



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**ONDERZOEK ONDERWIJSTIJD
BVE 2011**

Utrecht, oktober 2011

INHOUD

Samenvatting 5

1 Inleiding 7

2 Vraagstelling en onderzoek 9

2.1 Aanleiding 9

2.2 Vraagstelling en onderzoekspopulatie 9

2.3 Uitvoering van het onderzoek 10

3 Bevindingen 13

3.1 Kwantitatieve bevindingen 13

3.2 Praktijkleren 15

3.3 Inzet (on)bevoegd onderwijspersoneel 17

3.4 Sturing en control 18

4 Conclusie 23

BIJLAGE(N)

CRITERIA VOOR DE ONDERWIJSTIJD 25

Samenvatting

In mei en juni 2011 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar het voldoen aan de onderwijstijd door instellingen in de bve -sector. In totaal zijn 140 bekostigde opleidingen onderzocht. Een groep van 100 van die opleidingen vormt een representatieve selectie van alle opleidingen. De overige opleidingen zijn onderzocht in het kader van heronderzoek of op andere gronden en dus niet representatief. Alleen de resultaten van de groep van 100 kunnen dus landelijk gegeneraliseerd worden.

Uit het onderzoek bleek dat 18 procent van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd had geprogrammeerd en dat 21 procent onvoldoende zou gaan realiseren. In de periode tussen het onderzoek en het eind van het schooljaar hebben verschillende opleidingen nog herstelmaatregelen uitgevoerd. Daardoor was het uiteindelijk resultaat dat 13 procent onvoldoende geprogrammeerd en gerealiseerd had. Dit zou zonder het onderzoek echter niet gebeurd zijn.

Net als in voorgaande jaren bleken de meeste tekortkomingen te liggen in de lagere leerjaren van de langere opleidingen. Deze tekortkomingen worden vooral veroorzaakt door een te krappe programmering en onvoldoende controle daarop. Bij een aantal instellingen bleek de administratie dusdanig onoverzichtelijk dat het onmogelijk was in het eerste onderzoek het precieze aantal uren vast te stellen. Sommige tekortkomingen werden veroorzaakt door het programmeren van praktijklessen (niet zijnde beroepspraktijkvorming) in vormen die niet voldeden aan de vereisten van de begeleide onderwijstijd. In enkele gevallen werd het onderwijs verzorgd door personeel dat niet aan de wettelijke vereisten voldeed. Daarbij bleek dat de regelgeving rond instructeurs onvoldoende duidelijk is.

Na een aanvankelijke verbetering van de naleving van de onderwijstijd tijdens de eerste reeks onderzoeken, lijkt het of deze zich stabiliseert. Daarmee blijven er teveel opleidingen die niet naleven. Dat stelt teleur. De waarschuwing voor het intrekken van de licentie moet bijdragen aan een verdere verhoging van de naleving tot een aanvaardbaar niveau.

1 Inleiding

Dit rapport beschrijft het onderzoek naar onderwijstijd dat de inspectie in 2011 heeft uitgevoerd. Dit heeft de minister van OCW aangekondigd in haar brief aan de Tweede Kamer van 16 februari 2011 (31524, nr. 87). In hoofdstuk 2 beschrijft het rapport de samenstelling van de onderzoekspopulatie, de vraagstelling en de uitvoering van het onderzoek. Deze onderzoekspopulatie bestaat uit een representatief deel en een bijzonder deel. Op basis van het representatieve deel kan de inspectie uitspraken doen over de situatie in het bve-veld.

In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gepresenteerd. Naast een kwantitatieve weergave van de onderzoeksbevindingen is daar veel plaats ingeruimd voor een kwalitatieve beschrijving van de vastgestelde tekortkomingen. Ten slotte worden in hoofdstuk 4 de conclusies van het onderzoek getrokken.

2 Vraagstelling en onderzoek

2.1 Aanleiding

In het schooljaar 2009/2010 heeft de inspectie een themaonderzoek gedaan naar de naleving van onderwijstijd in de bve -sector. Dit volgde op het representatieve themaonderzoek 2008/2009 waarin gebleken was dat 17 procent van de onderzochte opleidingen in eerste instantie (zonder herstelmaatregelen) niet voldeed aan de norm van 850 uur. Het themaonderzoek in 2009/2010 was niet representatief. Juist om een extra stimulans te kunnen geven aan de verbeteringen, is de nadruk gelegd op onderzoeken bij instellingen die eerder te kort waren geschoten. Instellingen met goed nalevingsgedrag werden daardoor juist ontzien.

Uit het onderzoek in 2010 kwam naar voren dat ongeveer een kwart van de opleidingen in eerste instantie niet voldeed aan de norm. Door de verschillende samenstelling van de onderzoekspopulaties, was een vergelijking met het resultaat van het voorafgaande jaar niet goed mogelijk, maar ook bij globale beschouwing was dat een teleurstellend resultaat. Om die reden heeft de minister in haar brief van 16 februari 2011 aan de Tweede Kamer ook een verdere verscherping van de handhaving in het vooruitzicht gesteld door het geven van een formele waarschuwing die kan leiden tot intrekking van de onderwijslicentie voor de desbetreffende opleiding.

Omdat het gelijktijdig wenselijk was weer een representatief beeld van de naleving van de onderwijstijd te kunnen schilderen, is voor het onderzoek 2010/2011 een representatieve steekproef getrokken, terwijl daarnaast ook bijzondere onderzoeken plaatsvonden. Het representatieve beeld was nodig om te kunnen bezien of de aanpak geleid heeft tot het terugdringen van het aantal opleidingen dat niet voldoet aan de onderwijstijd. De bijzondere onderzoeken volgen in de regel op eerder onderzoek waarin tekortkomingen zijn geconstateerd. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de samenstelling van de onderzoekspopulatie.

2.2 Vraagstelling en onderzoekspopulatie

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in de huidige naleving en de toekomstige naleving van de onderwijstijd te bevorderen. Daartoe moet het onderzoek antwoord geven op de volgende vragen:

- Hoeveel opleidingen met meer dan tien studenten uit een representatieve steekproef bij de bekostigde instellingen hebben voldoende of onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd en/of gerealiseerd?
- Indien onvoldoende onderwijstijd is geprogrammeerd en/of gerealiseerd:
 - Hoeveel uur is er te weinig gerealiseerd?
 - Had de opleiding voor deze studenten ook al te weinig tijd geprogrammeerd?
 - Hoeveel uur is er te weinig geprogrammeerd?
 - Voor welk aantal studenten geldt dit?
 - Geeft het bevoegd gezag aan dat hierbij sprake is van overmacht?¹

¹ Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn door, in vergelijking met voorgaande jaren, onverwacht hoge, niet voorzienbare lesuitval (door ziekte van docenten, plotselinge vacatures of anderszins). Een voorzienbare vacature behoort in de planning opgevangen te worden.

- Is de registratie van onderwijs(uitval) adequaat voor de opleiding om de gerealiseerde onderwijstijd te kunnen verantwoorden?
- Is het onvoldoende oordeel gelegen in de inzet van niet bevoegd personeel?

Opleidingen in het onderzoek

In totaal zaten er 140 opleidingen in het onderzoek. Deze opleidingen zijn op basis van een viertal criteria geselecteerd:

1. Representatieve steekproef van 100 opleidingen voor weergave van het landelijk beeld (representatief naar niveau en sector).
2. Heronderzoek van vijftien opleidingen die in 2010 definitief als onvoldoende zijn beoordeeld.
3. Heronderzoek van vijftien opleidingen die in 2010 in eerste instantie als onvoldoende waren beoordeeld maar dat voor het eind van het schooljaar hersteld hebben.
4. Heronderzoek van negen opleidingen die in het regulier toezicht als onvoldoende waren beoordeeld.
5. Heronderzoek van één niet bekostigde instelling die niet voldeed aan de onderwijstijd. Een tweede opleiding was inmiddels beëindigd.

2.3 Uitvoering van het onderzoek

In verband met de invoering van het competentiegericht onderwijs zijn veel opleidingen vernieuwd en die hebben ook een nieuw crebonummer gekregen. De oude, eindtermgerichte opleidingen groeien geleidelijk uit en de nieuwe, competentiegerichte worden gelijktijdig opgebouwd. Waar dat het geval was, zijn zoveel mogelijk de oude en nieuwe opleiding in een onderzoek gecombineerd, zodat een beeld is verkregen van complete studietrajecten en steeds alle leerjaren zijn betrokken. Waar dus in het onderzoek over opleidingen gesproken wordt, kan dat ook een dergelijk koppel van een oude en nieuwe opleiding zijn. Eveneens is het mogelijk dat bepaalde leerjaren van verschillende opleidingen zijn samengevoegd tussen sterk verwante opleidingen (bijvoorbeeld basisjaren). Als in dergelijke leerjaren een onvoldoende is geconstateerd, geldt die uiteraard voor al die opleidingen.

Bij het onderzoek zijn dezelfde criteria gebruikt als bij eerdere onderzoeken. Deze criteria zijn in overleg met het veld vastgesteld en wettelijk verankerd. Bovendien heeft de minister destijds de criteria via de zogenaamde septemberbrief van 2006 met het veld gecommuniceerd. In 2008 zijn deze opgenomen in de WEB art. 7.2.7. In bijlage I zijn deze criteria opgenomen. Deze criteria zijn voorts verduidelijkt in een servicedocument dat de MBO-raad, in samenwerking met de inspectie heeft opgesteld.

Het onderzoek vond formeel onaangekondigd plaats. Uit praktische overwegingen is het in de middag voorafgaand aan de uitvoering aangekondigd, zodat de instelling de gelegenheid had om het gewenste materiaal bij elkaar te zoeken en ervoor te zorgen dat de noodzakelijke functionarissen aanwezig waren. Elk onderzoek is steeds uitgevoerd door twee personen. De basis van het onderzoek werd gevormd door een serie documenten waarvan vooraf aan de instelling was gevraagd die klaar te leggen. In aansluiting op deze documenten zijn gesprekken gevoerd met studenten en functionarissen en zijn in sommige gevallen lessen bezocht. Aan het eind van het onderzoek is het voorlopige resultaat met de verantwoordelijke voor de opleiding besproken.

Na verwerking van de gegevens is het resultaat van het onderzoek vervolgens schriftelijk meegedeeld aan het CvB van de instelling en is dit de gelegenheid

geboden op deze beoordeling te reageren. Dat heeft ertoe geleid dat in een aantal gevallen de instellingen direct verbetermaatregelen hebben genomen waarvan zij de inspectie in het kader van het hoor en wederhoor op de hoogte hebben gesteld. Voorts is in een aantal gevallen aanvullende onderbouwing geleverd voor uren die in het primaire onderzoek niet goed aan te tonen waren. Indien dat noodzakelijk was, heeft de inspectie een en ander nog nader onderzocht, onder meer door opnieuw een bezoek te brengen aan de instelling. Uiteindelijk hebben alle instellingen een definitief oordeel over de onderwijstijd ontvangen.

3 Bevindingen

3.1 Kwantitatieve bevindingen

De vaststelling van de onderwijstijd vindt plaats in twee rondes. De eerste ronde omvat het onderzoek en het eerste oordeel, ofwel het initiële resultaat. In de tweede ronde vindt de definitieve vaststelling van het oordeel, het eindresultaat, plaats na hoor en wederhoor. Tussen beide rondes kunnen op verschillende gronden correcties van het oordeel plaatsvinden.

Een van die gronden is gelegen in correcties die een gevolg zijn van onvolkomenheden in het onderzoek. Dat kunnen onvolkomenheden van de inspectie zijn, bijvoorbeeld zaken die over het hoofd gezien zijn of rekenfouten, maar ook onvolkomenheden die ermee te maken hebben dat de instellingen ten tijde van het onderzoek een bepaalde onderbouwing niet konden leveren en dat achteraf wel hebben gedaan. Bij zes opleidingen was dit laatste het geval en was het oorspronkelijke oordeel dus niet juist. Dat is achteraf in het initiële resultaat aangepast.

In een aantal gevallen hebben de correcties plaatsgevonden omdat instellingen nog voor het eind van het schooljaar verbetermaatregelen hebben uitgevoerd. Dat zouden zij niet hebben gedaan als de inspectie de tekortkomingen niet had vastgesteld. Om die reden is hierbij het initiële resultaat gewoon gehandhaafd, maar is bij het eindresultaat vastgesteld dat men alsnog is gaan voldoen aan de norm. Voor de vraag "Hoeveel zijn er landelijk gezien onvoldoende?" is het totaal van de initiële resultaten van belang. Voor de vraag hoeveel opleidingen uiteindelijk mogelijk geconfronteerd zullen worden met sancties, geldt het eindresultaat.

Het algemene resultaat van de beoordelingen is weergegeven in de onderstaande tabel. Het gaat hier om aantallen en percentages voldoende oordelen.

Tabel 1: Aantal opleidingen met voldoende onderwijstijd in steekproef

N = 100	Geprogrammeerd		Gerealiseerd	
Initieel resultaat	82	82%	79	79%
Eindresultaat	87	87%	87	87%

Bij de 21 opleidingen met een onvoldoende realisatie van de onderwijstijd, waren er drie waarvan de programmering voldoende was, maar die deze tijd niet realiseerden. Bij de resterende achttien opleidingen was ook al onvoldoende geprogrammeerd. Na het vaststellen van het initieel resultaat hebben acht opleidingen voldoende herstelmaatregelen uitgevoerd om alsnog te voldoen aan de norm van 850 uur. Dat komt tot uitdrukking in de toename van het percentage opleidingen met een voldoende realisatie. Hoewel de programmering strikt genomen op het moment van onderzoek vaststaat, zijn deze herstelmaatregelen in de tabel ook toegerekend aan de programmering. Uiteindelijk zijn er dertien opleidingen met een onvoldoende realisatie, die ook alle maal onvoldoende geprogrammeerd hebben. Tegen deze wordt een sanctietraject ingezet.

Er waren zes opleidingen die in de eerste ronde onvoldoende hun onderwijstijd konden verantwoorden. Deze zijn in eerste instantie als onvoldoende beoordeeld. Tijdens het hoor en wederhoor konden zij echter alsnog onderbouwen dat ze

voldoende uren verzorgd hadden, zonder dat ze daarvoor verbeteractiviteiten hoefden uit te voeren. Omdat daarmee bleek dat ze materieel al in eerste instantie hadden voldaan aan de norm, is daar ook het initiële resultaat gecorrigeerd. Het is echter opvallend dat zoveel opleidingen hun administratie dusdanig slecht in orde hebben dat het onmogelijk was vast te stellen of zij aan de norm voldeden.

Buiten de steekproef is nog een groep opleidingen onderzocht in het kader van heronderzoek. Een deel van deze opleidingen voldeed in het onderzoek van 2010 niet aan de vereisten. Bij een ander deel was bij inspectieonderzoek in de loop van het schooljaar vastgesteld dat ze waarschijnlijk niet zouden voldoen². De resultaten van deze opleidingen worden hieronder vermeld. Aangezien zij niet representatief zijn, worden deze resultaten bij de verdere analyses buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2: Voldoende opleidingen in het heronderzoek

Reden onderzoek	Totaal (N)	Geprogrammeerd	Gerealiseerd
Heronderzoek 2010 definitief onvoldoende	15	15	15
Heronderzoek 2010 initieel onvoldoende	15	14	14
Heronderzoek naar aanleiding van regulier toezicht	9	7	7
Nbi	1	0	0
Totaal	40	36	36

Van de veertig opleidingen in het heronderzoek zijn er dus vier die (opnieuw) onvoldoende bleken te zijn. Dit leidt tot sancties en geïntensiveerd toezicht bij de desbetreffende opleidingen. De verdere analyse hieronder richt zich, zoals gezegd, op de groep van honderd opleidingen uit de representatieve steekproef. Daarbij is het initiële resultaat van belang. Dit is immers het resultaat dat geboekt zou zijn als de inspectie niet was verschenen.

Een overzicht van de verdeling van de tekortkomingen over de leerjaren, laat het beeld zien dat de afgelopen jaren gebruikelijk was. Vooral het eerste leerjaar schiet in veruit de meeste gevallen tekort en dan ook nog in de langere opleidingen. In de onderstaande tabellen is dat achtereenvolgens voor de programmering en de realisatie gedaan. Merk op dat de getallen in de kolom "totaal" betrekking hebben op de aantallen opleidingen in het onderzoek. Aangezien soms meer dan een leerjaar in een opleiding onvoldoende is, telt de rij zelf soms op tot een hoger totaal.

Tabel 3: Verdeling van de tekortkomingen over de leerjaren

	Leerjaar				Totaal
	1	2	3	4	
Onvoldoende geprogrammeerd	13	5	4	3	18
Onvoldoende gerealiseerd	14	6	4	4	21
Waarvan meer dan 100 uur tekort	6	2	3	3	12

In verreweg de meeste gevallen gaat het niet om marginale tekortkomingen in de aantallen uren. De laatste regel van bovenstaande tabel laat zien in hoeveel leerjaren het aantal uren onderwijstijd meer dan 100 uur onder de norm zat.

² De inspectie kan pas aan het eind van het schooljaar definitief bepalen of een opleiding niet voldoet. Als zij bij toezichtonderzoek eerder in het schooljaar vaststelt dat dat waarschijnlijk niet het geval zal zijn, waarschuwt zij de instelling daarvoor. Voor de definitieve vaststelling is echter een heronderzoek nodig aan het eind van het jaar. Over dat heronderzoek wordt hier gerapporteerd.

Het verschil in urenprogrammering en -realisatie tussen opleidingen die wel en die niet voldoen, is sterk wisselend per leerjaar. In de onderstaande tabel is zichtbaar gemaakt wat gemiddeld per leerjaar wordt geprogrammeerd en gerealiseerd bij opleidingen die voldoende of onvoldoende in de beoordeling zijn. Tevens laat de tabel zien wat de laagste en de hoogste waargenomen waarden zijn.

In deze tabel zijn alle leerjaren van onvoldoende opleidingen meegenomen bij de berekening, dus ook de leerjaren waarin ze wel voldoende zijn. Daarom komen ook bij onvoldoende opleidingen de gemiddelden soms boven de 850 uit.

Tabel 4: Laagste, gemiddelde en hoogste aantal uren bij opleidingen met voldoende en onvoldoende beoordeling

	Leerjaar 1 min-gem-max	Leerjaar 2 min-gem-max	Leerjaar 3 min-gem-max	Leerjaar 4 min-gem-max
Voldoende geprogrammeerd	852- 958 -1167	885- 1.048 -1348	880- 1.067 -1396	874- 1.100 -1496
Voldoende gerealiseerd	852- 934 -1146	854- 1.025 -1348	863- 1.054 -1396	850- 1.090 -1496
Onvoldoende geprogrammeerd	262- 782 -1167	592- 968 -1219	666- 969 -1600	463- 819 -1409
Onvoldoende gerealiseerd	262- 769 -1053	592- 956 -1219	663- 957 -1600	463- 804 -1409

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de oorzaken van het tekortschieten. De aantallen die er worden genoemd, tellen niet op naar het totaal aantal tekortschietende opleidingen. Verschillende oorzaken kunnen soms gelijktijdig bij dezelfde opleidingen voorkomen.

3.2 Praktijkleren

In de eerdere rapporten over onderwijstijd heeft de inspectie al aandacht besteed aan het praktijkleren³. Het gaat hierbij om vormen van onderwijs die in de praktijk worden uitgevoerd, maar die formeel niet als beroepspraktijkvorming (bpv) kunnen worden aangemerkt. De inspectie heeft zich daarover in 2009 op het standpunt gesteld dat het primair de onderwijsinstelling is die de inrichting van het onderwijs bepaalt en dat praktijkleren een waardevolle inrichting kan zijn. Er moet echter wel aan enkele voorwaarden worden voldaan om het praktijkleren te kunnen beschouwen als begeleide onderwijstijd.

Aangezien het praktijkleren geen formele bpv is, zijn met name de voorwaarden voor de begeleiding vanuit de instelling in dit geval strikter. Als een student geplaatst wordt bij een goedgekeurde bpv-plaats voor een officiële bpv, kan de instelling de begeleiding grotendeels overlaten aan het bpv-bedrijf conform de erkenningsregeling van het kenniscentrum en de afspraken in de praktijkovereenkomst. De begeleiding vanuit de instelling zelf kan in die gevallen beperkt zijn. De bpv geldt dan toch als begeleide onderwijstijd.

Waar echter geen sprake is van een formele bpv, moet het praktijkleren als een bijzondere invulling van het onderwijs door de instelling zelf worden beschouwd, en

³ Er zijn daarvoor verschillende begrippen in omloop. Zo spreken sommige scholen over werkveldoriëntatie, vrijwilligerswerk of maatschappelijke stage. Bij dit laatste begrip valt op te merken dat het de instellingvrij staat haar (vak)onderdelen te noemen zoals ze wil, maar dat daarmee de regelgeving voor de formele maatschappelijke stage in het onderwijs nog niet van toepassing is. Deze geldt namelijk voor het voortgezet onderwijs (WVO) en niet voor bve.

gelden daarmee ook andere voorwaarden om dit nog te beschouwen als begeleide onderwijstijd. Die voorwaarden liggen speciaal op het gebied van de begeleiding vanuit de instelling, waarvoor vergelijkbare eisen gelden als voor andere vormen van zelfstandig leren. Begeleiding vanuit de instelling moet herkenbaar toegewezen zijn aan de onderwijsactiviteiten en beschikbaar zijn als de student daar tijdens de onderwijsactiviteit behoefte aan heeft en de instelling moet dat kunnen verantwoorden. De inspectie heeft in situaties waarin niet aan die voorwaarden werd voldaan, de praktijken niet als begeleide onderwijstijd meegerekend. In een geval werd bijvoorbeeld door de instelling gesteld dat studenten binnen 48 uur antwoord kregen op mogelijke begeleidingsvragen.

Tijdens het onderzoek in 2011 heeft de inspectie meermalen vormen van praktijkleren aangetroffen. Een deel hiervan voldeed niet aan de voorwaarden van de bpv (er waren geen bpv-overeenkomsten) en kon ook anderszins niet als begeleide onderwijstijd worden aangemerkt. Zo was de begeleiding onvoldoende geregeld en ontbrak de registratie van de gerealiseerde uren. In die gevallen kon de inspectie de uren die voor het praktijkleren geprogrammeerd (en eventueel gerealiseerd) waren dan ook niet meetellen. Mede daardoor voldeden twee opleidingen niet aan de 850-urennorm.

In drie gevallen zijn de bpv-overeenkomsten naderhand in orde gemaakt en hebben de instellingen deze of andere aanvullende documenten aangeleverd tijdens de hoor- en wederhoorprocedure. Bij deze instellingen was wel sprake van een urenregistratie en een bpv-werkboek met opdrachten. Na controle op het voldoen van deze documenten zijn de uren die voor deze vorm van praktijkleren waren geprogrammeerd, alsnog meegeteld. Hierdoor hebben enkele instellingen alsnog een voldoende oordeel gekregen van de inspectie. In twee gevallen kon de instelling aantonen dat het praktijkleren in werkelijkheid als een bpv bedoeld en uitgevoerd was. Hierdoor werden de uren voor praktijkleren niet in mindering gebracht.

Bij een opleiding Verzorgende IG is er in het eerste leerjaar een correctie uitgevoerd in het aantal bpv-uren, omdat een deel van deze uren was gereserveerd voor het zelfstandig maken van opdrachten op de bpv-plek. De studenten hadden een bpv-overeenkomst van twee dagen in de week. In praktijk waren zij ook een derde dag op de bpv-plaats aanwezig om te werken aan hun prestaties; daarbij was geen begeleiding vanuit de onderwijsinstelling beschikbaar. In de studiegids was hierover het volgende opgenomen: "Tijdens de leerjaren dat je 16 uur per week stage loopt (...), ben je daarnaast ook 8 uur per week in de instelling aan het werk met de opdrachten vanuit prestaties."

Voor de bepaling van het aantal geprogrammeerde bpv-uren had de instelling zowel de uren geteld die daadwerkelijk aan bpv werden besteed, als de uren die op de bpv-plek besteed werden aan het zelfstandig werken aan opdrachten. Deze laatste uren voldoen echter niet aan de vereisten van begeleide onderwijsuren die verzorgd worden door de onderwijsinstelling. Ook zijn het geen bpv-uren omdat er 16 uren (en geen 24 uren) vermeld staan in de praktijkovereenkomst die de student afsluit met de bpv-instelling. Het zijn derhalve feitelijk onbegeleide huiswerkuren op de bpv-plek. Deze uren werden ook door de studenten beschouwd als "huiswerk maken op de stageplaats".

Bij de opleiding Verzorgende IG van een andere instelling werden studenten in het eerste leerjaar verplicht een dag vrijwilligerswerk te verrichten. Er zijn geen bpv-overeenkomsten met erkende leerbedrijven aangetroffen. Studenten moesten hiervoor hun uren registreren. In de studiegids stond expliciet dat de onderwijsinstelling geen bezoek aflegt op het vrijwilligerswerk. Verder gaven de

gesproken studenten aan dat er op school niet werd ingegaan op de opgedane ervaringen tijdens het vrijwilligerswerk en dat er evenmin naar de urenregistratie werd gevraagd. Het vrijwilligerswerk kon daarom niet gedefinieerd worden als "In instellingstijd verzorgd onderwijs" (IIVO).

Een andere opleiding organiseerde in het eerste jaar een praktijkoriënterende stage van 210 klokuren, de zogenaamde PEP-stage. Aan deze stage ligt geen bpv-overeenkomst, maar een stageovereenkomst ten grondslag. De PEP-stage is in werkelijkheid ook niet bedoeld als bpv. De opleidingsmanager van deze opleiding heeft zich er ook over verbaasd dat de instelling deze activiteit bij de onderwijstijd had geteld en gaf aan het terecht te vinden dat deze uren niet werden meegerekend voor de 850 urennorm. De manager vond dat de verantwoordelijkheid hier veel te veel bij het werkveld lag in plaats van bij de school.

Een regelmatig voorkomende reden dat er geen bpv-overeenkomst ten grondslag lag aan vormen van praktijkleren in het eerste leerjaar, is dat stagebiedende instellingen deze vaak niet willen geven voor eerstejaars studenten wegens hun (nog) beperkte inzetbaarheid (door bijv. gebrek aan kennis en ervaring) en wegens de in de CAO geregelde, verplichte stagevergoeding.

3.3 Inzet (on)bevoegd onderwijspersoneel

In de criteria om meegeteld te kunnen worden als onderwijstijd, wordt nadrukkelijk gesteld dat de uitvoering van de onderwijsactiviteiten plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van onderwijspersoneel dat op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast. In het algemeen gaan instellingen zorgvuldig om met het inzetten van (nog) onbevoegd personeel en met de inzet van onderwijsassistenten en instructeurs. Assistenten en instructeurs werken vaak in aansluiting op de docent of nemen een deel van de groep voor hun rekening voor verdere instructie.

De inspectie is in het onderzoek verschillende situaties tegengekomen waarbij zij van oordeel was dat niet werd voldaan aan datgene wat met de wet wordt beoogd met betrekking tot de kwaliteit van onderwijspersoneel. In enkele gevallen is bij de inspectie serieuze twijfel gerezen over de vraag of de inzet van onderwijsassistenten en instructeurs nog wel in overeenstemming was met de bedoeling van de wet. De inspectie is van mening dat opleidingen waarin onderwijsassistenten of instructeurs eigenstandig ingeroosterd worden voor een substantieel deel van het lesrooster, zoals enkele keren is waargenomen, over de grens heengaan.

Gelijktijdig liep de inspectie er echter soms tegenaan dat het wettelijke kader voor de inzet van een instructeur vaag is. Om die reden is in sommige gevallen de instelling het voordeel van de twijfel gegeven en zijn uren meegeteld voor het voldoen aan de urennorm. De inspectie heeft zich echter strenger opgesteld tegenover inzet van onbevoegd personeel, zoals instructeurs, ondersteuners en onderwijsassistenten, zonder aantoonbare begeleiding van bevoegde docenten. De uren die verzorgd zijn door onbevoegd personeel, zonder aantoonbare begeleiding van bevoegde docenten, zijn niet meegerekend voor het totaal aantal geprogrammeerde en gerealiseerde uren.

Bij vijftien opleidingen werd onbevoegd personeel ingezet zonder aantoonbare begeleiding van bevoegde docenten. In dertien gevallen zijn de uren die verzorgd zijn door onbevoegd personeel dan ook in mindering gebracht op de geprogrammeerde onderwijstijd. In twee gevallen zijn ze goedgekeurd. Uiteindelijk

waren er twee opleidingen waarbij de aftrek in verband met onbevoegd personeel geleid heeft tot een onvoldoende eindresultaat.

Een voorbeeld van een opleiding waarbij sprake was van een bovenmatig inzet van instructeurs die niet aantoonbaar gekoppeld waren aan een docent, was een opleiding Sport- en Bewegingsbegeleider. Zowel in leerjaar 1 als 2 zijn daarvoor uren in mindering gebracht. Deze uren werden verzorgd door instructeurs die onafhankelijk en zelfstandig functioneerden. Zij waren tijdens de lessen niet gekoppeld aan een docent en de docenten waren tijdens de lessen niet oproepbaar (omdat deze op een andere locatie bij een heel andere opleiding les gaven). Derhalve was niet aannemelijk dat invulling kon worden gegeven aan de verantwoordelijkheid door bevoegde docenten.

Er waren echter ook twee uitzonderingsgevallen waarbij geen aftrek heeft plaatsgevonden voor het (uitsluitend) inzetten van instructeurs. De eerste betrof de opleiding Schoonheidsspecialist bij een van de instellingen. Bij deze opleiding worden instructeurs ingezet. Deze komen allemaal uit het werkveld waar zij voldoende ervaring hebben opgedaan. Zij worden volledig zelfstandig ingezet bij de praktijklessen en zijn geschoold op didactisch terrein. Omdat er geen opleiding tot docent Schoonheidsspecialist is en men landelijk in het mbo binnen dit vakgebied gebruik maakt van mensen uit de praktijk, is besloten de onderwijstijd waarbij studenten onder begeleiding van de instructeur leren, hier niet in mindering te brengen op de onderwijstijd.

In het tweede geval maakte een opleiding gebruik van bevoegde instructeurs die werden ingezet voor onderwijsondersteunende activiteiten. De aansturing door de verantwoordelijke docent kon onvoldoende worden verantwoord. Omdat er echter sprake was van open atelierruimtes waar in parallelle groepen docenten aan het werk waren die rechtstreeks aanspreekbaar waren voor instructeurs en studenten, zijn hier de uren wel meegerekend voor de onderwijstijd. Wel heeft de inspectie aangegeven dat de instelling de aansturing van de verantwoordelijke docent beter moet regelen.

Een ander bijzonder geval betrof de situatie waarin een bevoegd docent met een aanstelling als instructeur zelfstandig onderwijs uitvoerde. Dit is een vreemde situatie. Het motief dat er geen geschikte, bevoegde docent voor dit onderdeel beschikbaar zou zijn, kon in dit geval niet aan de orde zijn. Hoewel de uren formeel gezien niet meegeteld zouden moeten worden, heeft de inspectie dat toch gedaan aangezien materieel wel in adequate begeleiding van de studenten werd voorzien. Het lijkt erop dat hier puur budgettaire motieven een rol hebben gespeeld in de wijze van aanstelling.

3.4 Sturing en control

Het is opvallend dat nogal wat instellingen zelf niet in beeld hebben dat hun onderwijstijd niet voldoet. Zij verkeren vaak in de veronderstelling dat er ruim geprogrammeerd en gerealiseerd wordt. Er wordt geen vinger aan de pols gehouden. Tijdens het onderzoek kwamen veel zaken naar voren die het gevolg zijn van een inadequate sturing en control. De onderstaande zaken kwamen veelvuldig⁴ voor:

⁴ Dergelijke tekortkomingen komen bij controles door de accountants niet altijd naar voren, aangezien dat onderzoek beperkt blijft tot de administratie. De inspecteurs hebben ook gesprekken met studenten en beoordelen de onderwijsactiviteiten ook naar inhoud.

- Het meetellen van, of niet corrigeren voor vakantie - en feestdagen.
- Het voor alle studenten meetellen van lessen of lesuren die niet voor alle studenten gelden of verplicht zijn (voorbeelden zijn mentoruren en keuzevakken).
- Het meetellen van introductie, buffer- en toetsweken als volledige lesweken terwijl het programma binnen deze weken beperkt is; het meetellen van dagen waarop teamvergaderingen, rapportvergaderingen, et cetera hebben plaatsgevonden.
- Het onvoldoende of niet verantwoorden van buitenschoolse activiteiten (met ander woorden niet kunnen aantonen dat dit als begeleide onderwijstijd beschouwd kan worden).
- Het niet (consequent) bijhouden van de aanwezigheidsregistratie; het niet adequaat registreren van de gerealiseerde uren.
- Te krap programmeren waarbij te weinig rekening is gehouden met mogelijke uitval.
- Te weinig weken programmeren.

Van de 21 opleidingen die aanvankelijk een onvoldoende oordeel hebben gekregen, zijn er acht aan de slag gegaan met herstelactiviteiten. Tijdens de hoor- en wederhoorprocedure hebben zij een herstelprogramma opgesteld en dit overlegd aan de inspectie. De bedoeling van dit herstelprogramma was om de laatste schoolweken te vullen met begeleid onderwijs waardoor men alsnog aan de urennorm zou voldoen.

Naderhand heeft er een hercontrole plaatsgevonden bij deze opleidingen, om te beoordelen of het programma ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Dit bleek bij deze opleidingen het geval, waardoor ze alsnog voldoende uren hebben gerealiseerd en dus uiteindelijk een voldoende oordeel hebben gekregen. De inspectie heeft onder andere met studenten van deze opleidingen gesproken. Opvallend is dat het herstelprogramma heel erg gewaardeerd werd door de studenten, ondanks het feit dat zij er extra voor terug moesten komen. Zij gaven aan dat ze heel erg tevreden waren over de extra onderwijsactiviteiten. In één geval gaf een studente zelfs aan dat zij is overgegaan dankzij de extra onderwijsactiviteiten: hadden deze niet plaatsgevonden, dan had zij zeker gedoubleerd. Andere studenten vroegen of het programma in het komende jaar altijd zo ingericht kan worden.

Het komt nog regelmatig voor dat er te weinig weken onderwijs wordt gegeven, voornamelijk aan het eind van het schooljaar. Sommige instellingen bieden na Pinksteren al geen onderwijs meer aan. Daarnaast is het programma per week vaak ook te mager. Een voorbeeld is een opleiding Verkoopsspecialist waarbij studenten het eerste halfjaar maar twee dagen per week les hebben (in totaal ongeveer vijftien lesuren per week). In het tweede halfjaar hebben de studenten bpv waardoor men uiteindelijk wel aan de urennorm voldoet. Maar zeker de jongere en meer kwetsbare studenten, die afkomstig zijn uit de vrij gestructureerde omgeving van het vmbo, hebben er belang bij in een vergelijkbare context hun opleiding in het mbo te kunnen aanvangen. Als zij terecht komen in een opleiding waarbij er sprake is van een veel te geringe dag- en weekvulling, krijgen zij die structuur niet. Dat gaat ten koste van de effectiviteit van het onderwijs en verhoogt de kans op voortijdige uitval.

Studenten van verschillende instellingen gaven aan dat ze tamelijk ontevreden waren over de kwaliteit van de begeleiding en de geboden structuur in de opleiding. Studenten van een opleiding ICT-beheerder verwoordden dit als volgt: "je moet wel altijd aanwezig zijn, maar dat is het dan ook, je moet het verder allemaal zelf uitzoeken". Een student van een opleiding Leidinggevend Monteur gaf aan: "het lijkt hier wel een schriftelijke opleiding. Je moet wel altijd aanwezig zijn, maar het verder

helemaal zelf uitzoeken". Bij een opleiding Verzorgende IG was er in het eerste leerjaar een dag in de week ingeroosterd voor 'begeleide zelfstudie'. Het bleek echter dat er geen rooster overlegd kon worden van een hiervoor verantwoordelijk docent. De studenten deelden mee dat zij die dag altijd thuis doorbrachten. Studenten van het tweede en derde leerjaar vertelden dat zij met succes actie hadden gevoerd om meer les te krijgen, in plaats van zelfstudie.

Sommige instellingen/opleidingen hadden hun administratie niet in orde waardoor de verantwoording ernstig tekort schoot. Bij enkele instellingen was de administratie zelfs dermate slecht dat het op de dag van het onderzoek, op basis van het beschikbare materiaal, niet mogelijk was de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd vast te stellen. Deze opleidingen hebben in de eerste instantie dan ook een onvoldoende oordeel gekregen. Zij konden de tijd die ze hadden in het kader van hoor- en wederhoor gebruiken om orde op zaken te stellen en de juiste documenten naar de inspectie op te sturen. In totaal hebben zes opleidingen die aanvankelijk een onvoldoende hadden, na aanlevering van de juiste documenten alsnog een voldoende oordeel gekregen.

Bij een opleiding Middenkaderfunctionaris Bouw -Infra was, op de dag van het onderzoek, de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd voor leerjaar 4 op basis van de beschikbare gegevens niet vast te stellen. Het vierde leerjaar is het jaar waarin de studenten het eerste halfjaar werken aan een aantal afstudeerprojecten onder begeleiding van de school en het laatste halfjaar een afstudeerstage doorlopen bij een geaccrediteerd bedrijf. De instelling kon op de dag van het onderzoek niet inzichtelijk maken wat de opzet en programmering was van het eindproject waaraan de studenten werkten en wat de overige onderdelen van het onderwijsprogramma van dit leerjaar waren waaraan alle studenten dienden deel te nemen. Hierdoor heeft de instelling in eerste instantie een onvoldoende oordeel gekregen.

De instelling heeft de hoor- en wederhoor procedure benut om voor het vierde leerjaar inzicht in deze zaken te geven. Daarnaast is een berekening van de gerealiseerde tijd per student en een berekening per student waaruit blijkt hoeveel uren bpv er hebben plaatsgevonden, aangeleverd. De inspectie is er door het geleverde materiaal van overtuigd dat in totaal minimaal 850 klokuren als gerealiseerde onderwijstijd beschouwd konden worden, waarmee leerjaar 4 dus wel voldeed aan de urennorm.

Eén opleiding heeft een onvoldoende oordeel gekregen omdat de programmering van de beroepspraktijkvorming volstrekt onrealistisch was. Dit betrof een opleiding Chauffeur goederenvervoer. Voor deze opleiding was een bpv van 888 uur geprogrammeerd. Maar gezien de kenmerken van de huidige studentenpopulatie (jongeren van 16/17 jaar die dus nog niet in het bezit kunnen zijn van een rijbewijs) en de ontwikkelingen binnen de logistieke branche behaalde geen enkele student de geprogrammeerde bpv-uren van 888 uur. Tijdens het onderzoek bleek dat er geen praktijkovereenkomsten beschikbaar waren en dat de opleiding de student ook geen vervangend programma aanbood voor het niet kunnen volgen van die bpv. Door het ontbreken van de bpv kunnen de studenten zich dus niet kwalificeren voor de opleiding Chauffeur goederenvervoer. De instelling is zich van deze situatie bewust geworden en men heeft besloten om de opleiding per 1 augustus 2011 niet meer aan te bieden.

Helaas wordt de realisatie van onderwijstijd onvoldoende systematisch en efficiënt bewaakt door instellingen, wat het tijdig bijsturen belemmert. Hierdoor schiet vaak ook de verantwoording van (gerealiseerde) onderwijstijd tekort. Opvallend is

bijvoorbeeld dat er bij een groot aantal opleidingen een correctie heeft moeten plaatsvinden in het aantal uren omdat de instellingen zelf niet hebben gecorrigeerd voor vakantie- en feestdagen. Deze waren door veel instellingen meegeteld als reguliere schooldagen. In een schooljaar kunnen deze optellen tot ongeveer twee weken niet verzorgd onderwijs. Het is spijtig om te zien dat zulke simpele zaken door veel instellingen nog steeds fout worden gedaan. Aan het begin van een schooljaar is het gewoon bekend op welke data de feestdagen vallen en staan de vakanties ook vast. Hier kan dus heel makkelijk rekening mee gehouden worden in de programmering.

Ook zien we vaak dat de uren voor vakken die geen verplicht karakter hebben of welke niet voor iedereen bedoeld zijn (bijvoorbeeld keuzevakken, een tweede taal) gewoon meegeteld worden in de programmering en realisatie voor iedereen of dat gesplitste groepen dubbel worden meegeteld. Verder worden bufferweken, die geen verplicht karakter hebben en waar niet alle studenten gebruik van maken, soms gewoon meegenomen in de programmering en realisatie. Toetsweken worden door instellingen ook nog regelmatig meegeteld als een volledige lesweek, terwijl het programma binnen een toetsweek magerder is dan dat van een reguliere lesweek. Tot slot komt het ook nog wel eens voor dat er niet gecorrigeerd wordt voor dagen waarop rapport- of teamvergaderingen plaatsvinden, alsmede voor studiedagen.

Wat opvalt is dat veel opleidingen te krap programmeren. Het lijkt alsof de 850 urennorm niet als minimum- maar als maximumnorm wordt gezien. Het gevaar van een krappe programmering is dat men snel onder de norm kan zakken door bijvoorbeeld onvoorziene lesuitval. Als een instelling tijdens het programmeren ook nog eens geen rekening heeft gehouden met onder andere vakantie- en feestdagen, dan is het bijna onvermijdelijk dat men op onvoldoende onderwijstijd uitkomt. Het tijdens de programmering al rekening houden met voorzienbare uitvallen (zoals feestdagen), in combinatie met een adequate bewaking van de realisatie van onderwijstijd, kan onvoldoende aanbod voorkomen.

Bij een opleiding Medewerker Mode en Maatkleding was er sprake van een te krappe programmering. Omdat er onderwijsactiviteiten waren opgenomen in de programmering die niet voor iedereen bleken te gelden (buffer- en toetsweken, niet verplichte mentoruren, doorstroomprogramma), is er voor deze uren een aftrek gepleegd. Hierdoor ontstond er een tekort aan onderwijstijd. De opleiding heeft achteraf wel voldoende herstelactiviteiten uitgevoerd.

Programmering van de hele studiebelasting

Een opleiding kent een jaarlijkse studiebelasting van 1.600 uur. Instellingen zijn verantwoordelijk voor deze hele studiebelasting. Binnen deze studiebelasting vallen zowel begeleide lessen als uren buiten de les, zoals mentoraat, beroepsoriëntatie, vrijwilligerswerk en huiswerk. Studenten worden geacht 1.600 uur per jaar aan hun studie te besteden. Daarvan moeten minimaal 850 klokuren geprogrammeerd en gerealiseerd worden als begeleid onderwijs en hier wordt door de inspectie ook toezicht op gehouden.

De praktijk bij sommige instellingen wijst uit dat zij zich enkel focussen op het deel begeleide onderwijstijd en proberen zoveel mogelijk studentenactiviteiten onder deze definitie te brengen, terwijl zij een heel zinvolle invulling van de resterende studiebelasting zouden kunnen zijn. De OER5, die vaak ingevuld is volgens het zogenaamde TOP-model, laat dat ook zien. Naast de begeleide onderwijstijd is het

⁵ De OER (onderwijs- en examenregeling) is al enkele jaren niet meer verplicht, maar soortgelijke documenten zijn voor de instelling wel noodzakelijk om te voldoen aan de verplichting de studenten goed te informeren over de studie.

resterend gedeelte tot 1.600 uur altijd een niet nader ingevulde, calculatorische restpost. Alles telt op die manier altijd op tot 1.600 uur per jaar, ongeacht wat de studenten buiten de lessen nog doen.

Zaken als vrijwilligerswerk, oriënterende stages en wat dies meer zij, kunnen heel goede, innovatieve invullingen zijn van een onderwijsprogramma. Zij hoeven daarom echter nog niet te voldoen aan de criteria voor begeleide onderwijstijd maar kunnen een uitdrukking zijn van de verantwoordelijkheid die de instellingen ook hebben voor de rest van het programma. Dat blijkt in de praktijk dan niet het geval te zijn. Dergelijke instellingen proberen zulke activiteiten geforceerd onder de IIVO te brengen zonder aan de eisen daarvoor te voldoen, en vinden dan dat de inspectie te veel beperkingen oplegt als ze dat afkeurt. De inspectie keurt echter de activiteiten niet af, maar beoordeelt ze enkel niet als begeleide onderwijstijd wanneer ze niet aan de criteria daarvoor voldoen.

4 Conclusie

In het representatieve themaonderzoek in 2008/2009 heeft de inspectie vastgesteld dat 17 procent van de opleidingen niet voldeed aan de norm voor de gerealiseerde onderwijstijd en dat 10 procent ook onvoldoende geprogrammeerd had. De verwachting na een aantal jaren van gerichte handhaving was dat dat aantal in 2010/2011 verder zou zijn gedaald. Uit het representatieve deel van het onderzoek blijkt echter dat initieel (zonder herstelmaatregelen) 18 procent van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd heeft en dat 21 procent onvoldoende heeft gerealiseerd. Na herstelmaatregelen bleef daar nog 13 procent onvoldoende van over. Hoewel dit binnen de onzekerheidsmarges van de steekproef zit, valt dit resultaat erg tegen. Bij een op de vijf opleidingen krijgen studenten in een of meer leerjaren te weinig onderwijs.

De oorzaken daarvan liggen op verschillende terreinen. Algemeen blijft het een probleem dat opleidingen hun onderwijstijd te slordig en te krap programmeren en de realisatie ervan onvoldoende borgen. Een probleem is voorts dat opleidingen onderwijsactiviteiten, zoals sommige vormen van praktijkleren, onder de vlag van begeleid onderwijstijd schuiven, die op zichzelf wel zinvol zijn maar die niet aan de vereisten voldoen. Deze activiteiten kunnen een zinvolle invulling geven aan het totaal van het programma (de resterende uren tot 1.600) maar zijn niet te beschouwen als begeleid onderwijs. Voorts is er sprake van de inzet van niet bevoegd personeel, in het bijzonder instructeurs, als eigenstandig docent, zonder dat er sprake is van voldoende invulling van de noodzakelijke verantwoordelijkheid van een bevoegd docent. Op enkele plaatsen werd het overgrote deel van het rooster met instructeurs ingevuld.

Het resultaat laat geen vooruitgang zien. Na een aanvankelijke verbetering van de naleving van de onderwijstijd tijdens de eerste reeks onderzoeken, lijkt het of deze zich stabiliseert. Daarmee blijven er teveel opleidingen die niet naleven. De minister heeft met ingang van dit jaar de waarschuwing voor intrekking van de licentie toegevoegd aan het sanctierepertoire. Dit moet ertoe bijdragen tot een aanvaardbaar niveau van naleving te komen.

BIJLAGE I

CRITERIA VOOR DE ONDERWIJSTIJD

De hieronder weergegeven wetgeving in de Web is met terugwerkende kracht per 1 augustus 2007 (Stb. 2008, nr. 140) gewijzigd. Het komt er op neer dat de 850-urennorm van de wet op de studiefinanciering (Wsf 2000) en de Wet tegemoetkoming studiekosten (Wtos) is overgeheveld naar de Web. Het idee is dat daarmee is verduidelijkt dat de instelling verantwoordelijk is voor de inrichting van het onderwijs in de wet, dat het een bekostigingsvoorwaarde is en dat de deelnemer niet de dupe wordt van het niet naleven van de urennorm door de onderwijsinstelling. Nieuw zijn het tweede tot en met het vijfde lid van art. 7.2.7 Web:

Wet educatie en beroepsonderwijs, art. 7.2.7 (Inrichting opleidingen)

- Lid 1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de opleidingen zodanig zijn ingericht dat de deelnemers de eindtermen binnen de vastgestelde studieduur kunnen bereiken.
- Lid 2. Beroepsopleidingen zijn voltijds of deeltijds dan wel zowel voltijds als deeltijds ingericht.
- Lid 3. Voltijdse beroepsopleidingen zijn opleidingen in de beroepsopleidende leerweg waarvan elk volledig studiejaar een studielast van 1.600 uren of meer heeft, en waarvoor het bevoegd gezag voor de deelnemer in instellingstijd een onderwijsprogramma verzorgt dat ten minste 850 uren per volledig studiejaar omvat. Indien de door Onze Minister vastgestelde studielast ertoe leidt dat in het laatste studiejaar de duur van de opleiding gerekend vanaf 1 september en naar boven afgerond op hele maanden minder is dan 10 maanden, dan wordt de norm van 850 uren in dat jaar evenredig verlaagd.
- Lid 4. Het in instellingstijd verzorgde onderwijsprogramma, bedoeld in het derde lid, omvat alle onderwijsactiviteiten, gericht op het bereiken van de onderwijs- en vormingsdoelen van de opleiding, waaraan door de deelnemer wordt deelgenomen onder verantwoordelijkheid en toezicht van het bevoegd gezag.
- Lid 5. Beroepsopleidingen die niet zijn ingericht volgens het derde lid, zijn deeltijdse beroepsopleidingen.

Zie verder de memorie van toelichting bij de WEB over de 850-urennorm (Kamerstukken II, 31 048, nr. 3). Daarin is de tekst van de onderstaande brief van de minister uit 2006 overgenomen. De tekst uit deze brief vormt daarmee nog altijd het kader voor de beoordeling van de onderwijs.

BRIEF AAN DE INSTELLINGEN 2006
met het veld overeengekomen criteria

**Aan het bevoegd gezag
van de instelling**

Den Haag
7 september 2006

Ons kenmerk
BVE/Stelsel/2006/34390

Onderwerp
Onderwijstijd; naleving 850 urennorm

Bijlage(n)
brief aan de Tweede Kamer

Geacht college van bestuur,

Deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs hebben recht op voldoende onderwijs om de kwalificaties te behalen waar zij naar streven. Daarom geldt een ondergrens, vastgelegd in de 850 urennorm, waaraan instellingen voor elk studiejaar c.q. leerjaar van een voltijd middelbare beroepsopleiding moeten voldoen.

De naleving van de 850 urennorm is een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs en is een bekostigingsvoorwaarde. De naleving van de 850 urennorm is tevens medebepalend voor: de hoogte van de bekostiging, voor het feit of de deelnemer aanspraak heeft op studiefinanciering en tegemoetkoming in de schoolkosten en of de deelnemer lesgeld of cursusgeld moet betalen. De 850 urennorm vervult kortom meerdere functies.

Uit het representatieve onderzoek van de inspectie en de Auditdienst van het ministerie van OCW6 naar de naleving van de 850 urennorm in het studiejaar 2005/2006 is gebleken dat niet alle instellingen bij elke opleiding de urennorm naleven. 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. Van de opleidingen die niet aan de norm voldoen, zit het leeuwendeel al bij de planning/programmering onder de ondergrens.

Dit vind ik een ongunstige uitkomst van het onderzoek. Deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs mogen immers niet tekort worden gedaan. Ik vertrouw erop dat u dit standpunt met mij deelt. Instellingen hebben eerdere tekortkomingen (in studiejaar 2004/2005 en eerder) steeds hersteld. Nu komt het erop aan dat instellingen uit eigen beweging waarborgen dat het onderwijsprogramma bij elk leerjaar voldoende begeleide onderwijstijd omvat.

Desalniettemin zijn de uitkomsten van het bovengenoemde onderzoek voor mij reden om aanvullende maatregelen te nemen om de naleving van de 850 urennorm te bevorderen en te controleren:

- In aanvulling op eerdere brieven⁷ wil ik met deze brief uw verantwoordelijkheid nog eens benadrukken ten aanzien van de naleving van 850 urennorm. Ter verduidelijking schets ik de operationele definitie van de urennorm en het belang van de norm. Die verantwoordelijkheid betreft in het bijzonder de programmering, de realisatie, de

⁶ Het rapport is te downloaden van de site van de inspectie, www.onderwijsinspectie.nl.

⁷ Recente brieven dit jaar zijn: brief Onderwijstijd d.d. 4 juli 2006 kenmerk BVE/Stelsel/28249, brief Geïntegreerd themaonderzoek d.d. 3 mei 2006 kenmerk BVE/Stelsel/2006/18890 en de brief aan de Bve Raad d.d. 23 maart 2006 kenmerk BVE/Stelsel/2006/12770.

registratie, de interne bewaking, eventuele herstel-/inhaalacties en de verantwoording van onderwijsuren.

- Voorts wijs ik er op dat de inspectie prioriteit geeft aan het toezicht op de naleving van de 850 urennorm (zie onderstaande paragraaf 2.1) en dat de instellingsaccountant verscherpte controle zal uitvoeren (zie onderstaande paragraaf 2.2).
- Tot slot wijs ik op te treffen sancties/maatregelen in geval van niet-naleving in het studiejaar 2006/2007. (Zie onderstaande paragraaf 2.3.) Niet-naleving van de urennorm is dus niet zonder gevolgen.

In de bijlage bij deze brief vindt u mijn brief aan de Tweede Kamer over de onderwijstijdproblematiek in het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Tevens wijs ik er op dat instellingen desgewenst gebruik kunnen maken van externe ondersteuning om de 850 urennorm na te leven. Daarbij kunnen zij handreikingen, ervaringen en goede voorbeelden van andere instellingen gebruiken.

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

1. De verantwoordelijkheid van instellingen voor onderwijstijd, met toelichting op de 850 urennorm

1.1 Wat houdt de 850 urennorm in?

Elke opleiding (dan wel opleidingstraject van een opleiding) die een instelling aanbiedt in de voltijd beroepsopleidende leerweg (BOL) moet per studiejaar voldoen aan de 850 urennorm. Dit betekent dat de opleiding per studiejaar tenminste een omvang van 850 onderwijsuren moet hebben, die worden

besteed aan begeleide onderwijsactiviteiten overeenkomstig de onderwijs- en examenregeling (OER) van de desbetreffende opleiding. De urennorm betreft klokuren.

De urennorm geldt 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. De urennorm geldt voor bestaande eindtermengerichte opleiding en voor experimentele competentiegerichte opleiding.

De urennorm heeft verschillende functies. De naleving van de 850 urennorm voor voltijdopleidingen is een kwaliteitsaspect en een bekostigingsvoorwaarde. Tevens is de naleving van de 850 urennorm een medebepalend element voor de hoogte van de bekostiging, voor de aanspraak van deelnemers op studiefinanciering en tegemoetkoming schoolkosten en voor het verschuldigd zijn van lesgeld in plaats van cursusgeld.

1.2 Wat wordt van instellingen verwacht?

Van instellingen wordt verwacht dat ze opleidingen zodanig studeerbaar inrichten en uitvoeren dat deelnemers de kwalificaties kunnen behalen waar zij naar streven. De instelling is verantwoordelijk voor de wijze waarop het primaire proces wordt vormgegeven. Wat de onderwijstijd betreft moeten instellingen voldoen aan de wettelijke norm, te weten de 850 urennorm voor voltijd BOL-opleidingen. De urennorm betreft enerzijds de geplande onderwijsuren en anderzijds de daadwerkelijk gerealiseerde onderwijsuren. Verder wordt van een instelling verwacht dat die de geplande en gerealiseerde onderwijsuren – voor elk leerjaar van elk opleidingstraject van elke voltijd BOL-opleiding – adequaat registreert, bewaakt, waar nodig bijstuurt en zich hierover verantwoordt.

- *Planning onderwijsuren*

De instelling kan opleidingen op verschillende manieren inrichten. Ook kan de instelling per opleiding meerdere, verschillende opleidingstrajecten inrichten. De instelling moet in de OER vastleggen welke opleidingstrajecten van een opleiding aan de WSF-norm voldoen. De instelling bepaalt dus zelf welke opleidingstrajecten tenminste 850 uur op jaarbasis omvatten en legt dat vast in de OER. Verder spreekt de instelling met de afzonderlijke deelnemer het daadwerkelijke aantal onderwijsuren af en legt dat vast in de onderwijsovereenkomst. De instelling moet de opleiding (c.q. het opleidingstraject) ook zo inrichten dat zowel aan de ondergrens van 850 onderwijsuren als aan het afgesproken aantal onderwijsuren wordt voldaan. In een realistische planning/programmering heeft de instelling daarbij rekening gehouden met voorzienbare uitval van onderwijstijd. In het bijzonder vraag ik hierbij uw aandacht voor de perioden aan het begin en einde van een studiejaar. De programmering van de onderwijsactiviteiten legt de instelling vast in de OER. Ook de programmering van de onderwijsuren legt de instelling vast in een planningsdocument (zoals bijvoorbeeld een rooster, studieplan, jaarplanning).

- *Realisatie onderwijsuren*

Uiteraard moet een instelling de geprogrammeerde onderwijsactiviteiten c.q. -uren ook daadwerkelijk realiseren. Ze hoort de realisatie zodanig te registreren en te bewaken dat ze tijdig tijdig bijstuurt als de realisatie achter blijft bij de geplande onderwijsuren of de gerealiseerde onderwijsuren onder de vereiste ondergrens van 850 uur dreigt te komen.

- *Verantwoording*

Het is aan de instelling om te bewijzen dat zij heeft voldaan aan de urennorm. De instelling moet zich zó verantwoorden dat daarop toezicht mogelijk is. Het gaat dan om intern toezicht, om externe controle door de instellingsaccountant (op het punt van de geplande onderwijstijd) en om 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 volgende vragen: Voldoet de geplande onderwijstijd aan de 850 urennorm? Voldoet de realisatie aan de 850 urennorm? De registratie hoort ook zicht te geven op: Wijkt de realisatie af van de planning? En zo ja, zijn dan de herstel-/inhaalacties afdoende zodat alsnog aan de norm is voldaan?

Overmacht

Als een instelling voor een opleiding de 850 urennorm niet haalt, dan valt dat alleen te rechtvaardigen als zij kan aantonen dat dit onvermijdelijk was en haar niet kan worden verweten. Alleen als sprake is van onvoorzienbare omstandigheden kan hierin een rechtvaardigingsgrond schuilen. En dan nog moet de instelling zich inspannen met herstel- en inhaalacties om toch aan de norm te voldoen. De instelling moet dus tegenover de inspectie en Auditdienst, maar ook intern ten opzichte van bijvoorbeeld de Raad van Toezicht en deelnemers, op een overtuigende manier kunnen aantonen dat zij alles heeft gedaan om de geprogrammeerde onderwijstijd te realiseren. Als ze daarin door overmacht niet is geslaagd, moet zij ook dat aantonen.

Hierbij wil ik benadrukken dat de urennorm de vereiste ondergrens aangeeft. Instellingen verzorgen per leerjaar vaak een veel hoger aantal onderwijsuren om een studeerbare opleiding te realiseren, zoals ook blijkt uit het bovengenoemde onderzoek in paragraaf 3.1.3. Hoe ruimer de onderwijstijd geprogrammeerd wordt, hoe groter de marge is om ook bij onvoorzienbare omstandigheden aan de norm

te kunnen voldoen. Anders geformuleerd: hoe 'scherper gevaren' wordt rond de norm, hoe groter het risico om 'er onder te duiken'.

1.3 Wat telt mee voor de berekening van het aantal onderwijsuren?

De **criteria** voor het meetellen van uren voor onderwijsactiviteiten ter voldoening aan de 850 urennorm 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 bijvoorbeeld een rooster, studieplan of jaarplan).
- 2) De onderwijsactiviteiten zijn gericht op het bereiken van de eindtermen van de bestaande eindtermgerichte opleidingen dan wel op het bereiken van de competenties van de experimentele competentiegerichte opleidingen.
- 3) De onderwijsactiviteiten worden onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de instelling uitgevoerd. De uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid⁸ 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 telt het aantal niet mee.

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

- ingeroosterde lessen;
- beroepspraktijkvorming (inclusief stage)⁹;
- activiteiten na 18.00 uur;
- activiteiten in een Open Leercentrum (OLC) of mediatheek;
- binnen- en buitenschoolse praktijksimulatie;
- individuele begeleiding;
- studiebegeleiding;
- toets- en examenactiviteiten;
- voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA), voor zover deze zijn opgenomen in het onderwijsprogramma van een opleidingstraject (bijvoorbeeld een traject voor ongediplomeerde instromers) en de deelnemers zijn ingeschreven in de opleiding waarbinnen het opleidingstraject valt;
- activiteiten buiten de instelling zoals bijvoorbeeld excursies en werkbezoeken;
- ICT-toepassingen voor buitenschools onderwijs;
- activiteiten in de vorm van individuele of groepsopdrachten in het kader van een opleiding en waarvan de begeleidings- en voortgangsregistratie inzichtelijk is (de instelling kan de voortgang van de individuele deelnemers met behulp van een voortgangsregistratiesysteem volgen en inzichtelijk maken), uitgevoerd in de instelling of indien noodzakelijk buiten de instelling;
- inloop mentor- of begeleidingsuren.

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

Wellicht ten overvloede wijs ik erop het volgende. De bewijslast bij de instelling ligt. Kan de instelling niet aantonen dat een activiteit aan de bovengenoemde drie criteria voldoet, dan tellen de uren die daarmee gemoed zijn niet mee bij de berekening van de het aantal onderwijsuren ter voldoening aan de urennorm. Dat geldt ook als de instelling niet kan aantonen dat geplande onderwijsuren zijn gerealiseerd. Dat vereist natuurlijk dat de instelling een adequate registratie uitvoert.

De onderwijsuren van onderwijsactiviteiten die worden uitgevoerd voor álle in het opleidingstraject ingeschreven deelnemers, tellen volledig mee. Maar de onderwijsuren van de categorie onderwijsactiviteiten die niet voor alle deelnemers worden uitgevoerd die in het opleidingstraject zijn ingeschreven (zoals bijvoorbeeld individuele begeleiding, inloop mentor- en begeleidinguren) tellen **naar rato** mee. Naar rato wil zeggen naar de mate waarin ingeschreven deelnemers hier

⁸ Dat betekent dat er sprake is van begeleiding (dat kan ook via de computer) of aanwezigheid van onderwijspersoneel.

⁹ Bij beroepspraktijkvorming geldt dat het aantal hieraan bestede uren (die meetellen ter voldoening aan de 850 urennorm) voor een BOL-opleiding tenminste 20% en minder dan 60% van de totale studieduur van de opleiding bedragen en voor een BBL-opleiding 60% of meer. (artikel 7.2.2 WEB)

daadwerkelijk aan deelnemen. Dat laat onverlet dat voor alle deelnemers het onderwijsprogramma ten minste 850 uren moet bestrijken. De instelling moet dus ook voor de deelnemers die niet aan de onderscheiden onderwijsactiviteiten uit deze categorie deelnemen, zodanig onderwijsactiviteiten aanbieden dat aan de urennorm wordt voldaan.

Voor deze laatstgenoemde categorie onderwijsactiviteiten is des te meer van belang dat de registratie inzichtelijk is: de instelling kan de deelname en de voortgang van de individuele deelnemers met behulp van een registratiesysteem volgen en inzichtelijk maken.

Activiteiten waarvan de uren niet meegerekend kunnen worden voor het voldoen aan de urennorm zijn bijvoorbeeld:

- huiswerk;
- niet op eindtermen gerichte activiteiten, zoals bijvoorbeeld recreatieve programma's en voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) die niet in het onderwijsprogramma van het betreffende opleidingstraject van de opleiding zijn opgenomen.

Met bovenstaande operationele aanduiding van de onderwijsnorm beoog ik recht te doen aan de behoeften aan maatwerk en moderne onderwijsvormen, zonder dat dit ten koste gaat van de waarborging van de kwaliteit van het onderwijs.

2. Aanvullende maatregelen om de naleving van de 850 urennorm overal op orde te krijgen

Doel van het onderzoek van de inspectie en de Auditdienst naar de naleving van de 850-urennorm in het studiejaar 2005/2006 was om in kort tijdsbestek de landelijke situatie in kaart te brengen. Dit was een bewuste keuze. Ik wilde in kort tijdsbestek een goed beeld krijgen van de aard, omvang en oorzaken van het niet naleven van de 850 urennorm, zodat ik – afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek – maatregelen zou kunnen nemen in het belang van alle huidige en toekomstige deelnemers.

Consequentie van de onderzoeksopzet is dat op basis van de voorliggende bevindingen niet een sanctie aan individuele instellingen kan worden opgelegd.

Onderstaand geef ik een nadere beschrijving van de aanvullende maatregelen.

2.1 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 prioriteit gelegd bij de controle op de naleving van de minimumeisen 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. Ik leg de instelling vervolgens een sanctie op (behoudens een situatie van aangetoonde overmacht).

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/planning 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 c.q. onderwijsurenuitval) en of de instelling een deugdelijk registratiesysteem hanteert. (Dit onderzoek is nog niet expliciet gericht op de realisatie van de geplande uren.) Het onderzoek wordt uitgevoerd bij een aselecte groep onderwijsinstellingen én bij de groep instellingen met substantiële

onderschrijding van de 850 urennorm tijdens het voorafgaande studiejaar 2005/2006. Als de inspectie en Auditdienst tekortkomingen vaststellen, geeft de inspectie de instelling 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 kan kennis nemen van het ontwerp-rapport 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 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 leerjaarjaren (waaronder leerjaar 1). Dit onderzoek wordt uitgevoerd bij drie groepen instellingen: een aselecte groep van instellingen, de groep instellingen met substantiële onderschrijding van de urennorm 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 850 urennorm meldt de inspectie aan de minister. Op basis van de melding zal ik de instelling vervolgens 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 waarbij niet naleving van de urennorm in het studiejaar 2006/2007 is geconstateerd. Het rapport en mijn beleidsreactie hierop stuur ik in oktober 2007 aan de Tweede Kamer.

2.2 Verscherpte accountantscontrole

Behalve prioriteit in het toezicht door de inspectie vindt er ook verscherpte controle plaats door de instellingsaccountants. De instellingsaccountant controleert de opgave van voltijd- en deeltijddeelnemers om de bekostigingsgegevens van de instelling vast te stellen. Behalve de toetsing van de OER (gericht op de vraag of de programmering aan de 850 urennorm voldoet), toetst de instellingsaccountant voortaan ook of sprake is van de een realistische planning/programmering 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 wordt getoetst aan de hand van dit nieuwe controleprotocol. Als de programmering gezien de 850 urennorm onvoldoende is, dan corrigeert de accountant de desbetreffende 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.

De controle van de instellingsaccountant heeft geen gevolgen voor de inschrijving van de desbetreffende deelnemers. Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, wordt van de instelling gevraagd de opleiding (c.q. opleidingstraject) zo in te richten dat wordt voldaan aan de 850 urennorm en aan de met de deelnemer in de onderwijsovereenkomst vastgelegde afspraak.

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 de instelling en voor de externe controle door de instellingsaccountant, de inspectie en de Auditdienst.

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

Als een instelling de 850 urennorm in het studiejaar 2006/2007 niet naleeft, meldt de inspectie dit aan de minister.

Mijn uitgangspunt is dat ik in geval van niet-naleving van de urennorm één of meer van de volgende sancties zal opleggen:

- terugvorderen van onrechtmatig verkregen bekostiging bij het ten onrechte meetellen van deelnemers als voltijddeelnemer;
- 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).

Studiefinanciering en consequenties voor deelnemers

Op dit moment verbinden de WSF 2000 en de WTOS consequenties aan het niet voldoen aan de 850 urennorm, dan zijn daar volgens de WSF 2000 en de WTOS consequenties aan verbonden. Alleen deelnemers die een voltijd BOL-opleiding volgen, hebben aanspraak op studiefinanciering. Als blijkt dat opleidingen 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 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 - 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.

Ik realiseer mij dat de consequenties van de huidige wetgeving nadelig kunnen zijn voor deelnemers. Om dit te voorkomen zal ik 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 het onvermijdelijk is dat de aanspraak van deelnemers op studiefinanciering in het geding is, als een instelling de 850 urennorm niet naleeft. In de toekomst wil ik 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 zal ik met de IBG afspraken maken.

Algemeen over sanctie-toepassing

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

3. Toekomstige ontwikkelingen

Samen met alle betrokkenen in de bve-sector spannen we ons in om het beroepsonderwijs 'bij de tijd' te houden. De toenemende individualisering heeft ook zijn weerslag op het onderwijs. Steeds vaker verzorgen instellingen meer geïndividualiseerde, flexibele leertrajecten met meer gevarieerde onderwijsactiviteiten. Maatwerk kortom. Dat heeft uiteraard consequenties voor de registratie. De invoering van nieuwe opleidingen op basis van de nieuwe kwalificatieprofielen/-structuur levert instellingen meer ruimte en nieuwe mogelijkheden op om opleidingen doelmatig te programmeren, waarbij onderwijstijd en opleidingsduur goed in verhouding staan tot de zwaarte van de opleiding.

We zullen steeds met een "open oog" naar de toekomst te werk gaan. De ontwikkelingen met betrekking tot innovaties in het onderwijs, de herziening van de wetgeving, de bekostiging en governance zal ik bezien op consequenties voor de hantering van de 850 urennorm.

4. Tot slot

De meeste voltijdopleidingen voldoen aan de 850 urennorm en veel leerjaren voldoen ruim aan de vereiste ondergrens. Ik hecht er aan dat te benadrukken. Maar het is natuurlijk zaak dat dit bij alle voltijdopleidingen het geval is. Gelukkig signaleert de inspectie ook dat instellingen eerdere tekortkomingen (in studiejaar 2004/2005 en eerder) steeds hebben hersteld. Graag reken ik er op dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de benodigde sturing en verantwoording.

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 Beroepsonderwijs, Volwasseneneducatie en Hoger Onderwijs. U kunt dit informatiecentrum bereiken via het doorkiesnummer 079 - 323 26 66. Meer informatie kunt u vinden op www.mijnncfi.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

BRIEF AAN DE INSTELLINGEN 2011

Datum: 13 mei 2011

Geacht College,

In mijn brief van 31 januari jl. (kenmerk H3035358-v1) heb ik u geïnformeerd over onze bevindingen van het in mei en juni 2010 uitgevoerde onderzoek naar het voldoen aan de onderwijstijd door instellingen in de bve-sector. Uit het onderzoek bleek dat 23 procent van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd had geprogrammeerd en dat 25 procent onvoldoende zou gaan realiseren. In de periode tussen het onderzoek en het eind van het schooljaar hebben verschillende opleidingen nog herstelmaatregelen uitgevoerd. Daardoor was het uiteindelijk resultaat dat 11 procent onvoldoende geprogrammeerd en 13 procent onvoldoende gerealiseerd had.

In 2011 zullen wij, zoals ook in ons Jaarwerkplan 2011 aangekondigd, opnieuw een representatief onderzoek doen naar het voldoen aan de onderwijstijd. Naast nieuwe opleidingen die middels een steekproef gekozen worden zullen in dit onderzoek ook alle opleidingen die in 2010 in 1^e instantie niet voldeden aan de norm én de opleidingen die in diezelfde periode in het regulier onderzoek niet voldeden, opnieuw gecontroleerd worden.

In het verlengde van de aankondiging van dit onderzoek wil ik u via deze brief op het volgende attenderen. De resultaten uit het in 2009 en 2010 uitgevoerde onderzoek waren voor de minister van OCW aanleiding om het vigerende sanctiebeleid bij het niet-voldoen aan de onderwijstijdnorm verder aan te scherpen. Dit betekent dat voortaan bij alle opleidingen met een onvoldoende beoordeling op onderwijstijd niet alleen een bekostigingssanctie worden opgelegd, maar zal ook de eerste stap worden gezet in het traject dat kan leiden tot intrekking van de onderwijslicentie; dat wil zeggen dat meteen de waarschuwing (WEB artikel 6.1.5 lid 2) wordt gegeven. De betreffende brief van de minister heb ik volledigheidshalve als bijlage bijgevoegd, zie het in deze brief gemarkeerde gedeelte.

Mede naar aanleiding van de evaluatie van de 850 urennorm is de voorlichting over de urennorm en de criteria door de MBO Raad in samenwerking met ons geïntensiveerd. Een geactualiseerd *Service document 850* is op de website van de MBO Raad beschikbaar voor u.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
de hoofdinspecteur beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Drs. H.G.J. Steur

Colofon

Publicatie

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Uitgave

Inspectienummer: 2011-30
ISBN: 978-90-8503-264-9
Publicatienummer: 22PD2011G034

Deze publicatie is te downloaden van www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs | september 2011