





HOOFDSTUK 14

NALEVING VAN DE ONDERWIJSTIJD

14.1	Primair onderwijs	242
14.2	Voortgezet onderwijs	244
14.3	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	246

14 Naleving van de onderwijstijd

Samenvatting

Onderwijstijd primair onderwijs Basisscholen hebben meer vrijheid gekregen in het vaststellen van hun onderwijstijden, maar ze moeten er wel voor zorgen dat leerlingen over acht schooljaren minimaal 7.520 uren les krijgen. Een stapsgewijze verandering van de onderwijstijden is nodig om aan die norm te blijven voldoen, al geven ouders soms de voorkeur aan het direct gelijktrekken van de uren in de onder- en bovenbouw. Maximaal zeven keer per jaar mogen scholen een vierdaagse schoolweek inroosteren. Deze regeling zorgt soms voor roostertechnische problemen.

Onderwijstijd voortgezet onderwijs In 2006 werd uit onderzoek van de inspectie duidelijk dat veel scholen voor voortgezet onderwijs problemen hadden met het programmeren en vooral het feitelijk realiseren van de onderwijstijd. Onderzoek in 2007 wees uit dat slechts een op de vijf scholen voldoende tijd programmeert, terwijl slechts een op de vijftien scholen in de praktijk voldoende tijd realiseert. Bij een op de acht scholen was de onderwijstijd zo ver onder de norm, dat een sanctietraject is ingezet met terugvordering van de bekostiging. Alle scholen die onvoldoende tijd programmeren of realiseren staan onder verscherpt toezicht. Scholen die hun gerealiseerde tijd niet konden verantwoorden, bijna de helft van het totaal, moeten aantonen dat hun registratie in orde is.

Onderwijstijd beroepsonderwijs en volwasseneneducatie Aan het einde van het schooljaar 2006/2007 controleerde de inspectie de verplichte onderwijstijd van 850 klokuren les- of stagetijd per jaar bij 120 opleidingen. Een kwart van de opleidingen gaf te weinig uren. Vergeleken met een jaar eerder waren er nauwelijks verbeteringen. Na een korte hersteltijd tot het eind van het schooljaar zat uiteindelijk 8 procent van de opleidingen onder de norm. Voor deze opleidingen is een sanctietraject gestart.

14.1 Primair onderwijs

Al geruime tijd vragen basisscholen meer ruimte om de onderwijstijden vast te stellen. Vanaf 1 augustus 2006 is de wetgeving voor het primair onderwijs hierop aangepast. Tegelijkertijd is ook de medezeggenschapsregeling op dit punt veranderd. De nieuwe regeling beoogt scholen meer ruimte te bieden bij de verdeling van het aantal uren per leerjaar in de onder- en bovenbouw.

Minimum 7.520 uren les Het voorschrift dat scholen niet langer dan 5,5 uur per dag les mogen geven, is vervallen. Scholen moeten wel blijven zorgen voor een evenwichtige verdeling van activiteiten. Verder is de verplichte verdeling van het aantal lessen in de onder- en bovenbouw opgeheven. Het uitgangspunt is nu dat ieder kind over acht schooljaren minimaal 7.520 uren onderwijstijd krijgt aangeboden.

Een school voldoet aan de minimumeis als zij kan aantonen dat elke leerling na vier schooljaren ten minste 3.520 uur onderwijs heeft gehad, in de vier daaropvolgende schooljaren ten minste 3.760 uur en over de acht schooljaren gezamenlijk ten minste 7.520 uur. De school kan bijvoorbeeld alle groepen hetzelfde aantal uren onderwijs per jaar geven (940 uur), maar kan er ook voor kiezen het aantal uren in de onder- en bovenbouw van elkaar te laten verschillen.

Problemen bij vierdaagse schoolweken Voor de groepen 3 tot en met 8 mogen scholen maximaal zeven keer per jaar een vierdaagse schoolweek inroosteren. Deze schoolweken komen boven op de weken die al vierdaags zijn, vanwege een algemene feestdag waarop de school gesloten is. De nieuwe wettelijke regeling zorgde in het eerste schooljaar al bij veel scholen voor problemen, zowel bij het aantal vierdaagse schoolweken als bij de invoering van de minimumureneis. Daarom heeft de vorige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in december 2006 scholen enige ruimte gegeven. De inspectie toetst aan de hand van de schoolgids welke onderwijstijden de school hanteert en of de school voldoet aan de nieuwe wetgeving.

De invoering van maximaal zeven keer een onvolledige schoolweek stelt veel scholen voor een roostertechnisch probleem, omdat het aantal vrije dagen voor leerlingen, vooral in de onderbouw, veel meer dan voorheen beperkt wordt. Die dagen werden in het verleden benut voor ADV-dagen van leraren en voor studiedagen. Nu er een maximum is, moeten scholen andere oplossingen vinden dan leerlingen vrij geven. Daarnaast lopen scholen soms tegen een probleem aan met studiedagen. Veel studieprogramma's vinden plaats op twee aaneengesloten dagen. Deze programma's kunnen volgens de nieuwe wetgeving niet meer in één schoolweek vallen.

Ouders beslissen mee over onderwijstijden De oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft instemmingsbevoegdheid gekregen bij het vaststellen van de onderwijstijden. Scholen zijn verplicht alle ouders te raadplegen voorafgaand aan de vaststelling van de onderwijstijden. Zo kan de oudergeleding van de medezeggenschapsraad de meningen van alle ouders meewegen bij haar beslissing. De nieuw ingevoerde raadpleging van ouders bleek geen probleem bij het vaststellen van het jaarrooster, maar scholen vinden het wel problematisch als in de loop van het schooljaar een roosterwijziging moet plaatsvinden.

Stapsgewijze invoering De nieuwe wetgeving biedt meer keuzevrijheid bij de inrichting van de onderwijstijd, maar scholen kunnen niet onmiddellijk de schooltijden voor onder- en bovenbouw gelijk trekken (omdat gelijktrekking vaak alleen stapsgewijs in vier jaar kan worden bereikt). Toch vragen ouders daar juist wel om, omdat zij het bezwaarlijk vinden dat zij hun kind uit de onderbouw op moeten halen en vervolgens moeten wachten op een kind uit de bovenbouw. Een aanpassing van het rooster zorgt ook voor problemen bij streekscholen.

Onderwijstijd betekent niet automatisch voldoende leertijd Naast het wettelijk minimum aantal uren is het belangrijk dat leerlingen voldoende onderwijstijd krijgen om zich de leerstof eigen te maken. Dit is een van de indicatoren die de inspectie op scholen beoordeelt. Een school die voldoet aan het wettelijk minimum aantal uren onderwijs, biedt de leerlingen nog niet automatisch voldoende leertijd. De leerlingbevolking kan met zich meebrengen dat een school méér dan het wettelijk minimum aantal uren onderwijs moet verzorgen om maximaal rendement uit de basisschoolperiode te halen.

Zo ziet de inspectie dat sommige gemeenten initiatieven ontwikkelen om de schooltijd te verlengen. De school moet immers voldoende aandacht schenken aan de kerndoelen en de eigen doelen en leerlingen moeten de kans krijgen alle stof te verwerken.

In het schooljaar 2007/2008 onderzoekt de inspectie in een steekproef of basisscholen:

- hun leerlingen het wettelijk minimum aantal uren onderwijs bieden;
- niet vaker dan zeven keer een vierdaagse schoolweek inroosteren;
- bij het vaststellen van de schooltijden expliciet de instemming van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad vragen;
- alle ouders hebben geraadpleegd.

14.2 Voortgezet onderwijs

In het schooljaar 2006/2007 voerde de inspectie twee onderzoeken uit naar onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Deze onderzoeken vloeiden voort uit het eerdere onderzoek van juni 2006.

Moeite met de wettelijke eisen In juni 2006 bleek dat ongeveer 40 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs bij de programmering voldeed aan de wettelijke eisen voor onderwijstijd die aan de onderbouw tot 1 augustus 2006 werden gesteld. Ongeveer 70 procent van de scholen bleef verder binnen de 'structurele' lesuitval van vijftien dagen, zoals de inspectie die beoordeelde in het toezicht. Rekening houdend met deze structurele lesuitval en de (incidentele) lesuitval aan het einde van het schooljaar slaagde, op twee uitzonderingen na, echter geen van de onderzochte 75 scholen erin te voldoen aan de wettelijke eisen betreffende de feitelijk gerealiseerde onderwijstijd (Inspectie van het Onderwijs, 2006d).

Nieuwe onderzoeken naar onderwijstijd In de beleidsreactie naar aanleiding van dit onderzoek van 7 september 2006 aan de Tweede Kamer stelde de minister twee nieuwe inspectieonderzoeken in het vooruitzicht. Het eerste onderzoek, van beperkte omvang, zou plaatsvinden in het najaar van 2006 en zou zich richten op de vraag of opleidingen voldoende uren hadden geprogrammeerd en of zij in principe in staat waren de uren adequaat te verantwoorden. Het tweede onderzoek, met een grotere omvang, zou plaatsvinden aan het eind van het schooljaar 2006/2007 en was gericht op de vraag of opleidingen daadwerkelijk voldoende uren realiseerden.

Najaarsonderzoek 2006 Het eerste onderzoek heeft de inspectie in het najaar van 2006 uitgevoerd bij 25 scholen voor voortgezet onderwijs. Dit onderzoek was, overeenkomstig de gemaakte afspraken, een quick scan. De helft van de onderzochte scholen bestond uit scholen die eerder een onvoldoende oordeel voor hun onderwijstijd hadden gekregen. Verder werden scholen onderzocht waarvan de inspectie signalen over de onderwijstijd had gekregen, aangevuld met een willekeurig gekozen groep. In eerste instantie bleken slechts 6 van de 25 scholen in alle leerjaren voldoende onderwijstijd geprogrammeerd te hebben. Na een periode van hoor en wederhoor kwamen daar nog eens vijf scholen bij, die zich in die periode voldoende verbeterd hadden door hun programmering aan te passen. Daarmee voldeden 11 van de 25 scholen (44 procent) aan de wettelijke vereisten.

Grote verschillen tussen scholen Van de dertien scholen die al eerder in het voorjaar van 2006 waren onderzocht, lieten vijf zodanige verbeteringen zien dat zij nu op dit punt aan de wet voldeden. Van de acht scholen die zowel in het voorjaaronderzoek als in het najaaronderzoek onvoldoende onderwijstijd programmeerden, lieten vier scholen substantiële verbeteringen zien. Maar op drie scholen was het tekort aan onderwijstijd ten opzichte van het voorjaaronderzoek nog gegroeid.

Binnen de scholen die op één of meer onderdelen niet aan de wettelijke vereisten voldeden, waren de verschillen behoorlijk groot. Sommige scholen hadden alleen in de onderbouw onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd, met een beperkt tekort aan uren. De meeste scholen hadden echter in vrijwel alle leerjaren te weinig onderwijstijd geprogrammeerd en op ongeveer de helft van deze scholen ging het om tekorten van meer dan zestig uur per leerjaar.

Meer aandacht zorgt niet voor verbetering Aanvankelijk had de inspectie de indruk dat vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs druk bezig waren met de onderwijstijd en dat ze zochten naar manieren om gebruik te maken van de (nieuwe) definitie van het begrip. Deze aandacht leidde er evenwel niet toe dat de scholen er in het najaar van 2006 in geslaagd waren om in grotere mate te voldoen aan de urennorm dan in het voorjaaronderzoek.

Registratie van de onderwijstijd De registratiesystemen die scholen gebruikten om verantwoording af te kunnen leggen over de gerealiseerde onderwijstijd, waren bij 22 van de 25 scholen (88 procent) voldoende. Bij de drie scholen die tekortschoten op het punt van het registratiesysteem, constateerde de inspectie dat ze bovendien ook onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd hadden. Er was dus niet alleen te weinig tijd geprogrammeerd, maar de scholen konden ook niet verantwoorden hoeveel geprogrammeerde tijd feitelijk gerealiseerd werd (Inspectie van het Onderwijs, 2007j).

Voorjaaronderzoek 2007 Het onderzoek in het voorjaar van 2007 is uitgevoerd bij 76 vestigingen voor voortgezet onderwijs. Er was enige vooruitgang geboekt in de programmering en realisatie van onderwijstijd, maar veel reden tot tevredenheid leverde die vooruitgang nog niet op. Slechts een op de vijf scholen had voldoende onderwijstijd geprogrammeerd en slechts een op de vijftien scholen realiseerde voldoende onderwijstijd. In het onderzoek waren ook de veertien vestigingen opgenomen die in een eerder inspectieonderzoek in het najaar van 2006 onvoldoende onderwijstijd hadden geprogrammeerd. Deze vestigingen lieten geen beter resultaat zien dan de overige onderzochte vestigingen (Inspectie van het Onderwijs, 2007k).

Bewustwording Het is duidelijk dat scholen voor voortgezet onderwijs zich bewuster zijn geworden van het belang van voldoende onderwijstijd. Rond vakanties, toetsweken en vergaderingen is sprake van maatregelen die geleid hebben tot toename van de onderwijstijd. Tegelijk zijn echter ook kritische geluiden van onder meer ouders en personeel te horen. Niet alle extra activiteiten zijn te beschouwen als waardevol voor het onderwijsproces.

Op de onderzochte scholen bestond geen relatie tussen het aantal uren onderwijstijd en de resultaten bij leerlingen. Er is wel een verband tussen de onderwijstijd en de kwaliteit van het onderwijsproces: hoe meer uren, hoe hoger de kwaliteit.

Sancties en verscherpt toezicht Sommige scholen scoren sterk onder het gemiddelde. Op die scholen was in minstens één leerjaar sprake van een onderschrijding van de norm met 15 tot 30 procent. Bij een op de acht scholen is de onderwijstijd zodanig onder de maat, dat alleen zeer ingrijpende maatregelen kunnen leiden tot een situatie die voldoet aan de wettelijke eisen. Op deze scholen is een sanctietraject gestart, waarbij de staatssecretaris een representatief deel van de bekostiging terugvordert. Verder zijn alle scholen die in het onderzoek onvoldoende onderwijstijd hadden geprogrammeerd of gerealiseerd, in een traject van verscherpt toezicht geplaatst. Dat betekent dat deze scholen zich na afloop van het schooljaar 2007/2008 moeten verantwoorden over de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd.

In het onderzoek bleek dat 43 procent van de scholen niet in staat was de gerealiseerde onderwijstijd adequaat te verantwoorden. Deze scholen hebben van de staatssecretaris de opdracht gekregen om voor 1 januari 2008 bij de inspectie aan te tonen dat de registratie inmiddels op orde is.

14.3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

De inspectie voerde in het studiejaar 2006/2007 twee onderzoeken uit naar onderwijstijd in het middelbaar beroepsonderwijs. Allebei kwamen ze voort uit het onderzoek van mei/juni 2006. Toen bleek dat 28 procent van de onderzochte opleidingen niet voldeed aan de vereiste onderwijstijd van 850 uur. Soms kwam dat doordat al in de programmering onvoldoende uren waren opgenomen. Soms was wel voldoende tijd geprogrammeerd, maar slaagde de instelling er niet in voldoende uren te realiseren. In een aantal gevallen kon de instelling niet afdoende verantwoorden dat uren waren gerealiseerd.

In de brief van 7 september 2006 aan de Tweede Kamer stelde de minister twee onderzoeken in het vooruitzicht. Het eerste, van beperkte omvang, vond plaats in het najaar van 2006 en richtte zich op de vraag of opleidingen voldoende uren hadden geprogrammeerd en of ze dat adequaat konden verantwoorden. Het tweede, grotere onderzoek vond plaats aan het einde van het schooljaar en was gericht op de vraag of opleidingen voldoende uren realiseerden.

Programmering en verantwoording De inspectie voerde het eerste onderzoek uit in het najaar van 2006 bij 25 opleidingen. De helft daarvan was willekeurig gekozen, de andere helft bestond uit opleidingen die in mei/juni 2006 onvoldoende waren gebleken. Het onderzoek wees uit dat 20 procent van de opleidingen onvoldoende tijd programmeerde in een van de leerjaren, vooral opleidingen die nieuw in het onderzoek zaten. Van de eerder onderzochte opleidingen was er slechts één onvoldoende. Nadat de opleidingen de gelegenheid hadden gehad verbeteringen aan te brengen, resteerde nog één opleiding met een tekortschietende programmering.

Een derde van de opleidingen kon de realisatie van onderwijstijd door deelnemers niet verantwoorden. Dat hoefde voor een aantal opleidingen geen probleem op te leveren bij de toetsing van de onderwijstijd, aangezien zij voldoende boven de norm hadden geprogrammeerd. Vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering is het echter opvallend hoeveel opleidingen onvoldoende zicht hadden op de feitelijke uitvoering van de onderwijsactiviteiten (Inspectie van het Onderwijs & Auditdienst OCW, 2007).

Feitelijke realisatie van onderwijstijd Het tweede onderzoek voerde de inspectie uit in het voorjaar van 2007 bij 120 opleidingen. Daarvan waren negentig willekeurig gekozen, als een representatieve steekproef. De overige dertig hadden in een van de eerdere onderzoeken gezeten en waren daarbij onvoldoende beoordeeld. Er bleek geen enkel verschil tussen opleidingen die voor het eerst in het onderzoek zaten en opleidingen die eerder onvoldoende waren gebleken.

In de eerste fase van het onderzoek gold voor 32 procent van de opleidingen dat ze onvoldoende onderwijstijd realiseerden. Bij 8 procent bleek dat zij eigenlijk wel voldeden, maar dat ze er moeite mee hadden dat overtuigend te verantwoorden. Na correctie was het aantal onvoldoende opleidingen dus 24 procent. Hiervan slaagde 16 procent erin om in het kader van de hoor/wederhoorprocedure in de korte periode tot het eind van het schooljaar herstelmaatregelen uit te voeren (die varieerden van enkele uren tot soms meer dan honderd uur). Uiteindelijk realiseerde 8 procent van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd. Voor deze opleidingen is een sanctietraject gestart.

In vergelijking met de 28 procent onvoldoende opleidingen van een jaar eerder, was er in 2007 dus nog maar een beperkte verbetering te zien. Om die reden houdt de inspectie in het schooljaar 2007/2008 verscherpt toezicht op het voldoen aan de norm van de onderwijstijd.