

Vergaderjaar 2005–2006

27 451

Koers BVE

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2006

Hierbij sturen wij u de «Beleidsreactie op de onderzoeken van de inspectie naar de naleving van de 850 urennorm in het middelbaar beroepsonderwijs en de urennormen in het voortgezet onderwijs».

Samenvatting

Uit de onderzoeken blijkt dat zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als het voortgezet onderwijs de urennormen in het schooljaar 2005/2006 niet overal worden nageleefd. De rechtmatigheid was niet in het geding, maar wel de kwaliteit van het onderwijs. Er werd vooral ondoelmatig geprogrammeerd.

Gezien de aard van de onderzoeken zullen we geen sancties over de afgelopen periode opleggen. De inspectie geeft prioriteit aan de controle op de naleving van de urennormen. Behalve reguliere kwaliteitsonderzoeken bij onderwijsinstellingen zal de inspectie, samen met de Auditdienst van OCW, in het schooljaar 2006/2007 ook een onaangekondigd extra onderzoek uitvoeren. Tevens wordt de accountantscontrole verscherpt in het middelbaar beroepsonderwijs. De inspectie meldt niet-naleving van de urennormen in het studiejaar 2006/2007 aan de minister. Daarna zullen we zo nodig sancties opleggen.

Gezien de bevindingen van de onderzoeken heb ik op 7 september 2006 ook een brief over de naleving van de urennormen aan alle onderwijsinstellingen in respectievelijk het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs gestuurd. Deze twee brieven hebben we bijgevoegd.¹

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
M. J. A. van der Hoeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
B. J. Bruins

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. INLEIDING

Het onderwerp onderwijstijd heeft de afgelopen jaren nadrukkelijk in de belangstelling gestaan, ook in de discussie met de Tweede Kamer. In het debat van 12 april 2006 met uw Kamer hebben we gesproken over het onderzoek van de inspectie naar de naleving van de 850 urennorm in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Onderwijstijd was ook een belangrijk element in het wetsvoorstel Onderbouw voortgezet onderwijs, waarover wij in maart 2006 gesproken hebben.

Het rapport van het onderzoek «850 uur in de BVE» van de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst van OCW, augustus 2006, naar de naleving van de 850 urennorm in het studiejaar 2005/2006 in het mbo, in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) is inmiddels beschikbaar. Per brief van 26 juni 2006 hebben wij u toegezegd dat u direct na het zomerreces het onderzoeksrapport en onze reactie op dat rapport zou ontvangen. U treft het rapport als bijlage bij deze brief aan.¹

Eind september 2006 zal de inspectie ons ook rapporteren over de bevindingen bij het onderzoek dat in juni 2006 bij scholen voor voortgezet onderwijs is uitgevoerd. De voorlopige bevindingen van de inspectie worden ondersteund door de voorlopige resultaten van onderzoek door Regioplan naar onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs. Daarom kunnen we nu al een aantal conclusies trekken voor het voortgezet onderwijs. Om die reden geven we er de voorkeur aan uw Kamer nu in één keer te berichten over de naleving van de wettelijke bepalingen voor de onderwijstijd in beide sectoren, te weten de sector bve en de sector vo.

Eind september sturen wij u de definitieve rapportage van de inspectie over het onderzoek in het voortgezet onderwijs. De definitieve rapportage van Regioplan wordt daarbij gevoegd. Wij zullen aangeven of de rapportages aanleiding geven tot precisering of aanpassing van de maatregelen voor het voortgezet onderwijs uit deze brief.

De beleidsreactie is als volgt opgebouwd:

- De wettelijke normen voor onderwijstijd (paragraaf 2)
- Onderzoek en maatregelen ten aanzien van de bve-sector (paragraaf 3)
- Onderzoek en maatregelen ten aanzien van de vo-sector (paragraaf 4)
- Toekomstige ontwikkelingen (paragraaf 5)
- Tot slot (paragraaf 6)
- Bijlage: verschillen tussen de bve-sector en de vo-sector

Een korte samenvatting van de bevindingen van de onderzoeken van de inspectie willen we hier al weergeven.

Bve-sector: ondanks het feit dat het gemiddelde aantal onderwijsuren per leerjaar over alle onderzochte opleidingen boven de ondergrens van 850 uur ligt, voldoet 28% van de opleidingen niet *elk* leerjaar aan de norm. Het aantal leerjaren met een tekort bedroeg ongeveer 10% van het totaal aantal leerjaren van de onderzochte opleidingen. Naar schatting 10% van de bij de onderzochte opleidingen ingeschreven deelnemers volgde een opleiding, waarbij in dat leerjaar een tekort is vastgesteld.

Vo-sector: in het licht van de urennormen zoals die met ingang van 1 augustus 2006 gelden, heeft ongeveer de helft van de onderzochte

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

scholen in het schooljaar 2005/2006 voldoende onderwijsuren geprogrammeerd. Vooral in de onderbouw schoot de programmering tekort. Als gevolg van lesuitval heeft nagenoeg geen enkele onderzochte school de wettelijke onderwijstijd gerealiseerd.

2. WETTELIJKE NORMEN VOOR ONDERWIJSTIJD

2.1. Bve-sector: omschrijving van de 850 urennorm

Bij een opleiding die de instelling aanbiedt in de voltijd beroepsopleidende leerweg (BOL) moet per studiejaar worden voldaan aan de 850 urennorm. De opleiding moet per studiejaar tenminste een omvang hebben van 850 klokuren. Als één leerjaar niet tenminste 850 onderwijsuren omvat, dan voldoet de hele opleiding niet aan de norm. Die uren moeten besteed worden aan begeleide onderwijsactiviteiten overeenkomstig de onderwijs- examenregeling (OER).

De **criteria** voor het meetellen van uren zijn:

- 1) De programmering van de onderwijsactiviteiten is verantwoord in de onderwijs- en examenregeling (OER) en de programmering van de onderwijsuren is vastgelegd in een planningsdocument (zoals een rooster, studieplan, jaarplanning).
- 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 uitvoering van de onderwijsactiviteiten vindt plaats onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de instelling. De uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid¹ van onderwijspersoneel, dat op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast.

De realisatie van het aantal onderwijsuren moet de instelling kunnen verantwoorden, anders tellen de uren niet mee.

Centraal staat het begrip *In Instellingstijd Verzorgd Onderwijs* (IIVO). Dat begrip is verder uitgelegd in brieven van opeenvolgende bewindspersonen van onderwijs. Voor een verdere uiteenzetting over onderwijsactiviteiten, waarvan de uren meegerekend kunnen worden voor het voldoen aan de norm, verwijzen we u naar de brief die aan de instellingen is gestuurd en het bijgevoegde rapport van de inspectie en de Auditdienst. Deze brief is als bijlage bij de beleidsreactie gevoegd.

2.2. Vo-sector: omschrijving van de urennormen

Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs geldt een ander minimum aantal uren dat geprogrammeerd moet worden dan voor de bovenbouw. Voor het examenjaar geldt weer een andere norm.

De inspectieonderzoeken hadden betrekking op de schooljaren 2004/2005 en 2005/2006, waarvoor deels oude bepalingen golden. Met de Regeling Onderbouw VO (Staatsblad 2006, 281) is per 1 augustus 2006 een aantal wettelijke bepalingen over de onderwijstijd gewijzigd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd (in klokuren uitgedrukt) tot en met schooljaar 2005/2006, en vanaf schooljaar 2006/2007.

¹ Dat betekent dat er sprake is van begeleiding (dat kan ook via de computer) of aanwezigheid van onderwijspersoneel.

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)	1 067	1 040
Derde leerjaar havo / vwo	1 067	1 040
Bovenbouw vmbo (leerjaar 3)	1 067	1 000
Bovenbouw havo (leerjaar 4)	1 000	1 000
Bovenbouw vwo (leerjaar 4 en 5)	1 000	1 000
Examenjaar vmbo (leerjaar 4)	- ¹	700
Examenjaar havo (leerjaar 5)	700	700
Examenjaar vwo (leerjaar 6)	700	700
Praktijkonderwijs (alle leerjaren)	1 000	1 000

¹ Voor het examenjaar vmbo gold tot en met 31 juli 2006 geen minimum urennorm.

Met de Regeling Onderbouw VO is de definitie van onderwijstijd te weten – «in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma» – met ingang van 1 augustus 2006 voor het gehele voortgezet onderwijs gelijkgetrokken.

De **criteria** voor het meetellen van onderwijsactiviteiten ter voldoening aan de urennormen zijn:

1. het gaat om begeleid onderwijs: leerlingen kunnen «afdwingbaar» aanspraak 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.

Voor een verdere uiteenzetting over onderwijsactiviteiten, waarvan de uren meegerekend kunnen worden, verwijzen we u naar de brief die tegelijk met deze beleidsreactie is gestuurd naar de scholen voor voortgezet onderwijs en de Agrarische Opleidings Centra (AOC's), in verband met het daar verzorgde voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Deze brief is als bijlage bij de beleidsreactie gevoegd.

2.3. Functies wettelijke normen onderwijstijd

Zowel in de bve-sector als in de vo-sector gelden urennormen voor onderwijstijd. Deze wettelijke normen zijn van betekenis voor de kwaliteit van het onderwijs en ze zijn ook een bekostigingsvoorwaarde. Voor de bve-instellingen gelden verder nog drie functies, te weten: als medebepalend element voor de hoogte van de bekostiging, als voorwaarde voor studiefinanciering en tegemoetkoming schoolkosten en als voorwaarde voor het verschuldigd zijn van lesgeld in plaats van cursusgeld.

Een urennorm geeft de ondergrens aan van de te plannen/programmeren en te realiseren onderwijsuren. De normen gelden zowel voor de programmering op papier als voor de realisatie in de onderwijspraktijk. De in beide sectoren gehanteerde definitie voor onderwijstijd is op hoofdlijnen vergelijkbaar. De functies van de wettelijke normen onderwijstijd zijn:

a. als kwaliteitsaspect

Onderwijstijd is een belangrijk aspect van de kwaliteit en wordt als zodanig door de inspectie getoetst. In beide sectoren gaat het erom dat deelnemers/leerlingen en ouders op het wettelijk vastgestelde minimaal aantal uren *begeleide onderwijstijd* moeten kunnen rekenen die gemoeid zijn met de door de onderwijsinstelling verzorgde onderwijsactiviteiten.

b. als bekostigingsvoorwaarde

Het voldoen aan de urennormen behoort voor beide sectoren tot de bekostigingsvoorwaarden.

Voor de bve-sector gelden ook nog de volgende drie functies.

c. als medebepalend element voor de hoogte van de bekostiging

Voor de bve-sector – die niet alleen voltijd, maar ook deeltijd beroepsopleidingen aanbiedt – geldt bovendien, dat het voldoen aan de 850 urennorm een medebepalend element is voor de hoogte van de bekostiging. Voor voltijddeelnemers ingeschreven bij een BOL-opleiding is de bekostiging aanzienlijk hoger dan voor deeltijddeelnemers, ingeschreven bij een BBL-opleiding (beroepsbegeleidende leerweg) of een deeltijd BOL-opleiding.

d. als voorwaarde voor studiefinanciering en tegemoetkoming in de schoolkosten

In de bve-sector kan een deelnemer die staat ingeschreven bij een voltijd BOL-opleiding aanspraak maken op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000). Of zijn ouders kunnen een tegemoetkoming krijgen op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). In de WSF 2000 en WTOS wordt gespecificeerd dat het hier moet gaan om een opleidingstraject met een studielast van tenminste 850 klokuren, besteed aan het volgen van lessen, stages of beroepspraktijkvorming overeenkomstig de OER.

e. als voorwaarde voor het verschuldigd zijn van lesgeld in plaats van cursusgeld

In het verlengde van het voorgaande is het voldoen aan de 850 urennorm ook voorwaarde voor het verschuldigd zijn van lesgeld. Een meerderjarige voltijddeelnemer is lesgeld verschuldigd en een meerderjarige deeltijddeelnemer cursusgeld. Het lesgeld is hoger dan het cursusgeld.

2.4. Bewijslast

Het is aan de onderwijsinstellingen om te bewijzen dat aan de urennorm is voldaan. Kan de instelling/school niet aantonen dat een activiteit aan de bovengenoemde criteria voldoet, dan tellen de uren niet mee. Dat geldt ook als de onderwijsinstelling niet kan aantonen dat geplande uren daadwerkelijk gerealiseerde onderwijsuren zijn. Dit vereist een goede registratie.

Het niet realiseren van de minimumonderwijstijd is alleen te rechtvaardigen als een instelling/school kan aantonen dat het onvermijdelijk was. Dat zal alleen het geval zijn bij onvoorziene omstandigheden. En zelfs dan moet de onderwijsinstelling zich inspannen om met herstel- en inhaalacties toch aan de norm te voldoen. De instelling/school moet tegenover de inspectie, Auditdienst, accountants, leerlingen en ouders, maar ook intern bij bijvoorbeeld de Raad van Toezicht en de Medezeggenschapsraad, overtuigend kunnen aantonen dat zij alles heeft gedaan om de geprogrammeerde onderwijstijd toch te realiseren. Overmacht moet worden aangetoond.

3. BVE-SECTOR: ONDERZOEK EN MAATREGELLEN

3.1. Aanleiding

De Inspectie van het Onderwijs controleert bij de mbo-opleidingen die voor het periodieke kwaliteitsonderzoek geselecteerd zijn, of zij voldoen aan de 850 urennorm uit de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000). De afgelopen jaren is sprake geweest van een dalende tendens. Na 2001 was een duidelijke verbetering zichtbaar. In het studiejaar 2003/2004 was bij 10% 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%. 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 MBO Raad is in maart 2006 schriftelijk geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek over studiejaar 2004/2005. In de brief hebben wij onze zorg over de situatie uitgesproken. Wij hebben de MBO Raad 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. Wij hebben u hierover geïnformeerd in onze brief van 11 april 2006. Daarin hebben wij ook aangekondigd de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst opdracht te geven om in mei/juni van dit jaar 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) én de constatering dat het in toenemende mate voorkomt, waren voor ons aanleiding om op zeer korte termijn beter inzicht te willen in de problematiek.

Doel van het onderzoek was een representatief beeld van de naleving van de 850 urennorm, op basis van een aselechte steekproef. In het debat dat wij op 12 april 2006 met u voerden, hebben wij u dit onderzoek nogmaals expliciet toegezegd. Ook hebben wij toegezegd u eind juni te informeren over de resultaten van het onderzoek en de maatregelen die getroffen zullen worden naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek.

Tijdens de uitvoerende activiteiten hebben de inspectie en de Auditdienst geconstateerd dat de instellingen de periode van een week voor hoor en wederhoor over de onderzoeksbevindingen te kort vonden. Daarom is besloten de instellingen meer tijd te gunnen. U bent hierover per brief van 26 juni 2006 geïnformeerd. Het rapport van het themaonderzoek is inmiddels beschikbaar. U treft het als bijlage bij deze brief aan.

Met het oog op de start van het nieuwe studiejaar 2006/2007 hebben wij op 4 juli 2006 een brief aan alle bve-instellingen gestuurd en ze gewezen op de noodzaak om in het bijzonder de door de instelling gehanteerde registratiesystematiek van gerealiseerde onderwijstijd tijdig op orde te brengen. Met de benodigde informatie kan adequate sturing, voortgangsbewaking en verantwoording plaatsvinden. De bewijslast dat opleidingen aan de urennorm voldoen, ligt immers primair bij de instelling.

3.2. Opzet onderzoek

Ter voorbereiding op het onderzoek is in een gesprek tussen de inspectie, de Auditdienst, OCW en de MBO Raad nog eens duidelijk gemaakt hoe de beoordeling van de 850 urennorm zou plaatsvinden (in het bijzonder op

het punt wat telt wel/niet mee voor de berekening van het aantal onderwijsuren).

Tijdens het onderzoek stonden vier vragen centraal:

- a. Hoeveel voltijds BOL-opleidingen realiseren te weinig onderwijstijd, en hoeveel deelnemers zijn daarbij betrokken?
- b. Hoeveel uren komen de opleidingen, die niet voldoen aan de norm, tekort?
- c. Wat zijn de oorzaken voor het niet naleven van de norm?
- d. Is er een relatie tussen het niet naleven en de onderwijskundige vernieuwingen, met andere woorden: is er een verschil tussen oude en nieuwe opleidingen?

In de periode tussen april en juni 2006 is het onderzoek uitgevoerd, op basis van een representatieve steekproef bij 194 opleidingen. Dat betrof zowel bestaande eindtermengerichte opleidingen, als nieuwe competentiegerichte opleidingen. Het onderzoek heeft onaangekondigd plaatsgevonden bij zowel bekostigde als niet-bekostigde opleidingen. Het onderzoek naar de controle op het aantal geplande en gerealiseerde onderwijsuren is gebaseerd op de OER en andere planningsdocumenten (zoals rooster, studieplan, jaarplan) en gesprekken met deelnemers en personeel.

3.3. Bevindingen inspectie en Auditdienst

a. Hoeveel voltijds BOL-opleidingen realiseren te weinig onderwijstijd, en hoeveel deelnemers zijn daarbij betrokken?

Van de 194 opleidingen voldeden er 140 aan de 850 urennorm, dat is 72% van de opleidingen uit de steekproef. Ondanks het feit dat het gemiddelde aantal onderwijsuren per leerjaar over alle onderzochte opleidingen boven de ondergrens van 850 uur ligt, voldoet 28% van de opleidingen niet *elk* leerjaar aan de norm. Het aantal leerjaren met een tekort bedroeg ongeveer 10% van het totaal aantal leerjaren van de onderzochte opleidingen.

Uit de programmering, zoals die naar voren komt in roosters, studie- en jaarplannen en dergelijke, blijkt dat voor 25% van de opleidingen een te laag aantal onderwijsuren is geprogrammeerd. De programmering in de OER was wél in orde bij alle onderzochte opleidingen, echter de planning in de uitwerking van lesroosters en dergelijke bleek onvoldoende. Als vervolgens wordt gekeken naar de feitelijke realisatie, blijkt dat het percentage tekort aan onderwijsuren oploopt naar 28% (bij niet-bekostigde instellingen is het 21%).

In driekwart van de gevallen waarin niet wordt voldaan aan de 850 urennorm, betreft het een mbo-opleiding op niveau 4, waarvan meer dan de helft in het eerste leerjaar. Veel van de tekorten zitten in het eerste leerjaar van de langere opleidingen, waar vaak geen beroepspraktijkvorming is geprogrammeerd en onvoldoende andere onderwijsactiviteiten voor in de plaats zijn gekomen.

Naar schatting 10% van de bij de onderzochte opleidingen ingeschreven deelnemers van bekostigde opleidingen volgde een opleiding, waarbij in dat leerjaar een tekort is vastgesteld. De inspectie heeft een schatting gemaakt omdat instellingen hun opleidingen op meer plaatsen mogen uitvoeren en deelnemers niet per locatie hoeven te worden geregistreerd. In een aantal gevallen zijn de uren niet meegeteld bij de realisatie omdat die instellingen niet beschikten over een dekkend registratiesysteem of zich daarover konden verantwoorden. De realisatie kon ook niet op andere wijze door het onderzoeksteam worden geconstateerd. Van deze uren kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat ze wel of niet zijn gerealiseerd.

b. Hoeveel uren komen de opleidingen, die niet voldoen aan de norm, tekort?

Ondanks het feit dat het gemiddelde aantal gerealiseerde uren per leerjaar over alle onderzochte opleidingen (dus ook de voldoende opleidingen) boven de 850 uur ligt, neemt dat niet weg dat opleidingen die in een leerjaar te weinig onderwijstijd realiseren, dit in dat jaar doen voor gemiddeld 113 uur. Bij 55% van de opleidingen met een tekort in een leerjaar, bleek dat tekort meer dan 75 uur.

c. Wat zijn de oorzaken voor niet naleving van de norm?

De inspectie en Auditdienst noemen een aantal oorzaken op grond van gesprekken en waarnemingen:

- de planning van de onderwijstijd en de realisatie ervan zijn niet altijd een object van bewuste sturing en controle voor de instelling;
- het tekortschieten van administratieve procedures rond vastlegging en verantwoording van onderwijsactiviteiten;
- het gebruik van te rooskleurige uitgangspunten bij de berekening van de planning van de onderwijstijd, waardoor het aantal gerealiseerde onderwijsuren al snel lager uitkomt;
- uitval van lessen of niet doorgaan van de beroepspraktijkvorming (bpv);
- Vrij magere inhoud van het voorgeschreven programma van opleidingen op niveau 4.

De inspectie en de Auditdienst zien een belangrijke oorzaak in de systematiek die instellingen hanteren bij de interne en externe verantwoording van onderwijstijd en de daarmee samenhangende sturing.

d. Is er een relatie tussen het niet naleven van de norm en de onderwijskundige vernieuwingen, met andere woorden: is er een verschil tussen oude en nieuwe opleidingen?

De nieuwe opleidingen voldoen iets beter aan de urennorm dan de oude, maar het verschil is niet significant.

3.4. Nadere beschouwing van de bevindingen

Het representatieve onderzoek geeft aan hoe het staat met de naleving van de 850 urennorm in het studiejaar 2005/2006. Wij vinden de uitkomsten van het onderzoek niet positief. Voltijddeelnemers hebben recht op voltijdonderwijs van tenminste 850 onderwijsuren.

Kwaliteit van het onderwijs

De kwaliteit van het onderwijs is in het geding bij niet naleving van de urennorm. Het minimum aantal uren begeleide onderwijstijd is immers een aspect van de kwaliteit van het onderwijs. Het is van belang dat deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs voldoende tijd en begeleiding krijgen om zich de leerstof eigen te maken. Bovendien hebben zij bewust hebben gekozen voor een voltijddoopleiding en recht op een onderwijsprogramma, waarvan begeleide onderwijstijd een groot deel uitmaakt. De samenleving, en in het bijzonder deelnemers en ouders, hechten hier – mede in het licht van de maatschappelijke functie van het beroepsonderwijs – waarde aan.

Rechtmatigheid van de bekostiging

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat bij alle onderzochte opleidingen de geprogrammeerde onderwijstijd per leerjaar in de onderwijs- en examenregeling (OER) aan de norm bleek te voldoen. Als volgens het huidige controleprotocol van de accountant uit de OER blijkt, dat het onderwijsprogramma in elk leerjaar van een opleidingstraject van de voltijd BOL-opleiding minstens 850 klokuren telt, dan mag de instellingsaccountant verklaren dat de deelnemer aan dat

traject terecht als voltijddeelnemer is meegeteld. Als vervolgens op basis van de door de accountant gecontroleerde gegevens de hoogte van de rijksbijdrage wordt vastgesteld, dan is sprake van rechtmatig verstrekte bekostiging. Daarnaast heeft de inspectie in de afgelopen jaren geen melding gedaan van tekortkomingen in de naleving van de urennorm bij opleidingen van individuele onderwijsinstellingen omdat alle onderwijsinstellingen binnen de gestelde termijn de geconstateerde tekortkomingen hebben hersteld. Hierdoor bestond tot nu toe geen aanleiding om sancties op te leggen, noch op basis van de WEB noch op basis van de WSF 2000 en de WTOS. De bevindingen in het themaonderzoek zijn wel zodanig dat wij handhaving en verscherpte controle door de instellingsaccountant en prioriteit op de naleving van de 850 urennorm door de inspectie nodig achten en hiertoe maatregelen zullen nemen. Deze zullen wij in de volgende paragraaf toelichten.

Constateringen

Wij willen een aantal constateringen maken op basis van de onderzoeksuitkomsten. Deze constateringen betreffen de tekortschietende opleidingen.

- *Niet realistische planning*

Opvallend is dat van de opleidingen die niet aan de 850 urennorm voldoen, het leeuwendeel (90%) al bij de planning onder de vereiste minimale 850 uur zit. Het probleem zit dus vooral in de nadere uitwerking van de programmering in planningsdocumenten zoals lesroosters. Van de resterende tekortschietende opleidingen (de overige 10%) was het aantal geplande uren wel voldoende, maar het aantal gerealiseerde uren niet. Bij laatstgenoemde categorie is dan niet realistische planning een oorzaak voor het niet naleven van de norm. Een realistische planning gaat uit van de 850 urennorm en houdt daarbij rekening met voorzienbare lesuitval, bijvoorbeeld als gevolg van erkende feestdagen, vergaderingen onder schooltijd, studiedagen van onderwijspersoneel en ziekteverzuim.

- *Interne sturing en controle en externe verantwoording schieten tekort*

Een belangrijke oorzaak van niet naleving is onvoldoende interne sturing op de planning en realisatie van onderwijstijd en de naleving hierbij van de 850 urennorm als ondergrens. Administratieve procedures rond vastlegging en verantwoording van onderwijsuren van onderwijsactiviteiten schieten tekort. Adequate registratie is nodig om te kunnen sturen, bewaken en verantwoorden. In onze brief aan de instellingen van 4 juli 2006 hebben wij op de noodzaak hiervan gewezen. In het onderhavige onderzoek wordt geconstateerd dat bij alle tekortschietende opleidingen de instelling in de OER heeft aangegeven, dat de programmering c.q. planning per studiejaar aan de 850 urennorm voldoet, terwijl uit de externe controle blijkt dat dit bij het leeuwendeel niet het geval is. In de uitwerking van de programmering (in bijvoorbeeld lesrooster, studieplan, jaarplanning) blijkt daar namelijk de geplande onderwijstijd niet minstens 850 onderwijsuren te omvatten. De instelling hoort correcte informatie te leveren.

In dit verband wijzen wij ook op het feit dat instellingen gehouden zijn aan de eerder genoemde drie criteria voor het meetellen van onderwijsuren (zie paragraaf 2.1). De instelling dient dus onder meer te bewijzen dat sprake is van begeleide onderwijstijd onder toezicht van de instelling.

- *Geen significant verschil in de naleving van de norm tussen oude en nieuwe opleidingen*

De situatie lijkt bij nieuwe opleidingen iets gunstiger. Het vermoeden, dat geuit werd in het debat van 12 april, dat bij nieuwe opleidingen het probleem groter zou zijn, is onjuist gebleken.

- *Bijna de helft van de opleidingen op niveau-4 schiet tekort*

Dat bijna de helft van de opleidingen op niveau-4 tekort schiet, verklaart de inspectie voor een deel uit een vrij dunne inhoud van het programma. In deze gevallen is geen sprake van een efficiënte inzet van publieke middelen. Bovendien verspilt de deelnemer onnodig kostbare studietijd. Het is zaak dat instellingen een dusdanige studieduur plannen dat het onderwijs, gegeven de vereiste inhoud, met voldoende intensiteit kan plaatsvinden.

- *Tekorten vooral in het eerste leerjaar*

De tekorten zitten vooral in het eerste leerjaar en met name in het eerste leerjaar van de niveau 4 opleidingen. Bij de langere opleidingen is in het eerste leerjaar soms geen sprake van beroepspraktijkvorming en omvat het onderwijsprogramma onvoldoende onderwijsactiviteiten om aan de 850 urennorm te voldoen. Juist in een eerste leerjaar is het echter van belang, dat deelnemers een onderwijsprogramma met voldoende begeleide onderwijstijd ontvangen.

3.5. Maatregelen bve-sector

3.5.1. Algemeen

De ontwikkeling zoals die uit de onderzoeken naar voren komen, vinden wij niet positief. Bij niet alle opleidingen van bve-instellingen worden de voorschriften ten aanzien van onderwijstijd voldoende nageleefd. Dat is voor ons reden om aanvullende maatregelen te nemen om de naleving te bevorderen, strikt te controleren en ingeval van niet-naleving een passende sanctie te treffen. Hieronder zetten wij de aanpak uiteen. Aan de bve-instellingen hebben wij deze aanpak schriftelijk bekend gemaakt (zie bijlage 3 brief aan de bve-instellingen).

De volgende maatregelen zullen we treffen voor de bve-sector:

- a. een handhavingsbrief aan de instellingen;
- b. 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;
- c. verscherpte accountantscontrole;
- d. sancties in geval van niet-naleving urennorm in studiejaar 2006/2007.

Bovengenoemde maatregelen lichten we hieronder nader toe, maar eerst willen we uiteenzetten waarom we geen sancties voor de achterliggende periode zullen treffen.

3.5.2. Géén sancties voor de achterliggende periode

Voor het studiejaar 2006/2007 zullen zonodig maatregelen/sancties worden getroffen. Terugvordering behoort dan tot de mogelijkheden. Er worden géén sanctiemaatregelen getroffen ten aanzien van de bevestigingen over de onderwijstijd bij opleidingen in het studiejaar 2005/2006. Dit heeft te maken met de volgende overwegingen:

- De opzet en de onderzoeksgegevens van het huidige themaonderzoek bieden onvoldoende houvast om een sanctietraject met goede kans van slagen uit te kunnen voeren. Om sancties te kunnen treffen is een ander type onderzoek vereist dan het huidige themaonderzoek. Doel van dit onderzoek was om op korte termijn op basis van een representatieve steekproef de landelijke situatie in kaart te brengen over de naleving van de urennorm. Dit was een bewuste keuze; we wilden in kort tijdsbestek een goed beeld van de aard en omvang van de problematiek, zodat we – afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek –

maatregelen zouden kunnen nemen in het belang van alle huidige en toekomstige deelnemers. Consequentie van de onderzoeksopzet is, dat op basis van de voorliggende bevindingen geen sanctie aan individuele instellingen kan worden opgelegd.

- Het opleggen van sancties zou uitgebreid vervolgonderzoek betekenen, waarbij de verwachting nu is dat de hoge kosten die hiermee gemoeid zijn uiteindelijk niet tegen de baten opwegen. Daarbij komt dat een dergelijk omvangrijk onderzoek gericht op mogelijke terugvoering veel schadelijk is voor de onderwijsinstellingen die het wel goed doen en de onderlinge verhoudingen binnen de onderwijssector.
- Verder weegt voor ons ook mee dat onderwijsinstellingen niet altijd kunnen bewijzen dat er voldoende contacturen gegeven zijn door een gebrekkige registratie en verantwoording. In die gevallen is het de vraag of het echt gaat om een realisatieprobleem of om een tekortkoming in de registratie en sturing op de realisatie.
- Onduidelijkheid en verwarring bij de scholen en instellingen speelt ook een rol. In de afgelopen jaren is immers veel discussie geweest over onderwijstijd, over welke type onderwijssituaties nu wel en niet gerekend mogen worden tot de 850 uren onderwijstijd.
- Voorts zijn in het themaonderzoek in de bve-sector geen tekortkomingen geconstateerd in de OER. De controle van de programmering door instellingsaccountants volgens het huidige controleprotocol beperkt zich ook tot de OER. Het zou inconsequent en onzorgvuldig van ons zijn wanneer wij naar aanleiding van deze controle betreffende de programmering op het niveau van lesroosters en jaarplanningen onaangekondigd consequenties zouden verbinden aan de geconstateerde tekortkomingen.
- Tot slot weegt mee dat alle onderwijsinstellingen, waar voor het studiejaar 2004/2005 bij de reguliere inspectieonderzoeken een tekort aan onderwijstijd werd geconstateerd, dit binnen de door de inspectie gestelde termijn van drie maanden hebben hersteld.

Wel zullen de onderwijsinstellingen waarbij substantiële tekortkomingen zijn geconstateerd in het onderzoek opnieuw worden gecontroleerd in het studiejaar 2006/2007 tijdens het volgende onderzoek van de inspectie en de Auditdienst.

3.5.3. Maatregelen

a. Handhavingsbrief naar de instellingen

Wij hebben gelijktijdig met deze beleidsreactie een brief naar alle onderwijsinstellingen in de bve- en vo-sector gestuurd, waarin nadrukkelijk wordt gewezen op de naleving van de minimale onderwijstijd. In de brief wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende zaken:

- wat van instellingen wordt verwacht aan onderwijstijd,
- de wijze waarop in het studiejaar 2006/2007 wordt toegezien op de naleving van de wettelijke normen ten aanzien van onderwijstijd,
- de mogelijke sancties op niet naleving van de 850 urennorm.

De twee brieven aan de instellingen zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

De functies en de definitie van de huidige norm zijn helder, ook de wijze waarop die door de inspectie wordt gehanteerd en toegepast. Desondanks maken wij uit het bve-onderzoeksrapport op dat de interpretatie van de norm bij sommigen nog vragen oproept. Vanzelfsprekend zijn wij altijd bereid om duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop de norm dient te worden gehanteerd en geïnterpreteerd. Voor de duidelijkheid en volledigheid is in de brief ook de definitie van de urennorm opgenomen en wordt de wijze waarop het ministerie de norm interpreteert nogmaals aangegeven en toegelicht. Wij hebben geprobeerd om eventuele verwar-

ring bij instellingen over de in dit onderzoek gehanteerde begrippen direct weg te nemen.

b. De inspectie geeft prioriteit aan het toezicht op de naleving van de 850 urennorm

Regulier inspectietoezicht

In het reguliere inspectietoezicht wordt met ingang van het studiejaar 2006/2007 een grotere prioriteit gelegd bij de controle op de naleving van de minimumeis voor onderwijstijd. De *realisatie* van voldoende onderwijstijd zal nadrukkelijker onderdeel uitmaken van het reguliere kwaliteitsonderzoek, dat de inspectie periodiek bij de instelling uitvoert. De inspectie richt deze onderzoeken in op basis van risicoprofielen van instellingen, waarbij ook de eerdere bevindingen ten aanzien van de naleving van de 850 urennorm worden betrokken. De inspectie legt haar bevindingen bij de instelling vast in een rapport en maakt dit openbaar. De inspectie meldt niet-naleving van de 850 urennorm aan de minister. Wij leggen de instelling vervolgens een sanctie op (tenzij het om aange-toonde overmacht gaat).

Extra onderzoek

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

- Ten eerste wordt in het najaar van 2006 een onderzoek uitgevoerd dat is beperkt tot controle of de programmering voldoet aan de 850 urennorm (inclusief controle of sprake is van een realistische planning van onderwijstijd, waarbij de instelling rekening heeft gehouden met voorzienbare lesuitval) en of de instelling een deugdelijk registratiesysteem hanteert. (Dit onderzoek is nog niet expliciet gericht op de realisatie van de geplande onderwijsuren.) Het onderzoek wordt uitgevoerd bij een aselechte groep onderwijsinstellingen én bij de groep instellingen die substantieel onder de urennorm zat tijdens het voorafgaande studiejaar 2005/2006. Als de inspectie en de Auditdienst bij het onderzoek tekortkomingen constateren, geeft de inspectie een herstelopdracht aan de instelling met een hersteltermijn van tien werkdagen. Wat de instelling in die tijd aan de situatie verbetert, telt mee bij de beoordeling. De inspectie en Auditdienst delen hun bevindingen mee aan de individuele instelling. Deze krijgt de gelegenheid van het ontwerprapport kennis te nemen en daarover overleg te voeren 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 zullen wij de Tweede Kamer informeren over de bevindingen.
- Ten tweede wordt in de tweede helft van het studiejaar 2006/2007 een representatief onderzoek uitgevoerd naar zowel de geprogrammeerde als – in het bijzonder – de gerealiseerde onderwijstijd, en naar de registratie en verantwoording daarvan. Het onderzoek bestrijkt uiteraard alle soorten opleidingen (bestaande eindtermengerichte opleidingen, experimentele competentiegerichte opleidingen, opleidingen op alle niveau's (waaronder niveau 4 opleidingen), en binnen een opleiding alle leerjaren (waaronder leerjaar 1). Dit onderzoek wordt uitgevoerd bij drie groepen instellingen: een aselechte groep van instellingen, de groep instellingen die substantieel onder de urennorm zaten tijdens het voorafgaande studiejaar 2005/2006, en de groep instellingen die volgens het onderzoek in het najaar van 2006 een tekortschietende programmering hebben. Het onderzoek bij de instelling wordt na afloop van het onderwijsprogramma voor het studiejaar 2006/2007 afgerond, zodat de inspectie en de Auditdienst de realisatie van de onderwijsuren over het hele studiejaar 2006/2007 kunnen beoordelen.

De inspectie en Auditdienst rapporteren hun bevindingen aan de individuele instelling. Zij stellen de instelling in de gelegenheid tot hoor en wederhoor. Niet naleving van de urennorm meldt de inspectie aan de minister. Op basis van de melding zullen wij de instelling zo nodig een sanctie opleggen. Het overkoepelende rapport zal in september 2007 gereed zijn. Het rapport levert – op basis van de representatieve steekproef – het landelijke beeld van de naleving van de 850 urennorm in het studiejaar 2006/2007. Het rapport zal ook een lijst bevatten van de namen van de onderzochte instellingen en opleidingen waarbij niet naleving van de urennorm in het studiejaar 2006/2007 is geconstateerd. Het rapport en onze beleidsreactie hierop sturen wij in oktober 2007 aan de Tweede Kamer.

c. Verscherpte controle door instellingsaccountants

Behalve een grotere prioriteit in het toezicht door de inspectie vindt verscherpte controle plaats door de instellingsaccountants. De instellingsaccountant controleert de opgave van voltijdse en deeltijdse deelnemers ter vaststelling van de bekostigingsgegevens van de instelling.

Behalve de toetsing van de OER (of de programmering aan de 850 urennorm voldoet), wordt voortaan ook getoetst of sprake is van realistische planning van onderwijstijd aan de hand van planningsdocumenten als bijvoorbeeld lesroosters. De controle richt zich dus voortaan ook op de vraag of de instelling voldoende rekening heeft gehouden met voorzienbare lesuitval (c.q. onderwijsurenuitval) in de geplande onderwijstijd. Het controleprotocol voor de instellingsaccountants wordt hierop bijgesteld. Het cohort 2006/2007 zal getoetst worden aan de hand van dit nieuwe controleprotocol.

Als de programmering gezien de 850 urennorm onvoldoende is, dan corrigeert de accountant de betreffende deelnemers in de opgave van deelnemers voor de bekostiging.

De door de instellingsaccountant uitgevoerde correcties hebben geen gevolgen voor de inschrijving van de desbetreffende deelnemers. De deelnemer mag niet de dupe worden van het beleid van de instelling. De instelling moet de opleiding zo inrichten dat aan de 850 urennorm wordt voldaan.

Voor de operationalisering van de controle op een realistische planning van onderwijstijd zal een klankbordgroep met vertegenwoordigers van het onderwijsveld worden geraadpleegd. De inzichten kunnen door betrokkenen worden gebruikt voor de interne controle door instellingen en de externe controle door de instellingsaccountants, de inspectie en de Auditdienst.

Sancties in geval van niet-naleving urennorm in studiejaar 2006/2007

Als een instelling de 850 urennorm niet naleeft, meldt de inspectie dit aan de minister. Ons staat een breed interventie-instrumentarium ter beschikking.¹

Ons uitgangspunt is dat wij in geval van niet naleving van de urennorm één of meer van de volgende sancties zullen opleggen:

- terugvorderen van onrechtmatig verkregen bekostiging bij het ten onrechte meetellen als voltijd deelnemer;
- inhouding van bekostiging, omdat de instelling in strijd met de bekostigingsvoorwaarden heeft gehandeld;
- geheel of gedeeltelijk opschorten van de bekostiging;
- intrekken van de licentie voor een opleiding;
- sancties op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) (artikel 2.6 en 9.9) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) (artikel 2.18 en 9.8).

¹ Brief over Governance in het onderwijs d.d. 28 juni 2006 (Kamerstuk 2005–2006, 30 183, nr. 9).

Per geval van niet-naleving in het studiejaar 2006/2007 wordt bepaald welke sanctie aan de orde is. De aard van de overtreding zal bepalend zijn voor de zwaarte van de maatregelen, met uitzondering van de onderstaande eerste twee sancties in het kader van de WSF 2000 en de WTOS (van rechtswege worden deze bij elke overtreding geëffectueerd).

De bewaking van de 850 urennorm is primair een verantwoordelijkheid van de instelling. Wij wijzen erop, dat het bevoegd gezag zijn verantwoordelijkheid dient te nemen om te voorkomen dat er te weinig onderwijs gegeven wordt. De Raad van Toezicht kan het bevoegd gezag hierop aanspreken. Ook de deelnemers en ouders kunnen de instelling aanspreken op het nakomen van afspraken over onderwijstijd.

Studiefinanciering en consequenties voor deelnemers

Op dit moment verbinden de WSF 2000 en de WTOS consequenties aan het niet realiseren van de 850 urennorm. Alleen deelnemers die een voltijd BOL-opleiding volgen, hebben aanspraak op studiefinanciering. Als blijkt dat een opleiding in het studiejaar 2006/2007 ten onrechte is aangemerkt als voltijds, omdat de 850 urennorm niet is nageleefd, gelden voor desbetreffende opleidingen de volgende maatregelen:

- 1) Gedurende twee volledige studie jaren zal de opleiding niet gekenmerkt worden als een opleiding die deelnemers aanspraak geeft op studiefinanciering c.q. tegemoetkoming in de schoolkosten.
- 2) Deelnemers die de opleiding al volgen ontvangen – ondanks het feit dat de opleiding niet voldoet aan de 850 urennorm – nog studiefinanciering c.q. tegemoetkoming in de schoolkosten gedurende de wettelijke termijn, te weten tot het eind van het kalenderjaar 2008.
- 3) Van rechtswege ontstaat er een vordering van de Informatie Beheer Groep (IBG) op de instelling ter grootte van de studiefinanciering c.q. tegemoetkoming in de schoolkosten die in het studiejaar 2006/2007 aan de deelnemers van de desbetreffende opleiding als gift is verstrekt.

Wij realiseren ons dat de consequenties van de huidige wetgeving nadelig kunnen zijn voor deelnemers. Om dit te voorkomen zullen wij onderzoeken hoe de wetgeving kan worden aangepast om de directe koppeling tussen de 850 urennorm en het recht op studiefinanciering los te laten. Deze directe relatie leidt er namelijk onvermijdelijk toe dat de aanspraak van deelnemers op studiefinanciering in het geding is, als een instelling de 850 urennorm niet naleeft. In de toekomst willen wij de consequenties van tekortkomingen daar kunnen leggen waar deze tekortkomingen zijn veroorzaakt. Totdat een dergelijke wetswijziging is doorgevoerd is het aan de instellingen om te voorkomen dat bovenstaande maatregelen genomen moeten worden. Voor die gevallen waarin onverhoopt WSF 2000 / WTOS-consequenties aan de orde zijn en er voor de deelnemers geen redelijke alternatieven zijn om hun opleiding aan een andere instelling voort te zetten, kan de IBG (met gebruikmaking van de hardheidsclausule in de WSF 2000 c.q. de WTOS), voor zittende deelnemers de termijn verlengen waarin zij nog aanspraak kunnen maken op studiefinanciering en tegemoetkoming in de schoolkosten. Daarover zullen wij met de IBG afspraken maken.

4. VO-SECTOR: ONDERZOEKEN EN MAATREGELEN

4.1. Onderzoeken inspectie en Regioplan

In juni 2006 heeft de inspectie op ons verzoek een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de voorschriften voor het wettelijke minimumaantal uren voor het voortgezet onderwijs. Dit onderzoek vond plaats in de vorm

van onaangekondigde schoolbezoeken bij 75 scholen. Het onderzoek was een vervolg op een onderzoek in mei 2005 bij 36 scholen. Aanleiding was dat de inspectie de afgelopen jaren in het Onderwijsverslag meermalen heeft geconstateerd dat veel scholen voor voortgezet onderwijs de leerlingen onvoldoende tijd bieden om zich onder begeleiding het leerstofaanbod eigen te maken.

De definitieve resultaten van het inspectieonderzoek komen eind september 2006 beschikbaar. Voor de voorlopige bevindingen van het onderzoek die in deze brief worden geschetst is de hoor- en wederhoorprocedure die de inspectie in acht moet nemen op dit moment nog niet afgerond.

Sinds 2004 voert Regioplan onderzoek uit naar de lesuitval in het voortgezet onderwijs. In het onderzoek over het schooljaar 2005/2006 heeft Regioplan naast de lesuitval ook aandacht besteed aan de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd. De definitieve rapportage van Regioplan zal eind september beschikbaar komen.

4.2. Voorlopige bevindingen bij de onderzoeken

Onderzoek inspectie

Het onderzoek van de inspectie in juni 2006 bij 75 vo-scholen heeft zich gericht op de vraag of deze scholen in het schooljaar 2005/2006 voldoende onderwijstijd hebben geprogrammeerd en gerealiseerd.

Voorlopige bevindingen

- Als gevolg van onvoldoende programmering en/of de structurele en incidentele lesuitval heeft nagenoeg geen enkele bezochte school de wettelijke onderwijstijd gerealiseerd.
- Ongeveer 40% van de bezochte 75 scholen heeft in het schooljaar 2005/2006 voldoende onderwijstijd geprogrammeerd. Vooral in de onderbouw schoot de programmering tekort. Hierbij is de inspectie uitgegaan van de wettelijke voorschriften zoals die in juni 2006 voor het vo golden, dus van de norm van 1067 klokuren voor de onderbouw.
- Wanneer zou zijn uitgegaan van de nieuwe wettelijke norm voor de onderbouw die met ingang van 1 augustus 2006 geldt (1040 klokuren), zou ongeveer 50% van de bezochte scholen in het schooljaar 2005/2006 voldoende onderwijsuren hebben geprogrammeerd.
- Bij ongeveer een derde van de bezochte scholen vielen bij de programmering aan het begin van het schooljaar al meer dan 15 dagen uit (79,5 klokuren).
- Bij ongeveer 30% van de bezochte scholen bedroeg de periode tussen de feitelijk laatste lesdag en het officiële begin van de zomervakantie meer dan 10 dagen (= 53 klokuren); in die periode werden slechts beperkt voorzieningen aan leerlingen aangeboden.

Onderzoek Regioplan

Regioplan heeft onderzoek gedaan naar lesuitval in het schooljaar 2005/2006. Daarbij is ook gekeken naar de geplande en gerealiseerde onderwijstijd. De definitieve rapportage van Regioplan komt eind september 2006 beschikbaar. Onderstaande voorlopige bevindingen zijn op dit moment voldoende representatief en in lijn met de eerste, algemene bevindingen van de inspectie.

Voorlopige bevindingen

- Er zijn bijna geen scholen die in de eerste drie leerjaren van het vo voldoende onderwijstijd realiseren. Dit wordt voor een belangrijk deel

veroorzaakt doordat scholen in die leerjaren te weinig onderwijstijd programmeren.

- In het schooljaar 2005/2006 viel gemiddeld 6,7 % van de geprogrammeerde lessen uit.

4.3. Verdere beschouwing van de bevindingen

De voorlopige bevindingen uit de onderzoeken van de inspectie en Regio-plan bevestigen het al eerder door de inspectie in het Onderwijsverslag geschetste beeld dat de meeste scholen in het voortgezet onderwijs de wettelijke normen ten aanzien van onderwijstijd niet naleven. De bevindingen vinden wij verre van positief. Het blijkt dat de norm in de onderbouw minder wordt gerealiseerd dan in andere leerjaren.

Kwaliteit van het onderwijs

De kwaliteit van het onderwijs is in het geding. Het minimum aantal uren begeleide onderwijstijd is immers een aspect van de kwaliteit van het onderwijs. Het is van belang dat leerlingen in de vo-sector voldoende uren onderwijstijd krijgen om zich de leerstof eigen te maken. Daar hebben zij en hun ouders ook recht op.

Niet realistische planning

De resultaten van de onderzoeken bij de vo-scholen wijzen erop dat een niet realistische planning in belangrijke mate de reden is van het niet halen van de minimum urennormen. Een realistische planning gaat uit van de minimum urennormen en houdt daarbij rekening met voorzienbare lesuitval, bijvoorbeeld tijdens proefwerkweken, bij afronding van het schooljaar en door ziekteverzuim.

Efficiënte organisatie

Scholen kunnen door een efficiëntere organisatie en door gebruik te maken van de ruimte in de huidige CAO-voorschriften bij het voeren van het taakbeleid de lesuitval beperken en meer onderwijstijd per schooljaar voor de leerlingen realiseren. In een conferentie met schoolleiders die het Ministerie van OCW en Schoolmanagers VO op 10 januari 2006 hebben georganiseerd, zijn diverse mogelijkheden daartoe besproken.

In dit verband hebben wij oog voor de effecten van de Regeling spreiding zomervakanties op de lengte van de schooljaren. Het beleid voor vakantie-spreiding wordt op dit moment doorgelicht. Bezien wordt of de regeling nog aan de doelstellingen voldoet. Hierbij zal aandacht worden besteed aan de signalen van de meest betrokken veldpartijen.

Overigens vermelden wij hierbij nog dat wij u in het najaar van 2006 een berekening zullen aanbieden met betrekking tot het huidige niveau van bekostiging van de vo-scholen. Dit naar aanleiding van de motie van de leden Lambrechts en Hamer die is aanvaard bij de behandeling van de regeling onderbouw VO (Kamerstukken II 2005/06, 30 323, nr. 28).

4.4. Maatregelen vo-sector

4.4.1. Géén maatregelen voor de achterliggende periode

Voor het schooljaar 2006/2007 zullen zonnodig maatregelen/sancties worden getroffen. Voor de achterliggende periode worden geen maatregelen getroffen op grond van het door de inspectie uitgevoerde onderzoek in juni 2006. Aan dit besluit liggen de volgende overwegingen van onze kant ten grondslag.

- Om te beginnen leent de aard van het door de inspectie uitgevoerde onderzoek zich niet voor het opleggen van vervolgsancties. Doel van

het onderzoek was namelijk om op korte termijn de landelijke situatie in kaart te brengen en niet die van individuele scholen. Dit was een bewuste keuze; wij wilden op zeer korte termijn een goed beeld van de aard en omvang van de problematiek, zodat wij – afhankelijk van de uitkomsten – maatregelen zouden kunnen nemen in het belang van alle huidige en toekomstige vo-leerlingen.

- Bovendien was het schooljaar 2005/2006 een voorbereidingsjaar, 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.

4.4.2. Maatregelen

Het voorlopige beeld dat uit de onderzoeken naar voren komt, vinden wij ongunstig. Dit is voor ons reden om aanvullende maatregelen te nemen om de naleving te bevorderen, strenger te controleren en in geval van niet-naleving een passende sanctie te treffen. De aanpak die wij hierbij willen kiezen, is dezelfde als geschetst voor de bve-sector in paragraaf 3.5. Ook aan de vo-scholen hebben wij op 6 september een handhavingsbrief gestuurd. Het extra onderzoek door de inspectie en de Auditdienst in het schooljaar 2006–2007 zal ook betrekking hebben op de vo-sector.

Slechts op twee punten verschilt de aanpak voor de vo-sector met die voor de bve-sector:

- 1) Er is in het vo geen sprake van verscherping van de accountantscontrole. De reden hiervoor is dat de urennormen in het vo geen directe relatie hebben met de hoogte van de bekostiging.
- 2) De sancties die aan vo-scholen kunnen worden opgelegd zijn:
 - a. inhouding van bekostiging, omdat in strijd met de bekostigingsvoorwaarden is gehandeld;
 - b. 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 sanctie.

Op basis van de definitieve onderzoeksrapportages van de inspectie en Regioplan zullen wij u nog berichten of deze aanleiding geven tot nadere precisering of aanpassing van de maatregelen voor de vo-sector.

5. TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

Gezien het belang van goed onderwijs blijft onderwijstijd een belangrijk aspect van de inrichting van het onderwijs en van onderwijskwaliteit. In de afgelopen tijd is in de vo- en bve-sector een uitgebreide discussie gevoerd over onderwijstijd. Voor de vo-sector is dit uitgemond in aangepaste normen (zie de tabel in paragraaf 2.2). Met de bijgevoegde brieven aan de instellingen is een nadere verduidelijking gegeven van de operationele definitie van de norm.

Het belang van de naleving van de 850 urennorm wordt breed gedeeld. Gelukkig signaleert de inspectie ook dat instellingen eerdere tekortkomingen (in de studiejaar 2004/2005 en eerder) steeds hebben hersteld. In de bve-sector levert de invoering van nieuwe opleidingen op basis van de nieuwe kwalificatieprofielen/-structuur instellingen meer ruimte en nieuwe mogelijkheden om doelmatige programmering van opleidingen te realiseren, waarbij onderwijstijd en opleidingsduur goed in verhouding staan tot de zwaarte van de opleiding. In dit kader zullen wij aan de doel-

matige programmering van niveau 4 opleidingen in het bijzonder aandacht geven.

Het procesmanagement herontwerp mbo ondersteunt experimentele competentiegerichte opleidingen en besteedt hierbij in het bijzonder aandacht aan de registratie en verantwoording van onderwijstijd. De MBO Raad en Paepon spelen een belangrijke rol in de communicatie over het onderwerp onderwijstijd in het mbo en zullen waar mogelijk en gewenst de beoogde ontwikkeling faciliteren.

Samen met alle betrokkenen in de bve-sector en vo-sector spannen we ons in om het onderwijs «bij de tijd» te houden. We zullen steeds met een «open oog» naar de toekomst opereren. De ontwikkelingen met betrekking tot innovaties in het onderwijs, de herziening van de wetgeving, de bekostiging en governance zullen wij bezien op consequenties voor de hantering van de urennormen.

Voorts willen wij in dit kader ook wijzen op het onlangs verschenen rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) «Duaal als ideaal?»¹, waarin wordt gewezen op het belang van een goede balans tussen theorie en praktijk. De vragen die hieruit voortkomen hebben voor ons betrekking op de rol van de overheid en van andere partijen in het bewaken van die balans, en op de vraag in hoeverre een «urennorm» hierbij een adequaat instrument is.

6. TOT SLOT

Een goede naleving van de minimumnormen voor de onderwijstijd kan alleen gerealiseerd worden wanneer alle betrokken partijen – de onderwijsinstellingen, de veldorganisaties en de ministeries van OCW en LNV, de inspectie en de Auditdienst – hun steentje bijdragen. Onze bijdrage is er op gericht eigentijdse en realistische kaders te stellen. Met de bepalingen voor onderwijstijd zoals die per 1 augustus 2006 in de vo-sector en de bve-sector gelden, is hiervan sprake. Van de bestuurders van de onderwijsinstellingen verwachten wij dat zij sturing geven aan de (realistische) planning, realisatie en verantwoording van de minimale onderwijstijd. De onderwijsorganisaties kunnen onderwijsinstellingen daarbij ondersteunen. Grote delen van de samenleving, en in het bijzonder vo-leerlingen, bve-deelnemers en hun ouders, hechten veel waarde aan voldoende begeleide onderwijstijd zodat jongeren zich de leerstof goed eigen kunnen maken en het onderwijs een maatschappelijke functie kan vervullen voor leerlingen en deelnemers. Om die reden hopen wij dat de onderzoeken in het jaar 2006/2007 en onze maatregelen een zodanig effect hebben, dat op korte termijn de naleving van de normen voor onderwijstijd bij de onderwijsinstellingen op orde is. In januari 2007 wordt de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de naleving van de urennormen op basis van de resultaten van het najaarsonderzoek van de inspectie en de Auditdienst.

¹ SCP (2006). Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

(Bijlage bij de beleidsreactie op de onderzoeken van de inspectie naar de naleving van de 850 urennorm in het middelbaar beroepsonderwijs en de urennormen in het voortgezet onderwijs)

Box 1: Verschil in situatie tussen de twee onderwijssectoren

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 urennormen: <ul style="list-style-type: none"> • kwaliteitsaspect • bekostigingsvoorwaarde
Eén urennorm (de 850 urennorm) voor voltijd BOL-opleidingen.	Gedifferentieerde urennormen (onderbouw 1040/bovenbouw 1000/examenjaren 700/praktijkonderwijs 1000)
Twee categorieën opleidingen: <ol style="list-style-type: none"> 1. voltijd BOL-opleidingen die aan de 850-urennorm moeten voldoen = voltijdopleidingen; 2. deeltijd BOL-opleidingen en BBL-opleidingen. 	Alleen voltijd onderwijs
Instellingsaccountant controleert de opgave van voltijd- en deeltijddeelnemers ter vaststelling van de bekostigingsgegevens. Voltijddeelnemers 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 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.

Box 2: Verschil in maatregelen tussen de twee onderwijssectoren

bve-sector (mbo)	vo-sector
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