

Vergaderjaar 2009–2010

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 34

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2009

Uitkomsten onderzoek onderwijstijd BVE 2009

In mei en juni 2009 heeft de Inspectie van het Onderwijs een aantal onderzoeken verricht naar de naleving van de minimale 850 urennorm in de beroepsopleidende leerweg (bol). Deze aanvullende onderzoeken, bovenop de reeds uitgevoerde onderzoeken in het kader van het reguliere risicogerichte toezicht, waren nodig om een landelijk representatief en geactualiseerd beeld te krijgen van de naleving in het mbo over het schooljaar 2008–2009. In totaal zijn 98 bekostigde opleidingen onderzocht. De mbo-instellingen zijn over dit voornemen geïnformeerd met mijn brief van 28 april 2009 (kenmerk BVE/Stelsel/2009/120405).

De uitkomsten van dit representatieve onderzoek maken een vergelijking mogelijk met voorgaande jaren en geven antwoord op de vraag of er daadwerkelijk vooruitgang is geboekt en of instellingen «in control» zijn. Tevens was een representatief beeld nodig om te bezien of de bekostiging van de mbo-opleidingen rechtmatig is geschied. Uiteraard gaat het uiteindelijk om de deelnemers en dan in het bijzonder om de vraag of zij voldoende begeleide onderwijsuren krijgen. Daarop hebben ze immers recht.

De conclusie van de inspectie is, dat 17 procent van de onderzochte opleidingen nog altijd in een of meer jaren tekortschiet in de realisatie van de onderwijstijd. Ter vergelijking: in 2006–2007 voldeed 24 procent niet aan de norm. Er is dus enige vooruitgang geboekt maar lang niet voldoende. Van de 17 procent, dit zijn 17 opleidingen die te weinig onderwijstijd hebben gerealiseerd, bleken 10 opleidingen ook onvoldoende onderwijstijd te hebben geprogrammeerd.

Uiteindelijk lukte het een aantal opleidingen door aanvullende maatregelen de situatie te herstellen vóór het eind van het schooljaar. De vraag is of dit ook gebeurd zou zijn als de inspectie dit onderzoek niet had uitgevoerd. Bij negen opleidingen (bij negen instellingen) bleef de naleving van

onderwijstijd onvoldoende. Bij zes opleidingen is sprake van een uren-tekort van meer dan 100!

Het percentage van 17 m.b.t. onvoldoende naleving van de onderwijstijd is, zoals gezegd, een verbetering ten opzichte van 2007, maar nog altijd is bij één op de zes opleidingen sprake van een situatie waarbij in een leerjaar minder dan 850 uur per jaar onderwijstijd wordt verzorgd. Dat is onacceptabel.

Evenals in het onderzoek van 2007 ligt het zwaartepunt van de tekortkomingen in de lagere leerjaren van de langere opleidingen. Een substantieel deel van de onderwijstijd wordt ingevuld met beroepspraktijkvorming en in de meerjarige opleidingen wordt die bij voorkeur in de hogere leerjaren geprogrammeerd. Daartegenover staat dat dan onvoldoende onderwijstijd in de eerste leerjaren wordt geprogrammeerd. De oorzaken van het tekortschieten blijken voor het overgrote deel te liggen in een slordige planning en realisatie en controle daarop. De inspectie constateert, dat de administratieve opzet en bedrijfsvoering rond onderwijstijd weliswaar verbetert, maar nog niet overal in voldoende mate.

De uitkomsten van dit onderzoek zullen door de inspectie openbaar worden gemaakt op haar website. Het rapport is tevens te downloaden via de website van de inspectie, www.onderwijsinspectie.nl.¹

Maatregelen ter bevordering van de naleving onderwijstijd

a. Verscherpt toezicht

Mijn conclusie is, dat verscherpt toezicht op de naleving van onderwijstijd in het mbo voortgezet dient te worden en wel met een scherpe focus op die instellingen en opleidingen die een risicogroep vormen. Mijn voorname is om de handhavingsactiviteiten het komend jaar nadrukkelijk te richten op instellingen en opleidingen waarbij tekortkomingen in de naleving van onderwijstijd in eerdere jaren zijn geconstateerd. Uit analyse van de onderzoeken van de afgelopen jaren is gebleken dat er een aantal instellingen is die relatief vaak tekortkomingen in de onderwijstijd laten zien, terwijl er ook instellingen zijn waarbij de opleidingen altijd aan de 850 urennorm voldoen. Verdere verbetering van de naleving kan worden bewerkstelligd door gerichte aandacht voor eerstgenoemde instellingen en door toepassing van sancties. Instellingen die het al langer goed doen krijgen dus minder onderzoek naar onderwijstijd. Na één jaar verscherpt toezicht zal weer een landelijk representatief onderzoek gedaan worden om te kunnen vaststellen of de maatregelen effect hebben gehad.

Concreet betekent dit:

- Meer controle van instellingen/opleidingen waarbij bij controle een tekort in de naleving werd geconstateerd in voorgaande jaren.
- Minder controle «goede instellingen»; wel altijd toetsing van onderwijstijd bij een kwaliteitsonderzoek.
- Na een jaar weer een landelijk representatief onderzoek.

b. Naming en shaming

De inspectie zal de uitkomsten van dit representatieve onderzoek op haar website publiceren. Openbaarmaking van de resultaten van naleving van de mbo-instellingen geeft de (aanstaande) deelnemers, ouders en andere belanghebbenden inzicht in het functioneren van de onderwijsinstelling. Ik hoop, dat instellingen ook hierdoor meer geprikkeld zullen worden om de naleving van de 850 klokurennorm te verbeteren.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

c. Review accountantswerkzaamheden

Naast verscherpt toezicht komend jaar voert de inspectie (directie Reken-schap) ook reviews uit op de werkzaamheden van de instellingsaccounts bij die instellingen die een goedkeurende verklaring hebben verkregen, maar waarbij de naleving van onderwijstijd bij eerste controle van de inspectie niet in orde was. Bij de reguliere reviews zal ook explicieter aandacht worden besteed aan de accountantswerkzaamheden op het gebied van programmering van onderwijstijd. Ook zal worden bezien of de voorschriften in het controleprotocol verder aangescherpt moeten worden. Een goede accountantscontrole op (realistisch) geprogrammeerde uren kan immers de naleving van onderwijstijd verbeteren.

d. Voorgenomen sancties bij onvoldoende naleving onderwijstijd

Voor de 9 opleidingen waarbij uiteindelijk ook na herstelperiode onvoldoende onderwijstijd is vastgesteld zal een sanctietraject ingezet worden en ofwel de bekostiging worden teruggevorderd van de deelnemers van dat betreffende leerjaar met te weinig begeleide onderwijsuren (programmerings- en realisatietekort) ofwel de rijksbijdrage naar rato van het aantal deelnemers zal worden teruggevorderd (bij realisatietekort).

e. Brief aan alle mbo-instellingen

Ik zal op basis van dit onderzoek de mbo-instellingen schriftelijk informeren over de uitkomsten en benadrukken, dat de minimumnorm van 850 klokuren onderwijstijd in het mbo (bol) haalbaar en realistisch is. Volgens de inspectie zijn de geconstateerde tekortkomingen vooral te wijten aan een slordige planning, realisering en control. Met een scherpere kwaliteitsbewaking kan dit worden voorkomen.

Ook is gebleken, dat een aantal instellingen nog te dicht op de minimale ondergrens van 850 klokuren programmeert en daarmee het risico loopt aan het einde van het studiejaar niet te voldoen aan de urennorm, temeer daar blijkt dat instellingen nog steeds onderwijsuren programmeren waarbij de begeleiding ontbreekt of niet kan worden aangetoond, dat sprake is van adequate begeleiding en voldaan wordt aan de eisen gesteld in de wet.

Zowel vanuit het ministerie van OCW (CFI vraagbaak/MBO 2010) als de MBO Raad is mede daarom reeds in 2007 aan de mbo-instellingen ondersteuning geboden om helderheid te scheppen over de interpretatie van de criteria waaraan onderwijstijd moet voldoen alsmede om de bedrijfsvoering (realistische planning, registratie, verantwoording) te verbeteren. Aan de brief aan de mbo-instelling zal ik ter verheldering als bijlage ook de brief aan de Tweede Kamer toevoegen (Kamerstuk 31 048/27 451, nr. 14), waarin het beoordelingskader van de 850 urennorm van de inspectie nader wordt uitgelegd.

Stand van zaken reeds ingezette sanctietrajecten

Met deze brief wil ik u tevens informeren over het ingezette sanctietraject bij instellingen die in het studiejaar 2006–2007 en 2007–2008 niet voldeden aan de 850 uur geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd.

Sanctietraject studiejaar 2006–2007

Naar aanleiding van een representatief thema onderzoek:

Tien opleidingen bij negen instellingen bleken onvoldoende geprogrammeerde en/of onvoldoende gerealiseerde onderwijsuren te hebben. Drie opleidingen hebben een naar rato verlaging van de rijksbijdrage 2007

gekregen. Bij de overige zeven opleidingen zijn de betrokken deelnemers niet bekostigd voor het jaar 2008. Twee instellingen hebben voor twee opleidingen bezwaar ingesteld tegen het besluit de deelnemers uit de bekostiging te halen. De commissie voor de bezwaarschriften van OCW heeft in beide zaken geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren. Dit advies is opgevolgd. Inmiddels heeft één instelling tegen de beslissing op bezwaar beroep aangetekend bij de rechtbank. Deze zaak loopt nog. Van de tweede zaak is op dit moment nog onbekend of daartegen beroep is ingesteld.

Naar aanleiding van regulier onderzoek:

Twee opleidingen (bij twee instellingen) hebben onvoldoende geprogrammeerd en gerealiseerd. Naar aanleiding daarvan zijn bij beide opleidingen de betrokken deelnemers niet bekostigd voor het jaar 2008. Een instelling heeft tegen dit besluit bezwaar aangetekend. De commissie voor de bezwaarschriften heeft geadviseerd dit bezwaar ongegrond te verklaren. Dit advies is opgevolgd. Tegen deze beslissing op bezwaar is beroep aangetekend bij de rechtbank. Deze zaak loopt thans nog.

Sanctietraject studiejaar 2007–2008

Naar aanleiding van regulier onderzoek:

Bij drie opleidingen van een instelling is geconstateerd dat onvoldoende onderwijstijd is gerealiseerd (er was wel voldoende onderwijstijd geprogrammeerd). Naar aanleiding van deze constatering is op 9 oktober 2009 een besluit naar de instelling gezonden, dat inhoudt dat de rijksbijdrage 2008 naar rato wordt verlaagd.

Tot slot

Samenvattend is in de afgelopen 3 jaren een lichte verbetering in de naleving van de 850 urennorm (28% niet naleving in 2006, 24% in 2007 en 17% in 2009) te zien, maar het gaat nog te langzaam. Het is van belang dat we met vereende krachten deze positieve trend doortrekken en komend jaar flinke meters gaan maken zodat het beeld in 2011 op een dusdanige wijze is verbeterd, dat we ons geen zorgen meer hoeven te maken of deelnemers wel voldoende begeleide onderwijsuren krijgen in het mbo. Naast mijn maatregelen voor verscherpt toezicht, zal ik op de mbo-instellingen een dringend appel doen om erbovenop te zitten en waar nodig een extra inzet te plegen.

In 2009 zal de inspectie ook de naleving van onderwijstijd in het niet-bekostigde onderwijs onderzoeken. De norm is immers een inrichtingsvoorschrift voor voltijdse opleidingen binnen het erkende onderwijs, zowel bij bekostigde als bij niet-bekostigde instellingen.

Daarnaast vindt in 2010 een evaluatie van de 850 klokurennorm in het mbo plaats. Bij de behandeling van het wetsvoorstel 850 urennorm¹ heeft u naar voren gebracht, dat de wet niet al te precies moet gaan vastleggen op welke wijze onderwijstijd moet worden ingevuld (het hoe) en dat er ruimte moet zijn voor innovatie en creativiteit. U heeft toen ook benadrukt, dat de naleving van 850 klokuren niet moet leiden tot ophokuren, uren die door de deelnemer niet wordt ervaren als zinvolle onderwijstijd. Ik heb de Tweede Kamer toen toegezegd, binnen twee jaar een evaluatie uit te voeren van de doeltreffendheid en effectiviteit van deze wet gelet op de toekomst en specifiek van de vraag in hoeverre de 850 klokurennorm

¹ Wijziging van de Wet educatie en beroeps-
onderwijs, de Wet Studiefinanciering 2000, de
Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en
schoolkosten en de Les- en cursusgeldwet in
verband met regeling in de Wet educatie en
beroepsonderwijs van een minimumomvang
van het in instellingstijd verzorgde onderwijs-
programma (850 urennorm), Kamerstuk
31 048.

voor de bol in het mbo leidt tot de beoogde en/of averechtse effecten. Ik zal u over de uitkomsten van deze evaluatie vóór de zomer 2010 informeren.

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