

Vergaderjaar 2007–2008

31 048

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet studiefinanciering 2000, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Les- en cursusgeldwet in verband met regeling in de Wet educatie en beroepsonderwijs van een minimumomvang van het in instellingstijd verzorgde onderwijsprogramma (850 urennorm)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 oktober 2007

De regering dankt de leden van de fracties van CDA, PvdA, SP, VVD en ChristenUnie voor hun positieve bijdrage aan de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede ondertekend namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met genoegen kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij merken op dat het voorstel leidt tot een verheldering van verantwoordelijkheden en een vereenvoudiging van regelgeving en dat van alle geraadpleegde instellingen positieve adviezen zijn ontvangen. Voor enkele leden van de fractie zijn er nog enige onduidelijkheden.

De leden van de fractie van de PvdA achten het van groot belang dat het onderwijs op het mbo uit voldoende lesuren bestaat. Ook vinden zij het belangrijk dat de huidige situatie waarin onderwijsinstellingen indirect, via het recht op tegemoetkoming studiekosten of studiefinanciering, verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de 850 urennorm, wordt aangepast. Zij ondersteunen dan ook het voorliggende voorstel om een minimum van 850 uren vast te leggen in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, het advies van de Raad van State en het nader rapport en vinden het een goede zaak dat er duidelijke afspraken komen rondom de 850 urennorm.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hechten veel waarde aan de naleving van de 850 urennorm op de regionale opleidingscentra (roc's). Zij stemmen in

met de voorgestelde lijn waarbij de deelnemer niet langer de dupe wordt als de opleiding niet aan de urennorm voldoet en zijn het dan ook eens met de wijzigingen van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). Wel plaatsen zij enige kanttekeningen bij het alternatief dat geboden wordt met deze wetswijziging.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

2. Aanleiding wetswijziging

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de norm 850 uur per jaar is en niet 1024 uur zoals in het voortgezet onderwijs.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt geen nieuwe norm geïntroduceerd, maar wordt de bestaande 850 urennorm overgeheveld van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) naar de WEB. Het betreft een minimumnorm. Sommige deelnemers hebben voldoende aan een In Instellingstijd Verzorgd Onderwijsprogramma (IIVO) dat 850 klokuren telt, andere deelnemers hebben (aanzienlijk) meer uren nodig. De norm van 850 uren maakt het mogelijk dat de instelling maatwerk kan leveren, maar verzekert dat iedere deelnemer een in instellingstijd verzorgd onderwijsprogramma van tenminste 850 uren krijgt. Introductie van een hogere norm voor alle deelnemers, vergelijkbaar met het voortgezet onderwijs, zou een substantiële uitbreiding betekenen van de onderwijstijd over de volle breedte, die niet voor alle deelnemers nodig is. De regering kiest daar niet voor. Ik teken daarbij het volgende aan. Uit het themaonderzoek van de inspectie in 2006 naar de naleving van de 850 urennorm (aangeboden aan de Tweede Kamer met de brief van 7 september 2006, Kamerstukken 2006/07, 27 451, nr. 60) bleek, dat als gekeken wordt naar het gemiddelde aantal uren over alle opleidingen, over het geheel genomen alle opleidingen gezamenlijk per leerjaar voldoende onderwijstijd realiseren. In het studiejaar 2005–2006 lag het aantal gemiddeld op 966 uur in leerjaar 1, op 1059 uur in leerjaar 2, op 1077 uur in leerjaar 3 en op 889 uur in leerjaar 4. Het werkelijke uren aantal van het in instellingstijd verzorgd onderwijs dat instellingen per studiejaar aanbieden, ligt dus vaak hoger dan het minimum van 850 uur.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het aantal van 850 uur per leerjaar wordt aangeduid, maar dat de norm ook per opleiding zou kunnen worden benoemd, bijvoorbeeld 3400 uur per opleiding.

Er is sprake van een urennorm per studiejaar (en niet gerekend over de hele opleiding) om de volgende redenen. Een urennorm per studiejaar levert een waarborg dat instellingen zorg dragen voor doelmatige leerwegen, waarbij in alle jaren, dus ook in het eerste studiejaar, sprake is van voldoende uren. Uit genoemd inspectieonderzoek bleek dat vooral bij de langere opleidingen in het eerste jaar relatief vaak sprake was van te weinig uren. Niet alleen is dat ondoelmatig voor de deelnemers, maar bovendien is voldoende onderwijsintensiteit een betere garantie voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Daarnaast geldt dat het onderscheid tussen voltijdse en deeltijdse opleidingen tevens geldt als demarcatiepunt voor het onderscheid tussen respectievelijk:

1. deeltijd- en voltijdbekostiging van een deelnemer voor de instelling,
2. al dan niet aanspraak op studiefinanciering en op de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten ten behoeve van deelnemers,
3. lesgeld danwel cursusgeld dat de deelnemer verschuldigd is.

Dat maakt dat het nodig is dat ieder jaar van een opleiding aan de norm

voldoet. Hantering van een norm voor de gehele opleidingsduur, bijvoorbeeld 6400 uur voor een niveau 4 opleiding, laat namelijk de mogelijkheid open dat er tijdens één of meer studiejaar feitelijk sprake is van deeltijd-onderwijs. Het is voorts wenselijk dat bekostigde instellingen elk studiejaar voldoende inspanningen leveren voor de ontvangen voltijdse bekostiging.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het voldoen aan deze 850 urennorm geen garantie biedt voor de kwaliteit van de opleiding. Voor de kwaliteit van de opleiding is naar hun oordeel niet alleen het aantal lesuren van belang maar ook bijvoorbeeld de aandacht voor bijscholing van docenten, de resultaten bij examens, de organisatie van het onderwijs en de leerlingenzorg. Zij merken op dat naast toezicht op het aantal lesuren toezicht op deze kwalitatieve aspecten van de opleiding noodzakelijk blijft.

Voldoende onderwijstijd voor de deelnemers om zich de benodigde leerstof eigen te maken is een noodzakelijke, maar inderdaad niet een afdoende voorwaarde. De kwaliteit van het onderwijs wordt door diverse factoren bepaald, waarvan de onderwijstijd er één is. Het toezicht van de inspectie van het onderwijs (hierna te noemen: de inspectie) is gericht op diverse zowel kwantitatieve aspecten als kwalitatieve aspecten van de opleiding.

Voorts wijzen deze leden er op dat de norm van 850 uren als minimum aantal uren beschouwd zou moeten worden. 850 uren per jaar komt bij 40 lesweken per jaar overeen met 21 uur les per week. 850 uren les per jaar is dus niet erg veel te noemen. Deze leden menen dan ook dat het voor weinig onderwijsinstellingen een probleem moet zijn aan de norm van 850 uren per jaar te voldoen.

De 850 urennorm geeft instellingen de opdracht om bij voltijdse opleidingen zorg te dragen voor een opleidingsprogramma van tenminste 850 uur per volledig studiejaar. Het is dus inderdaad een minimumnorm. Instellingen hebben de opdracht een opleiding zodanig in te richten dat de hiervoor ingeschreven deelnemers binnen de afgesproken studieduur de eindtermen en daarmee het beoogde diploma kunnen behalen. De minimumnorm van 850 uur biedt instellingen de mogelijkheid maatwerk te leveren bij de inrichting van een opleiding. Binnen een opleiding kan maatwerk worden geleverd door verschillende opleidingstrajecten in te richten voor afzonderlijke deelnemers of voor groepen van deelnemers.

De leden van de SP-fractie vinden dat deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs moeten weten waar zij aan toe zijn. Als zij een studie volgen, hebben zij recht op voldoende uren onderwijs. De inspectie zal er op toezien dat de 850 urennorm wordt gehaald. De regering schrijft over strenger toezicht en sancties. Deze leden horen graag van de regering hoe dit strengere toezicht eruit ziet. Worden meer opleidingen van een instelling bezocht of zal de inspectie vaker een opleiding die in het verleden niet aan de norm voldeed controleren of ziet het strengere toezicht er anders uit, zo vragen deze leden.

In de brief van 7 september 2006 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 2006/07, 27 451, nr. 60) over de beleidsreactie op het themaonderzoek van de inspectie naar de naleving van de 850 urennorm is de Kamer geïnformeerd over het toezicht op de naleving van de 850 urennorm. Bij ieder kwaliteitsonderzoek van de inspectie wordt nu expliciet naar de urennorm gekeken, waarbij dezelfde eisen worden gesteld als in het themaonderzoek naar de naleving van de urennorm in het studiejaar 2006–2007. De inspectie legt een grotere prioriteit bij het toezicht op de naleving van

deze urennorm. De inspectie kijkt hierbij naar de verantwoordingsdocumenten van instellingen, bevraagt personeelsleden en deelnemers en betreft ook signalen en klachten bij de inrichting van het toezicht. Behalve regulier onderzoek kan ook sprake zijn van themaonderzoek. De bevindingen uit het onderzoek worden betrokken bij de vormgeving van het vervolgonderzoek. De inspectie voert risicogericht en proportioneel toezicht uit.

De controle van de programmering verloopt bij alle instellingen langs de weg van de instellingsaccountant. Met betrekking tot de 850 urennorm geldt dat de instellingsaccountant moet vaststellen dat de instelling ten minste 850 uur in instellingstijd verzorgd onderwijs heeft geprogrammeerd.

Deze leden zijn blij dat de wetswijziging zo is opgesteld dat deelnemers er niet de dupe van worden wanneer de instelling zich niet aan de 850 urennorm houdt. De instelling wordt gesanctioneerd wanneer deze zich niet aan de norm houdt. Aangezien het hier gaat om een bekostigingssanctie horen de bovengenoemde leden graag van de regering hoe instellingen gesanctioneerd kunnen worden zonder dat de deelnemer daar hinder van ondervindt.

Het is onwenselijk dat de deelnemer aan een beroepsopleiding de dupe wordt door het verliezen van de aanspraak op studiefinanciering als de instelling de 850 urennorm niet naleeft. De wetswijziging maakt hier een einde aan. Door de urennorm rechtstreeks, dus niet indirect, te richten op de instellingen, wordt benadrukt dat de instelling verantwoordelijk is voor het aanbieden van een kwantitatief en kwalitatief voldoende onderwijsprogramma.

Bij het opleggen van een bekostigingssanctie aan de instelling ondervindt de deelnemer niet direct hinder. Dat zou mogelijk wel aan de orde kunnen zijn als het gaat om een bekostigingssanctie van zeer grote omvang. De verwachting is echter dat het ingezette beleid en het verscherpte toezicht zozeer preventief werken, dat een dergelijke situatie zich niet zal voordoen.

3. Demarcatiepunt studiefinanciering en tegemoetkoming in de schoolkosten

De leden van de CDA-fractie constateren dat een student die intekent op een voltijdopleiding hiermee automatisch recht heeft op studiefinanciering. De verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk hebben van 850 lesuren ligt bij de instelling en heeft geen consequenties voor de student. De leden van deze fractie vragen of er een situatie kan ontstaan, dat een student zich inschrijft bij een instelling voor een voltijdopleiding en daarmee denkt recht te hebben op een studiefinanciering, terwijl de instelling niet voldoet aan de 850 urennorm en leerlingen derhalve niet zou hebben mogen inschrijven.

De wetswijziging heft de huidige directe koppeling op tussen de naleving van de 850 urennorm en het recht op studiefinanciering of tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten. De deelnemer aan een beroepsopleiding die in de onderwijsovereenkomst als voltijds wordt aangemerkt, heeft recht op studiefinanciering of een tegemoetkoming (mits ook aan de overige eisen voor studiefinanciering of een tegemoetkoming wordt voldaan). Daarmee is de kous af. Als achteraf blijkt dat de instelling zich niet houdt aan de norm, dan heeft dat geen consequenties voor de deelnemer. De inschrijving wordt ook niet ongedaan gemaakt. Niet naleving van de urennorm zal leiden tot sancties voor de instelling in het kader van de WEB en niet voor de deelnemer.

Is het toezicht hierop voldoende en wordt voldoende gecommuniceerd welke instellingen c.q. opleidingen voldoen aan de norm, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In de brief van 7 september 2006 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2006/07, 27 451, nr. 60) over de beleidsreactie op het themaonderzoek van de inspectie naar de naleving van de 850 urennorm is de Kamer geïnformeerd over het toezicht op de naleving van de norm. De instellingsrapporten van de inspectie zijn openbaar.

Uit de vraag zou overigens kunnen worden opgemaakt dat verondersteld wordt dat bij tekortschietende instellingen het nodig is om daarover te communiceren opdat deelnemers zich niet inschrijven voor een opleiding om naderhand tot de ontdekking te komen dat er geen aanspraken zijn op studiefinanciering. Echter, anders dan nu heeft na aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel een tekortkoming van een instelling in een bepaald jaar geen consequenties voor studiefinancieringsaanspraken in daaropvolgende jaren. Het is dus niet noodzakelijk om deelnemers daarvoor te waarschuwen.

Indien bij een bepaalde opleiding een tekortkoming is gesignaleerd, heeft de instelling immers direct de gelegenheid om dit tekort te herstellen en in ieder geval voor het daaropvolgende studiejaar te zorgen dat wél aan de norm wordt voldaan. Een instelling mag dan ook meteen weer de opleiding als voltijds aanmerken en deelnemers als zodanig inschrijven. De inspectie controleert natuurlijk wel of de instelling zich vervolgens houdt aan haar verbetervoornemens. Als een instelling bij herhaling tekortschiet, dan kan dat leiden tot intrekking van de licentie voor de opleiding.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts op welke wijze de studenten worden geïnformeerd als er sprake van is dat de studiefinanciering of tegemoetkoming in de schoolkosten in de tijd beperkt wordt. Ook willen zij graag weten wat de reikwijdte is van deze tijdsbeperking.

Op dit moment schrijven de WSF2000 en de WTOS voor dat indien de minister besluit dat een instelling bij een opleiding de 850 urennorm heeft overtreden, de mogelijkheid voor zittende deelnemers om studiefinanciering of tegemoetkoming te blijven ontvangen voor de betreffende opleiding bij de betreffende instelling, in tijd wordt beperkt. Na de wetswijziging verandert dit: als een instelling bij een opleiding niet voldoet aan de urennorm, heeft dit geen gevolgen voor het recht op studiefinanciering of een tegemoetkoming. De deelnemer behoeft in die zin ook niet te worden geïnformeerd.

Ten slotte vragen deze leden, wat de consequenties kunnen zijn voor studenten als een onderwijsinstelling in de procedure onderzoek en hoor en wederhoor komt.

Zoals ook in de antwoorden hierboven al is aangegeven, heeft het tekortschieten van een instelling geen consequenties voor de deelnemer wat betreft de aanspraak op studiefinanciering of tegemoetkoming studiekosten. Dus ook niet in een fase van hoor en wederhoor.

4. bol- en bbl-opleidingen

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de wet een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen bol- en bbl-opleidingen. Vanwege het duale karakter van de bbl-opleiding mag uitgegaan worden van een inkomen voor de student. Deze leden vragen of een 4/5 werkweek (deelnemers gaan immers een dag per week naar school) in voldoende inkomen voorziet voor de deelnemer.

Uit de Deelnemersmonitor 2004–2005 blijkt dat de gemiddelde (totale) netto inkomsten per maand van thuiswonende bbl'ers ongeveer € 624 bedroegen en van uitwonende bbl'ers ongeveer € 780¹. Deze inkomsten komen voort uit de beroepspraktijkvormingsplek, een (ander) bijbaantje, een bijdrage van ouders en/of partner en in enkele gevallen een uitkering. De normen voor studiefinanciering (basisbeurs + maximale aanvullende beurs + lening) voor bol-deelnemers waren in 2005 ongeveer € 505 voor een thuiswonende deelnemer en ongeveer € 680 voor een uitwonende deelnemer². Het inkomen van bbl'ers ligt dus iets hoger en wordt voldoende geacht.

Volgens de leden van de VVD-fractie is niet duidelijk wat er precies met de deelnemers gebeurt die een bol-opleiding volgen die niet aan de normen voldoet. Voorheen was het zo dat de deelnemer werd gekort op de studiefinanciering en was het zelfs mogelijk dat de opleiding tegelijkertijd (in een verbetertraject) door kon gaan. Het is echter niet duidelijk hoe dit met deze wetswijziging zal gaan. Opleidingen krijgen immers altijd de mogelijkheid een verbeterplan op te stellen en uit te voeren.

Instellingen die niet voldoen aan de 850 urennorm worden gesommeerd dit direct te verbeteren en te corrigeren. Hiervoor gelden geen lange verbetertermijnen. Zoals hierboven op een vraag van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, kijkt de inspectie of de verbeteringen daadwerkelijk worden doorgevoerd. Voor de studiefinanciering van deelnemers heeft dit geen consequenties.

In het geval dat de licentie voor de opleiding door de minister wordt ingetrokken, wordt de opleiding niet meer door het Rijk bekostigd en kan de instelling daarvoor geen diploma's meer afgeven. Op grond van artikel 6.1.4, derde lid, van de WEB bepaalt de minister het tijdstip waarop de intrekking van kracht wordt zodanig, dat de voor de opleiding ingeschreven deelnemers de opleiding aan een andere instelling binnen redelijke tijd kunnen voltooien.

Deze leden vragen welke maatregelen worden genomen met betrekking tot de instelling.

De verantwoordelijkheid voor de naleving van de 850 urennorm ligt bij de instelling. Deze wetswijziging brengt de 850 urennorm vanuit de WSF2000 en WTOS over naar de WEB. Dit maakt duidelijker dat het een voorschrift is voor de inrichting van het onderwijs en daarmee een bekostigingsvoorwaarde (als de instelling kiest voor een voltijdse opleiding).

Niet naleving door de instelling van de 850 urennorm zal leiden tot sancties voor de instelling. Er kan een bekostigingssanctie worden opgelegd bij niet-naleving van de bekostigingsvoorwaarden, en bovendien kan overtreding van de urennorm – uiteindelijk – leiden tot het ontnemen van de rechten met betrekking tot de betreffende opleiding (het intrekken van de licentie). Het ontnemen van de rechten is ook aan de orde bij de niet-naleving van de urennorm door een niet-bekostigde instelling. Kortom: de deelnemer voelt het niet meer, maar de instelling wel.

5. In Instellingstijd Verzorgd Onderwijs (IIVO)

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een (niet limitatieve) opsomming wordt gegeven van onderwijsactiviteiten. Het is goed te constateren dat beroepspraktijkvorming, maar ook excursies en werkbezoeken expliciet worden genoemd. Er worden echter geen opmerkingen gemaakt over de wijze waarop deze activiteiten plaatsvinden. Zo kan de genoemde studiebegeleiding plaatsvinden in groepen

¹ Deelnemersmonitor 2004–2005, p. 126.

² Staatscourant 14 december 2004, nummer 241 (Regeling normbedragen studiefinanciering 2005).

van 25 leerlingen, maar ook in groepen van meer dan 50 en soms zelfs 150 deelnemers in één ruimte. Bovendien vragen deze leden of er bij de beroepspraktijkvorming geen nadere voorwaarden geformuleerd dienen te worden over de aard en de intensiteit van de begeleiding. Acht de regering het wenselijk om in het kader van deze wet enkele richtinggevende kaders aan te geven, zo vragen deze leden.

De wijze waarop opleidingen worden vormgegeven en de activiteiten plaatsvinden – het hoe – is in eerste instantie een zaak van de instelling. Belangrijkste uitgangspunt daarbij is de opdracht aan de instellingen om opleidingen zo in te richten dat de deelnemers binnen de afgesproken tijd de eindtermen kunnen behalen (zie artikel 7.2.7 van de WEB). Het wetsvoorstel vult de urennorm niet concreet in (met bijvoorbeeld een lessentabel of onderwijsactiviteitentabel), maar geeft de criteria waaraan de onderwijsactiviteiten moeten voldoen om mee te tellen voor de urennorm, te weten:

1. de onderwijsactiviteiten moeten gericht zijn op het bereiken van de onderwijs- en vormingsdoelen van de opleiding waaraan door de deelnemer wordt deelgenomen en
2. de onderwijsactiviteiten moeten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid en toezicht van het bevoegd gezag van de instelling.

En uiteraard – maar dat is op grond van de huidige wet al zo – moet de uitvoering plaatsvinden onder begeleiding of aanwezigheid van onderwijspersoneel dat op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast.

Deze benadering doet recht aan de behoefte aan maatwerk en de ontwikkeling van moderne onderwijsvormen. Ik acht het momenteel niet nodig en niet wenselijk, mede gelet op de daarmee gemoeide verantwoordingslasten voor instellingen en toezichtlasten voor de inspectie, om de genoemde criteria uit te breiden of aan te scherpen, bijvoorbeeld door nadere voorwaarden te stellen aan de aard en intensiteit van de begeleiding, aan de groepsgrootte per activiteit of de wijze van uitvoering van de activiteit.

De inspectie ziet in het kader van het reguliere onderzoek toe op de kwaliteit van het onderwijs. Natuurlijk zou dat onderzoek – evenals de bevindingen uit themaonderzoeken – op enig moment aanleiding kunnen geven tot verdergaande beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld op het punt van de beroepspraktijkvorming. Dat geldt ook voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de beroepspraktijkvorming, dat naar verwachting begin 2008 zal verschijnen.

De leden van de PvdA-fractie vinden het van groot belang dat onderwijsinstellingen enerzijds voldoende ruimte hebben voor het aanbieden van andere lesvormen en het leveren van maatwerk in het onderwijsprogramma bij het invullen van het onderwijsprogramma voor de 850 urennorm. Anderzijds menen deze leden dat een al te ruime definitie van lesuren die meetellen voor de 850-urennorm de effectiviteit en de haafbaarheid van de minimumeis van 850 lesuren ondergraaft. Zij menen dat het onderscheid tussen uren die meetellen voor de 850 urennorm en de uren die daar buiten vallen in verschillende situaties niet duidelijk is. Deze leden vragen of een onbegeleid tussenuur valt onder de 850 urennorm. Ook willen zij weten of alle door de school georganiseerde activiteiten na 18.00 uur 's avonds onder de 850 urennorm vallen.

De uren voor onderwijsactiviteiten die voldoen aan de criteria mogen worden meegerekend voor het voldoen aan de 850 urennorm. Dat geldt ook voor onderwijsactiviteiten na 18.00 uur. Onbegeleide tussenuren voldoen niet aan de criteria. Een tussenuur dat met huiswerk wordt gevuld, telt niet mee voor de 850 urennorm. Zie voorts het antwoord op de vragen van de CDA-fractie in deze paragraaf.

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke mate de soorten onderwijs-uren bij aanvang van het jaar vastgelegd moeten worden. In dit verband vragen zij of per lesuur in het IIVO moet worden aangegeven op welke wijze het onderwijs ingevuld wordt, bijvoorbeeld als contactuur, begeleid tussenuur of uren die gereserveerd zijn voor een project. In het bevestigende geval willen zij weten of dit gevolgen heeft voor de wijze waarop onderwijsinstellingen de invulling van het onderwijsprogramma op dit moment in het IIVO vastleggen.

Het bevoegd gezag moet per opleiding in de Onderwijs- en examen-regeling (OER) aangeven wat de omvang en de invulling van het IIVO is. Het IIVO is het programma zoals dat voor de deelnemers of een of een groep van deelnemers geldt. Het IIVO is dus geen document. Het IIVO is het onderwijsaanbod van het bevoegd gezag zoals dit ook daadwerkelijk moet worden aangeboden in de opleiding. Op grond van het wetsvoorstel moet ook in de OER worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan onder andere de 850 urennorm. Dat hoeft niet te betekenen dat voor elk uur voor het gehele jaar de concrete invulling al voor aanvang van het studiejaar moet worden gegeven. Een nadere uitwerking en concretisering van het opleidingsprogramma kan de instelling neerleggen in aanvullende planningsdocumenten zoals bijvoorbeeld een rooster, studieplan, jaar- of periodeplan.

Het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de WEB inzake deregulering en administratieve lastenverlichting (DAL; Kamerstukken II 2006/07, 30 853) vervangt de verplichting tot vastlegging in de OER door een zorgplicht om aantoonbaar te voldoen aan de wettelijke eisen voor voltijdse beroepsopleidingen. Op welke wijze het bevoegd gezag aantoont dat aan deze eisen wordt voldaan, staat hem na inwerkingtreding van het wetsvoorstel DAL in beginsel vrij.

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de achtergrond voor het verplichten van een minimum van 850 lesuren per jaar in plaats van een minimum aantal lesuren per opleiding. Zij merken op dat door de ontkopeling van de minimum urennorm aan het recht op tegemoetkoming studiekosten of studiefinanciering de directe noodzaak tot het op jaarbasis invullen van de urennorm komt te vervallen. Voorts vragen zij of de 850-urennorm ook voor de gehele opleiding ingevuld kan worden, bijvoorbeeld door het stellen van een minimumeisen van 3400 uur voor een vierjarige opleiding.

Allereerst merk ik op dat het bij de 850 urennorm gaat om klokuren en niet om lesuren. Zie voor een reactie verder het antwoord dat in paragraaf 2 is gegeven op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

Deze leden vinden het van groot belang dat de administratieve lasten voor het vaststellen van de IIVO's en het specificeren van de onderwijstijd beperkt zijn, zonder dat afbreuk gedaan wordt aan de effectiviteit van het toezicht en de handhaafbaarheid van de 850 urennorm. Zij vragen daarom om een reactie op het voorstel om in het onderwijsprogramma onderscheid te maken tussen geprogrammeerde leeractiviteiten, gerichte ondersteuning en begeleiding en daarnaast toetsing en examinering. Naar het oordeel van deze leden biedt een dergelijk onderscheid mogelijk meer houvast bij het bepalen of uren al dan niet onder de 850 urennorm vallen en voorkomt dit onderscheid een al te gedetailleerde urenverantwoording in het IIVO.

Een instelling bepaalt zelf de inrichting van het onderwijs van een opleiding. De uren die gemoeid zijn met onderwijsactiviteiten die voldoen aan de eerder in deze paragraaf genoemde criteria, mogen meetellen voor het voldoen aan de 850 urennorm. Ter verduidelijking is in de memorie van

toelichting een lijst opgenomen met voorbeelden van onderwijsactiviteiten waarvan de uren mogen worden meegerekend, mits de activiteiten uiteraard aan de criteria voldoen. De lijst is dus geen voorgeschreven format voor de verantwoording van instellingen.

Instellingen moeten vooraf de programmering vastleggen en zich achteraf over de realisatie kunnen verantwoorden. Meer variatie en flexibiliteit in het onderwijsaanbod heeft uiteraard gevolgen voor de verantwoording door de instelling. Dan moet de instelling meer beschrijven c.q. meer informatie bijhouden.

Een nader onderscheid tussen de verschillende typen van onderwijsactiviteiten levert naar mijn oordeel niet meer houvast bij het bepalen of de uren al dan niet mogen worden meegerekend en bij het verantwoorden van de uren. Voor alle categorieën activiteiten, hoe ook benoemd, geldt immers dat inhoudelijk moet worden beoordeeld of ze aan de criteria voldoen. Overigens heeft de BvE Raad (nu: MBO Raad) wel een IIVO-schema met categorieën van onderwijsactiviteiten opgesteld dat vergelijkbaar is met het door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde schema. Dit wordt door verschillende instellingen gebruikt naast de wettelijk voorgeschreven uitwerking in de OER.

De leden van de SP-fractie lezen in het wetsvoorstel dat het onwenselijk is een uitputtende opsomming te geven van onderwijsactiviteiten die mee mogen tellen voor het voldoen aan de urennorm. Dit in verband met mogelijke belemmeringen voor nieuwe onderwijsvormen. Juist in het licht van onderwijsvernieuwingen zouden deze leden graag duidelijker een afbakening krijgen van de randvoorwaarden waaraan een activiteit moet voldoen om mee te tellen voor de urennorm.

De uren die gemoeid zijn met onderwijsactiviteiten die voldoen aan de meergenoemde criteria mogen meetellen voor het voldoen aan de 850 urennorm. Zoals ik eerder in deze paragraaf naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie al opmerkte, acht ik het momenteel niet nodig en niet wenselijk (mede gelet op de daarmee gemoeide verantwoordingslasten voor instellingen en toezichtlasten voor de inspectie) om de criteria uit te breiden of aan te scherpen.

Deze leden vragen of het maken van huiswerk onder begeleiding een activiteit is die meetelt voor de urennorm en zo ja, hoeveel deelnemers een docent maximaal mag begeleiden.

Nee, huiswerk telt niet mee, of het nu begeleid is of niet. In deze vraag worden twee begrippen met elkaar gecombineerd, die naar mijn mening niet goed bij elkaar passen. Huiswerk is van oudsher een activiteit die de deelnemer zelfstandig, buiten schoolverband (oftewel thuis), uitvoert. Dat telt dus niet mee. De opleiding is meer dan het IIVO! Eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is ingegaan op het IIVO en de criteria die daarbij hebben te gelden.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of een invaluur meetelt als de deelnemers worden opgevangen door een andere docent met een andere expertise dan het vak waarvoor hij invalt. Deze leden vragen of een invaluur waarin de deelnemers worden opgevangen door een onderwijsassistent, meetelt en hoe vaak een onderwijsassistent een les mag overnemen.

Bij invaluren moet op dezelfde manier gekeken worden of de activiteit die wordt uitgevoerd tijdens die invaluren aan de wettelijke eisen voldoet als bij vooraf ingeplande activiteiten. Dus: is de activiteit gericht op de onderwijs- en vormingsdoelen van de opleiding en wordt zij uitgevoerd onder toezicht en verantwoordelijkheid van onderwijspersoneel dat op

grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast? In de WEB zijn de benoembaarheidsvereisten vastgelegd. Deze vereisten bieden een kwaliteitsborg ten aanzien van onderwijspersoneel en laten tevens ruimte aan gewenste brede inzetbaarheid. Dit laatste is ter beoordeling van het bevoegd gezag. Docenten die aan de benoembaarheidsvereisten voldoen, zijn bevoegd om die werkzaamheden te verrichten. Dat geldt ook bij de inzet van een onderwijsassistent: gebeurt dat onder verantwoordelijkheid en toezicht van een bevoegd docent (die op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast), dan mag er meegeteld worden. Er gelden geen voorschriften hoe vaak een onderwijsassistent een les mag overnemen.

Ook zouden de leden graag uitleg krijgen over wat ICT-toepassingen voor buitenschools onderwijs precies zijn.

ICT-toepassingen zijn activiteiten waarbij sprake is van inzet van nieuwe media – zoals bijvoorbeeld computers, internet, dvd, webcam, camcorder – ten behoeve van het leerproces. Hierbij kan een digitale leeromgeving worden gecreëerd waarbij sprake is van «electronic learning» (e-learning). Dit kan bijvoorbeeld worden benut voor – al dan niet gesimuleerde – beroepspraktijkvorming buiten de school en bij de examinering hiervan. Een ander voorbeeld is dat deelnemers een opdracht in onderwijstijd uitvoeren buiten de school (bijvoorbeeld in een bedrijf) en daarbij begeleid worden via gsm of internet door de daartoe bevoegde persoon van de school.

Verder willen deze leden weten of bij activiteiten buiten de instelling, zoals excursies en werkbezoeken, de reistijd meetelt voor de urennorm.

Reistijd is in zijn algemeenheid niet gauw te bestempelen als onderwijsactiviteit – reistijd is immers niet gericht op het bereiken van eindtermen – en kan alleen al daarom niet meetellen voor het voldoen aan de 850 uren-norm. Het is niet de bedoeling, en het is ook niet voldoende, dat een instelling met kunst en vliegwerk een IVO in elkaar draait dat voldoet aan de uren norm: het gaat er uiteindelijk toch om dat deelnemers kwalitatief goede opleidingen krijgen met voldoende onderwijsintensiteit om het diploma te kunnen halen.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of duidelijk uiteen kan worden gezet wat wordt bedoeld met onderwijsactiviteiten «onder verantwoordelijkheid en toezicht van het bevoegd gezag van de instelling».

Met onderwijsactiviteiten «onder verantwoordelijkheid en toezicht van het bevoegd gezag van de instelling» wordt bedoeld aan te geven dat bij deze activiteiten de personen die het bevoegd gezag daarmee heeft belast hetzij fysiek aanwezig zijn, hetzij – door middel van bijvoorbeeld internet – direct in contact staan met deelnemers, kunnen zien wat deelnemers doen en wat hun vorderingen zijn en kunnen ingrijpen als dat nodig is, en waarbij de deelnemers ook op ieder moment de begeleider kunnen benaderen voor hulp.

Als daarvan geen sprake is, dan wil dat helemaal niet zeggen dat de activiteiten geen deel mogen uitmaken van het onderwijsprogramma (een onderwijsprogramma van een voltijdse opleiding omvat immers per definitie meer dan 850 uren IVO), maar ze mogen voor de 850 urennorm niet worden meegeteld.

De leden van de VVD-fractie hebben moeite met de definitie die wordt gegeven aan de uren die meetellen als in instellingstijd verzorgd onderwijs (IVO) en daarmee binnen de 850 urennorm vallen. Als een groot deel

van de 850 uur in beslag wordt genomen door «activiteiten na 18.00 uur», «activiteiten in het Open Leercentrum of mediatheek», «voorbereidende en ondersteunende activiteiten» of «ICT-toepassingen voor buitenschools onderwijs», en een klein deel met «ingeroosterde lessen» en «beroepspraktijkvorming», dan is de deelnemer naar hun oordeel helemaal niets opgeschoten met de 850-urennorm, zelfs niet als die strikt gehandhaafd wordt.

Ik acht het momenteel niet nodig en niet wenselijk (mede gelet op de daarmee gemoeide verantwoordingslasten voor instellingen en toezichtlasten voor de inspectie) om de wettelijke criteria uit te breiden of aan te scherpen, bijvoorbeeld door nadere voorwaarden te stellen aan de verdeling tussen en het aantal uren dat ten minste aan bepaalde onderscheiden onderwijsactiviteiten moet worden besteed. De bevindingen van de inspectie ten aanzien van de naleving van de 850 urennorm zal ik betrekken bij mijn afwegingen om het beleid al dan niet te zijner tijd verder aan te scherpen.

Wat de beroepspraktijkvorming (bpv) betreft bevat artikel 7.2.2 van de WEB normen: bij de beroepsopleidende leerweg (BOL) moet sprake te zijn van minimaal 20% tot maximaal 59% bpv en bij de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) minimaal 60% van de totale studieduur van de gehele opleiding.

Ik deel de overtuiging van de leden van de VVD-fractie dat als het IVO gevuld wordt met activiteiten die weliswaar aan de formele eisen voldoen, maar niet veel bijdragen aan het doel van een opleiding, de deelnemer daar niets mee opschiet. De urennorm is dan ook slechts één van de aspecten die een rol spelen bij de kwaliteit van de opleiding. Het toezicht van de inspectie is ook gericht op diverse zowel kwantitatieve aspecten als kwalitatieve aspecten van de opleiding. Behalve toezicht op de naleving van de 850 urennorm is er ook toezicht op bijvoorbeeld het onderwijsleerproces en de mate van gediplomeerde uitstroom.

Wat betreft de «activiteiten na 18.00 uur» merk ik nog op dat deze in de lijst van voorbeelden nog expliciet worden genoemd, omdat ze in het verleden in het «dagonderwijs» per definitie niet meegerekend werden als lessen in het kader van de toen nog voorgescreven lessentabel. Er wordt niet bedoeld op frivoliteiten als feestavonden. Bij activiteiten 's avonds gaat het ook om theorie voor bbl'ers en om praktijklessen. Horecapraktijk vindt vaak in de avond plaats, zowel op school als op de beroepspraktijkvorming. Kraamzorg en verpleging beperken zich ook niet tot kantoor-tijden. Als schapen moeten lammeren, moeten de betreffende deelnemers daarvoor ook beschikbaar zijn.

Deze leden zijn van mening dat de 850 urennorm zoals die nu wordt ingevuld, te vrijblijvend en niet controleerbaar is. Zij vragen de regering een alternatief kader te bieden, waarbij de verdeling tussen de verschillende activiteiten die worden genoemd, wordt verduidelijkt.

De leden van de VVD-fractie willen voorts weten, hoeveel contacturen en hoeveel stageuren de instelling minimaal moet bieden. Ook vragen deze leden hoeveel uren binnen de 850 uur maximaal mogen overblijven voor de andere activiteiten die worden genoemd en hoe dit wordt gecontroleerd.

Zoals blijkt uit het vorige antwoord en het antwoord dat ik eerder in deze paragraaf gaf op een vraag van de leden van de CDA-fractie, acht ik verdere invulling van de 850 urennorm op dit moment niet wenselijk en de naleving van de 850 urennorm controleerbaar voor de instelling zelf, de inspectie en de instellingsaccountant.

De 850 urennorm betreft begeleide onderwijstijd en dus moet de instelling minimaal 850 contacturen per studiejaar bieden bij een voltijdse opleiding. De lijst van voorbeeld-onderwijsactiviteiten geeft aan dat de instel-

ling vele soorten activiteiten kan aanbieden (waaronder lessen), mits ze voldoen aan de criteria.

Wat de omvang van de stage c.q. beroepspraktijkvorming (bpv) betreft bevat de WEB de volgende normen: bij de beroepsopleidende leerweg (BOL) dient sprake te zijn van minimaal 20% tot maximaal 59% bpv en bij de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) minimaal 60% van het totale studieduur van de gehele opleiding. Deze bpv-percentages gelden dus niet per studiejaar.

Als handreiking voor instellingen voor het meetellen van activiteiten voor de 850 urennorm is in de memorie van toelichting een lijst met voorbeelden van soorten onderwijsactiviteiten opgenomen. In de wet worden echter geen nadere voorwaarden gesteld aan de verdeling en aan het aantal uren dat ten minste aan bepaalde onderscheiden onderwijsactiviteiten moet worden besteed (behalve voor wat betreft de beroepspraktijkvorming).

Deze leden zijn van mening dat de controle door de instellingsaccountant onvoldoende is en informeren naar alternatieven.

De bevindingen van de inspectie over de niet naleving van de 850 urennorm in het studiejaar 2005/2006 waren aanleiding voor verscherpte overheidsmaatregelen, die zijn aangegeven in de brief van 7 september 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 27 451, nr. 60). Behalve een grotere prioriteit in het toezicht door de inspectie vindt ook verscherpte controle plaats door de instellingsaccountants. De accountant controleert de opgave van voltijdse en deeltijdse deelnemers ter vaststelling van de bekostigingsgegevens van de instelling. Behalve naar de OER, wordt nu ook gekeken naar de uitwerking van de OER in planningsdocumenten als bijvoorbeeld lesroosters en wordt gekeken of er sprake is van een realistische planning van onderwijstijd. Dat laatste wil zeggen, een planning waarbij rekening is gehouden met bijvoorbeeld de officiële feestdagen, en andere voorzienbare lesuitval. Het controleprotocol van de instellingsaccountants is hierop bijgesteld. Als de programmering van een opleiding gezien de 850 urennorm onvoldoende is, dan mogen de betreffende deelnemers niet worden meegeteld in de opgave van deelnemers voor de bekostiging. Een dergelijke correctie heeft geen gevolgen voor de inschrijving van de deelnemer, maar wel voor het bekostigingsniveau van de instelling. Naast de controle van de instellingsaccountant van de programmering/planning houdt de inspectie toezicht op de naleving van de 850 urennorm. De inspectie controleert dit niet alleen tijdens de reguliere onderzoeken naar de kwaliteit van het onderwijs bij instellingen, maar de inspectie voert ook samen met de departementale Auditdienst in het studiejaar 2006/2007 onaangekondigd een extra tweeledig onderzoek uit. Het overkoepelende rapport en de beleidsreactie hierop wordt in oktober 2007 aan de Tweede Kamer gestuurd.

Er vindt dus intensieve controle plaats op de naleving van de 850 urennorm. Ik overweeg geen alternatieve vormen van controle. De bevindingen van de controle op de naleving van de 850 urennorm tijdens het studiejaar 2006/2007 zullen betrokken worden bij de afweging over eventuele bijstelling van de beleidsmaatregelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de recente onderzoeken naar de voortgang van de implementatie van competentiegericht onderwijs in het mbo, de rol van het nieuwe leren en het belang van individuele begeleiding in de bestrijding van voortijdig schooluitval, geen ander licht zouden kunnen werpen op de onderwijsactiviteiten die voor het voldoen aan de urennorm meegerekend mogen worden en zo nee, waarom niet.

Met de omschrijving van het IIVO in de wet wordt enerzijds het kader aangegeven waaraan de onderwijsactiviteiten moeten voldoen om de

uren mee te mogen rekenen voor het voldoen aan de urennorm en wordt anderzijds voldoende ruimte gelaten voor mogelijkheden voor maatwerk en moderne onderwijsvormen.

De bevindingen met competentiegericht onderwijs, het nieuwe leren, de aanpak van voortijdig schoolverlaten, enzovoort zullen betrokken worden bij de afweging over eventuele bijstelling van de criteria.

Deze leden vragen voorts of de regering kan toelichten of zij het al dan niet wenselijk vindt dat er een zekere minimale verhouding bestaat tussen de verschillende activiteiten die meetellen voor de urennorm, zodat in ieder geval een bepaalde mate van concrete individuele begeleiding wordt gewaarborgd.

Zoals blijkt uit de antwoorden die ik eerder in deze paragraaf heb gegeven op vragen van de leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie, acht ik het momenteel niet nodig en niet wenselijk (mede gelet op de daarmee gemoeide verantwoordingslasten voor instellingen en toezichtlasten voor de inspectie) om de drie criteria uit te breiden of aan te scherpen, bijvoorbeeld door binnen de 850 urennorm ook minimumnormen voor bepaalde soorten onderwijsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld voor individuele begeleiding, te hanteren.

6. Arbeidsmarktgekwalficeerde assistent-opleiding (AKA)

De leden van de CDA-fractie constateren dat het onduidelijk is of het experiment Arbeidsmarktgekwalficeerde assistent-opleiding (AKA) eveneens onder dit voorstel valt. Het is immers nu nog een experimentjaar, aldus deze leden.

De 850 urennorm geldt voor alle voltijdse opleidingen, ongeacht of er sprake is van bestaande, eindtermengerichte opleidingen of experimentele, competentiegerichtete opleidingen. De norm geldt dus ook voor de AKA-opleidingen.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat met name op het mbo-1 en in het bijzonder bij de AKA opleidingen voldoende zorg en structuur gegeven wordt. Tegen die achtergrond zou de 850 uur geen probleem kunnen zijn. Verder is de noodzaak tot het leveren van maatwerk bij de opleiding van groot belang. Naast de geprogrammeerde lesuren moet er naar hun oordeel voldoende ruimte zijn voor privé trajecten en individuele begeleiding. Deze leden vragen de regering of het aanbieden van individuele trajecten en individuele begeleiding eveneens meetellen voor de 850 urennorm.

De uren voor individuele begeleiding tellen inderdaad mee, mits de individuele begeleiding voldoet aan de meergenoemde criteria. Een instelling kan binnen een opleiding gevarieerde opleidingstrajecten aanbieden voor individuele deelnemers of groepen van deelnemers. Zo kan maatwerk voor deelnemers worden geleverd. De opleidingstrajecten kunnen verschillen in bijvoorbeeld studielast, onderwijstijd, aard van de onderwijsactiviteiten en huiswerk.

Individuele opleidingstrajecten moeten voldoen aan de 850 urennorm in geval van een voltijdse opleiding. Een individueel opleidingstraject is dus geen onderwijsactiviteit, maar moet ingericht worden met opleidingsactiviteiten die aan de criteria voldoen en die deel uitmaken van het IIVO dat tenminste 850 klokuren per volledig studiejaar beslaat. Dan wordt voldaan aan deze eis voor een voltijdse opleiding.

De onderwijsuren van onderwijsactiviteiten die worden uitgevoerd voor álle in een opleiding c.q. opleidingstraject ingeschreven deelnemers, tellen volledig mee. Maar de onderwijsuren van de categorie onderwijs-

activiteiten die niet voor alle deelnemers worden uitgevoerd die bij de opleiding c.q. het opleidingstraject zijn ingeschreven (zoals bijvoorbeeld individuele begeleiding, inloop-, mentor- en begeleidinguren) tellen *naar rato* mee. Naar rato wil zeggen naar de mate waarin ingeschreven deelnemers hier daadwerkelijk aan deelnemen. Dat laat onverlet dat voor alle deelnemers het onderwijsprogramma ten minste 850 onderwijsuren moet bestrijken. De instelling moet dus ook voor de deelnemers die niet aan de onderscheiden onderwijsactiviteiten uit deze categorie deelnemen, zodanige onderwijsactiviteiten aanbieden dat aan de urennorm wordt voldaan. Voor deze laatstgenoemde categorie onderwijsactiviteiten is des te meer van belang dat de registratie inzichtelijk is: de instelling kan de deelname en de voortgang van de individuele deelnemers met behulp van een registratiesysteem volgen en inzichtelijk maken.

Tevens vragen deze leden of het bij AKA-opleidingen realistisch is te eisen dat het onderwijsprogramma tot in detail in het IIVO vastgelegd is. Biedt het bij aanvang van het studiejaar vastleggen van het IIVO voor AKA-opleidingen voldoende ruimte voor het leveren van het noodzakelijke maatwerk gedurende het jaar, zo vragen deze leden. Zij wijzen in dit verband ook op het niet altijd duidelijke onderscheid tussen zorg- en onderwijstaken binnen de AKA-opleidingen.

Er gelden wat betreft onderwijstijd en de verantwoording ervan geen specifieke bepalingen voor een AKA-opleiding. Zoals in paragraaf 5 reeds werd opgemerkt naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie, wordt met de genoemde criteria enerzijds het kader aangegeven waaraan de onderwijsactiviteiten moeten voldoen om de uren mee te mogen rekenen voor het voldoen aan de urennorm en wordt anderzijds voldoende recht gedaan aan en ruimte gelaten voor maatwerk en innovatie met moderne onderwijsvormen. Uiteraard werkt de mate waarin een instelling meer opleidingstrajecten binnen een opleiding inricht en erbinnen meer variatie in onderwijsactiviteiten aanbrengt, door in de verantwoording van instellingen. Hoe meer maatwerk, hoe meer gegevens bijgehouden moeten worden om het onderwijs op orde te houden en hoe meer informatie verstrekt moet worden aan docenten, deelnemers en ook aan toezichthouders. Het is dan ook zaak dat de instelling een adequate registratie uitvoert.

Het bevoegd gezag moet per opleiding in de OER aangeven wat de eventuele specifieke opleidingstrajecten zijn en wat zowel de omvang als de invulling van het opleidingsprogramma is. Een nadere specificatie en concretisering van het opleidingsprogramma levert de instelling in planningsdocumenten zoals bijvoorbeeld een rooster, studieplan of jaar- of periodeplan. Zo weten alle betrokkenen (deelnemers, docenten, leerbedrijven) wat ze kunnen verwachten zowel als wat er van hen verwacht wordt. Planning van het opleidingsprogramma sluit maatwerk – ook tijdens het jaar – niet uit. In alle gevallen ligt de bewijslast bij de instelling, zowel wat betreft de planning als de realisatie. Op het onderscheid tussen zorg- en onderwijstaken binnen AKA-opleidingen ga ik in het antwoord op de volgende vraag in.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het aanbieden van zorgtaken binnen de opleidingen onder het IIVO en daarmee onder de 850-urennorm valt. Moeten zorgtaken buiten het onderwijsprogramma geprogrammeerd worden, zo vragen zij.

Of zorgtaken (die soms in samenwerking met andere instanties zoals bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening worden uitgevoerd), ook beschouwd kunnen worden als onderwijsactiviteiten waarvan de uren mogen meetellen voor het voldoen aan de 850 urennorm, hangt ervan af of de

betreffende activiteiten voldoen aan de wettelijke criteria. Is dat het geval, dan tellen ze mee. Zorgactiviteiten die niet gerekend kunnen worden tot onderwijsactiviteiten (bijvoorbeeld omdat ze niet gericht zijn op de onderwijs- en vormingsdoelen van de opleiding) tellen dus niet mee. De 850 urennorm is een ondergrens in wat de instelling ten minste moet aanbieden om de deelnemer in staat te stellen de leerdoelen en het diploma te behalen. Juist de kwetsbare deelnemers hebben het onderwijsaanbod van de instelling hard nodig om de leerdoelen en het diploma te behalen. Dat aantal onderwijsuren moet dus voldoende omvangrijk zijn. De wet geeft de nodige ruimte aan instellingen voor maatwerk, variatie en onderwijskundige vernieuwing. Zo kunnen ook innovatieve maatwerktrajecten voor kwetsbare jongeren aan de urennorm voldoen. Het is zaak dat instellingen zorgvuldig met deze ruimte omgaan. Het is, zoals eerder al is opgemerkt, natuurlijk niet de bedoeling dat een instelling «met kunst en vliegwerk» activiteiten onderbrengt in het IIVO, die daar niet onder horen.

7. Transparantie verantwoordelijkheden en verantwoording

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in veel gevallen de verantwoording van het gerealiseerde aantal uren achteraf van groter belang is dan de verantwoording van het aantal uren bij aanvang van het jaar. Zij vragen op welke wijze de verantwoording over het gerealiseerde aantal uren vorm zal krijgen en of instellingen daartoe zelf jaarlijks inzicht moeten bieden in bijvoorbeeld lesuitval of uitval van onderwijsuren door het ontbreken van een stageplaats.

De urennorm geldt zowel voor de programmering op papier als de realisatie in de praktijk. Ik ben van mening dat de verantwoording over de realisatie van even groot belang is als de verantwoording van de programmering. De instelling moet kunnen aantonen dat zowel de programmering als de realisatie in orde is, op een zodanige wijze dat daarop toezicht door de instelling zelf, controle door de instellingsaccountant voor zover het de programmering betreft en toezicht van de inspectie mogelijk is. De instelling hoort zelf de naleving van de urennorm te bewaken, waar nodig bij te sturen en zich hierover te verantwoorden. Dat vereist een deugdelijke registratie, onder andere van onderwijsurenuitval, waaronder uitval van geplande lessen en stageuren. In het geval de instelling een aantal onderwijsuren niet kan verantwoorden, dan telt dat aantal niet mee voor het voldoen aan de urennorm. De instelling hoort rekening te houden met voorzienbare lesuitval c.q. onderwijsurenuitval en herstelacties te plegen in geval van uitval (van lessen, stages, enz.) opdat aan de 850 urennorm wordt voldaan. Als zij daarin door overmacht niet is geslaagd, moet zij ook dat aantonen. De urennorm geeft overigens de vereiste *ondergrens* aan. Instellingen verzorgen per leerjaar vaak een hoger aantal onderwijsuren om een studeerbare opleiding te realiseren. Hoe ruimer de onderwijstijd geprogrammeerd wordt, hoe groter de marge 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». De instelling kan de verantwoording over de realisatie leveren in het jaarverslag of in andere, aanvullende documenten. Daarin kan ook worden ingegaan op lesuitval en op het uitvallen van onderwijsuren door het ontbreken van een stageplaats.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het onderwijs en de verantwoordelijkheden transparant moeten zijn voor alle partijen. Vooraf en achteraf moet duidelijk zijn waar de partijen elkaar over kunnen aanspreken. Naar hun oordeel is het niet duidelijk hoe dit gerealiseerd wordt. Welke maatre-

gelen treft de regering om deze transparantie af te dwingen, zo vragen deze leden.

De WEB geeft in algemene zin en op hoofdlijnen aan welke verantwoordelijkheden onderscheiden actoren hebben in het stelsel van middelbaar beroepsonderwijs. Een instelling legt per opleiding de omvang en invulling van het opleidingsprogramma vast. Hoe zij dat precies doet, wordt niet voorgeschreven.

Bij de urennorm staat het begrip In Instellingstijd Verzorgd Onderwijs (IIVO) centraal. Het IIVO is het programma zoals dat voor de deelnemers geldt en dat onder verantwoordelijkheid en toezicht van het bevoegd gezag van de instelling wordt uitgevoerd. Het IIVO is het onderwijsaanbod van het bevoegd gezag zoals dit ook daadwerkelijk moet worden aangeboden in de opleiding. Het IIVO is in de eerste plaats een aanbodverplichting voor de instelling, maar instellingen behoren met de deelnemer ook afspraken te maken over daadwerkelijke deelname aan het onderwijs. Die afspraken blijken uit de onderwijsovereenkomst en voor de beroepspraktijkvorming (bpv) uit de bpv-overeenkomst. In de bpv-overeenkomst staan ook de afspraken met het leerbedrijf. De deelnemer kan aan de overeenkomst rechten ontleen. De overeenkomst legt de deelnemer ook plichten op. De instelling maakt dus over het IIVO afspraken met deelnemers en leerbedrijven en legt die afspraken vast in overeenkomsten. Actoren kunnen elkaar aanspreken op de naleving ervan. Er is dus geen sprake van vrijblijvende afspraken.

Ook de governancecode, die de BVE Raad (nu: MBO Raad) begin 2006 heeft vastgesteld, draagt bij aan de horizontale verantwoording en dialoog met belanghebbenden. Partijen zijn dus primair zelf aan zet. De inspectie houdt extern toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, inclusief de naleving van wettelijke voorschriften. In geval van onvoldoende kwaliteit en niet naleving kan ik sancties opleggen.

8. Uitvoerbaarheid en administratieve lasten

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid wordt aangegeven, dat de uitvoeringslasten van de Centrale Financiële Instellingen (CFI) afhankelijk zijn van het handhavingsbeleid. De leden van de CDA-fractie zouden dit graag nader toegelicht zien. Ook willen zij weten welke problemen door CFI worden voorzien.

Niet naleving van de eisen aan een voltijdse opleiding, waaronder de eis tot naleving van de 850 urennorm, zal leiden tot sancties voor de instelling. Zo kan een bekostigingssanctie worden opgelegd bij niet-naleving van bekostigingsvoorwaarden en bovendien kan niet-naleving van de urennorm – uiteindelijk, na het afgeven van een officiële waarschuwing – leiden tot het ontnemen van de rechten met betrekking tot een opleiding (intrekken van een licentie).

Tot de uitvoeringslasten van Cfi behoren de uitvoering van sancties in het kader van het handhavingsbeleid, de afgifte van waarschuwingen, de registratie in het Centraal register beroepsopleidingen (Crebo) van ingetrokken licenties en de behandeling van bewaar- en beroepsprocedures.

Op voorhand zijn de hoeveelheid op te leggen maatregelen en de in te zetten instrumenten niet te bepalen. Dit zal uiteindelijk bepaald worden door het aantal gevallen van niet-naleving van de 850 urennorm. Het spreekt voor zich dat de uitvoeringslasten hoger uitvallen als er sprake is van een groter aantal gevallen van niet-naleving.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel DAL is, zo constateren de leden van de CDA-fractie, het bevoegd gezag in principe vrij om aan te tonen dat aan de eisen wordt voldaan. Toch bereiken deze leden signalen, dat onder-

wijsinstellingen vrezende voor een toename van de administratieve lasten door (per opleiding/per deelnemer) roosters, schooluitval en roosterwijzigingen te administreren, inclusief accountantscontrole. Met name de accountantscontrole zou aanleiding geven tot zeer gedetailleerde registratie van gegevens. De leden van bovengenoemde fractie wijzen er op dat een verzwaring van administratieve lasten niet wenselijk is en dat een stapeling van controles dient te worden voorkomen. Hoe wordt dit door de regering beoordeeld en op welke wijze is aan de bovengenoemde kritiek tegemoet te komen, zo vragen zij.

Inzicht hebben in de interne processen van een organisatie is een gebruikelijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Hieronder vallen ook de onderwijskundige processen als lestijden, voortgang, aan- en afwezigheid en de successen als diplomering en doorstroom. Zodra de instelling deze «onderwijskundige» bedrijfsvoering op orde heeft, is de externe verantwoording met de eigen gegevens een logische volgende stap. Hiermee is dan geen sprake van extra administratieve belasting. De instelling bepaalt immers zelf hoe de verantwoording wordt vormgegeven binnen de gestelde kaders.

De leden van de PvdA-fractie vinden het van groot belang dat de administratieve lasten voor onderwijsinstellingen voor het invullen van de 850 urennorm beperkt blijven. Deze leden vragen of onderwijsinstellingen die standaard een negen tot vijf programma aanbieden eveneens op hier voorgescreven wijzen aan de 850 urennorm moeten voldoen. Deze leden stellen voor bij opleidingen met een negen tot vijf programma het toezicht en de verantwoording van de 850 urennorm te verlichten. Zij ontvangen graag een reactie van de regering.

Als een instelling standaard voor alle deelnemers een negen-tot-vijfprogramma aanbiedt zal het allicht eenvoudiger zijn om aan te tonen dat zowel wat programmering als realisatie betreft aan de norm wordt voldaan. Naarmate het bij een instelling inzichtelijker is hoe een en ander in zijn werk gaat, kan het toezicht eenvoudiger en lichter zijn. De inspectie voert proportioneel toezicht uit.

De leden van de SP-fractie hebben nog zorgen over de uitvoeringslasten voor CFI. Deze zijn, zo schrijft de regering, sterk afhankelijk van de nadere invulling die wordt gegeven aan het handhavingsbeleid, met name op het gebied van de bekostiging en sanctie. Blijkbaar is hieromtrent nog veel onduidelijkheid. Zij vragen hoe het komt dat hier nog geen nadere uitwerking van is. Voorts willen zij weten op wat voor manier de uitvoeringslasten voor CFI afhangen van het handhavingsbeleid en hoe nadere invulling zal worden gegeven aan het handhavingsbeleid, name op het gebied van de bekostiging en sanctie.

De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband of er uitvoeringsproblemen ontstaan als deze wetwijziging gehandhaafd moet worden, of CFI er niet altijd vanuit gaat dat wetgeving uitgevoerd en gehandhaafd dient te worden en of CFI niet altijd als uitgangspunt voor de uitvoeringstoets hanteert, dat het wetsvoorstel ook uitgevoerd moet worden.

Eerder in deze paragraaf is naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie al op het handhavingsbeleid ingegaan. Verder is de Kamer in eerdergenoemde brief van 7 september 2006 geïnformeerd over de handhavingsbrief aan de instellingen van 7 september 2006, de prioriteitstelling van de inspectie wat betreft het toezicht op de naleving van de 850 urennorm, de verscherpte controle door de instellingsaccountants en de aankondiging van mogelijke sancties in geval van niet-naleving van de urennorm in het studiejaar 2006/2007.

Per geval van niet-naleving moet worden bepaald welke sanctie aan de orde is. Het betreft een arbeidsintensief proces dat sterk afhankelijk is van het aantal en de ernst van geconstateerde gevallen van niet-naleving. Cfi gaat er uiteraard van uit dat wetgeving uitgevoerd en gehandhaafd dient te worden.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel B:

In dit wetsvoorstel wordt voor de bbl-opleidingen uitgegaan van een tijdsbesteding die boven de 850 uur zal liggen. Waarom wordt er niet voor gekozen om ook voor de bbl-opleiding de 850 uur vast te leggen als minimum, ook al zal in het merendeel van de gevallen de 850 uur ruim worden overschreden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het wetsvoorstel regelt niet dat bbl-opleidingen een tijdsbesteding moet hebben van tenminste 850 uur. Het wetsvoorstel regelt dat voltijdse beroepsopleidingen opleidingen zijn:

1. die in de beroepsopleidende leerweg (bol) plaatsvinden,
2. met een IIVO van ten minste 850 uren per volledig studiejaar, en
3. met een studielast van 1600 uren of meer per volledig studiejaar.

Kortom drie eisen. Alle overige beroepsopleidingen gelden als deeltijds. Voor de goede orde wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat bbl-opleidingen – om wetstechnische redenen – wel gedefinieerd zijn als deeltijds, maar dit betekent niet dat bbl-opleidingen feitelijk slechts een beperkt aantal uren tellen. Integendeel, bbl-opleidingen komen doorgaans ruim boven de 850 uren uit voor het in instellingstijd verzorgd onderwijs. Ook kan een bbl-opleiding een studielast hebben van 1600 uur of meer per volledig studiejaar. Maar een bbl-opleiding is per definitie geen bol-opleiding (zie artikel 7.2.2, tweede lid, WEB: bol heeft een praktijkdeel tussen 20% en 59% van de studieduur en bbl heeft een praktijkdeel van 60% of meer van de studieduur).

De reden waarom niet is gekozen voor het opleggen van de 850 urennorm voor bbl-opleidingen is de volgende. Er is gekozen voor een eenduidige systematiek, met de deelnemer met zijn opleiding als vertrekpunt:

- Deelnemers aan voltijdse opleidingen worden voltijds bekostigd, hebben aanspraak op studiefinanciering en betalen lesgeld.
- Deelnemers aan deeltijdse opleidingen worden deeltijds bekostigd, hebben geen aanspraak op studiefinanciering en betalen cursusgeld.

Onderdeel C:

Het laatste jaar van de opleiding behoeft geen 850 uur IIVO-programma te hebben. Betekent dit dat de urenbesteding voor het laatste jaar geheel vrij is, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De urenbesteding van het laatste jaar van een voltijdse opleiding is niet geheel vrij. De urennorm van ten minste 850 uur geldt voor een volledig studiejaar, te weten een studiejaar met een studielast van 1 600 uur of meer. In het wetsvoorstel is in artikel 7.2.7, derde lid, WEB aangegeven dat indien de door de minister vastgestelde studielast ertoe leidt dat het laatste studiejaar een studielast heeft van minder dan 1600 uren, dit studiejaar een daarmee evenredig aantal uren IIVO heeft. Bij nader inzien blijkt uit de tekst van het wetsvoorstel onvoldoende, dat in het laatste studiejaar het IIVO alleen dan minder dan 850 uren mag tellen als de door de minister vastgestelde studielast aanleiding geeft tot een onvolledig laatste studiejaar en het studiejaar evenredig korter is, dus bijvoorbeeld al eindigt in januari. Bij nota van wijziging wordt een verduidelijking voorgesteld.

Artikel II

Onderdeel C:

Zolang de instelling deelnemers mag inschrijven als deelnemers aan een voltijds beroepsopleiding, bestaat er aanspraak op studiefinanciering. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze wordt gecommuniceerd aan deelnemers dat instellingen deelnemers mogen inschrijven.

Zoals in paragraaf 3 al is aangegeven naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie, heeft na aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel een tekortkoming van een instelling in een bepaald jaar geen consequenties voor studiefinancieringsaanspraken in daaropvolgende jaren. Het is dus niet noodzakelijk om deelnemers daarvoor te waarschuwen.

In het geval dat een licentie wordt ingetrokken, wordt dit in het CREBO gepubliceerd.

Artikel III

De leden van de CDA-fractie vragen of het opnemen van de 850 urennorm voor een Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs opleiding (VAVO) wel opportuun is, omdat het juist eigen is aan deze opleiding dat studenten gedeelten van opleidingen doen en daarvoor ook slechts gedeeltelijk onderwijs volgen. Betekent dit dat een tegemoetkoming in studiekosten alleen wordt verstrekt indien er meer dan 850 uur onderwijs wordt genoten, zo vragen de bovengenoemde leden.

De 850 urennorm geldt als criterium voor de aanspraak op een tegemoetkoming in de studiekosten. Degenen die voltijd vavo volgen, besteden het grootste gedeelte van hun tijd een opleiding en hebben recht op een basistoelage en een eventuele aanvullende toelage. Deze norm is ook nu al in de WTOS is opgenomen; dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

Voor degenen die in deeltijd VAVO volgen is de 850 urennorm niet van toepassing. Wie minder dan 850 uur onderwijs geniet heeft genoeg tijd om in een eigen inkomen te voorzien. Daarnaast komen degenen die in deeltijd VAVO volgen vanwege hoofdstuk 5, afdeling 5.2 in aanmerking voor WTOS. Zij ontvangen een tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten naar rato van de hoeveelheid onderwijs die ze volgen. Uiteraard is hier geen sprake van sancties voor de instelling bij een onderwijsprogramma dat minder dan 850 uur in beslag neemt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart