

Aan het bevoegd gezag en de schoolleiders
van de scholen voor voortgezet onderwijs
en de Agrarische Opleidings Centra

Den Haag

7 september 2006

Ons kenmerk

VO/OK/2006/33740

Uw kenmerk

Onderwerp

Onderwijstijd; naleving urennormen voortgezet
onderwijs

Bijlage(n)

Brief aan de Tweede Kamer

Geachte schoolbestuur/geachte schoolleider,

Leerlingen hebben recht op voldoende begeleide onderwijstijd om zich de leerstof eigen te kunnen maken. Daarom geldt een ondergrens, vastgelegd in urennormen, waaraan scholen voor voortgezet onderwijs voor de verschillende leerjaren moeten voldoen.

De naleving van de urennormen is een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs en ook een bekostigingsvoorwaarde.

Helaas leven lang niet alle scholen de voorschriften voor de onderwijstijd na. Dat blijkt uit de voorlopige bevindingen van het onderzoek van de inspectie in juni 2006 naar de naleving van de urennormen in het schooljaar 2005/2006 en uit de voorlopige resultaten van het onderzoek van Regioplan naar lesuitval in het schooljaar 2005/2006. Regioplan heeft ook gekeken naar de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd. De definitieve rapportage van het inspectieonderzoek komt eind september 2006 beschikbaar¹. Dan is de hoor- en wederhoorprocedure die de inspectie in acht moet nemen ten aanzien van de voorlopige bevindingen afgerond. De definitieve rapportage van Regioplan komt ook eind september beschikbaar². Als de definitieve rapportages aanleiding geven om de maatregelen die in deze brief zijn opgenomen te preciseren of aan te passen, bericht ik u daarover.

¹ Het inspectierapport is dan te downloaden van de site van de inspectie (www.onderwijsinspectie.nl).

² Het rapport van Regioplan is dan te downloaden van het volgende adres:
<http://www.minocw.nl/werkinonderwijs/publicaties/>.

Uitgangspunt voor beide onderzoeken waren de wettelijke voorschriften zoals die golden in juni 2006. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat als gevolg van onvoldoende programmering en lesuitval nagenoeg geen enkele onderzochte school de wettelijke onderwijstijd heeft gerealiseerd. Ongeveer 40% van de onderzochte scholen heeft voldoende klokuren geprogrammeerd in het schooljaar 2005/2006; vooral in de onderbouw schiet de programmering tekort. Wanneer zou zijn uitgegaan van de nieuwe wettelijke norm voor de onderbouw (1040 klokuren met ingang van 1 augustus 2006) zou ongeveer 50% van de bezochte scholen voldoende klokuren hebben geprogrammeerd. Bij ongeveer een derde van de bezochte scholen werd bij de programmering aan het begin van het schooljaar al een uitval van meer dan 15 dagen (79,5 klokuren) voorzien. De uitkomst van het onderzoek door Regioplan onderschrijft de voorlopige bevindingen van de inspectie dat vrijwel geen enkele school het afgelopen schooljaar de wettelijk vereiste onderwijsuren heeft gerealiseerd.

Over deze uitkomsten van de onderzoeken maak ik me zorgen. Leerlingen mogen niet tekort worden gedaan. De uitkomsten, die al representatief zijn, zijn voor mij reden om aanvullende maatregelen te nemen om de naleving te bevorderen en te controleren, en om zo nodig sancties aan scholen op te leggen als zij de urennormen niet naleven. Als bijlage stuur ik u de brief aan de Tweede Kamer over de onderwijstijdproblematiek in zowel het voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs die ik vandaag verzonden heb.

Met deze brief informeer ik u - in aanvulling op mijn eerdere brieven over de onderwijstijd³ - over de maatregelen waarmee ik de urennormen wil handhaven die gelden voor het voortgezet onderwijs:

- Ik benadruk nog eens uw verantwoordelijkheid voor de naleving van de voorschriften over onderwijstijd en verduidelijk het belang van de urennormen en de definitie van het begrip onderwijstijd. Deze verantwoordelijkheid betreft in het bijzonder de programmering, de realisatie, de registratie, de interne bewaking, eventuele herstel-/inhaalacties en de verantwoording van uren onderwijstijd (zie paragraaf 1 van deze brief).
- Voorts wijs ik er op dat de inspectie prioriteit geeft aan het toezicht op de naleving van de urennormen (zie onderstaande paragraaf 2a).
- Tot slot wijs ik op zo nodig te treffen maatregelen/sancties in geval van niet-naleving in het schooljaar 2006-2007 (zie onderstaande paragraaf 2b). Niet-naleving van de urennormen is dus niet zonder gevolgen.

³ Recente brieven zijn: brief minimale onderwijstijd d.d.29 augustus 2005, kenmerk VO/OK/2005/28880 en de brief d.d. 20 april 2006, kenmerk VO/OK/2006/15764.

1. Onderstrepen verantwoordelijkheid voor naleving voorschriften onderwijstijd

a. Wat houden de urennormen voor het voortgezet onderwijs in?

In het voortgezet onderwijs gelden voor de onderscheiden leerjaren gedifferentieerde urennormen. Met de Regeling Onderbouw VO (Staatsblad 2006,281) is per 1 augustus 2006 een aantal wettelijke bepalingen ten aanzien van onderwijstijd gewijzigd.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd in klokuren tot en met schooljaar 2005/2006 en vanaf schooljaar 2006/2007.

Wettelijk minimumnorm onderwijstijd in klokuren	Tot en met 31/7/2006	Vanaf 1/8/2006
Onderbouw vo (leerjaar 1 en 2 vmbo, havo en vwo)	1067	1040
Derde leerjaar havo / vwo	1067	1040
Bovenbouw vmbo (leerjaar 3)	1067	1000
Bovenbouw havo (leerjaar 4)	1000	1000
Bovenbouw vwo (leerjaar 4 en 5)	1000	1000
Examenjaar vmbo (leerjaar 4)	- ⁴	700
Examenjaar havo (leerjaar 5)	700	700
Examenjaar vwo (leerjaar 6)	700	700
Praktijkonderwijs (alle leerjaren)	1000	1000

De urennormen gelden zowel voor de programmering op papier als de realisatie in de onderwijspraktijk. De urennorm geeft de ondergrens aan van de minimaal te plannen/programmeren en te realiseren onderwijsuren in de onderscheiden leerjaren. De naleving van de urennormen is een bekostigingsvoorwaarde en een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat er immers om dat leerlingen (en ouders) op het wettelijk vastgestelde minimum aantal uren begeleide onderwijstijd moeten kunnen rekenen.

b. Wat wordt van de scholen verwacht?

4 Voor het examenjaar vmbo gold tot en met 31 juli 2006 geen minimum urennorm .

Van scholen wordt verwacht dat zij het onderwijs zodanig inrichten en uitvoeren dat de leerlingen zich de verplichte leerstof eigen kunnen maken. De school is verantwoordelijk voor de wijze waarop het primaire proces wordt vormgegeven. Scholen moeten wat de onderwijstijd betreft voldoen aan de wettelijke voorschriften. Die voorschriften betreffen enerzijds de geplande onderwijsuren en anderzijds de daadwerkelijk gerealiseerde onderwijsuren. Tevens wordt van een school verwacht dat die dit – voor elk leerjaar van een bepaalde stroom – adequaat registreert, bewaakt, waar nodig bijstuurt en zich hierover verantwoordt.

- *Planning onderwijsuren*

De school kan het primaire proces op verschillende manieren inrichten. De school is gehouden dit zo te organiseren dat zowel aan de urennormen als aan het afgesproken aantal onderwijsuren wordt voldaan. Een realistische planning gaat uit van de minimum urennormen en houdt daarbij rekening met voorzienbare lesuitval, bijvoorbeeld tijdens proefwerkweken en door ziekteverzuim. In het bijzonder vraag ik hierbij uw aandacht voor de perioden aan het begin en einde van het schooljaar.

- *Realisatie onderwijsuren*

Uiteraard moet de school de geprogrammeerde onderwijsactiviteiten c.q. –uren ook daadwerkelijk realiseren. Ze hoort de realisatie zodanig te registreren en bewaken, dat ze tijdig bijstuurt als de realisatie achter blijft bij de geplande onderwijsuren of de gerealiseerde onderwijsuren onder de minimumnormen dreigen te komen.

- *Verantwoording*

Het is aan de school om te bewijzen dat ze heeft voldaan aan de urennormen. De school moet zich op een zodanige wijze verantwoorden dat daarop toezicht mogelijk is. Het gaat dan om intern toezicht en om extern toezicht door de inspectie en de Auditdienst (zowel op het punt van de geplande als gerealiseerde onderwijstijd). De verantwoording en registratie bevatten in elk geval het antwoord op de vraag of de geplande onderwijstijd én de gerealiseerde onderwijstijd aan de wettelijke urennormen voldoen⁵. Als de realisatie afwijkt van de planning moeten de herstel-/inhaalacties inzichtelijk worden gemaakt.

- *Overmacht*

Als een school de minimum onderwijstijd niet haalt, dan valt dat alleen te rechtvaardigen als zij kan aantonen dat dit onvermijdelijk was en haar niet kan worden verweten. Dat zal alleen in bijzondere situaties het geval zijn. Alleen als sprake is van onvoorzienbare omstandigheden kan hierin een rechtvaardigingsgrond schuilen. Dan nog moet de school zich inspannen met herstel- en inhaalacties

⁵ NB: Scholen dienen op grond van artikel 11c WVO over geordende gegevens te beschikken met betrekking tot de toepassing van de eisen ten aanzien van onderwijstijd in de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

om toch aan de norm(en) te voldoen. De school moet tegenover de inspectie en Auditdienst, maar ook intern ten opzichte van bijvoorbeeld de Medezeggenschapsraad en ouders en leerlingen, op een overtuigende manier kunnen aantonen dat zij alles in het werk heeft gesteld om de geprogrammeerde onderwijstijd te realiseren. Als ze daarin door overmacht niet is geslaagd, moet ook dat aangetoond worden.

c. Wat telt mee voor de berekening van het aantal onderwijsuren

Met het wetsvoorstel onderbouw is de definitie van onderwijstijd “in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma” met ingang van 1 augustus 2006 voor het gehele voortgezet onderwijs gelijk getrokken. Onderwijsactiviteiten tellen mee voor de urennorm indien zij voldoen aan de volgende **criteria**:

1. het moet gaan om begeleid onderwijs, dat wil zeggen dat de leerlingen afdwingbaar aanspraak kunnen maken op begeleiding;
2. het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geplande en voor alle leerlingen van een bepaalde stroom verplichte onderwijsprogramma;
3. het onderwijs moet onder verantwoordelijkheid van een leraar worden verzorgd die op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast.

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

- ingeroosterde lessen;
- activiteiten in de mediatheek of Open Leercentrum;
- mentor- of (studie)begeleiding;
- toets- en examenactiviteiten;
- activiteiten buiten de school, zoals werkweken, excursies, sportdagen, werkbezoeken en theaterbezoeken in het kader van CKV;
- activiteiten in de vorm van individuele of groepsopdrachten in het kader van het lesprogramma;
- stage indien er sprake is van begeleiding door de school.

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

In de rapportages van de inspectieonderzoeken in het schooljaar 2006/2007 naar de naleving van de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd (zie paragraaf 2a van deze brief) en in het Onderwijsverslag 2005/2006 zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop scholen in de praktijk invulling geven

aan de definitie van onderwijstijd. Hierbij zullen ook voorbeelden van onderwijsactiviteiten worden genoemd die wel en niet onder de definitie vallen.

Het is aan de school om te bewijzen dat ze heeft voldaan aan de urennormen. Kan ze niet aantonen dat een activiteit aan de bovengenoemde criteria voldoet, dan tellen de uren die daarmee gemoeid zijn niet mee bij berekening van het aantal onderwijsuren ter voldoening aan de norm.

2. Aanvullende maatregelen om de naleving van de urennormen in het voortgezet onderwijs overal op orde te krijgen

Onderstaand licht ik de aanvullende maatregelen voor het schooljaar 2006/2007 nader toe, maar eerst wil ik uiteenzetten waarom ik geen maatregelen/sancties zal treffen voor de achterliggende periode op grond van de in het schooljaar 2005/2006 geconstateerde niet naleving van de urennormen.

Om te beginnen leent de aard van het door de inspectie uitgevoerde onderzoek zich niet voor het opleggen van sancties. Doel van het onderzoek was namelijk om op korte termijn de landelijke situatie in kaart te brengen. Dit was een bewuste keuze. Ik wilde in kort tijdsbestek een goed beeld van de aard en omvang van de problematiek, zodat ik – afhankelijk van de uitkomsten – maatregelen zou kunnen nemen in het belang van alle huidige en toekomstige leerlingen in het voortgezet onderwijs. Bovendien was het schooljaar 2005/2006 een overgangsjaar waarin scholen zich konden voorbereiden op de aangepaste voorschriften voor onderwijstijd in de onderbouw en op de intensivering van het toezicht met ingang van het schooljaar 2006/2007.

Onderstaand geef ik een nadere beschrijving van de aanvullende maatregelen.

a. De inspectie geeft grotere prioriteit aan het toezicht op de naleving van de urennormen

Regulier inspectietoezicht

In het reguliere inspectietoezicht wordt met ingang van het schooljaar 2006/2007 prioriteit gelegd bij de controle op de naleving van de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd. De *realisatie* van voldoende onderwijstijd zal nadrukkelijker onderdeel uitmaken van het reguliere kwaliteitsonderzoek dat de inspectie periodiek bij de school uitvoert. De inspectie richt deze onderzoeken in op basis van risicoprofielen van scholen, waarbij ook de eerdere bevindingen ten aanzien van de naleving van de minimum urennormen worden betrokken. De inspectie legt haar bevindingen bij de school vast in een rapport en maakt dit openbaar. De inspectie meldt niet-naleving van de urennormen aan de minister. Ik kan vervolgens ten aanzien van de school een maatregel/sanctie treffen.

Extra onderzoek

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

- Ten eerste wordt in het najaar van 2006 een onderzoek uitgevoerd dat zich beperkt tot controle of sprake is van programmering die voldoet aan de urennormen (inclusief controle op het realiteitsgehalte van de geprogrammeerde onderwijstijd, waarbij de school rekening heeft gehouden met voorzienbare lesuitval) en of de school een deugdelijk registratiesysteem hanteert. (Dit onderzoek is nog niet expliciet gericht op de realisatie van de geprogrammeerde onderwijsuren.) Het onderzoek wordt uitgevoerd bij een aselechte groep scholen én bij de scholen met een substantiële onderschrijding van de urennorm tijdens het voorafgaande schooljaar 2005/2006.

Als de inspectie en de Auditdienst tekortkomingen vaststellen, geeft de inspectie de school een herstelopdracht met een hersteltermijn van tien werkdagen. Wat de school in die tijd aan de situatie verbetert, telt mee bij de beoordeling. De inspectie en de Auditdienst delen hun bevindingen mee aan de individuele school. Deze kan kennis nemen van het ontwerprapport en daarover overleggen met de inspectie. De inspectie en de Auditdienst beoordelen of zij geconstateerde tekorten in de programmering melden aan de minister.

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

- Ten tweede wordt in de tweede helft van het schooljaar 2006/2007 een representatief onderzoek uitgevoerd naar zowel de geprogrammeerde als - in het bijzonder - de gerealiseerde onderwijstijd, en naar de registratie/verantwoording daarvan. Dit onderzoek wordt uitgevoerd bij drie groepen scholen: een aselechte groep van scholen, de scholen met een substantiële onderschrijding van de urennormen tijdens het voorafgaande schooljaar 2005/2006, en de groep scholen die volgens het onderzoek in het najaar van 2006 een tekortschietende programmering hebben.

Het onderzoek bij de school wordt afgerond na de laatste lesweek, zodat de realisatie van de onderwijsuren over het hele schooljaar 2006/2007 wordt beoordeeld. De inspectie en de Auditdienst rapporteren hun bevindingen aan de individuele school. Zij stellen de school in de gelegenheid tot hoor en wederhoor. In geval van niet-naleving van de urennormen geeft de inspectie een melding aan de minister. Op basis van de melding kan de minister de school zo nodig een maatregel/sanctie opleggen.

Het overkoepelende rapport zal in september 2007 gereed zijn. Het rapport levert – op basis van de representatieve steekproef – het landelijke beeld van de naleving van de wettelijke urennormen. Het rapport zal ook een lijst bevatten van de namen van de onderzochte scholen

waarbij niet-naleving van de urennormen in het schooljaar 2006/2007 is geconstateerd.
Het rapport en mijn beleidsreactie hierop stuur ik in oktober 2007 aan de Tweede Kamer.

b. Sancties in geval van niet-naleving urennormen in schooljaar 2006/2007

Als een school de wettelijke voorschriften voor de onderwijstijd in het schooljaar 2006-2007 niet naleeft, meldt de inspectie dit aan de minister. Mij staat een breed interventie-instrumentarium ter beschikking⁶. Niet-naleving van de voorschriften voor onderwijstijd is een ernstige tekortkoming. In geval van niet-naleving van die voorschriften kan ik de volgende sancties opleggen:

- inhouding van bekostiging omdat in strijd met de bekostigingsvoorwaarden is gehandeld,
- geheel of gedeeltelijk opschorten van de bekostiging.

Per geval van niet-naleving in het schooljaar 2006/2007 wordt bepaald welke sanctie aan de orde is. De aard van de overtreding zal bepalend zijn voor de zwaarte van de maatregelen.

3. Toekomstige ontwikkelingen

Gezien het belang van goed onderwijs, blijft onderwijstijd onverminderd een belangrijk aspect van de inrichting van het onderwijs en een belangrijk aspect van onderwijskwaliteit.

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 urennormen.

Tot slot

Veel scholen voldoen (nog) niet aan de wettelijke normen ten aanzien van onderwijstijd. Gelukkig signaleert de inspectie (evenals Regioplan) ook dat veel scholen al nadenken over of overgegaan zijn tot maatregelen om de urennormen beter na te leven. Dat is bemoedigend. Graag wil ik u verzoeken uw uiterste best te doen om de naleving van de urennormen verder actief vorm te geven, en daarbij zorg te dragen voor de benodigde sturing en verantwoording. U kunt desgewenst gebruik maken van de ondersteuning en voorbeelden van de onderwijsorganisaties voor het tijdig op orde krijgen van de naleving van de voorschriften voor de onderwijstijd. Ik ga er van uit dat u waar nodig tijdig de benodigde maatregelen zult nemen om ongewenste situaties te voorkomen.

⁶ Brief Governance in het onderwijs d.d. 28 juni 2006 (Kamerstuk 2005-2006, 30 183, nr. 9)

Heeft u vragen over deze brief, dan kunt u op werkdagen van 08.30 tot 12.00 uur en van 13.00 tot 17.00 uur telefonisch contact opnemen met het Informatiecentrum Voortgezet Onderwijs. U kunt dit informatiecentrum bereiken via het doorkiesnummer 079 - 323 24 44. Meer informatie kunt u vinden op www.mijnofi.nl.

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

De staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven

Bruno Bruins