerealiseerd door de student.

De bpv dient bij de bol te bestaan uit minimaal 20 procent en maximaal 59 procent van de studieduur. Voor de bbl geldt alleen een minimumvereiste voor de bpv van 60 procent van de studieduur. Hierdoor kan in principe de thans voor de bbl geldende urennorm van 300 uren door mbo-instellingen begeleid onderwijs in zijn geheel met bpv gevuld worden.

Op 20 mei 2010 heeft de staatssecretaris van OCW de Tweede Kamer bericht over haar besluit tot invoering van een 240 instructie-urennorm voor bbl-opleidingen waarbij de bpv niet mag worden meegerekend als activiteit voor deze urennorm. Bovendien zal door de onderwijsinstelling tijdens deze 240 klokuren de actieve betrokkenheid van een bevoegd docent moeten worden geborgd. Deze aanscherping moet borgen dat de educatieve waarde die mbo-instellingen in alle bbl-trajecten bieden voldoende substantieel is. Tevens dient deze norm ertoe vormen van oneigenlijk gebruik, door het rijk bekostigde trajecten waarbij geen of nauwelijks een onderwijsinspanning wordt verricht door de verantwoordelijke mbo-instelling, tegen te gaan.

Parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem)

In februari 2008 presenteerde de parlementaire onderzoekscommissie Dijsselbloem haar eindrapport 'Tijd voor onderwijs'. Deze commissie onderzocht de drie grote onderwijsvernieuwingen in het voorgezet onderwijs in de jaren negentig (invoering vmbo, basisvorming en tweede fase). In het eindrapport werd onder meer geconcludeerd dat de overheid haar kerntaak, het zekerstellen van de kwaliteit van het onderwijs, de afgelopen jaren ernstig heeft verwaarloosd. De overheid heeft zich, volgens de commissie, te veel bemoeid met de didactiek en tegelijkertijd de invulling van de onderwijsdoelen te veel aan anderen overgelaten. Daarbij zou de overheid hebben nagelaten om voldoende toezicht te houden op onderwijsresultaten. Er werd dan ook geconcludeerd dat de politiek zich minder moet bemoeien met het te geven dagelijkse onderwijs en meer met de doelen en eindresultaten ervan. Het dagelijkse onderwijs zou meer aan leraren en ouders moeten worden overgelaten.

In de kabinetsreactie (mei 2008) is aangegeven dat toekomstige vernieuwingen en aanpassingen voortaan in de voorbereiding getoetst worden aan wetenschappelijke onderbouwing. Experimenten moeten duidelijk maken hoe beleid in de praktijk uitpakt. Ouders, leraren en leerlingen zullen nadrukkelijker worden betrokken en er zal meer expliciet worden gekeken naar de beschikbare middelen voor een vernieuwing.

Invoering van het competentiegerichte onderwijs (cgo)

De invoering van het competentiegerichte onderwijs in het mbo moet een antwoord bieden op de politieke en maatschappelijke vraag om het mbo te moderniseren. Daarbij staan twee doelen voorop: het beter aansluiten op de eisen vanuit het bedrijfsleven en het aantrekkelijker maken van het onderwijs om voortijdig schoolverlaten te verminderen.

De inhoud van de nieuwe competentiegerichte beroepsopleidingen is vastgelegd in kwalificatiedossiers. In de operationalisering staat de samenwerking tussen de school en het bedrijfsleven voorop en is de integratie van de praktijk in de onderwijsprogramma's uitgangspunt. Omdat flexibilisering en maatwerk, gericht op de student, een wezenlijke impact heeft op de organisatie van het primaire proces en op de bedrijfsprocessen, is gekozen voor een gefaseerde aanpak. Recentelijk heeft de staatssecretaris de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur langs het toetsingskader van de commissie Dijsselbloem gelegd.

In een Algemeen Overleg (november 2009) is aangekondigd dat het eerste jaar van de brede invoering van cgo (per 1 augustus 2010) nog onder de experimenteerwetgeving zal vallen. Na dit overgangsjaar zullen scholen wettelijk verplicht zijn alle eerstejaars studenten in het mbo op te leiden volgens de competentiegerichte kwalificatie-eisen.

Medio 2010 hebben de centrale sociale partners, de MBO Raad, MKB, VNO-NCW en Colo een intentieverklaring ondertekend die moet leiden tot een beter georganiseerd en transparanter partnerschap van bedrijfsleven en beroepsopleiding. Onderdeel hiervan is het voornemen om als onderwijs en bedrijfsleven voortaan binnen de kenniscentra (in hun rol ter versterking van het primaire proces in het mbo) bindende sectorale afspraken te maken over de kwalificatiedossiers, de examinering en de beroepspraktijkvorming. Momenteel zijn partijen bezig met de uitwerking van de in de intentieverklaring opgenomen voornemens.

1.3 Onderzoeksvragen

Vanuit de hiervoor beschreven achtergrond zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- (1) Bieden de werking van de wet en het instrument van de urennorm van minimaal 850 uur in de beroepsopleidende leerweg (bol) en de handhaving daarvan voldoende waarborgen voor voldoende kwantitatieve en kwalitatieve begeleide leertijd voor studenten in het mbo onder verantwoordelijkheid van de instelling?
- (2) Is de inspanning die de onderwijsinstelling levert in verhouding tot de bekostiging?
- (3) Welke effecten (beoogd en niet-beoogd) van de 850-urennorm zijn in het (competentiegerichte) onderwijs in het mbo zichtbaar?
- (4) Is de urennorm op lange termijn voldoende robuust in het licht van de modernisering van het mbo (cgo, ict, modernisering bedrijfsvoering, professionalisering, beperking administratieve lasten)?
- (5) Zijn er gezien de onderzoeksresultaten betere alternatieven dan de huidige 850-urennorm en bijbehorende criteria als inrichtingsnorm voor het waarborgen van doeltreffende en efficiënte leerwegen in het licht van de modernisering van het mbo (daarbij uitgaand van budgettaire kaders)?

1.4 Opzet

Het onderzoek naar de evaluatie van de 850-urennorm is vooral een kwalitatief onderzoek. Om de historie te reconstrueren is het onderzoek gestart met een deskresearch van archieven (OCW) en overige relevante literatuur en documenten (zie bijlage) en gesprekken met sleutelfiguren. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met besturen, directeuren, docenten, ouders, beleidsmakers, het werkveld en externe deskundigen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de personen die meewerkten aan dit onderzoek.

De gesprekken vonden deels individueel plaats (telefonisch of face-to-face) en deels waren dit groepsgesprekken (studenten, docenten, bestuurders). Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt. Op deze gesprekken is een inhoudsanalyse toegepast door deze per onderwerp (trefwoord) te rubriceren en in een integraal overzicht te plaatsen. Dit overzicht vormde de basis voor de beschrijving van het materiaal.

Om de tevredenheid en oordelen van studenten in kaart te brengen is vervolgens een vragenlijst uitgezet onder mbo-studenten (zie bijlage) en is er een secundaire analyse uitgevoerd op het materiaal van de JOB-Monitor 2008.

In Tabel 1 is per onderzoeksvraag aangegeven via welke onderzoeksmethode de vraag is beantwoord en welke aandachtspunten daarbij relevant zijn. Hierin is eveneens de relatie aangegeven van de onderzochte thema's en de onderzoeksvragen. Een aantal thema's komt bij meerdere vragen voor.

Tabel 1: Analyse kader

	Onderzoeksvraag	Methode	Thema's
1	Biedt de werking van de wet en het instrument van de urennorm van minimaal 850 uur in de beroepsopleidende leerweg (bol) en de handhaving daarvan voldoende waarborgen voor voldoende kwantitatieve en kwalitatieve begeleidde leertijd voor studenten in het mbo onder verantwoordelijkheid van de instelling?	1,2A,2B	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De maatschappelijke en politieke context ▪ Tevredenheid studenten ▪ Casuïstiek inspectie ▪ Onderwijsintensiteit rooster, studieduur ▪ Impact bpv in urennorm op onderwijsintensiteit ▪ Sancties onvoldoende programmering/ realisering ▪ Motieven opstellen onderwijsprogramma's/ roosters ▪ Onderwijskundige programmering ▪ Norm als bekostigingsparameter en bekostigingsvoorwaarde ▪ Kwaliteitsbewaking en verantwoording onderwijstijd ▪ Innovatieve werkvormen (cgo)
2	Is de inspanning die de onderwijsinstelling levert in verhouding tot de bekostiging?	1,2B	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Functies zoals inrichtingsnorm en bekostigingsnorm ▪ Casuïstiek inspectie ▪ Sancties onvoldoende programmering/ realisering ▪ Norm als bekostigingsparameter en bekostigingsvoorwaarde
3	Welke effecten (beoogd en niet-beoogd) van de 850-urennorm zijn in het (competentiegerichte) onderwijs in het mbo zichtbaar?	1,2B	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Casuïstiek inspectie ▪ Onderwijsintensiteit rooster ▪ Verhouding contacturen door school en leerbedrijf ▪ Motieven opstellen onderwijsprogramma's/ roosters ▪ Onderwijskundige programmering ▪ Kwaliteitsbewaking en verantwoording onderwijstijd ▪ Innovatieve werkvormen (cgo)
4	Is de urennorm op lange termijn voldoende robuust in het licht van de modernisering van het mbo (cgo, inzet van ict, modernisering bedrijfsvoering, professionalisering, beperking administratieve lasten)?	1,2A,2B	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impact bpv in urennorm op onderwijsintensiteit ▪ Verhouding contacturen door school en leerbedrijf ▪ Motieven opstellen onderwijsprogramma's/ roosters ▪ Onderwijskundige programmering ▪ Norm als bekostigingsparameter en bekostigingsvoorwaarde ▪ Kwaliteitsbewaking en verantwoording onderwijstijd ▪ Innovatieve werkvormen (cgo)
5	Zijn er gezien de onderzoeksresultaten betere alternatieven dan de huidige 850-urennorm en bijbehorende criteria als inrichtingsnorm voor het waarborgen van doeltreffende en efficiënte leerwegen in het licht van de modernisering van het mbo (daarbij uitgaand van budgettaire kaders)?	1,2B	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De maatschappelijke en politieke context ▪ Functies zoals inrichtingsnorm en bekostigingsnorm ▪ Onderwijstijd VO en HO ▪ Motieven opstellen onderwijsprogramma's/ roosters ▪ Norm als bekostigingsparameter en bekostigingsvoorwaarde ▪ Kwaliteitsbewaking en verantwoording onderwijstijd ▪ Innovatieve werkvormen (cgo)

Methode: 1 = Deskresearch, 2A = Survey mbo-studenten, 2B = Groepsgesprekken en interviews

Op de oorspronkelijke onderzoeksopzet zijn gedurende de looptijd van het onderzoek aanpassingen gedaan. In verband met planningsissues is een aantal groepsinterviews vervangen door telefonische interviews. Vanwege schoolvakanties kon geen gezamenlijk moment gevonden worden voor deze groepsinterviews. Er hebben wel groepsinterviews plaatsgevonden met studenten en docenten. Daarnaast kon de centraal geplande brainstorm als zodanig niet doorgaan. Daarvoor in de plaats heeft een alternatieve bijeenkomst met de MBO Raad en een aantal instellingsdirecteuren plaatsgevonden.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de historische context waarbinnen de 850-urennorm vorm heeft gekregen. Hoofdstuk 3 bevat een geïntegreerde beschrijving van alle resultaten ten aanzien van de volgende aspecten: ervaring met de 850-urennorm, definitie van de norm, hoogte van de norm, kwantiteit versus kwaliteit, positieve en negatieve effecten, robuustheid van de norm (modernisering van het onderwijs), beroepspraktijkvorming en de urennorm in relatie tot bekostiging en handhaving.

Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting van mogelijke alternatieven.

In hoofdstuk 4 worden vanuit dit materiaal de onderzoeksvragen beantwoord.

Hoofdstuk 5 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen, centrale conclusies, een nadere duiding van deze resultaten en een aantal suggesties voor het vervolgtraject. In de bijlagen zijn de geraadpleegde bronnen opgenomen alsook een overzicht van de respondenten die aan dit onderzoek meewerkten.

2 Geschiedenis en context van de 850-urennorm

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk plaatsen we de 850-urennorm in een historische en beleidscontext. In de volgende paragrafen behandelen we achtereenvolgens de geschiedenis van de totstandkoming en verdere ontwikkeling van de 850-urennorm. Door middel van deskresearch van bestaande documentatie¹ en interviews met enkele personen die in het verleden betrokken zijn geweest bij de 850-urennorm, is een reconstructie van de beleidsgeschiedenis van de 850-urennorm opgesteld. In paragraaf 2.2 worden de voornaamste aspecten uitgebreider omschreven. In paragraaf 2.3 besteden we aandacht wat er precies in de WEB staat over de 850-urennorm.

2.2 Historische lijn

1988-1995: Totstandkoming ROC's en herziening sturingsfilosofie

In twee fusieoperaties - Sectorvorming en Vernieuwing MBO (v.a. 1988) en de ROC-vorming (ingezet 1992) - werden in een periode van ongeveer zes jaar 400 mbo-scholen en 150 à 200 kleinere instellingen op het gebied van de volwasseneneducatie samengevoegd tot 40 à 50 regionale opleidingscentra (Van Wieringen, 1996). Dit ging gepaard met de ontwikkeling van een drastisch andere bestuurlijke relatie tussen de nationale overheid en het veld. Deze herziening van de besturingsfilosofie ging onder meer gepaard met de volgende aspecten:

- de afschaffing van de leraarlessentabellen en landelijke examens per opleiding;
- de invoering van lumpsum bekostiging;
- verlenging van de duur van opleidingen bij gelijkblijvend macrobudget;
- eigen beleidvoerend vermogen en planning door de nieuw gevormde instellingen;
- de invoering van een CAO en arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers (nieuw gevormde instellingsbesturen) en het personeel;
- de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in 1996.

Deze operatie is door een combinatie van factoren gepaard gegaan met een betekenisvolle extensivering van het onderwijs, in elk geval door de verlenging van de lengte van de opleiding en vermindering van de lestaak voor leraren. Tegelijkertijd is er de afgelopen jaren een ontwikkeling geweest waarin er juist grotere inspanningen van de instellingen worden gevergd. Volgens een van de respondenten: 'Lessentabellen zorgden voor om en nabij de 30 klokuren les per week. Het aantal uren dat een klas per jaar les kreeg was 40 weken keer die 30 uur. Kon een student het niet aan? Dan werd 'ie uit de opleiding gestuurd. De selectiefunctie stond voorop. Inmiddels is de opdracht verschoven naar een startkwalificatie voor iedereen. Op niveau 1 geldt een drempelloze instroom. In het realiseren van de 850-urennorm zijn er daarmee meer invloeden van buiten die de realisatie van die norm in de weg staan. Studenten studeren niet noodzakelijk omdat ze dat zelf willen, maar deels ook omdat ze daar door de kwalificatieplicht toe worden gedwongen. Om recht te doen aan de diversiteit binnen de studentpopulatie is het onderwijs veel meer maatwerk geworden: kleine klassen, meer begeleiding en onder de streep minder onderwijstijd per student. De maatschappelijke functie van het mbo is ook van een heel andere orde dan in het hoger onderwijs.'

1 Een groot deel van deze documentatie bestaat uit de 'twee meter A-4 ordners', die bij het ministerie van OCW konden worden ingezien.

Het tegengaan van voortijdig schoolverlaten vraagt veel formatie. Daar moet in de ogen van de instellingen ook in de bekostiging rekening mee gehouden worden. Het omgekeerde wordt echter door een instellingsbestuurder geconstateerd: als een student ondanks de extra inspanningen die een instelling in hem of haar heeft gestoken, toch besluit de school voortijdig te verlaten, wordt de instelling daar op afgerekend. Instellingen ervaren het als 'reusachtig ondankebaar om ondanks alle inspanningen steeds die zweep te krijgen.' Ook andere respondenten, waaronder afdelingsdirecteuren en bestuurders, signaleren die ontwikkeling. Er wordt verlangd dat de instellingen leerlingbegeleiding geven, Nederlands, Engels, rekenen. Het zijn ontwikkelingen die ook op de instellingen als positief worden ervaren, maar ze zien tegelijk de enorme druk op het curriculum die hier uit voortvloeit. 'Een lessentabel van 23 uur per week wordt zo ineens alsnog een lessentabel van 30 uren', aldus een afdelingsdirecteur.

De geschiedenis van de CAO en de eerder verworven rechten achtervolgen de instellingen ook nu nog bij het kunnen voldoen aan de normen. Sommigen rapporteren dat naleving of verhoging van de normen niet mogelijk is bij de huidige CAO en andere rechten van werknemers, vooral de ouderen. Daardoor zit er geen rek in, bijvoorbeeld als mensen langdurig ziek zijn en er vervanging moet worden georganiseerd.

1995: Invoering Wet Stoeb (Student op eigen benen)

De 850-urennorm wordt ingevoerd in de WSF (Wet studiefinanciering) om onderscheid te maken tussen voltijd (wel studiefinanciering: sf) en deeltijd (geen sf). Tot de Wet Stoeb lag de grens voor wel/geen sf bij negentien lessen per week (in termen van contacturen aan de kant van de studenten wel te verstaan). In feite werd de norm van negentien lessen vertaald in een jaarnorm (uitgaande van 40 lesweken komt dat neer op ongeveer 21 klokuren per week). Met de Wet Stoeb werd ook opgenomen dat de omvang van het voltijdonderwijs zo groot moet zijn dat het niet mogelijk is om daarnaast te werken.

De 850-urennorm was dus bedoeld als maatstaf voor voltijd versus deeltijd onderwijs opdat sf verstrekt wordt aan studerende die geen tijd hebben om inkomen te verwerven waarmee zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien, en niet als onderwijskundige maatstaf. Door de koppeling van het begrip voltijdse opleiding in de in 1996 ingevoerde WEB met deze urennorm werd de 850-urennorm tevens een parameter in de bekostiging van de instellingen (bol vs. bbl). Daarmee is de 850-urennorm tevens te plaatsen in de context van de hierboven beschreven veranderingen in de besturingsfilosofie.

1998: Regeerakkoord Kok II: 1.000 urennorm

De waargenomen extensivering van het onderwijs en de zorgen hierover bij de Inspectie van het Onderwijs leidden ertoe dat in het regeerakkoord van het kabinet Kok II is vastgelegd dat het aantal contacturen voor het voltijds beroepsonderwijs wordt geregeld naar analogie van de WVO (conform de Tweede Fase voortgezet onderwijs). Dit betekent dat de urennorm verhoogd zou moeten worden van 850 uur naar 1.000 uur. In de systematiek van de WEB werd de bepaling van de feitelijke onderwijsintensiteit (behoudens waar de 850-urennorm van toepassing is) overgelaten aan de instellingen. Met het oog op de aanhoudende terugloop van de onderwijsintensiteit (onderwijsverslag 1997 en 1999 van de onderwijsinspectie) werd later alsnog besloten tot invoering van een urennorm in de WEB. Dit was een gevolg van de mogelijke consequentie dat leerlingen de dupe zouden kunnen worden (via studiefinanciering) van het niet voldoen door de instelling aan de urennorm. Hierbij speelde een belangrijke rol de vermeende 'aantoonbare relatie tussen onderwijsintensiteit en effectiviteit van het onderwijs. Op basis van dit inzicht vond men dat eisen aan de onderwijsintensiteit deel uit moeten maken van de door de overheid te bepalen eisen van deugdelijkheid (kwaliteitseisen). De 1.000-urennorm werd derhalve uitgewerkt als een kwaliteitseis voor het (bekostigde) aanbod van de instelling'. Argumenten voor de bepaling van de norm op 1.000 uur waren:

- Eenheid van wetgeving
- Norm mag niet te laag en niet te hoog zijn. Uitgedrukt in klokuren komt de eis neer op minstens 25 klokuren onderwijsinspanning per lesweek.
- Norm komt redelijk overeen met de minimum-onderwijsintensiteit die vóór de WEB door de basislessentabellen werd bepaald (ongeveer 30 lessen van 50 minuten per lesweek).

De BVE Raad eiste meer geld ingeval de 1.000-urennorm gerealiseerd zou gaan worden (+15%). Ook was de BVE Raad het niet eens met de 1.000-urennorm gezien de aankomende CAO-onderhandelingen (o.a. inzake arbeidsduurverkortung). De werkbelasting speelde hierbij een grote rol en het is duidelijk dat het aantal lesgebonden uren niet omhoog zal gaan.

2000: *Uitgangsnottie 1.000-urennorm en overgangen 850 uur*

Deze notitie is bedoeld om met de meest betrokken partijen overleg te voeren. In de uitgangsnottie staat dat de definitie van de urennorm wordt verruimd met o.a. individuele begeleiding, studiebegeleiding, toets- en examenactiviteiten en een aantal activiteiten buiten de instelling. De wetswijziging bakent de 1.000 urennorm af met de IIVO (in instelling verzorgd onderwijs). Deze hanteert drie criteria:

- het IIVO moet door de instelling 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 eindtermen;
- de uitvoering van het IIVO moet onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de instelling plaatsvinden, ook indien de uitvoering buiten klassieke les- en praktijksituaties plaatsvindt (begeleide onderwijstijd).

De invoering van de 1.000-urennorm is volgens de notitie budgettair neutraal, omdat de definitie van het IIVO is verruimd ten opzichte van de 850-urennorm, en activiteiten omvat die ook binnen het huidige wettelijk kader redelijkerwijs van de instelling kunnen worden verwacht. De nieuwe norm is geen verandering, maar er wordt duidelijkheid verschaft.

De BVE Raad blijft bezwaren houden tegen de 1.000-urennorm. Ze vinden dat de norm niet aansluit bij een moderne onderwijspraktijk, waarbij klassikaal leren steeds meer vervangen wordt door werkvormen waarbij de leerlingen zelfstandig en in groepsverband leren. Daarbij vindt de BVE Raad de norm in strijd met de lijn van verdergaande zelfstandigheid van de bve-instellingen. Ook heeft het een negatieve werking op het versterken van het maatwerkconcept binnen de bve-sector. Als laatste geeft de BVE Raad aan dat de invoering wel degelijk extra inspanning van de instellingen vergt, waarvoor wel extra geld nodig is.

2001: *Alternatief BVE Raad: TOP-model en convenant*

De BVE Raad komt met een alternatief voorstel. De 1.600 studiebelastinguren in plaats van de 1.000 urennorm. De onderwijsontwikkeling in de bve-sector is te ver gevorderd om te kunnen werken met een norm vanuit de overheid die zich richt op contacturen. Wel is men bereid garanties te geven voor een norm van 1.600 studiebelastinguren per jaar, in de vorm van de OER en de onderwijsovereenkomst. Vervolgens volgt hierop een convenant dat op 27 juni 2001 (BVE/B/2001/22173) aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Met daarin de volgende afspraken:

1. In de WEB wordt de 850-urennorm (die thans is geregeld in de Wet op de studiefinanciering en de Wet tegemoetkoming studiekosten) als borg opgenomen.
2. Er wordt een plan van aanpak opgesteld voor het ontwikkelen van standaarden voor opleidingsprogramma's waarbij zowel de studeerbaarheid voor de student als de programmering van de instelling centraal staat.
3. Er zal daarnaast voor de langere termijn discussie en onderzoek plaatsvinden, gericht op een verdere ontwikkeling van eventuele incentives in de studiefinanciering en bekostiging voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Vervolgens wordt door de BVE Raad het TOP-model (Transparante Onderwijsprogrammering) bedacht. In het model worden drie typen onderwijsactiviteiten (instruerend, activerend en evaluerend onderwijs) gekoppeld aan bedrijfsvoeringelementen (zoals mensen en middelen). De precieze invulling van deze begrippen is een onderdeel van de verdere ontwikkeling. Uiteindelijk wordt het totaal van 1.600 studiebelastinguren per opleiding in het TOP-model geplaatst.

2002: *Wetsvoorstel onderwijsprogrammering WEB 850-urennorm*

Het wetsvoorstel is vooral bedoeld om de 850-urennorm die nu indirect, via studiefinanciering, van toepassing is op de inrichting van het onderwijs van de WEB, rechtstreeks voor de bve-instellingen zelf te laten gelden, als voorschrift voor de inrichting van het onderwijs. De instelling wordt hiermee zelf aansprakelijk als ze onvoldoende uren inroostert. De student behoudt zijn studiefinanciering.

2003: *Uitstel uitwerking TOP-model*

De BVE Raad vraagt uitstel van de implementatie van het TOP-model. Onder de Bve-bestuurders heeft nooit veel draagvlak bestaan, omdat dit veel te veel bureaucratie met zich mee zou brengen. Van dit uitstel komt uiteindelijk een stilzwijgend afstel. Het TOP-model is nooit ingevoerd en de aandacht heeft zich verplaatst naar andere beleidsvragen, zoals de invoering van het competentiegericht leren.

Leo Lenssen was indertijd als bestuurslid van de BVE Raad verdediger van het concept-convenant in de Algemene Ledenvergadering. Het heeft hem grote moeite gekost om er in zijn achterban de handen voor op elkaar te krijgen. De weerstand was groot, vanwege de bureaucratische last die het met zich mee zou brengen. Er is mee ingestemd om de bestuurlijke rust te herstellen, maar vermoedelijk hoopten de meesten dat het nooit uitgevoerd zou worden.

2006: *Brief naar alle instellingen over strenger handhaven 850-urennorm*

In het reguliere toezicht van 2005 blijkt dat niet in alle gevallen wordt voldaan aan de wettelijke norm om mbo-studenten 850 klokuren onderwijs aan te bieden. In een brief van JOB over de conclusie van dit onderzoek en over klachten van ouders en mbo-studenten, geeft JOB aan dat er een relatie lijkt te bestaan tussen het niet halen van de 850-urennorm en de invoering van het competentiegericht leren. Aansluitend wordt in 2006 het eerste grote onderzoek naar de norm uitgevoerd. Uitkomsten van verschillende onderzoeken van de onderwijsinspectie geven aanleiding om definities die voorheen in een groot aantal verschillende brieven waren opgenomen, te ordenen en toegankelijk te maken in een brief (dd. 7 september 2006: BVE/Stelsel/2006/34390) inzake de naleving van de 850-urennorm, waarin de instellingen met nadruk worden gewezen op hun verantwoordelijkheden.

Van de instellingen wordt verwacht dat zij de uren daadwerkelijk plannen, realiseren en zich er adequaat over verantwoorden. In de brief wordt op basis van afspraken tussen de inspectie en het mbo-veld, een niet-limitatieve opsomming gegeven van wat er onder de norm valt (zie kader).

In het onderzoek van 2006 is afzonderlijk gekeken naar de realisatie van de norm bij eindtermonderwijs en cgo. Daaruit is gebleken dat het cgo het niet slechter (zelfs iets beter) deed. Dat is later aanleiding geweest geen onderscheid meer te maken in het onderzoek.

Te nemen maatregelen zijn voorts:

1. de inspectie geeft grotere prioriteit aan het toezicht op de naleving van de 850-urennorm zowel in haar reguliere toezicht als door middel van extra onderzoek met de Auditdienst in het schooljaar 2006–2007;
2. verscherpte accountantscontrole: aanpassing controleprotocol voor de instellingsaccountant: voortaan niet alleen controle of geplande onderwijstijd aan de 850-urennorm voldoet op basis van de OER, maar ook controle of sprake is van realistische planning, gelet op voorzienbare uitval van onderwijsuren, op basis van planningsdocumenten.
3. sancties in geval van niet-naleving urennorm in studiejaar 2006/2007.
 - inhouding van de bekostiging omdat in strijd met de bekostigingsvoorwaarden is gehandeld;
 - terugvorderen van onrechtmatig verkregen (voltijd) bekostiging;
 - intrekken van licenties van opleidingen;
 - de sanctiemaatregelen op grond van de WSF 2000 en de WTOS.

Invulling 850-urennorm op basis van de gemaakte afspraken in 2006:

Onderwijsactiviteiten die, mits ze voldoen aan bovengenoemde criteria, voor het voldoen aan de urennorm meegerekend kunnen worden, zijn bijvoorbeeld:

- ingeroosterde lessen;
- beroepspraktijkvorming (inclusief stage);
- activiteiten na 18.00 uur;
- activiteiten in een Open Leercentrum (OLC) of mediatheek;
- binnen- en buitenschoolse praktijk simulatie;
- individuele begeleiding;
- studiebegeleiding;
- toets- en examenactiviteiten;
- voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA), voor zover deze zijn opgenomen in het onderwijsprogramma van een opleidingstraject (bijv. een traject voor ongediplomeerde instromers) en de studenten 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 studenten 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.

2007: Klachten van studenten

LAKS, JOB en LSVb luiden de noodklok. Er zijn veel klachten van studenten over 'het nieuwe leren'. Deze klachten worden serieus genomen en geanalyseerd door de onderwijsinspectie. Een reactie hierop vormen de '10 punten voor goed MBO'. Gegarandeerde lesuren zijn als één van de tien punten opgenomen in dit pamflet. Het onderzoek 'meer onderwijstijd in het MBO' door de onderwijsinspectie in januari 2007 wijst uit dat vijf van de vijfentwintig opleidingen (20%) in enig leerjaar te weinig uren geprogrammeerd bleek te hebben. Na herstel blijft daar nog één opleiding van over. In de zomer van 2007 is een onderzoek uitgevoerd waarin 24 procent onvoldoende lesuren realiseerde.

2008: Inwerkingtreding gewijzigde WEB

In 2008 is de 850-urennorm vanuit WSF 2000 en WTOS overgebracht naar de WEB. Door de urennorm rechtstreeks, dus niet indirect, te richten op de instellingen, wordt benadrukt dat de instelling verantwoordelijk is voor het aanbieden van een kwalitatief en kwantitatief voldoende onderwijsprogramma. Niet-naleving van de eisen aan een voltijdse beroepsopleiding zal leiden tot sancties voor de instelling in het kader van de WEB. Op grond van de WEB kan een bekostigingssanctie worden opgelegd bij niet-naleving van de bekostigingsvoorwaarden en bovendien moet – vanwege het in het geding zijn van de rechtmatigheid van de bekostiging – de overtreding van de urennorm – uiteindelijk – leiden tot een ontneming van de rechten van een opleiding (het intrekken van een licentie). De criteria uit de eerder genoemde septemberbrief uit 2006 zijn overgenomen in de wettekst van de WEB, bovendien is een gedeelte van de brief vervat in de toelichting.

Tussenbeschouwing

De discussie lijkt in de afgelopen jaren vooral gegaan te zijn over technische normen, gelet op het voorafgaande. Toch is het van belang om ons bij de bovenstaande discussie goed te blijven realiseren waar het uiteindelijk om moet gaan: namelijk een norm vanuit de samenleving en de politiek over wat we nu precies willen met het mbo en wat we daar voor over hebben. Wanneer zijn we tevreden? Is 850 uur inderdaad 'voldoende' om hoogwaardig beroepsonderwijs aan de doelgroep waar te kunnen maken? Het onderstaande citaat van voormalig Inspecteur-Generaal Mertens lijkt een goede illustratie van de kern van de zaak.

Nog even terug naar het bve-voorbeeld. De CAO-afspraken illustreert de magie van getallen. Wanneer we dus redeneren vanuit verschillende tijdsdimensies dan zou de 850 uur, als we die afspraak al opportuun vinden, voor de werknemers helemaal niets te maken moeten hebben met het programma voor de leerlingen. Maar al snel ontwikkelde zich de praktijk dat de programma's in het beroepsonderwijs ras verminderd werden van de oorspronkelijke 1.100 – 1.200 uur naar minder dan 850! De norm werd weer wat opgekrikt doordat in de Wet op de studiefinanciering bepaald werd dat een voltijdsprogramma in het beroepsonderwijs (let wel: alleen in het beroepsonderwijs) 850 uur onderwijs moest aanbieden. De Wet op de studiefinanciering ging aldus een bodem leggen – veel te laag! – in de onderwijsprogramma's van het beroepsonderwijs. De wereld op zijn kop! In mijn ambtelijke loopbaan heb ik zelden of nooit in de politiek voor 'iets gelobbyd'. Voor dit onderwerp heb ik dat wel gedaan. In het regeerakkoord van 1998 (Tweede Paarse kabinet) is op mijn aandringen opgenomen dat in het beroepsonderwijs gestreefd wordt naar onderwijsprogramma's die minstens 1.000 uur omvatten. Na twee jaar vergeefs pogen dit te implementeren gaf de Minister – toen Loek Hermans – het op. De bezwaren waren zo talrijk en de wereld zo gedifferentieerd dat zo'n eenduidige norm niet passend gevonden werd. De ironie wil dat de 850 uur nu wel gehandhaafd wordt. Kennelijk is het dus wel mogelijk te definiëren wat 'een uur' is en wat niet. Maar de 850 uur is te laag. Zeker die categorie kinderen heeft recht op meer onderwijs, op volwaardige dagvullende programma's. Maar de politiek heeft het 'niet uitvoeren' van het regeerakkoord op dit punt volledig geaccepteerd. Ik kan me er geen verhit debat over herinneren. (Ferdinand Mertens, 2008. Inspecteur Generaal van het Onderwijs, Nijmegen, HAN, p. 41-42.)

2.3 Gewijzigde WEB

De hieronder weergegeven wetgeving in de WEB is (Stb. 2008, nr. 140) gewijzigd. De wetgeving is in werking getreden op 30 april 2008. 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 student 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*):

1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de opleidingen zodanig zijn ingericht dat de studenten de eindtermen binnen de vastgestelde studieduur kunnen bereiken.
2. Beroepsopleidingen zijn voltijds of deeltijds dan wel zowel voltijds als deeltijds ingericht.
3. Voltijdse beroepsopleidingen zijn opleidingen in de beroepsopleidende leerweg waarvan elk volledig studiejaar een studielast van 1.600 uren of meer heeft, en waarvoor het bevoegd gezag voor de student 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.
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 student wordt deelgenomen onder verantwoordelijkheid en toezicht van het bevoegd gezag.
5. Beroepsopleidingen die niet zijn ingericht volgens het derde lid, zijn deeltijdse beroepsopleidingen.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2009), p. 23.

2.4 Resultaten handhaving en sancties

De Inspectie van het Onderwijs controleerde bij mbo-opleidingen die voor het periodieke kwaliteitsonderzoek geselecteerd waren of zij voldeden aan de 850-urennorm uit de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000). Na 2001 was een duidelijke verbetering zichtbaar. In het studiejaar 2003/2004 was bij tien procent van de organieke eenheden van de onderzochte bekostigde bve-instellingen geconstateerd dat één of meer opleidingen niet aan de norm voldeden. In het studiejaar 2004/2005 was dat (geheel tegen de dalende tendens in) 13 procent.

Alle instellingen die niet aan de norm voldeden, hebben overigens (binnen de door de inspectie gestelde termijn) maatregelen getroffen waardoor de opleidingen alsnog voldeden aan de 850-urennorm. De interne Auditdienst van dit departement kon op basis van deze laatste gegevens geen goedkeurende verklaring geven aan het departement. De MBO Raad is in maart 2006 schriftelijk geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek over studiejaar 2004/2005. In de brief is vanuit het departement zorg over de situatie uitgesproken en de MBO Raad is verzocht stappen te ondernemen om mbo-instellingen op hun verantwoordelijkheid te wijzen. De MBO Raad heeft dit verzoek met een brief onder de aandacht gebracht bij de instellingen. In de brief van 11 april 2006 is aangekondigd dat de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst opdracht hebben gekregen om in mei/juni 2006 een onderzoek uit te voeren naar de naleving van de 850-urennorm in het studiejaar 2005/2006. Het feit dat de 850-urennorm niet door alle instellingen wordt nageleefd (althans, voordat instellingen daarop zijn gewezen na onderzoek van de inspectie) en de constatering dat het in toenemende mate voorkomt, waren aanleiding om op zeer korte termijn de handhaving te versterken.

Hierbij moeten we in ogenschouw nemen dat de steekproef en de methodiek van de onderwijstijdonderzoeken van 1999, 2004 en 2007/2008 (namelijk voortkomend uit het regulier toezicht) afwijken van de andere OT-onderzoeken (met een representatieve steekproef en op basis van verscherpt toezicht). Hierdoor zijn de uitkomsten van alle onderzoeksjaren niet goed vergelijkbaar. Bovendien was in de beginjaren de werkwijze ook minder uitgewerkt. In 2006 is het met de betrokkenen een protocol opgesteld dat naar tevredenheid functioneert (volgens de evaluatie).

1999:	24% voldoet niet
2001:	25% voldoet niet
2004:	2005 13% voldoet niet (dit leidde tot een kamerdebat en de aantekening van de Auditdienst van ernstige tekortkoming)
2005/2006:	Steekproef 28% voldoet niet (naar aanleiding hiervan is de uitgewerkte normering in de brief van 7 september 2006 onder de aandacht van de instellingsbesturen gebracht); 10% programmeert onvoldoende.
2006/2007:	Steekproef 24% voldoet niet (8% na herstel); 10% heeft onvoldoende geprogrammeerd.
2007/2008:	Regulier onderzoek 9% voldoet niet (4% na herstel)
2008/2009:	Steekproef 17% voldoet niet (9% na herstel); 10% programmeert onvoldoende.

In de brief aan de Tweede Kamer heeft Staatssecretaris Van Bijsterveldt aangekondigd het verscherpte toezicht op de naleving van de 850-urennorm voort te zetten. Dat 10 procent van de opleidingen onvoldoende uren programmeert, heeft geleid tot de constatering van de Algemene Rekenkamer van onrechtmatige betaling in het rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW.

Uit de toezichtdata van de inspectie blijkt dat van alle onderzochte instellingen (72²) er zeven waren die zowel in 2007 als 2009 één of meer opleidingen onvoldoende hadden. Dat wil zeggen dat tien procent van de instellingen met één of meer opleidingen herhaaldelijk de norm niet heeft gerealiseerd. Bij 21 instellingen (39%) is of in 2007 of in 2009 één of meer opleidingen als onvoldoende aangemerkt. Bij 39 instellingen (54%) was in beide jaren geen enkele opleiding onvoldoende. Het is overigens niet zo dat bepaalde opleidingen uitzonderlijk vaak voorkomen.

Het niet-naleven van de norm kan leiden tot een aantal sancties. Genoemd worden:

- terugvorderen van onrechtmatig verkregen bekostiging bij het ten onrechte meetellen van
- studenten als voltijdstudent;
- inhouding van bekostiging omdat de instelling in strijd met de bekostigingsvoorwaarden heeft gehandeld;
- geheel of gedeeltelijk opschorten van de bekostiging;

2 Vijf van de 72 betrof alleen deeltijd BBL-opleidingen.

- 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).

Tot nu toe zijn naar aanleiding van het themaonderzoek 2006-2007 tien opleidingen gesanctioneerd, waarbij drie opleidingen (drie instellingen) een zogenaamde 'na rato' sanctie hebben gekregen voor het jaar 2007 en bij zeven opleidingen (zeven instellingen) de gehele bekostiging in mindering is gebracht op de rijksbijdrage 2008 voor de studenten waarvoor te weinig onderwijstijd was geprogrammeerd.

In het reguliere onderzoek 2006-2007 is vervolgens nog bij vier opleidingen (twee instellingen) de gehele bekostiging voor de betreffende studenten in mindering gebracht op de rijksbijdrage 2008.

Naar aanleiding van het reguliere onderzoek 2007-2008 is bij drie opleidingen (één instelling) een naar rato sanctie opgelegd voor het jaar 2008.

Naar aanleiding van het themaonderzoek 2008-2009 is bij twee opleidingen (twee instellingen) een naar rato sanctie opgelegd voor het jaar 2009 en bij zes opleidingen (zes instellingen) is de bekostiging voor de betreffende studenten in mindering gebracht op de rijksbijdrage 2010.

Naar aanleiding van het reguliere onderzoek 2008-2009 is vervolgens bij één opleiding (één instelling) de bekostiging voor de betreffende studenten in mindering gebracht op de rijksbijdrage 2010.

2.5 Samenvatting

In het voorafgaande hebben we gezien dat de geschiedenis van de beleidsontwikkeling rondom de 850 uur en de hiermee verbonden beleidsdoelstellingen niet los te zien is van de wijzigingen in de besturingsfilosofie van het mbo, zoals die zich sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft ontwikkeld. Aan een dergelijke norm ontstond behoefte na de totstandkoming van de ROC's en de versterking van beleidsvoerend vermogen van deze instellingen. Deskundigen zijn het erover eens dat deze wijzigingen gepaard zijn gegaan met een extensivering van het onderwijs. De 850-urennorm is aanvankelijk tot stand gekomen als een scherpere norm dan '19 uur per week' voor de bepaling of studenten in het mbo in aanmerking konden komen voor studiefinanciering als voltijds student. En vormde vanuit die invalshoek een onderdeel van de WSF. Vervolgens werd de norm ook gehanteerd voor de vaststelling of er sprake kon zijn van bekostiging als voltijdse opleiding (bol) ter onderscheiding van de norm voor bbl. Met het voornemen in het regeerakkoord 1998 om de norm op te hogen naar 1.000 uur is de verschuiving ingezet naar (a) de meer onderwijskundige doelstelling om een programma te waarborgen met voldoende kwantitatief en kwalitatief begeleide leertijd en (b) de verantwoordelijkheid van de instelling hiervoor. Dit laatste vormde ook het motief voor de overheveling van de norm van de WSF naar de WEB.

Zeker in de laatste jaren is – mede door de verbinding met andere discussies over het mbo, waaronder de invoering van het competentiegericht leren – de nadruk steeds meer komen te liggen op die onderwijskundige kant en de verantwoording van de instelling hierover, terwijl de norm daar aanvankelijk niet voor was ingericht. Tegelijkertijd heeft de handhaving van de norm steeds meer nadruk gekregen toen bleek dat de minimale 850 klokuren bij een aantal opleidingen onvoldoende werd geprogrammeerd en gerealiseerd.

3 Resultaten

3.1 Inleiding

Alle thema's zijn aan bod gekomen in de gesprekken en (deels) ook in het studentenonderzoek. In dit hoofdstuk geven we een geïntegreerd overzicht van alle resultaten en zijn ook de bevindingen uit het hiervoor beschreven bonnenonderzoek verwerkt. Achtereenvolgens gaan we in op ervaring met de 850-urennorm, definitie van de norm, hoogte van de norm, kwantiteit versus kwaliteit, positieve en negatieve effecten, robuustheid van de norm (modernisering van het onderwijs), beroepspraktijkvorming, de urennorm in relatie tot bekostiging, handhaving en alternatieven.

3.2 Ervaring met de 850-urennorm

Bevindingen

In de gesprekken is allereerst gevraagd naar de ervaring met de 850-urennorm. Respondenten relateerden dit vooral aan klachten en bad practices. Dit werd door diverse partijen genuanceerd. In het mbo speelt beeldvorming een grote rol volgens de bestuurders en was de onvrede bij studenten veel minder groot dan de media doen geloven. Bovendien hadden de klachten die bij JOB binnenkwamen niet zozeer betrekking op de hoeveelheid onderwijstijd, maar op lesuitval, tussenuren, de onderwijshoud, te veel projecturen en het feit dat er geen docent aanwezig was, hoewel dit wel was ingeroosterd.

Uit diverse gesprekken komt de behoefte naar voren om deze negatieve beeldvorming ten positieve te keren. Aanknopingspunten zijn onder andere het naar buiten brengen van feiten die niet consistent zijn met negatieve beelden, successen te laten zien, transparant zijn over wat er wel goed gaat.

Uit gesprekken met instellingen, deskundigen, bestuurders en toezichthouders kwam overduidelijk naar voren dat er sprake is van grote verschillen tussen onderwijsinstellingen en tussen opleidingen ('Negatieve berichtgeving over een paar slechte opleidingen straalt uit naar de hele mbo-sector'). Dat is ook wat de inspectie constateert. Tegenover schrijnende gevallen die keer op keer de zaken niet op orde hebben en waar soms wantoestanden heersen, staan ook veel scholen die het goed doen. Besturen zijn niet altijd goed op de hoogte van wat zich afspeelt op de werkvloer. Docenten klagen soms over te veel flexibilisering en te veel tussentijdse bijstelling. Mogelijk heeft dit te maken met zwabberend beleid binnen een opleiding of instelling of een gebrekkige bedrijfsvoering met negatieve gevolgen voor programmering, roostering, lesuitval en de communicatie hierover. Een gedegen analyse van factoren die bijdragen aan succes en falen is aanbevelenswaardig.

Aan de studenten is gevraagd om een typische week op school te beschrijven, een week waarin geen stage wordt gelopen. De volgende categorieën zijn voorgelegd:

Begeleid

- Klassikale les van docent
- Werken in groepen onder begeleiding van docent
- Zelfstandig werken op school onder begeleiding van docent
- Stagevoorbereiding op school door docent
- Studiebegeleiding door docent (mentor/coach-)
- Studiekeuzebegeleiding of beroepskeuzebegeleiding door docent
- Examens/toetsen (docent aanwezig)
- Andere activiteiten met docent

Niet-begeleid

- Werken in groepen op school zonder docent
- Zelfstandig werken op school zonder docent
- Anders

Gemiddeld krijgen mbo-studenten op school 21 klokuren begeleid onderwijs, zes klokuren niet-begeleid onderwijs en vijf klokuren overige activiteiten (sporten, internetten, rondhangen, pauzes, lesuitval, reizen etc.). In de lagere jaren wordt gemiddeld per week meer begeleid onderwijs gegeven dan in de hogere jaren.

Tabel 2 toont een reconstructie van de onderwijstijd zoals deze is aangegeven door studenten. De weergegeven cijfers zijn schattingen van de werkelijkheid naar het oordeel van studenten. De analyses zijn verricht op basis van een representatief panelonderzoek onder bol-studenten (zie ook de bijlage bij dit rapport). Volgens studenten die stage liepen, deden zij dit ruim 20 weken in het afgelopen schooljaar (inclusief de nog te lopen stage). Dit houdt in dat er iets minder dan 20 weken reguliere schooltijd resteren. Voor de berekening is de begeleide onderwijstijd vermenigvuldigd met 20 en de stagetijd met 20. Volgens deze reconstructie bedraagt de totale onderwijstijd van de totale groep ongeveer 1.016 uur per jaar. We komen hiermee op 30 procent bpv gerelateerd aan het totaal van 1.600 sbu.

De hier getoonde gegevens komt voor het totaal redelijk overeen met het onderzoek 'Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten'. Uit dit onderzoek komt een totale begeleide onderwijstijd naar voren bij de bol-opleidingen van 1.032 uur: 533 uur onderwijstijd en 499 uur bpv). In het onderzoek 'Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten' komt men op 29 procent bpv van de studieduur.

Tabel 2: Begeleide onderwijstijd en bpv per jaar

	Panel	ITS-onderzoek
Begeleide onderwijstijd reguliere onderwijsweken (uren per week)	20	
Terugkomdagen tijdens stage (uren per week)	7	
Totaal schoolweken per jaar (40- aantal weken bpv)	20	
Totaal terugkomdagen (uren per jaar)	145	
<i>Totaal begeleide onderwijstijd (incl. terugkomdagen)</i>	<i>534</i>	<i>533</i>
Bpv uren per week	24	
Aantal weken bpv	20	
<i>Totaal bpv per jaar</i>	<i>482</i>	<i>499</i>
Totaal onderwijsperiode en bpv per jaar	1.016	1.032
Totaal bpv o.b.v. 1.600 studiebelastinguren	30%	29%(*)
Totale bpv-component t.o.v. begeleide onderwijstijd	47%	48%

Bron: panelonderzoek onder MBO-studenten. Onderwijstijd is berekend o.b.v. de antwoorden van 2.921 studenten, terugkomdagen o.b.v. 895 studenten; stage op basis van 980 studenten. Door middel van een correctie zijn extreme waarden verwijderd. Bpv-tijd is exclusief terugkomdagen op school; deze zijn opgenomen in de begeleide onderwijstijd. Studenten die aangeven geen stage te lopen zijn in deze berekening buiten beschouwing gelaten. De terugkomdagen zijn gecorrigeerd voor de verhouding begeleid en niet-begeleid op basis van de verhouding begeleide en niet-begeleide onderwijstijd. De cijfers onder het kopje 'ITS-onderzoek' zijn overgenomen uit het rapport 'Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten'. Omdat de ruwe data niet beschikbaar waren, is voor de berekening van de uren een ongewogen gemiddelde berekend over alle studiejaren heen. Het aandeel bpv van 29%(*) is overgenomen uit het rapport en dus niet berekend op basis van de hier getoonde cijfers.

De inspectie heeft 50 procent bpv waargenomen in het onderzoek over het schooljaar 2008/2009. Het betreft hier echter geen gemiddelde op basis van de totale studieduur, maar een percentage gerelateerd aan de 850 uren (50% van de begeleide en gerealiseerde onderwijstijd gerekend over alle leerjaren en alle niveaus (p. 17 Onderwijstijd BVE 2009). In bovenstaande tabel is de verhouding bpv ten opzichte van de totale begeleide onderwijstijd berekend. De resultaten liggen in de lijn van datgene dat de inspectie vaststelde: 47 procent (panel) en 48 procent (ITS-onderzoek).

Contacten tussen docent en student verlopen deels via een virtuele leeromgeving. Gemiddeld maakt 59 procent van de mbo-studenten gebruik van een elektronische leeromgeving. De verschillen lopen daarbij uiteen van 65 procent in het eerste leerjaar tot 47 procent in het vierde. Gemiddeld wordt in het eerste leerjaar bijna vijf uur op school onder begeleiding van een docent gewerkt in een virtuele leeromgeving, in het vierde jaar gebeurt dat zo'n 2,5 uur per week. Afgezet tegen het totaal aantal uren begeleid onderwijs, is dit zo'n 20 procent.

Studenten zijn daarnaast tamelijk tevreden over de tijd die ze op school moeten zijn: meer dan de helft beoordeelt de onderwijstijd als precies goed. Zo'n 31 procent vindt dat ze te veel naar school moeten, bijna 16 procent vindt de onderwijstijd juist te weinig. Naar leerjaar uitgesplitst zijn ouderejaarsstudenten meer tevreden over de onderwijstijd dan de jongerejaars. Dit heeft niet zozeer te maken met de norm als zodanig, maar veeleer met de invulling van de uren door de opleiding. Tevredenheid over de onderwijstijd hangt ook samen met het aantal uren dat studenten les van een docent krijgen: te veel onderwijstijd (23 uur per week les), precies genoeg onderwijstijd (21 uur per week les) en te weinig onderwijstijd (16 uur per week les). In totaal 45 procent van de mbo-studenten vindt het goed tot zeer goed dat de 850-urennorm er is. Ruim een derde (36%) heeft geen uitgesproken mening daarover. Een minderheid noemt de urennorm slecht tot zeer slecht (19%).

Aan studenten die de onderwijstijd te *veel* vinden (31%) is om toelichting gevraagd. Zij zijn van mening dat de invulling van de uren te wensen overlaat. Niet het aantal, maar het oordeel over de kwaliteit is hier doorslaggevend. Er wordt vaak genoemd dat de studenten weinig leren op school, dat de docenten veel afwezig zijn of vragen niet willen beantwoorden. Enkele studenten plaatsen vraagtekens bij klassikaal onderwijs, doordat het niveauverschil in de klas erg groot is. Een grote groep geeft aan dat op school de meeste tijd ingedeeld wordt voor zelfstandig werken, iets waarvan de studenten menen dat ze dit ook thuis kunnen doen (waar ze zich naar eigen zeggen beter kunnen concentreren). Ook wordt genoemd dat er te veel tussenuren en pauzes zijn. Sommige studenten geven aan dat ze zich slecht kunnen concentreren wanneer ze lange dagen naar school moeten, dat deze dagen erg vermoeiend zijn. Studenten geven soms aan dat ze de hele dag weg zijn, waardoor ze weinig tijd over hebben voor betaald werk, hobby's of vrienden. Een enkeling geeft aan dat door problemen met de onderwijsinspectie de 850-urennorm streng gehandhaafd wordt en dat hierdoor de onderwijstijd ingevuld is met nutteloze uren. De meeste studenten vinden 60 procent stage te veel en de verhouding stage/school soms onevenwichtig.

Studenten die te *weinig* uren op school hebben (16%), leggen de oorzaak eveneens bij de kwalitatieve invulling van de uren. Ze spreken over te weinig les en te veel zelfstandig werken. Veel studenten geven aan dat er te veel uren uitvallen, en dat studenten vaak eerder mogen vertrekken van docenten. Het algemene beeld dat de studenten schetsen is dat ze te weinig leren op school en daarom vinden dat er te weinig echte schooluren zijn. Sommigen geven aan dat ze leergierig zijn en het jammer vinden dat hier weinig gebruik van wordt gemaakt. Ook vinden sommige respondenten dat het studiegeld te hoog is in vergelijking met het aantal uren dat er les gegeven wordt.

Aan studenten die *negatief* zijn over de urennorm (19%) is eveneens om toelichting gevraagd. Uit een kwalitatieve analyse van de antwoorden komt naar voren dat men van mening is dat de norm in de hand werkt dat mbo-instellingen veel lege uren creëren. De respondenten spreken over 'nuttelose opvuluren', en een deel van hen geeft aan dat het onderwijs door de norm vooral om kwantiteit in plaats van kwaliteit is gaan draaien. Dit zou demotiverend werken en ervoor zorgen dat studenten veel spijbelen. Ook geeft een deel van deze studenten aan dat de norm van tot 60 procent voor stage te hoog ligt en dat de urennorm nu vaak gehaald wordt door extra 'overbodige' stages in te stellen. Ook hier staat de kwalitatieve invulling van de uren centraal, niet het aantal uren. Een urennorm is prima als deze uren ook kwalitatief goed ingevuld worden.

Samenvatting

Uit het studentenonderzoek blijkt niet dat er over-all grote problemen zijn met de hoeveelheid begeleide onderwijstijd. Het aantal uren begeleide onderwijstijd en stage dat studenten aangeven, komt redelijk overeen met de resultaten uit andere onderzoeken en bevindingen van de inspectie: ruim boven de norm van 850. Ook andere partijen (docenten, directies, bestuurders) geven aan dat zaken redelijk goed op orde zijn. Men is redelijk tevreden. Desalniettemin zijn er signalen uit onderzoeken van de inspectie en uit toelichtingen van studenten die duiden op zwakke punten bij sommige opleidingen of instellingen. Daar waar studenten klagen, gaat het over het algemeen over de kwalitatieve invulling van de uren, niet over het aantal uren. Problemen op het gebied van programmering, roostering, lesuitval en de communicatie hierover duiden op omissies in de bedrijfsvoering die op sommige instellingen aandacht behoeven. Een gedegen analyse van factoren die bijdragen aan succes en falen is aanbevelenswaardig.

3.3 Definitie van de norm

Bevindingen

Een van de onderwerpen die in de gesprekken aan de orde kwamen, was de definitie van de 850-urennorm: is de norm helder, werkbaar en is duidelijk wat wel en niet mag worden meegerekend? Voor de meeste geïnterviewden was de norm helder, de definities zijn duidelijk. 'Over de definities van onderwijstijd is uitgebreid overleg gevoerd met de MBO Raad en het veld: wat valt onder de norm en hoe gaan we daar mee om (vastgelegd in brief 7-9-2006 en in Wet 1-8-2008 met terugwerkende kracht). Daar is geen discussie over. Discussie is er alleen bij instellingen die zwaar onvoldoende scores, zij vechten het aan', aldus de inspectie. Over de definitie van de norm is gesproken met bestuurders, directeuren, inspectie en Colo.

In de brief van 7 september 2006 (BVE/Stelsel/2006/34390) is duidelijk gecommuniceerd over de achtergrond van de norm, de verantwoordelijkheid van de instelling en de criteria voor het meetellen van uren voor onderwijsactiviteiten. Toch bleek tijdens gesprekken met bestuurders en directeuren dat er sprake is van onduidelijkheden of opmerkingen.

Een aantal directies constateert een probleem als het gaat om spontane of ad hoc activiteiten, die niet a priori zijn ingepland. Hier valt te denken aan sociale en culturele (min of meer ad hoc-) activiteiten genoemd, die men nu niet onderneemt, omdat ze niet meetellen voor de norm en waarvan men weliswaar overtuigd is dat ze een meerwaarde hebben voor studenten: bijvoorbeeld het bezoeken van verkiezingsdebatten, culturele activiteiten en sportactiviteiten. Een docent merkt hierover op: 'We moeten weer meer kijken naar wat goed is voor de student in plaats van hoe voldoe ik aan de eis van de inspectie.' De inspectie merkt hierover op: 'Het bezoeken van verkiezingsdebatten, culturele activiteiten en sportactiviteiten vallen echter gewoon onder het IIVO.' In de brief van 7 september worden dit soort activiteiten wel genoemd, met verwijzing naar de geldende hoofdcriteria:

- 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).
- 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.
- De onderwijsactiviteiten worden onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de instelling uitgevoerd. De uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van onderwijspersoneel dat op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast.

Daarnaast is er verbazing dan wel onduidelijkheid over activiteiten die niet meetellen als onderwijsactiviteit voor de 850-urennorm. Genoemd worden bpv-simulaties, uren die niet door alle studenten gevolgd worden, remedial teaching en keuzevakken.

Diverse personen maakten opmerkingen over de bevoegdheden van docenten. Men vindt de regelgeving daaromtrent onduidelijk en te ingewikkeld. Een van de directeuren merkt hierover op: 'Het is voor ons echt een doorn in het oog dat alleen de uren meetellen die gegeven worden door een bevoegd docent, terwijl iemand uit de praktijk vaak net zo goed of beter onderwijs geeft. Scholen worden op deze manier onnodig op kosten gejaagd, omdat er schaduwdocenten ingezet worden als oplossing. Deze schaduwdocent is een bevoegd docent op loopafstand.' Volgens de inspectie is de bevoegdheid een aspect dat niet zwaar meeweegt in de handhaving: 'Tot nu toe heeft de inspectie zelfs de (onbevoegde) docenten gewoon meegeteld, de wet is daar nog onduidelijk over. Maar eigenlijk vinden we dat de wet aangescherpt moet worden.' Een directeur geeft aan dat er altijd discussie met de inspectie is over wat wel en niet meetelt (inspectie: 'Als instellingen goed kunnen uitleggen hoe ze de begeleiding hebben ingericht, dan willen wij het wel meetellen').

Ook vraagt men zich af waarom er geen onderscheid is tussen leertijd op de stage en lessen in rekenen en taal en is het onduidelijk of het bij de 850-urennorm gaat om wat de school aanbiedt of om wat de student ontvangt ('De onderbouwing is niet heel expliciet en mag meer in overleg worden vastgesteld'). Vanuit het afnemend veld zijn er geluiden over het al dan niet meetellen van de bpv in de norm: ('De onderwijstijd op de werkvloer valt buiten de inspanning van school. De bpv hoort voor een groot deel niet thuis in de norm. Uiteraard kan wel de stagebegeleiding vanuit school meetellen').

Verder heeft men suggesties om de definitie wat wel en niet onder de 850-urennorm valt nog eens kritisch te bekijken, zeker in het licht van de noodzaak tot flexibilisering van het onderwijs. Volgens een aantal personen is deze flexibilisering met de huidige norm niet altijd goed te realiseren. Ten slotte de inspectie: 'We controleren over het algemeen vrij soepel, opleidingen die onvoldoende zijn, zijn ook echt onvoldoende.'

Samenvatting

Uit bovenstaande kunnen we concluderen dat er sprake is van onvoldoende voorlichting met als gevolg een zekere krampachtigheid van omgaan met de norm. Het is de vraag of de brief van 7 september 2006 de docenten zelf binnen de school uiteindelijk bereikt heeft. In de brief zijn duidelijke criteria voor begeleidde onderwijstijd. Uren die niet door alle leerlingen bezocht worden, tellen wel degelijk mee maar alleen voor die leerlingen die het betreft ('Maar de onderwijsuren van de categorie onderwijsactiviteiten die niet voor alle studenten worden uitgevoerd die in het opleidingstraject zijn ingeschreven (zoals bijvoorbeeld individuele begeleiding, inloop mentor- en begeleidinguren) tellen naar rato mee. Naar rato wil zeggen naar de mate waarin ingeschreven studenten hier daadwerkelijk aan deelnemen. Dat laat onverlet dat voor alle studenten het onderwijsprogramma ten minste 850 onderwijsuren moet bestrijken. Het totale programma moet zo zijn dat uiteindelijk alle leerlingen aan de norm voldoen', aldus de brief van 7 september). Uit sommige gesprekken blijkt dat de minimum norm van 850 uur onterecht wordt opgevat als een maximumnorm. Echter, uitgaande van de 1.600 uur in de WEB, geeft de norm docenten alle ruimte om overige activiteiten te ondernemen. Kennelijk is de communicatie richting de docenten vanuit diverse gremia (instellingsbestuur, MBO Raad) niet overal helder geweest. In elk geval is het een taak van de koepelorganisaties of het instellingsmanagement om dit manco in de bedrijfsvoering te herstellen.

3.4 De hoogte van de norm en de relatie met de bekostiging

Met het opnemen van de norm in de wet is deze een bekostigingsnorm geworden en is de instelling verantwoordelijk voor de naleving en de bewijslast hieromtrent. 'Die verantwoordelijkheid betreft dus de programmering en de realisatie, hetgeen impliceert registratie, interne bewaking, eventuele herstel/inhaalacties en de verantwoording van onderwijsuren. Hierbij gaat het om de vraag of de instelling een voldoende inspanning levert om de bekostiging te rechtvaardigen, dan wel de vraag of de bekostiging (in combinatie met alle overige randvoorwaarden) wel toereikend is om de van de instellingen gevraagde prestatie ook te kunnen leveren.

Uit de vorige paragraaf kwam onder andere naar voren dat de minimum norm van 850 uur door betrokkenen soms wordt opgevat als een maximumnorm en dat dit leidt tot enige krampachtigheid in de invulling van de norm. Toch staat de hoogte van de norm en het sanctiebeleid in relatie tot deze minimumnorm in principe niet ter discussie, zo blijkt uit de gesprekken.

De meeste respondenten geven aan de norm goed werkbaar te vinden. Zij zien niets in een verhoging en evenmin in een verlaging al dan niet met een beperkter definitie van wat eronder valt. Een verhoging zonder een aanpassing van de bekostiging wordt door veel respondenten – enkelen uitgezonderd – niet als reëel gezien. De druk op de bekostiging wordt door sommigen ook nu al als hoog ervaren, omdat ook andere veranderingen een aanslag hebben gedaan op het beschikbare budget. In dat kader worden genoemd: de afschaffing van het participatiefonds, het eigen risico van het wachtgeld en de BAPO-regeling. En dan nog resteert het vraagstuk van tekorten aan gekwalificeerd personeel: verhoging van de norm betekent een behoefte aan extra personeel, terwijl er al tekorten aan goede docenten zijn. Het niet-bekostigd onderwijs toont zich eveneens tevreden over de norm. Het niet-bekostigd onderwijs had onder het regime van de Wet op de erkende onderwijsinstellingen (WEO), dus vóór de invoering van de WEB, een norm van twintig uur. Ze ervaren de 850 uur als een norm 'die klopt'.

Naarmate de norm wordt verhoogd, is men van mening dat de flexibiliteit van criteria belangrijker wordt. Ook wijzen sommigen op consequenties voor de studenten. Wanneer de norm wordt verhoogd zijn de studenten ook niet blij, zo stelt een directeur: 'Ze werken meestal nog om hun eigen schoolkosten te kunnen betalen. Wanneer de norm wordt verhoogd, breng je ook de student in de problemen.' Of dat argument valide en rechtmatig is in een systeem dat ervan uit moet gaan dat er 1.600 uur leertijd voor de student gerealiseerd moet worden, is twijfelachtig. De sf-norm in de wet Stoeb die in 1995 werd ingevoerd stelde immers de hoogte van de norm ondermeer op 850 zodat het voor studenten onmogelijk was om daarnaast te werken.

Het ophogen van de norm zonder bekostigingsconsequenties en een bijbehorend programmatisch verhaal wordt in elk geval niet als zinvol ervaren. Dat er in het huidige systeem zaken niet goed gaan, lijkt vooral met dat programmatische verhaal te maken te hebben. Studenten en ouders maken soms melding dat studenten te weinig te doen hebben. Een ouder: 'In een normale week zou mijn dochter ongeveer 35 uur op school zijn. Ze halen nog niet eens de helft door ziekte en vervangers zijn er niet. Dat is ook geen goed signaal.'

Een meer fundamenteel antwoord op de vraag of de 850-urennorm in verhouding staat tot de ontvangen bekostiging vergt een veel uitvoeriger bedrijfseconomisch onderzoek naar de kostenfunctie van de instellingen in relatie tot de geleverde prestaties, zowel qua omvang als qua inhoud van de onderwijsprestatie. Maar zelfs de resultaten van dergelijk onderzoek zijn zelden eenduidig interpreteerbaar en mede afhankelijk van de interpretatie die men geeft aan de invulling van de wettelijke taak. We kunnen in het kader van deze evaluatie alleen indicaties geven over deze vraag op grond van het beschikbare kwalitatieve datamateriaal. Volgens MBO2010 ligt er tussen de lumpsum en de verminderde onderwijsintensiteit niet direct een relatie, maar heeft het ook veel te maken met de productbepaalde beleidsfilosofie. Zij adviseren scholen om te zorgen voor een goed standaard eindproduct en het maatwerk en de flexibilisering op serviceniveau te laten zitten. Een deskundige merkt op: 'Met het huidige bekostigingsniveau kunnen scholen een goed standaardproduct leveren met hoge kwaliteit. De discussie over de bekostiging rondom de 850-urennorm komt omdat er weeffouten zitten in de 850-urennorm. Met het reguliere bekostigingssysteem is het voor scholen goed te doen om een standaard product te leveren waarbij 850 uren behaald worden. Wanneer scholen de 850-urennorm niet halen ligt dat niet aan de kosten, maar heeft dat meer te maken met een bepaald beleid. Denk bijvoorbeeld aan de examinering die onbetaalbaar is geworden met de inzet van assessoren. Ook de loopbaanbegeleiding is erg duur. Dit zet de financiering onder spanning.'

Samenvatting

Voor een klein aantal opleidingen heeft het niet-naleven van de norm geleid tot bekostigings sancties. De vrees voor sancties is een reden voor de voorzichtigheid en de krampachtigheid waarmee men de norm invult. Op dit moment heeft men de indruk dat de bekostiging in overeenstemming is met de inspanningen die men verricht en is men over het algemeen voorstander van handhaving van de status quo.

Men ziet geen heil in verhoging van de norm zonder bekostigingsconsequenties en het meer flexibel omgaan met de invulling van de norm. Of, zoals een bestuurder verwoordde: 'De urennorm is een volstrekt goede norm voor de bekostiging en studiefinanciering en zo moet het ook gehanteerd en beoordeeld worden. Daar klopt het en daar niet, klaar!' Knelpunten in de bekostiging hebben, zo bleek uit een paar gesprekken, ook te maken met aanpalende ontwikkelingen in de bedrijfsvoering, het personeelsbeleid en de personeelssamenstelling.

3.5 Kwantiteit versus kwaliteit

In hoofdstuk 2 is de historische lijn beschreven van het ontstaan en de ontwikkeling van de 850-urennorm voor voltijdopleidingen. Initieel gestart als een demarcatiepunt voor studiefinanciering (1995, Wet Stoeb) en uiteindelijk verworpen tot een bekostigingsnorm en een kwaliteitsaspect, zoals verwoord in de brief van 7 september 2006: '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 studenten op studiefinanciering en tegemoetkoming schoolkosten en voor het verschuldigd zijn van lesgeld in plaats van cursusgeld.'

De extensivering van het onderwijs die gepaard ging met de invoering van de norm leidde in het verleden meermaals tot pogingen om het onderwijs te intensiveren. Dit allemaal vanuit de onderwijskundige overweging dat de intensiteit van het onderwijs samenhangt met de effectiviteit en de kwaliteit. De 1.000-urennorm werd ondermeer door de MBO Raad tegengehouden onder het mom van nieuwe onderwijskundige principes zoals ruimte voor zelfstandig leren, groepsleren en maatwerkconcepten.

Er heeft een paradigmaverschuiving plaatsgevonden waarmee niet alle partijen gelukkig zijn. Deze paragraaf handelt over dit dilemma en deze paradigmaverschuiving en gaat (met name vanuit het perspectief van onderwijsdeskundigen, maar zeker daarnaast ook vanuit de zienswijze van direct betrokkenen) in op de kwantitatieve 850-urennorm in relatie tot onderwijskwaliteit en -effectiviteit. Over de relatie tussen een kwantitatieve norm en onderwijskwaliteit is met nagenoeg alle partijen uitgebreid gesproken.

Voor de discussie over de relatie tussen kwantiteit en kwaliteit is het belangrijk de definitie van een aantal kernbegrippen scherp te hebben. In deze onderzoeksvraag betreft dat met name de termen 'kwantitatieve begeleide leertijd' en 'kwalitatieve begeleide leertijd'. Kwantitatieve begeleide leertijd is het aantal uren dat valt onder de 850-urennorm. Deze leertijd moet zijn verantwoord in de OER of een ander document en zijn vastgelegd in een planningsdocument. Daarnaast moet de leertijdgericht zijn op het bereiken van eindtermen, dan wel competenties, en plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van bevoegd onderwijspersoneel. De kwalitatieve component van leertijd heeft betrekking op de invulling/inhoud van de leertijd: in hoeverre wordt een zinvolle invulling gegeven aan de leertijd, bijdragend aan het afleveren van startbekwame beroepsbeoefenaars.

Opvattingen over 'goed' onderwijs

Onderwijskwaliteit is een lastig te omvatten begrip, zeker wanneer het gaat over de relatie met onderwijstijd. Uitkomsten van schooleffectiviteitsonderzoek zijn vooral gebaseerd op onderzoek in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Uit onderzoek van Scheerens (1990) en Creemers (1991) komen vijf kenmerken naar voren die effect blijken te hebben op leerresultaten van leerlingen:

- sterk onderwijskundig leiderschap;
- een veilig en ordelijk klimaat op school;
- nadruk op het verwerven van basisvaardigheden;
- hoge verwachtingen over de prestaties van leerlingen;
- frequente evaluatie van de vorderingen van leerlingen.

De vijf kenmerken blijken lastig te operationaliseren. In navolging hiervan benoemt Creemers (1994) drie kenmerken op klasniveau die van invloed zijn op leerresultaten van leerlingen:

- kwaliteit van instructie;
- gelegenheid tot leren;
- actieve leertijd.

Deze indicatoren op klasniveau worden beïnvloed door factoren op schoolniveau. Kwaliteit van instructie wordt bijvoorbeeld beïnvloed door zaken als intervisie tussen leraren en het professionaliseringsbeleid. Met betrekking tot leertijd veronderstelt Creemers dat wanneer een school erin slaagt de tijd die besteed kan worden aan onderwijs te optimaliseren, de leerling meer kans krijgt er iets van op te steken. In het aspect 'tijd' is inhoud echter het belangrijkste facet: de gelegenheid die leerlingen krijgen om te leren heeft betrekking op de lesstof. Oftewel: hoe meer lesstof behandeld kan worden, hoe groter de kans dat een leerling die op een toets over het volledige curriculum een voldoende kan scoren.

In de publicatie 'Effective Educational Practices' wordt eveneens melding gemaakt van een relatie tussen tijd en effectiviteit. Dit wordt eveneens genuanceerd: 'More than 130 studies support the obvious idea that the more students study, the more they learn. It is one of the most consistent findings in all educational research. Time alone, however, does not suffice. Learning activities should reflect educational goals.' Tijd alleen is nooit een garantie voor kwaliteits en effectiviteit.

Vanuit onderwijskundig-pedagogisch perspectief kunnen we concluderen dat er nog te weinig bekend is over de directe relatie tussen onderwijstijd en kwaliteit. Onderwijstijd alleen biedt geen garantie. Er zijn te veel determinanten die een rol spelen bij het bepalen van onderwijskwaliteit. Een onderwijsdeskundige merkt hierover op: 'In de praktijk wordt met onderwijstijd in feite bedoeld de blootstellingstijd. Opvallend genoeg is er over de relatie tussen blootstellingstijd en feitelijke leertijd erg weinig bekend. Je hebt daarnaast ook nog te maken met de mate van gerichte instructie, de tijd dat jongeren open staan voor de gerichte instructie en de vraag of er wordt geleerd wat het curriculum beoogt. De 850-urennorm biedt dus geen garanties voor een kwalitatief hoogwaardig begeleide leertijd.' Niettemin zijn de meeste gesprekspartners het erover eens dat de norm wel een minimale randvoorwaarde biedt.

In een aantal gesprekken kwam daarnaast ook de relatie tussen de behoefte van studenten en de onderwijstijd die hiervoor nodig is, aan de orde. Het spanningsveld tussen twee onderwijsopvattingen werd gaandeweg de gesprekken duidelijk. Grofweg kunnen de opvattingen omschreven worden als de *minimale variant* en de *maximale variant*. Oftewel: een variatie tussen een sober standaardprogramma gericht op het halen van een startkwalificatie tot en met 'maatwerk om alles uit de student te halen.'

In de *minimale variant* gaat men ervan uit dat men resultaatgericht vooraf bepaalde doelen moet behalen. Afhankelijk van het niveau kan er een efficiënte manier zijn om in minder tijd doelen te halen. Alle studenten worden vanuit deze opvatting opgeleid tot een vooraf bepaald niveau. Zodra dit bereikt is, verlaten zij het onderwijs en treden toe tot de arbeidsmarkt. Vanuit doelmatigheidsperspectief zou een dergelijke onderwijsopvatting kunnen leiden tot verbetering van rendementen en verkorting van de studieduur voor groepen studenten. Binnen deze opvatting zou een sturingsfilosofie passen waarbij wordt gestuurd (en bekostigd?) op output en rendement. Door het aanbieden van een minimum- norm en door studenten de gelegenheid te geven om op eigen tempo de vooraf gestelde einddoelen te realiseren, is een differentiatie van studieduur mogelijk en kunnen studenten (optimaal) doelmatig worden opgeleid.

Tegenover het denken in het behalen van vooraf gestelde minimumdoelen staat de opvatting dat jongeren recht hebben op een bepaalde hoeveelheid onderwijs die hen in staat stelt een maximaal niveau te bereiken. Vanuit deze opvatting kan een student zijn 'recht' op onderwijstijd claimen. Het inrichten van excellentieprogramma's (zoals bijv. honoursprogramma's in het wo) past binnen deze opvatting. Hierbij zou een sturingsfilosofie passen die meer ruimte laat aan de instellingen en marginale toetst op kwaliteit. Deze twee opvattingen vragen om twee fundamenteel verschillende sturingsconcepties. Een onderwijsdeskundige merkt op: 'De overheid is hierin niet consequent. Hierdoor is het voor het veld ook niet meer duidelijk wat er precies van ze wordt verwacht. De waardeproposities die de overheid oplegt aan scholen zijn niet helder. De 850-urennorm is een heel lastig te handhaven dossier. De discussie hierover komt deels uit effectieve schooldiscussie en is gevoed vanuit een traditionele opvatting over onderwijs. Als je die traditionele opvatting loslaat zul je ook de effectieve leertijd moeten herijken. Dit is een ingewikkeld verhaal.'

Zijdelings wordt overigens nog een derde opvatting genoemd en dat is het bieden van een sluitend dagarrangement. Het gaat hier om de mbo-school als plek voor dagopvang van jongeren. Er zijn geluiden dat het mbo ook een dergelijke functie zou hebben. 'Hoewel klachten soms ook hieruit voortkomen, is dit nooit een officiële functie van het mbo geweest.' Een van de directeuren geeft aan: 'Met de urennorm dwing je geen garantie van kwalitatief goed onderwijs af. Toch is het wel goed dat er een norm is. Op deze manier dwing je een basisgarantie af dat de studenten op school zijn en niet over straat zwerven.'

Uiteenlopende onderwijsopvattingen hebben zowel te maken met visies op mens en maatschappij, als met pragmatische aspecten als budgettaire randvoorwaarden, bezuinigingen en het economisch en politieke klimaat. Belangrijker dan de opvatting zelf is de explicitering ervan alsook de keuze voor passende sturingsmodellen.

In dit kader pleiten besturen bij de regelgever voor meer duidelijkheid over het doel van de norm en waar men voor toetst met daaraan gekoppeld een pleidooi voor een duidelijke scheiding tussen prestatienorm (via diploma's en uitval), waarborgnorm (via urennorm) en kwaliteit (gebaseerd op inspectieoordelen). De selecterende werking die het mbo vroeger had, heeft het niet meer. Alle studenten moeten naar de eindstreep begeleid worden, wel is nog onderscheid naar niveau. Dat vraagt om maatwerktrajecten. In het gesprek met besturen wordt hierover het volgende opgemerkt: 'En als studenten het niet goed doen, mag je ze niet naar buiten zetten. In hbo en wo kan dat allemaal wel. Geen escape voor het mbo. Uitval betekent sancties voor de instelling.'

Kortom, de norm wordt niet als problematisch ervaren. Men ziet de norm als ondergrens, randvoorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs, een instrument om na te gaan of de school serieus omgaat met geld, een randvoorwaarde omdat het borgt dat de onderwijsinstelling een substantiële onderwijsprestatie dient te verrichten. Het biedt in die zin ook zekerheid aan studenten en ouders op welke onderwijsinspanning in elk geval aanspraak kan worden gemaakt. Een kwantitatieve norm is nooit een garantie voor voldoende effectieve leertijd en daarmee ook een lastige discussie omdat men er vanuit uiteenlopende onderwijsopvattingen niet of nauwelijks in slaagt te definiëren wat kwalitatief goed onderwijs is.

Eén van de geïnterviewden merkt op dat de traditionele onderwijsopvatting waar de norm op stoelt mogelijk niet meer opportuun is 'zeker nu nieuwe methodieken steeds minder steunen op contacturen.' Een ander geluid vanuit het beleid: 'De primaire basiskwaliteit is te vaak niet in orde in Nederland. De 850-urennorm is een manier om dit te expliciteren. Het is de vraag of je daar in de toekomst op dezelfde manier op door moet gaan.' In hetzelfde interview wordt opgemerkt: 'Volgens wet en geschiedenis van de totstandkoming van de norm is het goed als je aan de norm voldoet. Er zit een aantal weeffouten in de wet. Als je wel voldoet aan de 850-urennorm is het nog de vraag of je een goed en evenwichtig programma aanbiedt' (een juiste balans tussen bpv en onderwijstijd op school binnen de 40 beschikbare weken) en 'Studiefinanciering was in beginsel de kern van het design zoals het nu is, het was een instrument om onrechtmatigheid te onderzoeken, maar het is al snel als kwaliteitsargument geïnterpreteerd.'

Kwaliteitsaspecten

Wat dan wèl kwalitatief goed onderwijs is? De antwoorden die op deze vraag werden gegeven hadden vooral betrekking op een aantal kwaliteitsaspecten. Het monitoren en transparant maken van deze kwaliteitsaspecten zal volgens diverse gesprekspartners vertrouwen geven aan stakeholders. In een gesprek met docenten werd aangegeven: 'Goed volgen van wat er in een school gebeurt, geeft vertrouwen in elkaar en in een organisatie.'

Nagenoeg alle gesprekspartners geven aan dat kwaliteit in de eerste plaats te maken heeft met de kwaliteit en betrokkenheid van docenten. De inspectie: 'We horen van studenten; twee weken niet op school, niemand gebeld, niemand gevraagd waar ik was. Belangrijkste punt van uitvallers is dat niemand betrokken was. Betrokken zijn bij studenten, dat hoor je als docent toch een beetje georganiseerd te hebben. De kwaliteit en de omvang van het personeel zijn echt zorgpunten. Begeleide onderwijstijd in combinatie met professionele docenten is een voorwaarde voor kwaliteit. Bij de onvoldoende gevallen schort het daar aan.' Een docent: 'Persoonlijk vind ik dat een leerkracht gewoon voor en bij een klas hoort te zijn en niet op afstand.'

Een tweede belangrijk kwaliteitsaspect dat genoemd wordt, is de spreiding van de uren, het voorkomen van tussenuren, ophokuren en loos geprogrammeerde uren. In het studentenonderzoek geeft 64 procent aan dat de onderwijstijd onevenredig over het jaar verdeeld is, volgens 35 procent geldt dat (ook) voor de spreiding binnen een lesweek ('In sommige schoolweken moet ik heel hard werken voor school, terwijl ik in andere weken bijna niets te doen heb' en 'Op sommige schooldagen moet ik heel lang naar school, waardoor ik op andere dagen heel kort of helemaal niet naar school hoef'). Een instelling geeft aan dat scheefheid niet helemaal te voorkomen is. 'In sommige periodes heb je meer vakken en dus meer les dan in andere. Sommige vakken moet je ook meer op school doen (kan niet individueel).' Een andere instelling herkent de geluiden eveneens. 'Verdeling over jaar en over week is niet altijd goed op orde, die geluiden komen vooral van studenten. Het is een veelomvattend probleem in de bve en daarom ook niet voor niets dat daarvoor de commissie bestuurbaarheid is ingericht. Het is een samenspel tussen het aantal uren dat studenten les krijgen, de hoeveelheid lessen die uitvallen, het gebrek aan structuur, de veelheid aan tussenuren. Dan kan een opleiding best voldoen aan de 850-urennorm zonder dat daarmee een goede spreiding gegarandeerd is.' Eén van de instellingen waarborgt een goede spreiding door binnen het schooljaar vier perioden van 220 uur in te stellen. 'Door het vooraf goed te plannen, hoeft het minder bewaakt te worden. Elk jaar wordt de planning opnieuw bekeken en eventuele scheefheid bijgesteld.' Hier zou mogelijk een verklaring zou kunnen liggen van weliswaar voldoen aan de norm maar toch klachten van studenten over onvoldoende lessen. De inspectie doet in het studiejaar 2009/2010 een nalevingonderzoek waarin ook de spreiding wordt meegenomen. De gegevens worden in het najaar gepubliceerd.

Het bieden van structuur en nadenken over welke studielast studenten aankunnen, zijn door diverse gesprekspartners genoemd. Zowel geïnterviewden uit het beleid, werkveld en scholen onderschrijven het belang van structuur. 'In het mbo zitten kwetsbare studenten, de vrijheid beperkt houden voor dit type studenten is belangrijk' en 'Veel studenten in het mbo zijn in de puberleefstijd en hebben structuur nodig. In het onderwijs heerst een tendens naar steeds meer en meer zelfstandig maken van de studenten. Dat zie je in de tweede fase, bij het competentiegericht onderwijs en ook in het hbo. Maar die student is daar in deze fase van zijn leven helemaal niet toe in staat.'

Vanuit de macrodoelmatigheid is aangegeven dat kwaliteit ook te maken heeft met het effectief opleiden van burgers ('Of ze talentvol of niveau 1 zijn, ze moeten allemaal hetzelfde pakket aan uren krijgen, dan kan de een sneller door de opleiding dan de ander. Ik heb het dan over een minimumnorm. Het is van belang zo doelmatig mogelijk op te leiden').

Het werkveld heeft een belangrijke rol bij het bewaken van kwaliteit. Ook de structuur van het programma en de wijze van integratie van bpv in het onderwijsprogramma is een indicatie voor kwaliteit. Zo zegt een representant uit het werkveld: 'Een deel daarvan zullen echt contacturen, lessen, vakinhoudelijke overdracht tussen een docent en de student moeten zijn. De student krijgt een bepaalde inhoudelijke bagage die hij toepast in het leerbedrijf. Tussentijds is het belangrijk dat de student reflecteert op de stage onder begeleiding van een docent. Er moet contact zijn geweest tussen een docent en een student, maar is dat nu voldoende contact? Het gaat mij niet om de 850-urennorm, maar om de vakbekwaamheid die meegegeven wordt.'

Ten slotte worden door diverse personen en partijen de volgende kwaliteitskenmerken genoemd: de effectieve leertijd, tevredenheid van studenten, tevredenheid van werkgevers, het volgen van afgestudeerden, goede lokalen, juist lesmateriaal, evaluatie van gestelde leerdoelen en 'last but not least' een expliciet kwaliteitsbeleid.

Samenvatting

In de historie van de 850-urennorm is sprake van een paradigmaverschuiving of een verschuiving van beleidsdoelstellingen. Van een demarcatiepunt voor studiefinanciering verwordt de norm uiteindelijk tot een bekostigingsnorm en een kwaliteitsaspect, terwijl een gedegen onderbouwing voor een een-op-een relatie tussen een dergelijke norm enerzijds en onderwijseffectiviteit en onderwijskwaliteit anderzijds ontbreekt.

In deze paragraaf is aandacht besteed aan de relatie tussen kwaliteit en een kwantitatieve norm. Allereerst is ingegaan op twee dominante onderwijsopvattingen die in het denken hierover een rol spelen: een opvatting die zich sterk richt op minimale output en maximale doelmatigheid en een opvatting die uitgaat van het feit dat jongeren recht hebben op het maximaal volgen van onderwijs. In dit kader is aangegeven dat onderwijsopvattingen sterk samenhangen met het mens- en maatschappijbeeld van individuen. Beleidsdoelstellingen krijgen vanuit deze opvattingen vorm binnen budgettaire randvoorwaarden, bezuinigingen en het economisch en politieke klimaat. Een belangrijke conclusie is dat het expliciteren van deze opvatting noodzakelijk is en dat vervolgens bezien moet worden op welke wijze hieraan het beste recht kan worden gedaan en welke consequenties dit heeft voor de te kiezen sturingsmodellen.

In het effectiviteitsonderzoek is de relatie tussen onderwijstijd en effectiviteit niet onomstotelijk vastgesteld. Wel worden handvatten aangereikt van aspecten die verband houden met effectiviteit. Effectieve leertijd, onderwijsdoelen en de kwaliteit van docenten spelen hierin een belangrijke rol. 'Goed' onderwijs begint volgens de geïnterviewden met goede docenten, een adequate spreiding van uren, een goede afweging tussen contactonderwijs, bpv en zelfstudie, het bieden van structuur en een expliciet kwaliteitsbeleid dat wordt gemonitord en waarvan de resultaten transparant zijn.

Onderscheid moet gemaakt worden tussen de aanwezigheid (blootstellingstijd), de mate van gerichte instructie daarbinnen en de tijd dat jongeren open staan voor de gerichte instructie en of er dan daadwerkelijk wordt geleerd wat het curriculum beoogt. De 850-urennorm is in feite de blootstellingstijd. Het onomstreden zichtbaar maken van deze kwaliteit aan de maatschappelijke omgeving is een 'must' om het vertrouwen in het mbo te handhaven of (in sommige gevallen) te herstellen en de gewenste betrokkenheid van het bedrijfsleven te kunnen (blijven) realiseren.

De urennorm als verantwoordingsnorm voor bekostiging kan zeker op voldoende steun rekenen. De huidige kwantitatieve norm wordt beschouwd als een goede richtlijn, als een proxy van de kwaliteit van de inspanningen van de instelling jegens de student, een basisvoorwaarde voor het volume aan onderwijs dat studenten ontvangen. Niet meer en niet minder.

Daarnaast heeft een urennorm voor een aantal instellingen de functie om steeds een expliciete afweging te maken tussen contactonderwijs, bpv en zelfstudie, gekoppeld aan de 1.600 uren. Dit is een van de positieve effecten. In de volgende paragraaf gaan we nader in op positieve en negatieve effecten van de norm.

3.6 Positieve en negatieve effecten

Het bestaan van de 850-urennorm heeft een aantal positieve en negatieve effecten. Uit de gesprekken kwamen grote verschillen tussen de gesprekspartners naar voren in de beleving van de norm en de uitwerking hiervan op het onderwijs en de organisatie. In het onderstaande een samenvatting van de genoemde effecten.

Positieve effecten

Door sommige gesprekspartners worden vooral positieve effecten genoemd. Zij zien het belang in van voldoende onderwijstijd. Effecten van onvoldoende onderwijstijd zijn spijbelen, uitval en onvoldoende voorbereiding voor examens ('Mijn dochter moet nu examen doen in een vak waarvan bijna alle lessen zijn uitgevallen').

Het meest gehoorde positieve effect is een betere sturing op een minimale hoeveelheid les. Dit leidt tot meer bewustzijn bij zowel directie, managers als docenten. Een veelgehoorde manier om de norm te halen is het inbouwen van een buffer. Een aantal docenten en directeuren geeft dat dit het geval is: door bijvoorbeeld meer dan 850 uur te programmeren (rekening houdend met 10% lesuitval), het verlengen van stage ('Nu we genoeg uren inplannen en een goed ziekteverzuim hebben, is er meer rust'). Een 'good practice' bij een instelling is het feit dat men halfjaarlijkse een interne (kwaliteits)beoordeling uitvoert. Dit geeft opleidingen de mogelijkheid om tijdig bij te sturen. In de brief van 7 september 2006 wordt hierover het volgende opgemerkt: '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 onvoorziene 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'.'

Ook in het beleid en de onderwijsvisie heeft de norm het nodige teweeg gebracht. Diverse instellingen gaven aan dat de norm heeft geleid tot meer expliciet beleid ten aanzien van het voorkomen van lesuitval (vervanging docenten, doorroosteren), werkruimte inrichten voor zelfstandig werken, werken aan teambuilding. Een docent vindt dat door de norm studenten weer centraal staan en men meer dan voorheen stuurt op kwaliteit en professionaliteit van docenten.

Negatieve effecten

Als belangrijkste negatief effect wordt door een groot aantal gesprekspartners aangegeven dat met de norm de focus is verlegd van kwaliteit naar kwantiteit. Voor sommigen is de norm een stressfactor. Dit punt wordt door een aantal directeuren en docenten genoemd. Door de norm wordt de aandacht afgeleid van kwaliteit ('De urennorm is benauwend en inspireert niet' en 'Hoe komen we uit de krampspiraal?'). Er zijn scholen waar de norm minimaal is ingeroosterd. Dit levert spanningen en krampachtige situaties op onder andere ten aanzien van de verhouding lessen en bpv. Problemen doen zich voor in onvoorziene situaties: als bijvoorbeeld een stage onverhoopt niet doorgaat en onvoldoende docenten beschikbaar zijn om de student extra onderwijs aan te bieden. Andersom wordt soms een gebrek aan onderwijscapaciteit opgevuld door stages of maatschappelijke stages ('Daar wordt dan maar een beetje mee geroezeld'). De inspectie maakte eveneens melding van deze praktijken.

Er worden vervolgens verschillende trucs bedacht om de norm te halen: studenten die te veel maatwerk nodig hebben, worden teruggezet in niveau of wordt een switch van bol naar bbl gestimuleerd.. Ook in het compenseren van het gebrek aan begeleiding hebben sommigen handigheid gekregen ('Ze worden dan aan het begin van het blokkur gescand op aanwezigheid en vervolgens is de leraar weg en aan het eind van het blokkur komen ze weer terug om te scannen'). Daarnaast komt het voor dat te weinig tijd voor lessen (theorie) opgevuld wordt met stages en stimulaties.

Veel valt terug te voeren op een krampachtige wijze van omgaan met de norm en falende administratieve systemen. Dit heeft onder meer te maken met administratiesystemen die niet zijn ingericht om de norm te monitoren. Ook de inspectie maakt melding van grote verschillen in de wijze waarop instellingen zich verantwoorden. Sommigen vinden daarnaast de administratie, het controleapparaat en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten buitenproportioneel ('Alle tijd die besteed worden aan controle en rapportage over het onderwijs kan beter in de kwaliteit van het onderwijs gestoken worden'). Soms zijn ook de informatiesystemen op instellingen ontoereikend om met relatief weinig inspanning de juiste gegevens te genereren. Deze bevindingen staan haaks op de gesprekken die gevoerd zijn met instellingen die de administratie goed op orde hebben. Daar ontstaat juist ruimte voor kwaliteit. Hieruit blijkt onomstotelijk het belang van een goede administratieve organisatie. Dit geeft het onderwijspersoneel de ruimte zich te concentreren op hun primaire taak.

Een vervolgens veelgehoord aspect is het feit dat de norm geen recht doet aan verschillen tussen studenten. Dit gaat vooral om instellingen waarbij rigide en minimaal met de norm wordt omgegaan. Men geeft aan geen extra onderwijscapaciteit te hebben voor goede studenten of studenten die iets extra's willen of nodig hebben ('Met deze norm zit je muurvast als studenten niet binnen regulier programma passen'). Verder leidt de norm tot een focus op het behalen van de einddoelen (exameneisen) waardoor perifere zaken zoals bijvoorbeeld een sociaal programma erbij inschieten. Deze opmerkingen duiden andermaal op het feit dat door sommigen de minimumnorm wordt opgevat als een maximumnorm. Mogelijk gaat het hier niet om de norm als zodanig, maar om de wijze waarop instellingen omgaan met de norm. De inspectie reageert hierop als volgt: 'Wij krijgen er soms vragen over, bijvoorbeeld als een leerling door een ongeluk een belangrijk deel van de lessen niet kan volgen. Er zijn zelfs scholen die overwegen de leerling dan maar tijdelijk uit te schrijven. De normering laat alle ruimte om met dit soort verschillen om te gaan. Toepassing van de norm vindt bovendien in de regel niet plaats op elke individuele leerling, maar op het gemiddelde aanbod.'

Ten slotte de studenten. Gemiddeld 19 procent van de studenten geeft aan tijdens schooltijd wekelijks iets meer dan vier uur te besteden aan geprogrammeerde tussenuren of uitgevallen lessen waarvoor geen vervanging is geregeld. Wat de studenten in deze ophokuren doen, verschilt. Ongeveer 54 procent van hen (10% van de totale groep) geeft aan deze uren enigermate onderwijsgerelateerd te besteden, bijvoorbeeld met het maken van huiswerk of het werken aan een projectplan. De overige 46 procent (9% van de totale groep) gebruikt de tijd meer voor zichzelf, bijvoorbeeld om te msn-en, hyves of facebook te bezoeken, filmpjes te kijken op youtube of wat te roken en blowen of gewoon even 'niks' te doen.

Samenvatting

Er is verwarring over de toepassing van de criteria: 'verantwoordelijkheid van een bevoegd docent', 'docent op afstand', wat telt mee voor de norm, hoe om te gaan met ad hoc initiatieven en onderwijsactiviteiten waar niet alle leerlingen aan deelnemen. Voor een deel komt het omdat deze criteria nog niet goed zijn uitgewerkt (onder andere 'docent op afstand', 'bevoegd docent'), voor een deel heeft dit betrekking op het feit dat informatie hierover de werkvloer kennelijk niet heeft bereikt. Dit zorgt voor een krampachtige en gespannen sfeer en leidt soms tot een smalle focus op alleen examendoelen. Soms gaat dit bovendien nog gepaard met een slecht functionerend administratief apparaat, onvoldoende registratie en terugkoppeling en dientengevolge het ontbreken van een mogelijk voor tussentijdse bijsturing. Maar ook een bewuste minimale invulling, onwetendheid en een gebrek aan voorlichting zijn soms debet aan de geforceerde wijze van omgaan met de norm. Het feit dat instellingen een minimale invulling geven aan de norm en deze interpreteren als een maximum norm is wettelijk niet zo bedoeld. Volgens sommigen frustreert de norm maatwerktrajecten, volgens anderen is dit zeer goed mogelijk binnen de huidige systematiek. Of de norm positief of negatief uitwerkt op spijbelgedrag, daarover bestaan tegenstrijdige signalen. De norm heeft zeker voor instellingen een positieve uitwerking als het gaat om een betere sturing op een minimale hoeveelheid les (bijvoorbeeld door het overprogrammeren) en het expliciteren van beleid ten aanzien van het tegengaan van lesuitval.

Een goede administratieve organisatie zorgt in elk geval voor een meer ontspannen houding ten aanzien van de naleving van de norm en werkt naar verwachting een betere naleving ook in de hand. Bovendien kunnen docenten dan ook weer meer en beter focussen op lesgeven en dus de inhoud van het onderwijsprogramma.

3.7 Robuustheid van de norm in het kader van modernisering van het onderwijs

In deze paragraaf relateren we de norm aan vernieuwingen in het onderwijs, zoals competentiegericht onderwijs (cgo), virtueel leren en andere vormen van afstandslernen. Robuust is de norm als deze in staat is ook over tien jaar nog hanteerbaar te blijken als minimumnorm voor de aan te bieden begeleide leertijd. Onder modernisering verstaan we verschillende onderwijskundige veranderingen die ervoor zorgen dat de opleiding steeds optimaler leidt tot het afleveren van startbekwame beroepsbeoefenaars en het opleiden van de Nederlandse jongeren tot het behalen van minimaal een startkwalificatie. In deze paragraaf worden met name drie veranderingen nader onder de loep genomen in relatie tot de 850-urennorm: de invoering van het cgo, de invoering van drempelloze toegang tot het mbo en het aanbieden van maatwerktrajecten.

Competentiegericht onderwijs

De invoering van het competentiegerichte onderwijs in het mbo is bedoeld om een antwoord te bieden op de politieke en maatschappelijke vraag om het mbo te moderniseren. Daarbij staan twee doelen voorop: het beter aansluiten op de eisen vanuit het bedrijfsleven en het aantrekkelijker maken van het onderwijs om voortijdig schoolverlaten te verminderen.

De inhoud van de nieuwe competentiegerichte beroepsopleidingen is vastgelegd in kwalificatiedossiers. In de operationalisering staat de samenwerking tussen de school en het bedrijfsleven voorop en is integratie van de praktijk in de onderwijsprogramma's uitgangspunt. In de rapportage naar aanleiding van de inspectiecontrole wordt de conclusie getrokken dat met name de cgo-opleidingen er het best in slagen aan de 850-urennorm te voldoen. Een instelling onderschrijft dat ook wel: 'Binnen het cgo zijn ze gemiddeld 30-32 uur op school, dan overdrijf ik niet.'

De relatie tussen de uitvoerbaarheid van de norm in het kader van het competentiegericht onderwijs levert soms problemen op als het gaat om individuele leerwegen en EVC-erkenning. Bij instellingen is een enkele keer onduidelijkheid over hoe alternatieve trajecten verantwoord moeten worden: 'We hebben wel wat problemen met 850 uur in het kader van cgo. Binnen cgo vallen ook individuele leerwegen en EVC's. Dit is lastig, omdat ze vrijstellingen krijgen. Wij doen nu soms net alsof de leerling toch bepaalde uren volgt terwijl hij in principe vrij is. Dat kan natuurlijk niet en als we gecontroleerd worden dan klopt dit niet, maar anders weten wij niet hoe we de urennorm voor dit soort onderwijs kunnen halen.' De inspectie constateert in dit kader dat instellingen leerlingen wel gedeeltelijk vrijstellen, maar in sommige gevallen verder geen maatwerk leveren: 'Dat betekent dus dat dergelijke leerlingen een rooster als een gatenkaas krijgen'. In dat kader zijn er vraagtekens bij de inspanningen die de instelling levert om de student naar de eindstreep te brengen. Dit wordt lastig als het substantiële groepen studenten betreft. Dan gaat het om inrichten van maatwerktrajecten en het vormgeven van een aangepaste opleiding.

Ook een andere docent meldt dat maatwerk en diversificatie in het programma wordt bemoeilijkt doordat je constant bezig bent met het halen van de norm. En nog een docent geeft aan dat ook de vrije uren binnen het cgo bewust zijn ingepland; ook die uren hebben met de norm te maken. We refereren hierbij wederom aan een representant van MBO2010 die scholen aanraadt om te zorgen voor een goed standaard eindproduct en het maatwerk en de flexibilisering op serviceniveau te laten zitten.

In verantwoording van het cgo zit de gewenste aanpassing van de urennorm met name in de definitie van begeleide onderwijstijd. Er komen nieuwe onderwijsvormen bij die op een andere manier gecontroleerd moeten worden, met name de waardering van leertijd die gegeven wordt door onbevoegden (die niet noodzakelijk minder bekwaam zijn, denk aan experts uit het bedrijfsleven). De 'docent op afstand' is niet meer werkbaar binnen de veranderde maatschappij. Een deskundige: 'Er moet een andere definitie van de begeleide onderwijstijd komen, anders gaat dit wrikken. Wij spreken altijd over productieve onderwijstijd.'

Sinds 2010 is het cgo mbo-breed in werking gegaan. Op basis van de ervaringen nu is het raadzaam nog eens goed naar de wettelijke uitwerking van begeleide leertijd te kijken. Voor nu geeft de inspectie aan binnen grenzen soepel te beoordelen. De inspectie stelde bovendien vast dat cgo-opleidingen iets beter scoorden in vergelijking met het eindtermenonderwijs voor wat betreft de naleving van de norm. Als instellingen goed kunnen uitleggen hoe ze de begeleiding hebben ingericht, wordt het door de inspectie meegeteld. Maar dan moet er wel behoorlijke begeleiding inzitten. Opleidingen die als onvoldoende beoordeeld worden, zijn ook echt onvoldoende. Een enkeling ervaart geen invloed van de norm op de uitvoerbaarheid van het cgo. Binnen het individualistische onderwijs is het wel lastiger om aan de norm te voldoen, als echt problematisch wordt het niet ervaren. De suggestie aan de inspectie is om flexibeler te zijn en het bijvoorbeeld niet per jaar bekijken, maar het totaalbeeld in ogenschouw te nemen. Het is echter de vraag of beoordeling van een totaalbeeld voldoende garanties biedt voor een basisniveau per jaar, met name als het gaat om het aandeel bpv.

Afstandsleren

Ook bij afstandsleren en virtuele leeromgeving is het werken met de urennorm soms lastig. Veel studenten hebben in hun opleiding te maken met een elektronische leeromgeving (59%). Daarnaast wordt er veel gewerkt in projecturen die deels in open leercentra met een docent op loopafstand worden doorgebracht. Om deze uren mee te laten tellen in de urennorm is het van belang dat een docent de student in zijn werk begeleidt. Het lastige van werken via en met ict is dat je als begeleidende docent toch nooit helemaal grip op het werk(wijze) van de student hebt. Ten aanzien van de begeleide onderwijstijd merkt de inspectie op dat dit niet per se hoeft te betekenen dat de docent op loopafstand is, maar dat duidelijk is dat hij tijdens die onderwijstijd beschikbaar is voor begeleiding. De begeleiding moet geregeld zijn op de tijdstippen dat er geleerd wordt. Kennelijk bestaat hierover verwarring.

Maatwerk

Afgaande op voorgaande bevindingen is het klaarblijkelijk voor instellingen een uitdaging om met deze urennorm goed recht te doen aan de vraag naar maatwerk. Ook studenten constateren dat mbo-instellingen er moeite mee hebben om iedereen passend onderwijs aan te bieden: 'Sommige studenten hebben die 850 uur echt nodig, maar anderen worden opgehokt omdat ze het sneller kunnen.' Door de urennorm zijn deze snellere studenten gedwongen met het gewone programma mee te draaien. Dat belemmert opleidingen om uit een groep studenten waar meer inzicht, meer te halen. Vanuit deze optiek spreken sommigen de voorkeur uit om de norm over de gehele studieduur uit te strijken en niet als jaarnorm te hanteren. Andere mbo-instellingen slagen er klaarblijkelijk wèl in het gewenste maatwerk te bieden door gestructureerd te flexibiliseren, dat wil zeggen het onderwijsprogramma wordt beter afgestemd op de verschillen in capaciteiten van studenten die dezelfde opleiding volgen. Een voorbeeld dat genoemd werd, is een flex-college waar aanvullende cursussen worden aangeboden, zoals bijspijkeren in rekenen en taal of juist een extra vak voor de studenten die al sneller door de stof zijn. Het is op die manier toch voorschrijvend, didactisch verantwoord en niet helemaal de vrije keuze aan de student. In de handhaving wordt ingeval van studenten die sneller afstuderen de berekening van de onderwijstijd ook proportioneel toegepast ('Als studenten na driekwart jaar gediplomeerd worden, hoeft de instelling ook maar aan driekwart van de norm te voldoen'). Dit zou daarom geen belemmering moeten zijn voor het bieden van echt maatwerk.

Bevoegde en onbevoegde docenten

Een ander aandachtspunt in de robuustheid van de 850-urennorm is het lerarentekort waarmee ook het mbo te kampen heeft. Met mogelijk minder docenten in de toekomst moet toch dezelfde hoeveelheid onderwijs gegeven worden. Dat kan ten koste gaan van de voorbereiding van de lessen. In tegenstelling tot het voortgezet onderwijs waar het curriculum al vastligt en voorgeschreven is, hebben docenten in het mbo tijd nodig om hun opleiding vorm te geven, binnen de kaders die voor de opleiding zijn uitgezet in de kwalificatiedossiers. Een oplossing is het inzetten van onbevoegde leraren, bijvoorbeeld vanuit de praktijk. Tot nog toe telt dat echter wettelijk niet mee als onderwijstijd, tenzij een wel bevoegde tweede docent zich op loopafstand van de onbevoegde leraar bevindt. De inspectie heeft tot nu toe deze uren meegeteld. Er is onduidelijkheid over het begrip 'bevoegd docent' alsook welke onderwijsactiviteiten *moeten* geschieden onder verantwoordelijkheid van een docent. Dit begrip behoeft nadere uitwerking.

Samenvatting

In de richtlijnen vanuit de overheid is duidelijk gemaakt dat de norm ook in het licht van onderwijsvernieuwingen toepasbaar moet zijn (zie de brief van 7 september 2006). '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.' (zie de brief van 7 september 2006). In deze paragraaf is aandacht besteed aan de 850-urennorm in relatie tot vernieuwende of niet-traditionele onderwijsconcepten. Er zijn relatief weinig problemen in de naleving van de norm in relatie tot niet-traditionele onderwijsconcepten (cgo). De inspectie stelde eerder vast dat cgo-opleidingen het iets beter doen in de naleving. Knelpunten die men ervaart in relatie tot de norm manifesteren zich met name bij individuele leerwegen, maatwerk, vrijstellingsbeleid (EVC-erkenning) en docentbevoegdheid.

EVC-erkenning en vrijstellingen geven soms roostertechnische problemen. Van ècht maatwerk is dan weinig sprake. De vraag is hoe het bieden van maatwerktrajecten zich verhoudt tot de norm en welk serviceniveau een instelling redelijkerwijs binnen de norm wil en kan (of moet?) bieden.

Het begrip 'docent op afstand' is verwarrend, zeker als het gaat om afstandsonderwijs. Dit geldt ook voor het begrip 'bevoegd docent'. Deze begrippen nader uitgewerkt te worden. Mogelijk is de term 'begeleide onderwijstijd' verouderd en is het beter te spreken over 'productieve onderwijstijd' of een verwant begrip, waarin wordt aangetoond dat een student kennis verwerft, ongeacht aanwezigheid van een docent. Binnen nieuwe vormen van leren is een traditionele invulling van het begrip 'begeleiding' (i.c. aanwezigheid van een docent) volgens sommigen niet altijd meer opportuun. Blijft wel de vraag hoe alternatieven getoetst en gehandhaafd moeten worden. Daarnaast is het niet altijd duidelijk hoe binnen het handhavingsbeleid wordt omgegaan met maatwerktrajecten die bijvoorbeeld leiden tot versnelde doorstroom en diplomering. Ook hier weer een taak van bestuurders en brancheorganisaties om ervoor te zorgen dat informatie over de gestelde richtlijnen de werkvloer daadwerkelijk bereikt.

3.8 Beroepspraktijkvorming

Minimaal twintig en maximaal 59 procent van de totale studieduur mag wettelijk uit beroepspraktijkvorming (bpv) bestaan. De bpv-uren tellen mee als begeleide onderwijstijd in de 850-urennorm. In de gesprekken is gevraagd naar ervaringen met bpv en naar de mogelijke escape die bpv instellingen zou bieden in het realiseren van de urennorm. Uit het studentenonderzoek dat in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd blijkt dat mbo-studenten in de bol gemiddeld twintig weken stage per jaar lopen. Doorgaans is dit gemiddeld één week meer dan vooraf gepland in het lesrooster (volgens de mening van de studenten). In het derde leerjaar wordt het meest stage gelopen; in het eerste leerjaar het minst. Een stageweek betekent niet per definitie dat studenten helemaal niet naar school gaan. Tijdens de stageweken komt meer dan driekwart van de studenten terug naar school: 48 procent doet dat elke week en 30 procent van de studenten komt alleen op de terugkomdagen op school. Er is daarin een significant verschil naar leerjaar: in het eerste leerjaar is het beduidend vaker gebruikelijk om elke week terug naar school te komen, in het vierde jaar is het alleen terugkomen op de terugkomdagen het meest gebruikelijk.

In paragraaf 3.2 kwam aan de orde dat de cijfers uit het studentenonderzoek voor wat betreft het behalen van de norm redelijk goed overeenkomen met de cijfers uit het onderzoek 'Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten' (dat gebruik maakte van inspectiemateriaal en materiaal aangeleverd door instellingen). Uit het cijfermateriaal van het onderzoek 'Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten' blijkt bovendien 'niet dat onderwijsinstellingen in de BOL de maximumgrens van 60 procent BPV opzoeken. Het percentage BPV op basis van de studieduur is in de BOL 29 en in de BBL 65 procent. Dit wijst niet op een naar elkaar toegroeien van BOL en BBL.' Vergelijken we het onderzoek onder opleidingen ('Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten') met het panelonderzoek onder studenten, dan blijkt de verhouding school en bpv in relatie tot 1.600 goed overeen te komen. In het onderzoek 'Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten' komt men op 29 procent bpv. In het panelonderzoek onder studenten komt een percentage (schatting) van 30 naar voren. De inspectie constateert een hoger percentage (50%) gerelateerd aan de norm. Een vergelijkbare verhouding vinden we in de hier beschreven onderzoeken.

Uit het panelonderzoek blijkt dat studenten tevreden zijn over de hoeveelheid stage: 64 procent vindt de hoeveelheid precies goed, een kwart vindt het aantal stageweken te hoog en twaalf procent juist te laag. Hierbij geven eerste- en tweedejaarsstudenten iets vaker aan dat ze meer stage zouden willen lopen en vinden de derde- en vierdejaars het vaker precies goed. Uit de JOB-monitor 2008 komt naar voren dat iets meer studenten tevreden zijn over de hoeveelheid stage (73%) dan over de hoeveelheid tijd op school (68%). In totaal 23 procent vindt de hoeveelheid school te veel (9% te weinig) en 18 procent vindt de hoeveelheid stage te veel (9% te weinig).

In de JOB-monitor wordt over de bol-stage verder geconcludeerd: 'Binnen het thema stage is het beeld bij de meeste vragen overwegend positief: studenten hadden weinig moeite met het vinden van een stageplaats (68% positief), vinden dat ze voldoende leren op de stage (74%), zijn tevreden over de begeleiding door het leerbedrijf (70%) en ook over de wijze van beoordeling (65%). Ongeveer telkens een derde van de mbo-studenten laat echter een negatieve score achter wanneer het gaat om de voorbereiding door school op de stage (32% negatief), de aansluiting van de op school geleerde theorie bij de praktijk (28%) en de begeleiding door school tijdens de stage (31%). Een groot deel van de studenten geeft dus aan dat er een goede balans is tussen theorie en praktijk, al geven sommigen wel aan dat deze niet altijd goed op elkaar aansluiten. Een deel vindt het fijn als de hoeveelheid stage per opleidingsjaar wordt opgebouwd, zodat studenten goed kunnen wennen aan het stage lopen. Aan de studenten is om extra toelichting gevraagd. Deze teksten zijn inhoudelijk geordend en geanalyseerd. De studenten die aangeven dat ze de hoeveelheid stage te weinig vinden, geven aan dat de stage te kort duurt om een goed beroepsbeeld te krijgen en zelfstandig aan de slag te kunnen. Van de studenten die de hoeveelheid stage te veel vinden, zeggen sommigen dat ze een volle dag werken te lang vinden. Enkel van hen vinden zichzelf te jong (16, 17) om hele dagen te werken. In de gevallen waarin de hoeveelheid stage tot onvrede leidt, komt dit vaak doordat er geen of nauwelijks stagevergoeding is. Er zijn studenten die door de hoeveelheid stage en school geen tijd meer hebben om betaald werk te doen of tijd te besteden aan hobby's en vrienden. Dit leidt in sommige gevallen tot financiële problemen en stress. Sommigen vinden het onredelijk vinden dat ze een vol jaar schoolgeld moeten betalen terwijl ze het grootste deel van dat jaar stage lopen en niet op school aanwezig zijn. Een deel van de studenten heeft het gevoel dat ze het laatste deel van hun stage als gratis werknemer gezien worden omdat ze dan ingewerkt zijn en niet veel meer leren. Er zijn ook bol-studenten die zoveel stage moeten lopen dat ze beter een bbl-opleiding hadden kunnen kiezen omdat ze dan wel betaald zouden worden. Sommige studenten moeten verplicht stage lopen in de vakanties, terwijl ze graag vrij zouden willen hebben. Slechts een enkeling geeft aan dat de stage verlengd is om aan de 850-urennorm te kunnen voldoen. Een student die dit meemaakte, geeft aan dat de voorbereiding op dat moment niet goed was.

De gesprekspartners zijn het erover eens: het is belangrijk dat studenten tijdens de bpv de kans krijgen een beroep in de praktijk te leren. Door te zien en te doen leren de studenten. Maar waar ligt de grens? Op dit moment ligt deze op minder dan 60 procent van de totale opleiding. Geen van de instellingen waarmee is gesproken kwam in de buurt van dat maximum. Bij sommige opleidingen is de bpv-component wel groter dan bij andere. Deze (vaak technische) opleidingen hebben dan bijvoorbeeld te weinig financiële middelen voor apparatuur. 'Groot deel wordt dan geleerd op bedrijf. Voorheen waren er meer bedrijfsopleidingen, die zijn in verband met kosten de deur uit gedaan, opleidingen in het bekostigd onderwijs terechtgekomen.' Vanuit de casuïstiek van de inspectie is er een voorbeeld van een opleiding waar het te dramatisch gesteld was. 'Een niveau 2-opleiding waar in het tweede leerjaar praktisch alleen maar bpv was gerealiseerd, 1.520 uur bpv en 40 uur gewoon onderwijs. Dat is echt ernstig. Eerste leerjaar 540 uur totaal, waarvan 320 uur bpv. Conciërge voor de klas, sporturen, talencentrum vrijdagmiddag voor vier uur waar niemand naar toe gaat, voorbereiding bpv wat eigenlijk alleen inhield dat studenten in die tijd leerplek zoeken, niet begeleid.'

JOB pleit voor het maximeren op 40 procent. De geïnterviewde partijen typeren met regelmaat het maximale bpv-percentage als 'belachelijk hoog'. 'Voor de invoering van de WEB waren er zes weken stage en had een vierjarige opleiding één stagejaar. Dat is ongeveer 25 procent van de opleiding. Het hoeft niet terug naar dit percentage, maar 40 procent is ook genoeg.' Hoewel op de werkplek tijdens het uitvoeren van taken en werkprocessen ook inhoudelijke kennis wordt opgegaan, is men toch geneigd te stellen dat: 'Scholen zijn opgericht om stabiele leersituaties te creëren en bedrijven waar een bpv plaatsvindt, zijn niet stabiel. Ook leer je tijdens een bpv vooral skills en op school is er meer ruimte voor de kennisvakken. Kijk naar taal en rekenen.' Los van wat het maximale percentage moet zijn, is een veel gehoorde vraag: hoort de bpv-tijd thuis in de urennorm?

Uit gesprekken met en opmerkingen van sommige studenten blijkt dat, evenals volgens opgaaf van een aantal instellingen, de stage op dit moment toch een escape aan onwelwillende mbo-instellingen biedt: als aan het eind van het jaar de urennorm niet gehaald dreigt te worden, is het een legitieme reden om dit op te vangen met een extra stageperiode. Daarbij wordt overigens direct ook opgemerkt dat het goed begeleiden van stage niet noodzakelijk efficiënt is wat betreft inzet van docenten: 'een stage goed begeleiden kost meer tijd dan één leraar les laten geven aan een klas met 25 mbo-studenten.'

Een ander argument dat genoemd werd om de bpv uit de urennorm te halen is het feit dat je hier eigenlijk niet op hoeft te controleren: een stagebedrijf accepteert het simpelweg niet wanneer een student niet komt opdagen. De dreiging dat afwezigheid leidt tot het ontbinden van het stagecontract zorgt ervoor dat studenten aanwezig zijn.

Maar ook ingeval de bpv uit de urennorm wordt gehaald, blijft echter de bpv onderdeel van de opleiding waarvoor mbo-instelling als geheel verantwoordelijk is. Die verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot omvang en inhoud van de bpv, inclusief begeleiding tijdens de bpv door de mbo-instelling. Als de bpv uit de urennorm gehaald wordt, is er wel behoefte aan een aparte norm voor de bpv. Hoe die er concreet uit moet zien, weten de voorstanders daarvan nog niet exact.

De inspectie: 'Een hoge bpv-component treffen we wel eens aan. In principe handelen instellingen volgens de wet.' Ook een instellingsdirecteur maakte het mee: 'een afdelingsmanager voor wie een rode kaart dreigde: oplossing was extra bpv inplannen, maar bij kritisch doorvragen paste dat niet in het curriculum. Dat is natuurlijk niet de bedoeling.' Er zijn echter ook echt schrijnende gevallen: 'Voorbeelden die voorbij kwamen: heel slecht ingericht, studenten die zelf werkplek moesten zoeken, vanuit school geen begeleiding, geen bpv-erkende plaatsen. Had dus weinig van doen met doelstelling van opleiding en weinig met werkveld waarvoor studenten opgeleid worden. Die (uren) hebben wij niet meegerekend. Scholen boos, maar eigenlijk is het hun probleem. Schandalig hoe ze dat gedaan hadden. Bijvoorbeeld studenten bij opa/oma, oom/tante onderbrengen en uren meetellen als begeleid onderwijs. Studenten zelf klaagden ook ontzettend: moesten verslag schrijven, verslagen leken nergens op, geen reactie van docenten, soms pas na drie maanden, werd niet gereflecteerd waar studenten mee bezig waren, veel studenten geen leerplaats.'

Toch zijn er ook instellingen voor wie het invullen van de bpv-tijd niet vanzelfsprekend is, laat staan dat de bpv gebruikt kan worden om onderwijstijd op te vullen. Vooral in het eerste jaar wordt de norm nogal eens niet gehaald. Hieraan liggen volgens mbo-instellingen verschillende redenen ten grondslag zoals dat leerbedrijven minder bereid zijn om eerstejaars (met onvoldoende vakkennis) in hun bedrijf op te nemen. In sommige werkvelden zouden de stageplaatsen niet voldoende beschikbaar zijn. Ook in het niet-bekostigde onderwijs bleken relatief veel instellingen niet te voldoen aan de voorgeschreven minimale omvang van de bpv. Dit komt met name doordat opleidingen de bpv in een eigen salon blijken te verzorgen (kappers, schoonheidsspecialisten). Ingeval deze eigen salons niet voldoen aan de wettelijke vereisten voor de bpv, telt dit praktijkleren niet mee als de wettelijk voorgeschreven component bpv.

De timing van de bpv-periode is belangrijk: leerbedrijven constateren dat studenten niet altijd voldoende vakbekwaam zijn en evenmin over de benodigde kennis en/ of vaardigheden beschikken voordat ze de stage ingaan. 'De kennis die mbo-studenten op school opdoen is van toegevoegde waarde voor de stage. En omgekeerd ook. Belangrijk om rekening mee te houden met die wisselwerking in spreiding van stage. Zelf erg alert erop dat de stage op het juiste moment in de opleiding wordt ingepast.' Het onzorgvuldig spreiden van onderwijstijd, met name in relatie tot bpv, heeft gevolgen voor het bedrijfsleven. Wanneer een bpv-periode onverwachts naar voren geschoven wordt, krijgen leerbedrijven te maken met studenten die nog onvoldoende theorie beheersen voor de stage die ze gaan lopen. Ideaal is: 'eerst theoretische kennis, dan toepassen in de praktijk en daarna reflecteren.' Bovendien is een goede spreiding van de bpv van belang bij sectoren waar een kleiner aanbod aan bpv-plaatsen is opdat meer rendement uit het beschikbare potentieel aan bpv-plaatsen kan worden gehaald.

Een van de goede voorbeelden van een evenwichtig gespreid onderwijsprogramma kwam van een instelling waar alleen opleidingen op niveau 4 worden aangeboden en de inrichting van de schooljaren telkens identiek is: in het eerste, tweede en vierde jaar gaan de studenten de hele dag naar school, in het derde jaar loopt iedereen een heel jaar stage en in het vierde jaar wordt de opleiding afgerond. Ook in andere instellingen wordt gelet op een goede mix van contacturen en bpv. Hoe hoger de studenten in de opleiding komen, des te meer bpv is er: toepassen in de praktijk wat je leert op school. Met de huidige wetgeving is het toegestaan om elk jaar van een vierjarige opleiding te vullen met ongeveer 825 uur bpv.

Samenvatting

In het onderzoek 'Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten' werd geconcludeerd dat de bpv-component ongeveer 29 procent van de totale sbu (1.600) uitmaakte. In het panelonderzoek dat onlangs werd uitgevoerd komt de schatting op 30 procent. Daarmee blijft de bpv binnen de wettelijke kaders. De inspectie constateert een percentage van 50 gerelateerd aan de norm. Dit is in lijn met de twee in dit rapport beschreven onderzoeken. Studenten zijn tevreden over het aandeel bpv en de kwaliteit van de bpv. De begeleiding door scholen wordt daarbij overigens het slechtst beoordeeld.

In hoeverre de bpv integraal onderdeel moet (blijven) uitmaken van de 850-urennorm is op basis van het materiaal moeilijk te zeggen. Er zijn signalen uit het onderzoek dat de bpv soms ingezet wordt om de norm te halen, zonder dat het noodzakelijk is voor de kwalificatie van de student. Een verlaging van de norm en het uitsluiten van de bpv zou een van de mogelijkheden kunnen zijn om deze praktijken te voorkomen. De bpv blijft echter onderdeel van de opleiding waarvoor een mbo-instelling als geheel verantwoordelijk is. Het weghalen van de bpv uit de norm zou afbreuk kunnen doen aan deze verantwoordelijkheid. Het overwegen van het aanpassen van de maximumgrens (bijvoorbeeld naar 40% zoals JOB suggereert) zou eveneens een mogelijk alternatief zijn. Blijft staan dat de bpv integraal onderdeel moet blijven uitmaken van de opleiding en dat een evenwichtige spreiding van onderwijs en bpv een belangrijk punt van aandacht is.

3.9 Handhaving

In de gesprekken is uitgebreid aandacht besteed aan de handhaving door de inspectie. Een heikel punt in veel gesprekken vormt de wijze van de handhaving. Aan de ene kant is er begrip voor het nut en de noodzaak van inspectiecontrole, aan de andere kant bestaat er op veel punten onbegrip voor de manier waarop. Zo ervaren betrokkenen de dubbele controle, enerzijds via de accountant en anderzijds via de inspectie, als onnodig bureaucratisch. 'Je moet iets leveren om bekostiging te krijgen. Maar het is ook niet meer dan een ondergrens en zo moet deze ook getoetst worden. Feitelijk is daarvoor de accountantsverklaring voldoende. Doordat de inspectie er nu ook naar kijkt, kost dat dubbel werk en ontstaat die vermenging met kwaliteit.' Tegen de norm op zich is geen bezwaar. Maar er is een duidelijke behoefte aan duidelijkheid vanuit regelgever waar de norm voor is en waar je voor toetst. Zo pleit een instellingsbestuurder voor een duidelijke scheiding: prestatienorm alleen via diploma's en uitval, waarborg voor bekostiging via urennorm, kwaliteit gebaseerd op inspectieoordelen.

Instellingen voelen zich niet altijd goed bejegend door de wijze waarop de inspectie het toezicht organiseert. Er is begrip voor het feit dat er gecontroleerd moet worden, maar – volgens een respondent – 'het is volstrekt overtrokken dat een inspectiebezoek één dag van tevoren wordt aangekondigd en dat dan ook alles klaar moet liggen. Voor dit administratieve proces is dit volstrekt belachelijk. Bij de start van wetgeving is deze vorm van controle misschien wel goed. Nu het wat meer een gewoonte is geworden, moet je naar een ander regime van externe controle. Het gebeurt zelden dat een opleiding wordt afgekeurd op de 850-urennorm.' Verder merkt men op dat de wijze van handhaving en controle niet past bij de manier waarop scholen de norm geïncorporeerd hebben in hun dagelijkse systeem. Er gaat energie verloren in het constant klaar hebben van de gegevens. Volgens een respondent heeft de instelling zelf instrumenten om de kwaliteit te bewaken; die instrumenten zijn constant in ontwikkeling.

Omgekeerd kunnen instellingen niet altijd voldoen aan de vereisten. De bewijslast ligt bij de onderwijsinstellingen, aldus de inspectie. 'Als zij dingen niet kunnen aantonen, kunnen wij het ook niet meetellen. Iedere instelling is vrij om van alle punten die niet zijn meegeteld aan te tonen dat het ten onrechte is afgetrokken. Dat gebeurt sporadisch.' De waarborging blijkt volgens de inspectie niet altijd sluitend te zijn. De ervaring van de inspectie is dat er heel veel scholen zijn die het goed doen. De meeste klachten en verzet komen van instellingen die onvoldoende beoordeeld worden. Administreren is een primaire taak van 'je bedrijf'. Dat wordt ook door sommige respondenten aan de 'rotte appels' verweten: 'Het is jammer dat een aantal collega-scholen het in het verleden zodanig ingericht hebben dat het noodzakelijk is dat ze ook langskomen.'

Een deskundige legt een verband met de discussie over de rol van de media en de politiek. 'In beginsel was de inspectie niet zo streng, pas toen de politiek zich hiermee ging bemoeien ging de inspectie stoer doen. Dat heeft het hele proces geen goed gedaan. We moeten nu weer richting een highcare systeem: dichte regelgeving verminderen en op weg naar vertrouwen: veel belangrijker en veel moeilijker.'

Daarnaast is er een verwijzing naar de rol die de Raden van Toezicht zouden kunnen krijgen c.q. zouden moeten nemen. Een deskundige merkt op het niet raar te vinden als er grondig gerapporteerd wordt over onderwijskwaliteit. Als het intern toezicht dit goed oppakt, kan extern toezicht minder, anders, intelligenter. Ook dit past in een streven naar een meer risicogericht toezicht. Wel is de inspectie verplicht om, als er iets aan de hand is, dit verder te onderzoeken en te verhelpen.

De inspectie ondervindt regelmatig dat de instellingsaccountants hun werk niet goed doen. 'Wanneer instellingsaccountants goed hun werk doen, hoeven wij minder werk te doen', aldus de inspectie. In die gevallen dat een accountant vroeg aan de bel zou trekken richting de mbo-instelling wordt voorkomen dat de desbetreffende mbo-instelling hieromtrent wordt gecorrigeerd door de onderwijsinspectie. Het voorkomt daarmee een extra last voor alle actoren. In dit kader is het van belang te zoeken naar een alternatief om te voorkomen dat slecht werk van accountants afgevangen wordt voordat de inspectie in het spel komt.

Het is de vraag of taken geheel kunnen worden overgelaten aan instellingsaccountants. De inspectie: 'Als de accountant slecht werk levert, wordt hij daar zelf ook op aangesproken via de afdeling rekenschap die toeziet op de accountants. Veel belangrijker is echter dat accountants volgens het huidige protocol niet voldoende informatie hebben om de onderwijstijd goed te kunnen beoordelen. Dat is niet alleen papieren controle, maar ook een realiteitstoetsing. Het is de vraag of een accountant voldoende geëquipeerd is om die realiteitstoetsing te doen (dat vergt onderwijskennis die een accountant niet hoeft te hebben/heeft) maar het maakt de accountantscontrole ook een stuk omvangrijker en duurder. Nu is het zo dat, naast een accountantscontrole die betrekking heeft op duizenden opleidingen in het land, er slechts 100 aanvullend gecontroleerd worden door de inspectie.'

Samenvatting

Over het toezicht zijn met name besturen, maar ook directeuren niet te spreken. Men is van mening dat accountantscontrole alleen voldoende moet zijn. Daarnaast worden de onverwachte bezoeken niet op prijs gesteld. Men geeft aan dat het ondoenlijk is om administratief alles direct op orde te hebben. Ook hier zijn verschillen geconstateerd in de adequaatheid van administratieve processen tussen instellingen.

Het is de vraag of instellingsaccountants onderricht zijn om inhoudelijk een oordeel te geven over het feit of activiteiten vallen binnen de gestelde criteria. Wel zouden zij in staat moeten zijn om vroegtijdig kwantitatieve omissies in de programmering (realistische en niet-onderwijskundige programmering) te signaleren. Of, met andere woorden, het gaat er om dat instellingen slimmer worden in hun bedrijfsvoering en kwaliteitsborging door het op orde hebben van de registraties.

4 Alternatieven

4.1 Alsnog naar 1.000 uur

Uit het voorafgaande en uit de conclusies in het volgende hoofdstuk valt af te leiden dat er niet zoveel behoefte bestaat aan een alternatief voor de 850-urennorm als zodanig. Zo er al sprake zou zijn van een alternatief, dan zou een ophoging naar 1.000 uur vermoedelijk nog het meest voor de hand liggend zijn. Hiervoor zijn twee argumenten. Ten eerste zou het een 'historische' correctie zijn op de extensivering die in de jaren negentig van de vorige eeuw plaatsvond. Ten tweede betekent het een gelijktrekking van de normen voor vo en mbo. Dat zou naar de burger en de studenten toe tot een meer begrijpelijke bejegening kunnen leiden.

Toch kleven aan beide geen geringe bezwaren. Het is voor een aantal instellingen onder de huidige omstandigheden al lastig om aan de 850 uur als minimumnorm te voldoen, zo blijkt uit de ervaringen met de handhaving tot nu toe. Een ophoging van de norm zal naar verwachting gepaard gaan met een pleidooi vanuit het veld voor een evenredige ophoging van het budget. Als daar al politiek de handen voor op elkaar te krijgen zijn, dan ontstaat mogelijk een volgend knelpunt, namelijk de beschikbaarheid van voldoende personeel om hieraan invulling te geven. Het vinden van voldoende bekwame, laat staan 'bevoegde', leraren beroepsonderwijs is nu al een probleem. Dit zou betekenen dat een dergelijke ophoging van de urennorm gepaard zou moeten gaan met acties ter bevordering van voldoende instroom van bevoegde docenten.

Een ander argument dat vanuit het veld wordt ingebracht tegen de ophoging naar 1.000 uur is dat het instellingen zou kunnen dwingen tot een klassiek standaard lesprogramma, terwijl de ontwikkeling van de afgelopen tien à vijftien jaar juist gericht is geweest op de implementatie van vernieuwende onderwijsmethoden (leveren van maatwerk en competentiegericht leren). In het voortgezet onderwijs, waar doorgaans meer traditionele onderwijsmethoden worden toegepast, is het ophogen van een norm binnen deze traditionele kaders een makkelijker opgave. Daarnaast wordt de kwaliteit van deze sector constant bewaakt vanuit de centrale examinering. Dus qua organisatie als output verschilt het voortgezet onderwijs van het mbo. Behoudens wellicht het vmbo, is de variëteit en complexiteit in het mbo in de beleving van velen veel groter.

De urennorm is slechts een beperkt onderdeel van het gehele besturingssysteem in de beide sectoren. Op overige essentiële punten en kenmerken verschillen de beide systemen verder ook van elkaar. Dat begint al bij de functies en bestuurlijke hantering van de norm als zodanig, zoals uit onderstaand overzicht blijkt. Maar ook (onder andere) de meer traditionele onderwijsconcepten (frontaal en klassikaal les), het veelal ontbreken van stages, het bestaan van centrale examens die de mogelijkheid bieden de 'added value' van het onderwijs vast te stellen en hierdoor veel beter te sturen op outputkenmerken, de aard, leeftijd en niveau van de leerlingpopulatie en de wijze waarop de verantwoording is ingericht ('Vensters voor Verantwoording'). Hieronder volgt een schematische weergave van de situatie van de WEB afgezet tegen de regelgeving in het VO (Bron: tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 451, nr. 60).

Een en ander leidt tot de vaststelling dat een ophoging van de norm naar 1.000 uur het opnieuw overdenken en aanpassen van de visie, de randvoorwaarden en systeemkenmerken vergt. Wil dit zorgvuldig plaatsvinden, dan lijkt dat alleen mogelijk in een meerjarig perspectief en – gelet op de ervaringen met het regeerakkoord 1998 – in een goede bestuurlijke dialoog.

bve-sector (mbo)	vo-sector
Functies van de 850-urennorm <ul style="list-style-type: none"> ▪ kwaliteitsaspect ▪ bekostigingsvoorwaarde ▪ medebepalend voor de hoogte van de bekostiging ▪ medebepalend voor studiefinanciering / tegemoetkoming in de schoolkosten ▪ grens tussen les- en cursusgeld 	Functies van de wettelijke urennorm <ul style="list-style-type: none"> ▪ kwaliteitsaspect ▪ bekostigingsvoorwaarde
Eén urennorm (de 850-urennorm) voor voltijd bol-opleidingen	Gedifferentieerde urennormen (onderbouw 1.040, bovenbouw 1.000, examenjaren 700, praktijkonderwijs 1.000)
Twee categorieën opleidingen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Voltijd bol-opleidingen die aan de 850-urennorm moeten voldoen = voltijddopleidingen 2. Deeltijd bol-opleidingen en bbl-opleidingen 	Aleen voltijd onderwijs
Instellingsaccountant controleert de opgave van voltijd- en deeltijdstudenten ter vaststelling van de bekostigingsgegevens. Voltijdstudenten moeten een voltijd bol-traject volgen dat aan de 850-urennorm voldoet.	Instellingsaccountant controleert de opgave van leerlingen. De minimum urennormen hebben geen relatie met de hoogte van de bekostiging van vo-scholen.
Onderzoek inspectie en auditdienst van OCW naar naleving van de 850-urennorm in het studiejaar 2005/2006 is afgerond. Het rapport is beschikbaar en meegestuurd als bijlage bij deze beleidsreactie aan de Tweede Kamer.	Onderzoek inspectie en onderzoek Regioplan betreffende studiejaar 2005/2006 zijn nog niet afgerond. Deze beleidsreactie vermeldt de belangrijkste voorlopige bevindingen.
Aanpassing controleprotocol voor de instellingsaccountant: voortaan niet alleen controle of geplande onderwijstijd aan de 850-urennorm voldoet op basis van de OER, maar ook controle of sprake is van realistische planning, gelet op voorzienbare uitval van onderwijsuren, op basis van planningsdocumenten.	Geen aanpassing van het controleprotocol voor de instellingsaccountant: de urennormen zijn geen bekostigingsparameter.
Mogelijke sancties: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inhouding van de bekostiging omdat in strijd met de bekostigingsvoorwaarden is gehandeld ▪ Geheel of gedeeltelijk opschorten van de bekostiging ▪ Terugvorderen van onrechtmatig verkregen (voltijd) bekostiging ▪ Intrekken van licenties van opleidingen ▪ De sanctiemaatregelen op grond van de WSF 2000 en de WTOS 	Mogelijke sancties: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inhouding van de bekostiging omdat in strijd met de bekostigingsvoorwaarden is gehandeld ▪ Geheel of gedeeltelijk opschorten van de bekostiging

4.2 Alternatieven binnen de 850-urennorm

Daarnaast zijn er enkele suggesties gehoord, die realiseerbaar zouden zijn zonder afbreuk te doen aan het uitgangspunt van de 850-urennorm als zodanig.

Ten eerste de suggestie om de urennorm niet op jaarbasis te regelen, maar over de duur van de gehele opleiding. Dit zou betekenen dat de instelling 3.400 klokuren over een vierjarige opleidingsduur moet verantwoorden of een evenredig getal aan een kortere opleidingsduur. Dit biedt mogelijk meer flexibiliteit, maar lijkt alleen toepasbaar als onderdeel van een meer intelligent systeem van verantwoording van de gehele kwaliteit. Wel moet dit worden gezien in het licht van een evenwichtige spreiding van de studielast en is de vraag of dit wel handhaafbaar is.

Ten tweede bestaat er veel onduidelijkheid over de samenloop en onderlinge relatie tussen bpv en de 850-urennorm. Een van de gehoorde alternatieven in dat opzicht is het volledig scheiden van de bpv en de urennorm. Het argument hierbij is dat je daar niet op hoeft te controleren, omdat een stagebedrijf het niet accepteert wanneer een student niet komt opdagen.

Een ander gehoord argument is dat de instellingen eigenlijk geen of veel minder inspanning hoeven te leveren voor de bpv. Dit wordt door de instellingen overigens bestreden, hetgeen terecht is gelet op de verantwoordelijkheid van mbo-instellingen voor de bpv als onderdeel van de opleiding. Kortom de veronderstelling dat bij een scheiding van de bpv van de urennorm er geen onderwijsprestatie meer door de onderwijsinstelling hoeft te worden verricht m.b.t. de bpv etc, is onjuist. Wel zijn er andere argumenten om de bpv los te weken van de uren. Ingeval de bpv (oftewel de tijd die de student doorbrengt in het leerbedrijf) niet meer mag worden meegenomen in de urennorm, wordt meer inzichtelijk welke substantiële onderwijsinspanning mbo-instellingen dienen te leveren. Naar verwachting zal dit scherpe onderscheid ook bevorderen dat mbo-instellingen zich meer rekenschap geven van welke wisselwerking tussen het schoolse en praktijkleren is gewenst.

Een consequentie van volledige scheiding kan zijn dat de 850-urennorm enigszins verlaagd kan worden; met hoeveel zou nader moeten worden bezien, maar zeker niet zodanig dat de lat voor de instellingen lager komt te liggen. Het is overigens de vraag of een dergelijke verlaging van de norm door de samenleving begrepen zou worden. Een andere mogelijkheid die in dit kader genoemd is, is de verlaging van de maximale omvang van de bpv (thans 60%). Hiervan is de vraag wat de consequenties zijn in termen van flexibiliteit in de programmering van het onderwijsaanbod. Het is maar de vraag of dit ook leidt tot een duidelijker normering per studiejaar. Bovendien komen we dan op het terrein van verschillen tussen opleidingen. Differentiatie in de aard en inhoud van de opleiding noopt soms tot diversiteit in vorm en inhoud van onderwijsinspanningen en een verschillende balans tussen leren op school en praktijkleren.

Sommige van de in deze paragraaf besproken alternatieven voor de invulling binnen de 850-urennorm kunnen echter nooit gerealiseerd worden zonder gelijktijdige andere veranderingen in het systeem van sturen en verantwoorden op kwantitatief en kwalitatief voldoende leertijd. Verder is er – gelet op de vele opmerkingen die gemaakt zijn over de verhouding bpv en 850-urennorm – alle aanleiding om deze relatie te verduidelijken en wellicht aan te scherpen door de bpv niet langer onderdeel te laten zijn van de 850-urennorm.

4.3 Een programma van 1.600 uur leertijd per jaar èn prestaties verantwoorden

Verder is een veelgehoorde opmerking dat de 850-urennorm een goede norm is als minimumnorm voor de inspanning van de instelling in verhouding tot de bekostiging. Wel biedt de norm onvoldoende zicht en waarborgen voor voldoende kwalitatieve begeleide leertijd voor studenten in het mbo onder verantwoordelijkheid van de instelling. Diverse respondenten geven aan dat de 850-urennorm te veel een 'inputnorm' is die weinig laat zien van een te verwachten resultaat in termen van een rijk ingevulde leertijd of de effectieve leertijd. Met 'leertijd' bedoelen we hier de (genormeerde) tijd die de individuele student op jaarbasis en over de gehele opleidingsduur aan zijn opleiding hoort te besteden, dus een soort normjaartaak voor de student. Deze maakt ook zichtbaar welke inspanning er van de kant van de student verwacht mag worden. Met handhaving van de huidige 850-urennorm als minimum randvoorwaarde, zou er een alternatief moeten komen voor een verantwoording van die leertijd aan de kant van de student, een leertijd van 40 weken van 40 uur wel te verstaan, dus 1.600 uur. Daarbij gaat het dan om de vraag in welke omvang en op welke manier sturing en invulling wordt gegeven aan het realiseren van die 1.600 uur kwalitatieve en kwantitatieve leertijd. 'Structuur geven, 1.600 uur programmeren' zoals een aantal respondenten. Of: 'Het moet een intelligent systeem zijn dat niet alleen de 850 uur verantwoordt, maar de gehele kwaliteit' merkte een andere respondent op.

Dit alternatief komt er op neer dat eerder naar de prullenbak verwezen alternatieven zoals het TOP-model of een soort van ECTS weer verder verkend moeten worden op hun haalbaarheid en bruikbaarheid. De weerstand die tien jaar geleden bestond zal niet verdwenen zijn, maar de omstandigheden zijn wel veranderd. Zonder volledigheid te pretenderen, geldt dit voor de volgende aspecten:

- voortgeschreden technologie kan helpen de bestuurslast te verminderen;
- een toegenomen behoefte aan en druk tot verantwoording vanuit de samenleving;
- de grote discrepantie tussen imago en feitelijke prestaties die de instellingsbestuurders zelf ervaren;
- het bestuurlijk ongemak dat vrijwel alle partijen ervaren in de praktijk van toezicht (bijv. dubbele controle), en de bejegening van de instellingen vanuit de overheid.

Veel signalen wijzen in die richting. Bijvoorbeeld: 'De onderwijsorganisaties zijn redelijk gestabiliseerd, schaalvergroting niet terugdraaien, maar beleidsvoerend vermogen versterken en alles vanaf nu toetsen op de doorontwikkeling van dit beleidvoerend vermogen. Centrale sturing die nu gebeurt haalt verantwoordelijkheid weg bij het interne proces, streef naar externalisering van interne kwaliteitsgedachte.' Of: 'Een school moet geprikkeld worden met een goede verantwoording aan te tonen dat ze goed onderwijs geven. Deels met kwantitatieve nomen en deels met kwalitatieve beschrijvingen. En die combinatie moet voor de onderwijsinspectie voldoende zijn van hier wordt goed onderwijs gegeven of niet.' En de studenten: 'Studiepunten zoals in hoger onderwijs. Elke mbo-school gelijke punten voor vakken. Je went dan ook vast aan het puntensysteem, goed voor doorstroom naar hbo. En puntentelling, als je het snel kan doe je het snel, als je het langzaam doet, doe je het langzaam. Misschien zelfs wel in voortgezet onderwijs!' De instellingsbestuurders geven zelf ook aan dat ze de last ervaren van een gebrek aan inzicht in de samenleving in de feitelijke prestaties van het mbo en het feit dat beelden en feiten zeer door elkaar lopen in deze discussie. Er is behoefte het tij te keren en andere (positieve) feiten te creëren die niet consistent zijn met negatieve beelden.

Al met al zijn er veel signalen die aanleiding geven om de volgende wegen, het liefst in combinatie, verder te verkennen.

1. Is het haalbaar om in een passend ontwikkelingspad alsnog het TOP-model in te voeren dan wel een ander alternatief (zoals een ECTS-achtig puntensysteem) bovenop de 850-urennorm waarmee de totale leertijd geprogrammeerd en verantwoord kan worden? En op welke wijze kan in dit model worden geborgd dat de leertijd effectief wordt ingevuld? In dit kader is het interessant dat de studielast die samenhangt met de studiepunten in het hoger onderwijs, ook enige mate van willekeur vertoont. Voorkomen dient te worden dat een dergelijke systematiek leidt tot een schijnwerkelijkheid in het mbo rond studiebelasting en effectief benodigde/ ingevulde leertijd.
2. Wat kunnen de ROC's doen om hun feitelijke prestaties en de kwaliteit van hun onderwijs beter te verantwoorden naar studenten en de samenleving? Hierbij zou ook gekeken moeten worden naar systemen die reeds ontwikkeld zijn in andere sectoren van het onderwijs, zoals 'Vensters voor Verantwoording' (vo) en 'Studiekeuze123' (ho) en waarbij mogelijk aansluiting kan worden gevonden. Weliswaar is er voor de verantwoording al het Geïntegreerd Jaardocument, maar dit is vooral geschikt voor verticale verantwoording en niet toegankelijk voor sommige partijen (studenten, ouders) in het kader van een bredere, horizontale verantwoording, vanuit de individuele instellingen en als sector. Essentieel hierbij is dat initiatieven door de partners in het veld zelf worden geïnitieerd en vormgegeven en er niet (opnieuw) sprake is van een door de overheid 'volgeschreven bord'. Een brede verantwoording in het hoger onderwijs (Studiekeuze123) heeft enige jaren ontwikkelingstijd gekend, maar is nu een succesvol niet-commercieel en publiek initiatief waarbij een groot scala aan betrokkenen (bekostigd en niet-bekostigd, hbo en wo, besturen, kwaliteitsmanagers en communicatiemedewerkers) op verschillende niveaus actief deelneemt. Het is aan de instellingsbesturen en de MBO raad zich te beraden op, eventueel invulling te geven aan of aansluiting te zoeken bij een dergelijk initiatief.
3. Hoe kan de spiraal van telkens aanscherpingen in de regelgeving en intensiever, thematisch en gedetailleerd toezicht worden gekeerd in een beweging waarin de instellingen weer (ruimte krijgen om) verantwoordelijkheid (te) nemen en meer verantwoording af te leggen over hun handelen en hun praktijken tegen zo laag mogelijke bureaucratische lasten? Besturen en koepels moeten in dit kader verantwoordelijkheid nemen voor het bieden van voldoende op maat gesneden onderwijsprogramma's die inzetten op genoeg effectief leertijd met inbegrip van het stroomlijnen van administratieve processen en de communicatie over criteria. Op beide onderdelen bestaan omissies die zorgen voor een krampachtige wijze van omgaan met de norm.

4. De (kwaliteit van de) student en het kwalificatiedossier zijn uitgangspunt voor het vaststellen van het benodigde aantal uren. Een betere onderbouwing van het benodigde aantal uren per opleiding/niveau is nodig. Verder zou een minimum uitgangspunt kunnen zijn dat een student een evenwichtig weekprogramma aangeboden krijgt van 40 uur per week met een goede balans tussen begeleide lesuren op school en bpv. Dat wil zeggen een aantal waarborgen richting studenten omtrent de onderwijstijd: geen leegloop in de schoolweek, geen ophokuren, een vast ritme en structuur in het programma.

In een aantal van de gevoerde gesprekken is specifiek de mogelijkheid besproken om met de sector als geheel – en eventueel met een verbijzondering per instelling – een kwaliteitshandvest af te spreken, waarin de elementen uit de verkennende vragen hierboven hun plek krijgen.

Een kwaliteitshandvest houdt in dat de sector een belofte doet (een 'service level agreement') over het niveau van dienstverlening dat ze aan klanten en stakeholders verstrekt en de voorwaarden waaronder dit plaatsvindt (bijvoorbeeld wat er dan van studenten verwacht mag worden). Bovendien geeft een dergelijk handvest partijen die zich benadeeld voelen omdat die belofte niet nageleefd zou worden, een kanaal om hun klachten kenbaar te maken. En, als die klacht gegrond blijkt, zich daarvoor te laten compenseren. Een dergelijk handvest is dus op te vatten als een stuk zelfbinding en zelfregulering waarmee de sector weer de eigen verantwoordelijkheid en verantwoording kan hernieuwen. In de gevoerde gesprekken werd zeer verschillend gedacht over deze mogelijkheid. Sommigen zagen het als een manier om de ongewenste spiraal in de bestuurlijke verhoudingen te doorbreken. Maar onder meer de instellingsbestuurders vreesden dat het weer de zoveelste extra laag in de bureaucratie zou betekenen. Toch is vrijwel iedereen het erover eens dat er in de bestuurlijke verhoudingen een 'herstart' gemaakt zou moeten worden om ten aanzien van de doelstellingen en de handhaving van de 850-urennorm de negatieve spiraal die ontstaan is, te doorbreken.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Op basis van het beschreven materiaal in het vorige hoofdstuk worden hier aan de hand van de in hoofdstuk 1 gepresenteerde onderzoeksvragen de belangrijkste conclusies geformuleerd.

- (1) Biedt de werking van de wet en het instrument van de urennorm van minimaal 850 uur in de beroepsopleidende leerweg (bol) en de handhaving daarvan voldoende waarborgen voor voldoende kwantitatieve en kwalitatieve begeleide leertijd voor studenten in het mbo onder verantwoordelijkheid van de instelling?

Het antwoord op deze evaluatievraag is een klip en klaar 'nee'. De norm is geschikt als minimumnorm om vast te stellen of een instelling een inspanning levert die de bekostiging rechtvaardigt, maar niet of daarmee voldoende kwalitatief begeleide leertijd onder verantwoordelijkheid van een docent wordt geboden. Een norm als deze is niet meer dan een norm die een randvoorwaarde biedt voor het aanbieden van goed onderwijs: een ondergrens die studenten voldoende contacttijd met docenten garandeert, een evenwichtige balans tussen school en bpv bewerkstelligt en een basis legt voor bekostiging. En dat is uiteraard belangrijk. De norm moet volgens alle partijen dan ook zeker gehandhaafd blijven, als ondergrens, maar wel weer worden gezien in het licht waarvoor deze oorspronkelijk is opgezet. Als waarborg voor voldoende kwalitatieve begeleide leertijd wordt de norm niet geschikt geacht. Argumentatie hiervoor is dat er in de onderwijskundige theorie en het onderwijskundig onderzoek onvoldoende handvatten zijn om de term 'voldoende' verantwoord in te vullen. Bovendien betreft het een minimumnorm voor begeleide onderwijstijd, die soms wordt opgevat als een maximumnorm. Hoeveel begeleide leertijd een individuele student daadwerkelijk nodig heeft, hangt uiteraard af van het (amitie)niveau van de student zelf.

In de gesprekken is wel gevraagd naar aspecten van kwaliteit. De 850-urennorm zien deskundigen als blootstellingstijd. De kwalitatieve invulling en de effecten van deze blootstellingstijd vragen veel meer dan een urennorm. De onderzoeksresultaten rondom de effectieve school geven enige handvatten, hoewel grotendeels gebaseerd op primair en voortgezet onderwijs. Een directe relatie met onderwijstijd is er niet, belangrijker is dat de relatie met onderwijskundige doelen duidelijk is. In dat kader is er ook een essentiële rol weggelegd voor docenten. Ook in de gesprekken kwam dit evident naar voren. 'Goed' onderwijs werd door participanten aan dit onderzoek onder andere omschreven als goede docenten, gerichte instructie, bieden van structuur, een adequate spreiding van uren, een goede afweging tussen contactonderwijs, bpv en zelfstudie en een expliciet kwaliteitsbeleid dat intern wordt gemonitord en waarvan de resultaten transparant zijn. Hierbij passen aanvullende instrumentaria en randvoorwaarden die voldoende kwalitatieve begeleide onderwijstijd en effectieve leertijd bevorderen en garanderen. Gekozen zou kunnen worden voor een norm die voorschrijft dat aan mbo-studenten in de bol in aanvulling op de 850-urennorm, een hoogwaardig en aantrekkelijk programma voor in totaal 1.600 uren leertijd wordt geboden. Daaraan zou een goede verantwoordingssystematiek moeten worden gekoppeld van waaruit valt af te leiden dat de leertijd (gelet ook op de inhoud van de aan de opleiding ten grondslag liggende kwalificaties) voldoende effectief is.

De 850 uur norm is sinds de wet 'Student op eigen benen' een constante norm, maar de beleidsdoelen die ermee worden nagestreefd zijn steeds verschoven of, met andere woorden, het oude instrument is ingezet voor nieuwe doelstellingen. Deze eerste onderzoeksvraag in deze evaluatie is daarmee op te vatten als een vorm van 'schieten op een bewegend doel'.

Los van kwaliteit als zodanig is toegankelijkheid en transparantie van kwaliteitsinformatie, niet alleen aan de overheid, maar aan de samenleving als geheel, voorwaarde om het vertrouwen in het mbo te handhaven of te herstellen en de betrokkenheid van het bedrijfsleven te kunnen (blijven) realiseren. Daarnaast is er een verwijzing naar de rol die de Raden van Toezicht zouden moeten nemen in het intensiever toezien op de onderwijskwaliteit. Dit vergt wellicht een andere en intelligentere inrichting van het extern toezicht. Dit past in het concept van risicogericht toezicht.

(2) Is de inspanning die de onderwijsinstelling levert in verhouding tot de bekostiging?

Op grond van de verzamelde onderzoeksgegevens hebben we niet kunnen vaststellen dat de norm substantieel te hoog of te laag zou zijn. Het is klaarblijkelijk mogelijk om met deze norm en het beschikbare niveau in de bekostiging een standaard onderwijsprogramma te verzorgen waarmee bevredigende resultaten worden bereikt en waarover de studenten over het algemeen redelijk tevreden zijn. Wel bestaat de indruk dat mbo-instellingen deze minimum norm soms opvatten als een maximum norm. Maar of onderwijsprestatie inderdaad voldoende deugdelijk wordt beoordeeld, is allereerst afhankelijk van de interpretatie die wordt gegeven aan de maatschappelijke opdracht. Het op grote schaal leveren van maatwerk lijkt bij de huidige normen al lastig, laat staan bij een hogere norm. Het oordeel of de bekostiging toereikend is of niet lijkt vooral ingegeven door juist die visie op de maatschappelijke opdracht. En hierover bestaan tegenstrijdige visies, variërend van een sober standaardprogramma gericht op het halen van een startkwalificatie tot en met 'maatwerk om alles uit de student te halen.' Een belangrijke conclusie is dat het expliciteren van deze visies en opvattingen (in samenhang met overige beleidsdoelstellingen) noodzakelijk is. We noemen hier onder andere de ambitie '50% hoger opgeleid'. Vanuit deze visies en opvattingen kan bezien worden op hoe hieraan vorm te geven en welke consequenties dit heeft voor sturingsmodellen.

(3) Welke effecten (beoogd en niet-beoogd) van de 850-urennorm zijn in het (competentiegerichte) onderwijs in het mbo zichtbaar?

De 850-urennorm is een van de parameters voor bekostiging. Het niet naleven van de norm kan behoorlijke sancties met zich meebrengen. De urennorm heeft meerdere effecten met zich mee. Het belangrijkste negatieve effect is dat het handhavings- en sanctiebeleid. Dit handhavingsbeleid leidt soms tot krampachtig situaties leidt bij instellingen. De handhaving van de regels door de inspectie wordt als streng en wantrouwend ervaren. Dit ligt niet aan de norm als zodanig maar valt veelal terug te leiden tot de manier waarop instellingen met de norm omgaan. Dit heeft zowel te maken met onmacht alsook met onkunde. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door een gebrek aan informatie of misinformatie over onderwijsactiviteiten die binnen de norm vallen ('docent op afstand', 'bevoegd docent', wat telt mee voor de norm, hoe om te gaan met ad hoc initiatieven en onderwijsactiviteiten waaraan niet alle leerlingen deelnemen). Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat mbo-instellingen intern niet goed communiceren hoe het wettelijke kader dient te worden toegepast. Deels worden mbo-instelling bij de uitvoering van de norm gehinderd door een gebrekkige administratieve organisatie. Daar waar de administratieve organisatie niet op orde is, klaagt men over zware administratieve lasten. Dit gaat dan ten koste van de kwaliteit van het onderwijs. Dit frustriert een ontspannen (en soms spontane) manier van omgaan met het onderwijs en het bieden van maatwerk. Dit is echter niet overal het geval. Uit gesprekken met opleidingen is gebleken dat, indien de informatievoorziening en de administratieve organisatie op orde zijn, de norm juist kan leiden tot een hernieuwde focus op het onderwijs, een betere sturing op de kwaliteit en professionaliteit van docenten en een meer expliciet beleid ten aanzien van lesuitval. Hier ligt een belangrijke taak voor instellingsbesturen en koepelorganisaties. Aan de overheid en MBO Raad de opdracht om duidelijkheid te creëren over criteria waarover kennelijk verwarring bestaat of die nog niet goed zijn uitgewerkt en helderheid te verschaffen over de interpretatie van de norm en de criteria.

Het valt op dat handhaving van de urennorm hoog in het vaandel staat. Wat dat betreft heeft de urennorm het juiste effect. Om de urennorm te halen worden er vaak meer uren geprogrammeerd dan de gestelde 850. Daarnaast wordt er gezorgd voor een goed opvangbeleid of worden gemakkelijk roosters gewijzigd. Wel klagen studenten soms over ophokuren of lesuitval. In dit onderzoek kwam naar voren dat ongeveer negen procent van de studenten hiermee geconfronteerd wordt en deze uren opvult met activiteiten die niet gerelateerd zijn aan de doelstellingen van de opleiding.

- (4) Is de urennorm op lange termijn voldoende robuust in het licht van de modernisering van het mbo (cgo, inzet van ict, modernisering bedrijfsvoering, professionalisering, beperking administratieve lasten)?

Het antwoord op deze vraag is uiteindelijk 'ja', maar heeft wel wat kader. Onderwijsontwikkelingen en de maatschappelijke opdracht (iedereen een startkwalificatie) geven een andere context aan de norm. Was het eerder gebruikelijk om een docent voor een klas met 25 studenten te zetten, nu is er meer variatie in groepsgroottes en onderwijsvormen. Dat maakt het onderwijs volgens de instellingen arbeidsintensiever. Om dezelfde 850-urennorm te realiseren, moet feitelijk meer formatie worden ingezet. Maar zich dat realiserend geven evengoed alle gesprekspartners keer op keer aan niet te willen tornen aan de bestaande urennorm. In zoverre is de norm dan ook robuust te noemen. De invulling van de uren en wat hoe zwaar meetelt in de verantwoording van begeleidde leertijd moet op grond van ontwikkelingen in het onderwijs worden aangepast, maar in principe blijft het uitgangspunt ook dan van kracht: de urennorm moet blijven garanderen dat een student voldoende begeleidde onderwijstijd krijgt. Verouderde begrippen zijn mogelijk aan herijking toe. Welke begeleiding vanuit de mbo-instelling valt onder de noemer begeleidde onderwijstijd? Is het misschien beter te spreken van productieve onderwijstijd? Het cgo lijkt niet veel hinder te ondervinden van de norm. Wel zijn er bijeffecten als het omgaan met EVC. Dit is echter vaak terug te voeren op misinterpretatie of op de wijze waarop een instelling met de norm omgaat. Verder resten er vragen als: 'Wat is de hernieuwde rol van de docent binnen het cgo als het gaat om bevoegdheid en nabijheid? Wat is in dit kader 'professionaliteit'?' De administratieve lasten zijn soms hoog, maar hangen samen met een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering en 'het op orde hebben' van de administratieve organisatie. Ook is niet duidelijk of de lasten feitelijk hoog zijn of als zodanig worden verervaren. Docenten dienen in elk geval hun professie naar behoren te kunnen uitvoeren. Onder verantwoordelijkheid van de instellingsbesturen kan op dit terrein winst worden behaald.

- (5) Zijn er gezien de onderzoeksresultaten betere alternatieven dan de huidige 850-urennorm en bijbehorende criteria als inrichtingsnorm voor het waarborgen van doeltreffende en efficiënte leerwegen in het licht van de modernisering van het mbo (daarbij uitgaand van budgettaire kaders)?

Op grond van onze bevindingen lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er geen betere alternatieven zijn voor de 850-urennorm als zodanig, als minimumspanning die toegang tot de bekostiging rechtvaardigt. Een veelbesproken alternatieve normhoogte is (alsnog) de 1.000 uur, ook naar analogie van het voortgezet onderwijs. Dit alternatief lijkt zeker op korte termijn noch wenselijk, noch haalbaar, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben beargumenteerd. Wel zijn er aanwijzingen dat er behoefte is aan een alternatieve regeling of verduidelijking voor de verhouding tussen 850-urennorm en de bpv. En er is een behoefte aan een alternatief naast de 850 uur norm voor het verantwoorden van een kwalitatief en kwantitatief toereikende begeleidde leertijd, gebaseerd op de vooronderstelling dat de student 1.600 uur leertijd op jaarbasis beschikbaar heeft. Dit kan gezien worden als een hernieuwde verkenning van of alternatief voor het TOP-model, zo hebben we in het vorige hoofdstuk aangegeven. Als startpunt hiervoor zou een uitgangspunt kunnen zijn dat een student een evenwichtig weekprogramma aangeboden krijgt van 40 klokuren per week.

Onderdeel hiervan zou ook moeten zijn een betere verantwoording en dus maatschappelijke controle over de prestaties van de instellingen. Het Geïntegreerd Jaardocument is niet geschikt om naar de samenleving – en met name naar studenten en ouders – de kwaliteit van het mbo in de vorm van een benchmark per opleiding (want dat is de eenheid die voor de gebruiker relevant is) onder de aandacht te brengen. Verantwoordelijkheid hiervoor zou bij de instellingen zelf moeten liggen. Wel kunnen er incentives zijn die mbo-instellingen aanzetten en faciliteren om deze verantwoordelijkheid naar behoren vorm te geven. Good practices zijn volop aanwezig in aanpalende sectoren zoals 'Vensters voor Verantwoording' (voortgezet onderwijs) of 'Studiekeuze123' (hoger onderwijs). Iets dergelijks ontbreekt tot op heden in het mbo. Voorwaarde is dat een dergelijk stap geïnitieerd en gedragen wordt door de sector (instellingen en studenten) zelf. De oprichting en inrichting van Studiekeuze123 zou hiervoor als voorbeeld kunnen fungeren. Commerciële initiatieven zijn een goede aanvulling hierop, maar passen als zodanig niet in deze strategie. 'Voor de instellingen en studenten, van de instellingen en studenten', is het motto. Met de openbare instellingsprofielen van de inspectie is een start gemaakt om de mbo -prestaties transparanter te maken, maar ook hier is sprake van een overheidsinitiatief. Ten slotte. Een heroriëntatie van de 850-urennorm zou ook gepaard kunnen gaan met het opnieuw opschikken van de bestuurlijke verhoudingen (instellingen, inspectie, ministerie en eventueel andere partijen). Over de suggestie een combinatie van deze alternatieven neer te leggen in een kwaliteitshandvest lopen de meningen uiteen.

5.2 Aanbevelingen

1. *Aanbevelingen aan de studenten(organisaties) en hun ouders*

- a. Aan individuele studenten, ouders en de studentenorganisaties wordt aanbevolen scherp(er) te letten op hun rechten en hun mogelijkheden tot verwezenlijking van hun rechten bij de instelling waar ze hun opleiding volgen. Waar nodig spreken zij de instelling aan op geconstateerde gebreken, onvrede of vermoedens daarvan.
- b. De studentenorganisaties wordt aanbevolen samen met de onderwijsinstellingen te streven naar een eigen transparante en (voor gebruikers) toegankelijk informatiesysteem over de prestaties van de instellingen en hun opleidingen en het documenteren en analyseren van tevredenheid en klachten van studenten. Op basis hiervan zouden zij eerst en vooral de instellingen en de MBO Raad als hun vertegenwoordigende organisatie moeten aanspreken om hierover verantwoording af te leggen. Een initiatief van de partners in het veld zelf is voorwaarden voor het welslagen hiervan.

2. *Aanbevelingen aan de instellingen en de mbo-raad*

- a. De voornaamste aanbeveling aan de instellingen is hun administratie en bedrijfsvoering en kwaliteitszorg (bewaking voldoende kwalitatief begeleide uren) zodanig te verbeteren dat zij tijdig en adequaat inzicht hebben in de mate waarin zij erin slagen aan de wettelijke norm van 850 uur te voldoen. De noodzaak hiertoe is evident aanwezig.
- b. de (interne) informatievoorziening over wat wel en wat niet onder de norm valt, kan sterk worden verbeterd. Beelden en de feiten hierover lopen nogal uiteen, zo stelden we vast.
- c. Hoewel instellingen zich tegenwoordig aan de overheid verantwoorden via het Geïntegreerd Jaardocument, kan er meer werk worden gemaakt van een bredere, horizontale verantwoording en informatievoorziening aan de samenleving, ouders en (potentiële) studenten. Bij voorkeur zou dit sectorgewijs georganiseerd kunnen worden, zoals dat ook aanpalende onderwijssectoren (vo en ho) al het geval is.

- d. Onderdeel van die onder c. genoemde verantwoording zou kunnen zijn dat er een meer verfijnd systeem wordt uitgewerkt, waarmee de instelling zich verantwoordt over de programmering van 1.600 uur leertijd per jaar voor de student en daarmee tevens meer duidelijkheid verschaft over wat er van de student zelf verwacht wordt. In feite betekent dit het voortbouwen op de lijn die is ingezet met het convenant uit 2001. De onder a. bedoelde verbetering van administratie en bedrijfsvoering is daarvoor een randvoorwaarde.

3. *Aanbevelingen aan Raden van Toezicht van de ROC's*

- a. De Raden van Toezicht van de ROC's wordt aanbevolen te bewaken dat het bevoegd gezag werk maakt van de onder 2 genoemde aspecten. Meer in het algemeen zouden Raden van Toezicht intensiever moeten toezien op de onderwijskwaliteit.
- b. De Raden van Toezicht zijn ook de opdrachtgevers voor de accountants. In de afgelopen periode is – volgens de onderwijsinspectie - gebleken dat de controle op de naleving van de 850-uur norm door de accountants in nogal wat gevallen niet adequaat heeft plaatsgevonden. Als formeel opdrachtgever zouden de Raden van Toezicht de accountants hierop moeten aanspreken.

4. *Aanbevelingen aan het ministerie van OCW/de onderwijsinspectie*

- a. De voornaamste aanbeveling voor het ministerie van OCW is om het gehele normstelsel en de daarmee beoogde doelen nog eens grondig op zijn consistentie door te lichten. De 850-urennorm als zodanig is zo goed als onomstreden, maar dan wel in relatie tot de doelstelling waarvoor deze oorspronkelijk is ontwikkeld. Onderdelen van die doorlichting zouden tenminste moeten zijn:
- de verhouding bpv – 850 uur;
 - de 850 uur in relatie tot de waarborgen voor een kwalitatieve en kwantitatieve voldoende leertijd.
- b. Een ander punt van overdenking is de toezichtstrategie vanuit de onderwijsinspectie. Tijdens de evaluatie zijn er meerdere signalen gekomen dat hierover nog wat onvrede bestaat (zie ook aanbeveling 5).

5. *Aanbevelingen aan alle partijen gezamenlijk*

Veel respondenten hebben het gevoel dat de partijen met elkaar een soort 'nieuwe start' zouden moeten maken of 'groot onderhoud' moeten verrichten in de bestuurlijke verhoudingen. De incidenten en de aandacht die het mbo in de afgelopen periode hebben gekregen hebben onder meer geleid tot een spiraal van verscherpt en gedetailleerder toezicht, dat voor instellingen steeds minder ruimte laat om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen. De partijen lopen hierin vroeger of later vast. Onderdelen van een dergelijke 'herstart' zouden onder meer kunnen zijn:

- hernieuwde en sluitende afspraken over het normstelsel;
- herijking van afspraken over de verantwoording en het intern en extern toezicht;
- de ontwikkeling van een systeem voor brede, maatschappelijke verantwoording.

De titel van dit rapport luidt: 'Tijd voor kwaliteit'. De relatie tussen onderwijstijd en kwaliteit is diffuus, wellicht voor een deel aanwezig, maar zeker niet onomstotelijk vastgesteld. Dit rapport maakt duidelijk dat de norm als zodanig niet omstreden is. Als bekostigingsnorm breed geaccepteerd. Afgeleide effecten van de norm zorgen voor een krampachtige situatie in de vormgeving van onderwijsprocessen en een krampachtige situatie in de onderlinge verhoudingen tussen verschillende partijen. Mbo-studenten hebben recht op 'meer'. Een evenwichtig programma, meer structuur, meer 'tijd voor kwaliteit'.

We eindigen met een citaat van een van de deskundigen. 'In het mbo is het altijd balanceren: wilde bewegingen en kort klappen werken hier niet. Niemand is gelukkig met de huidige situatie. Ook de bestuurders van de instellingen niet. In een sociaal contract moeten we afspreken dat dit degelijk en in rust wordt opgelost. Frustratie van een dergelijk proces is dan niet meer toelaatbaar. De inspectie moet wel blijven saneren en handhaven, maar niet zo spectaculair als nu.'

Geraadpleegde bronnen

- AOC Raad, Servicedocument Onderwijstijd MBO, november 2006.
- Brief van JOB aan het ministerie van OCW.
- Brieven BVE-raad, 1000 urennorm middelbaar beroepsonderwijs.
- Commissie Onderwijstijd (Commissie Cornielje) (2008) De waarde van een norm. Advies van de commissie onderwijstijd. Den Haag.
- Creemers, B.P.M. (1991). Effectieve instructie: Een empirische bijdrage aan de verbetering van het onderwijs in de klas. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs.
- Creemers, B.P.M. (1994) The Effective Classroom. London: Cassell.
- Inbreng van het lid Depla (PvdA) bij het debat met de regering over het rapport 'Tijd voor onderwijs', Den Haag juni 2008.
- Inspectie van het Onderwijs, 850 uur in de BVE; Onderzoek naar het voldoen aan de urennorm, augustus 2006.
- Inspectie van het Onderwijs, Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie.
- Inspectie van het Onderwijs, Meer onderwijstijd in het MBO; Programmering en verantwoording, januari 2007.
- Inspectie van het Onderwijs, Onderwijstijd bij niet-bekostigde instellingen, april 2010.
- Inspectie van het Onderwijs, Onderwijstijd BVE 2009, Utrecht september 2009.
- Inspectie van het Onderwijs, Onderwijstijd in het hoger onderwijs, juni 2007.
- Inspectie van het Onderwijs, Onderwijstijd in VO en BVE; Resultaten van het inspectieonderzoek in het voorjaar van 2007, 2007.
- MBO Raad, Servicedocument 850-urennorm MBO, MWE/43871/2007.
- Mertens, F.J.H (2008) Inspecteur – Generaal van het Onderwijs 1996 – 2001. Aantekeningen en fragmenten over de ontwikkeling van het toezicht op het onderwijs. Nijmegen, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- Ministerie van OCW, Brief aan BVE Raad, BVE/B-2000/26327, 2000.
- Ministerie van OCW, Brief aan BVE Raad, BVE/B-2001/6252, 2001.
- Ministerie van OCW, Brief aan de BVE Raad, BVE/BD&I/2003/13515.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, BOA/A/18051, 2009.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, BVE/I&I/2007/4019, 2007.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, BVE/I&I/202074, 2010.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, BVE/I&I/59955, 2008.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, BVE/K&O-2000\26122.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, BVE/Stelsel/11764, 2008.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, BVE/Stelsel/161830, 2009.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, BVE/Stelsel/KenO/9897, 2007.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, HO/BL/2007/18823, 2007.
- Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, VO/S&O/2007/22144, 2007.
- Ministerie van OCW, Onderwijstijd; naleving 850-urennorm, BVE/Stelsel/2006/34390.
- Ministerie van OCW, Voortgang convenant onderwijsprogrammering mbo, BVE/B/2002/17068.
- Nederlands Jeugdinstituut (NJI), Probleemdruk en zorgstructuur in het middelbaar beroepsonderwijs, Utrecht 2008 (Bijlage BVE/I&I/59955).
- Scheerens, J. (1990). School effectiveness research and the development of process indicators of school functioning. School effectiveness and school improvement, 1 (1), pp. 61-80.

Tweede kamer, vergaderjaar 2005/2006, 27451, nr. 60.
Tweede kamer, vergaderjaar 2006/2007, 21 048, nr. 3.
Tweede kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31 007, nr. 6.
Tweede kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31 524, nr. 3.
Tweede kamer, vergaderjaar 2009/2010, 31 524, nr. 34.
Uitgangsnotitie 1000-urennorm, BVE/B-2000\39185, 2000.
Vaststelling gespreksnotitie 850 uur/1.000 uur (kenmerk BVE/K&O-2000\26122.
Vrieze, G.; Kuijk, J. van & Loo, J. de (2009). Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten. Onderzoek naar tijdsbesteding in het MBO. Nijmegen: ITS.
Walberg, Herbert J. & Paik, Susan J.: The International Academy of Education (2000). Effective educational practices.
Wieringen, A.M.L. van (1996) 'Strategieën van onderwijsinstellingen', blz. 129-145 in Max Goote Kenniscentrum Jaarboek 1995. 's-Gravenhage: VUGA.

Respondenten gesprekken en survey

Respondenten interviews

- Renata Voss (Albeda College , groepsinterview)
- Jenneke Abbink (Amarantis Onderwijsgroep, individueel)
- Marcel Kooijmans (AOC Raad, individueel)
- Leo Lenssen (AOC Raad, individueel)
- Agnes Jansen (AOC Raad, groepsinterview)
- Jaque Cratsborn (Arcus College, individueel)
- Gerrit Veneboer (COLO, individueel)
- Max Hoefijzers (Da Vinci College , groepsinterview)
- Arjen Engberts (student) (Deltion College, groepsinterview)
- Remco Smits (Gilde opleidingen, individueel)
- Ad Blonk (Hoornbeeck college, individueel)
- Menno Oldenhof (student) (Horizon Colleg, groepsinterview)
- Jos Verkroost (Inspectie, groepsinterview)
- Els de Ruijter (Inspectie, groepsinterview)
- Els de Ruijter (Inspectie, individueel)
- Leila Odeh (JOB, groepsinterview)
- Jildau Bosma (JOB, groepsinterview)
- Marianne van der Weiden (MBO Raad, groepsinterview)
- Luud Bochem (MBO Raad , groepsinterview)
- Hans van Nieuwkerk (MBO2010, individueel)
- Paul Oomens (Ministerie OCW, groepsinterview)
- Thea van den Boom (Ministerie OCW, groepsinterview)
- Justus de Hoge (Ministerie OCW, individueel)
- Sander van den Eijnden (Ministerie OCW (oud directeur BVE), individueel)
- Gertrud Visser (MKB Nederland, individueel)
- Marc Vermeulen (MKB Nederland, individueel)
- Martijn Abers (Nederlandse kappers academie, individueel)
- Dhr. Vossum (Ouder, individueel)
- Mw. Visser (Ouder, individueel)
- Anna Bakker (Paepon, individueel)
- Hans van Honk (ROC Mondriaan, individueel)
- Jos Leenhouts (ROC Mondriaan , groepsinterview)
- Marlies Fliervoet (ROC Nijmegen, individueel)
- Daan Huisman (ROC Rijn IJssel, individueel)
- Paula Sukel (ROC Tilburg, groepsinterview)
- Tycho Filarski (student) (ROC van Amsterdam, groepsinterview)
- Semih Eski (student) (ROC van Amsterdam, groepsinterview)
- Ria van de Veen (student) (ROC van Amsterdam, groepsinterview)
- Hans Verschoor (Savantes, individueel)
- Caroline Calis (Schoevers, individueel)
- Everdien Schalkwijk (StintLucas, groepsinterview)
- Lilian de Nooij (StintLucas, groepsinterview)
- Bart van Zelst (StintLucas, groepsinterview)
- Hans Bax (StintLucas, groepsinterview)
- Onno Wubbels (StintLucas, groepsinterview)
- Marc Duthler (TIO, individueel)

Survey

Om inzicht te krijgen in de onderwijstijd vanuit de optiek van de mbo-studenten is een korte vragenlijst voorgelegd aan *HetStudentenpanel*. HetStudentenpanel.nl is een initiatief van ResearchNed (zie www.hetstudentenpanel.nl en www.overhetstudentenpanel.nl). Dit panel vormt een representatieve afspiegeling van de Nederlandse studentenpopulatie in het mbo, hbo en wo. Deze studenten hebben allen aangegeven deel te willen uitmaken van HetStudentenpanel.nl. In totaal zijn XXXX studenten per e-mail benaderd met de vraag een korte vragenlijst in te vullen. Ruim 35.000 studenten zijn aangeschreven; binnen één week vulden 6.219 mbo-studenten de vragenlijst in (18%). Na opschoning van het databestand bleven er bruikbare data van 5.310 studenten over (15%). De datacleaning bestond uit het verwijderen van vragenlijsten die te snel waren ingevuld om serieus genomen te worden en vragenlijsten die onvoldoende compleet waren. De resultaten zijn niet gewogen en geven dus een indicatief beeld van de tijdbesteding van studenten in voltijd bol-opleidingen.

In de vragenlijst kwamen de volgende onderwerpen aan de orde: tijd aan stage, tijd op school, stellingen over onderwijstijd, lesuitval en roosterwijzigingen, mening over urennorm en motivatie en tevredenheid. De resultaten zijn verwerkt in de beschrijvingen van de algemene resultaten.