

Vergaderjaar 2012–2013

33 513

Administratieve lasten van onderwijstijd in het mbo

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL 1	CONCLUSIES EN BESTUURLIJKE REACTIES	3
1	Over dit onderzoek	5
1.1	Onderwerp	5
1.2	Opzet en werkwijze	5
1.3	Opbouw rapport	6
2	Conclusies	7
2.1	Administratieve lasten van onderwijstijd	7
2.2	Administratieve lasten in het mbo	9
3	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	12
3.1	Bestuurlijke reacties	12
3.1.1	Reactie minister van OCW	12
3.1.2	Reactie drie mbo-besturen	13
3.1.3	Reactie MBO Raad	13
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	14
DEEL 2	ONDERZOEKSBEVINDINGEN	17
1	Feitelijke kenmerken van het toezicht op onderwijstijd	19
1.1	Wet- en regelgeving	19
1.2	Financiële gevolgen van niet-naleving	23
1.3	Bewijslast	23
1.4	Timing van themaonderzoeken	23
1.5	Dubbele controle op programmering	24
2	Ervaren zwaarte van het toezicht op onderwijstijd	26
2.1	Onzekerheid over welke activiteiten als onderwijstijd worden beschouwd	26

2.2	Maatregelen om te voorkomen dat onderwijstijd wordt afgekeurd	28
2.3	Afstemming van onderwijsprogramma op toezicht	31
Bijlage 1	Methodologische verantwoording	32
Bijlage 2	Begrippen en afkortingen	33
Literatuur		34

DEEL 1 CONCLUSIES EN BESTUURLIJKE REACTIES

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Onderwerp

De Algemene Rekenkamer heeft tussen september 2010 en april 2012 onderzoek gedaan naar de administratieve lasten waarmee instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) te maken hebben als gevolg van de regels rond de zogenoemde 850-urennorm. Deze norm houdt in dat instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs voor elke voltijdopleiding in de beroepsopleidende leerweg (BOL), elk schooljaar minimaal 850 klokuren onderwijstijd moeten aanbieden. Het toezicht op de naleving van deze norm brengt nogal wat rompslomp voor de onderwijsinstellingen met zich mee. Zij moeten namelijk jaarlijks bewijzen dat zij voldoen aan de 850-urennorm.

In september 2006 verscherpte de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het toezicht op de naleving van deze norm, nadat uit een representatief onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs was gebleken dat bij 28% van de opleidingen in het mbo minder dan 850 uren onderwijstijd was aangeboden. Sindsdien is de naleving van deze norm niet veel verbeterd. In het schooljaar 2010/2011 werd voor 18% van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd, en voor 21% van de mbo-opleidingen onvoldoende tijd gerealiseerd.

Wij hebben besloten onderzoek te doen naar deze problematiek naar aanleiding van signalen uit de mbo-sector dat de administratieve lasten daar in het algemeen te zwaar worden. Dit geldt niet alleen voor onderwijstijd; onderwijstijd is één van de dossiers waarvan mbo-instellingen dit vinden. Andere zijn: examinering, de registratie van geweldsincidenten en voortijdig schoolverlaten. In ons onderzoek hebben we onderwijstijd gekozen om zicht te krijgen op de administratieve lasten waarmee mbo-instellingen te maken hebben.

1.2 Opzet en werkwijze

Ons onderzoek was beperkt van omvang: wij hebben vier gevalsstudies gedaan waarin we zijn nagegaan welke administratieve lasten de verantwoording over en controle op onderwijstijd in het schooljaar 2009/2010 en de eerste helft van het schooljaar 2010/2011 met zich meebrachten voor vier mbo-instellingen. Ook hebben we onderzocht welke standpunten er binnen deze vier instellingen en bij de Inspectie van het Onderwijs leven over de controles op deze instellingen. Voorts hebben wij twee schriftelijke peilingen gehouden: onder alle mbo-instellingen en onder accountants van mbo-instellingen bij de grote vier accountantskantoren in ons land.

Aan de peiling onder mbo-instellingen hebben 39 van de 67 instellingen deelgenomen. We hebben in deze peiling enkele belangrijke bevindingen uit de gevalsstudies in de vorm van stellingen voorgelegd. Aan de peiling onder accountants hebben 29 van de 59 accountants die we hebben benaderd deelgenomen. Ook aan hen hebben we stellingen voorgelegd: over de bevindingen uit de gevalsstudies en ook over administratieve lasten in het mbo in algemenere zin. De opvattingen die uit beide peilingen naar voren kwamen, hebben ook een plaats gekregen in ons onderzoek.

1.3 Opbouw rapport

We geven in hoofdstuk 2 van dit deel 1 eerst kort onze conclusies over administratieve lasten die samenhangen met het toezicht op onderwijstijd en onze conclusies over administratieve lasten in het mbo in meer algemene zin. In hoofdstuk 3 staan de reacties van de minister van OCW, van de vier instellingen die betrokken zijn in de gevalsstudies en van de MBO Raad op ons onderzoek en ons nawoord.

In deel 2 van dit rapport gaan we uitgebreider in op de bevindingen waarop wij onze conclusies baseren.

2. CONCLUSIES

Dit onderzoek gaat over administratieve lasten in het mbo. Onderwijstijd is het specifiekere onderwerp waarop wij ons hebben gericht om zicht te krijgen op administratieve lasten in het mbo. We beginnen hieronder met onze conclusies over administratieve lasten rond onderwijstijd, om vervolgens enkele algemenere conclusies te trekken over administratieve lasten in het mbo.

Een opmerking vooraf: het is heel goed en begrijpelijk dat de wetgever en het Ministerie van OCW het belangrijk vinden dat er toezicht is op voldoende onderwijsaanbod in het mbo. Studenten hebben daar recht op, en instellingen moeten een voldoende prestatie leveren in ruil voor de bekostiging die zij ontvangen. Hoe het toezicht in de praktijk wordt uitgevoerd brengt echter ook duidelijke nadelen met zich mee, waarvoor wij in dit rapport aandacht vragen.

2.1 Administratieve lasten van onderwijstijd

De administratieve lasten die het toezicht op onderwijstijd voor mbo-instellingen met zich meebrengt, staan volgens ons niet in verhouding tot het nut dat dit toezicht heeft.

Administratieve lasten toezicht op onderwijstijd zwaar

De controle op de naleving van de onderwijstijdnorm is fors:

- Als mbo-instellingen minder dan 850 uur onderwijstijd aanbieden aan voltijds BOL-studenten die wel zijn meegeteld bij de bepaling van de hoogte van de rijksbijdrage, dan betekent dit dat de rijksbijdrage te hoog is geweest en de minister die terug kan vorderen. Beleid van het ministerie is, dat ook in alle gevallen te doen. De financiële gevolgen van niet voldoen aan de onderwijstijdnorm kunnen groot zijn. In sommige gevallen naar ons oordeel ook disproportioneel, want een tekort van één uur geprogrammeerde onderwijstijd kan ertoe leiden dat de bekostiging in zijn geheel wordt teruggevorderd.
- De bewijslast ligt bij de instellingen: als zij niet kunnen aantonen dat voldoende onderwijstijd is aangeboden die voldeed aan de criteria die daarvoor gelden, wordt die geacht niet te zijn aangeboden.
- In 2006 heeft de toenmalige minister van OCW het toezicht op de naleving van de onderwijstijdnorm verscherpt, nadat uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs was gebleken dat bij één op de vijf mbo-instellingen de naleving van de norm onvoldoende was. Sindsdien doet de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks thema-onderzoek naar de naleving van de onderwijstijdnorm.
- Zowel de Inspectie van het Onderwijs als de instellingsaccountant toetst op onderwijstijd: de eerste controleert of de instelling voldoende tijd heeft geprogrammeerd en gerealiseerd, en de tweede alleen of de instelling voldoende tijd heeft geprogrammeerd. Twee op de drie instellingsaccountants die reageerden op onze stellingen, vonden dat deze deels dubbele controle geen meerwaarde heeft. De instellingsaccountant wordt door de Inspectie van het Onderwijs op zijn beurt gecontroleerd, om te bezien of hij bij de instelling goed genoeg op naleving van de onderwijstijdnorm heeft gecontroleerd. Heeft hij dat niet, dan wordt ook de instellingsaccountant gestraft: dan keurt de Inspectie van het Onderwijs zijn werk af. Elke volgende controleur controleert het werk van zijn voorganger scherp, omdat de minister in alle gevallen waarin teveel is bekostigd ook moet kunnen terugvorderen.

- De Inspectie voert haar themaonderzoek naar onderwijstijd laat in het schooljaar uit, omdat ze ook realisatie van onderwijstijd in haar controle betreft. Pas laat in het schooljaar valt van de daadwerkelijke realisatie een goede inschatting te maken. In de laatste weken van het schooljaar kan blijken dat de Inspectie het programma afkeurt waarmee de instelling al het hele schooljaar werkt. Op dat moment is het moeilijk voor de instelling die tekorten in het aanbod nog te herstellen.

Een ruime meerderheid van de mbo-instellingen die reageerden op onze schriftelijke peiling ervaart de verantwoording zoals zij die nu moeten afleggen over de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd, als een onderdeel dat bij de normale bedrijfsvoering hoort. Uit veel van de toelichtingen bleek echter wel dat de instellingen de wijze waarop ze zich nu moeten verantwoorden, te ver vinden gaan. Dat ervaren zowel de instellingen die de verantwoording bij de normale bedrijfsvoering vinden horen, als instellingen die dat niet doen. De meeste instellingsaccountants die in ons onderzoek betrokken waren, bevestigden dat de administratieve lasten die voor mbo-instellingen samenhangen met de registratie van onderwijstijd (programmering en realisering), omvangrijk zijn.

Instellingen geven blijk van onzekerheid over wat zij wel en niet tot de onderwijstijd mogen rekenen en vinden het oordeel dat de Inspectie van het Onderwijs zal geven over de keuzes die zij daarin maken, onvoorspelbaar. Dat zit volgens ons niet zozeer in de definitie van onderwijstijd – die tamelijk duidelijk en stabiel is – maar meer in het bewijsmateriaal dat de toezichthouders wel of niet accepteren. Hier en daar hebben we bij de instellingen angst bespeurd om fouten te maken. Deze angst wordt naar ons oordeel versterkt door de ingrijpende financiële gevolgen als (vooral geprogrammeerde) onderwijstijd wordt afgekeurd, doordat de bewijslast volledig bij de instellingen ligt en doordat de themaonderzoeken laat in het schooljaar worden uitgevoerd.

Mbo-instellingen nemen (uiteraard) maatregelen om te voorkomen dat onderwijstijd wordt afgekeurd; soms in reactie op een werkelijke afkeuring van onderwijstijd, soms ook zonder dat er al feitelijk is afgekeurd. Preventieve maatregelen zijn bijvoorbeeld het monitoren gedurende het jaar van de werkelijk gerealiseerde onderwijstijd, en het houden van interne controles op geprogrammeerde onderwijstijd voordat de externe controleurs langskomen. Er zijn ook instellingen die overgaan tot drastischer maatregelen, zoals het herinrichten van de verantwoording over onderwijstijd naar het model van een opleiding die eerder positief uit het onderzoek van de Inspectie is gekomen. De angst om in de verantwoording over voldoende onderwijstijd fouten te maken, brengt dan met zich mee dat instellingen doorschieten.

Uitkomsten toezicht zeggen weinig over onderwijskwaliteit

Het oordeel dat een instelling onvoldoende onderwijstijd heeft aangeboden, betekent dat de instelling niet heeft kunnen aantonen dat zij voldoende onderwijstijd heeft aangeboden. De reden kan zijn dat de instelling inderdaad onvoldoende onderwijstijd heeft aangeboden, maar dit hoeft niet zo te zijn. De uitkomst van het toezicht zegt dan meer over de kwaliteit van de bedrijfsvoering dan over de kwaliteit van het onderwijs. Ongeveer de helft van de accountants die gereageerd hebben op onze stellingen over onderwijstijd vindt dat de controle op voldoende onderwijstijd ertoe leidt dat de mbo-instellingen zich meer op de papieren werkelijkheid concentreren dan op het onderwijs.

Toezicht werkt keuze voor « veilige » onderwijsactiviteiten in de hand

Het toezicht op onderwijstijd heeft niet alleen administratieve lasten tot gevolg, maar kan ook tot gevolg hebben dat hun mbo-instellingen onderwijsprogramma's afstemmen op het toezicht. Bij een gewone klassikale les, gegeven op de instelling door een bevoegd docent, is er weinig of geen risico dat een toezichthouder deze afkeurt als onderwijstijd. Bij andere onderwijsvormen schatten instellingen dat risico hoger in. Risicomijdend gedrag van instellingen is echter niet wenselijk, gelet op het feit dat de minister ook graag wil dat het mbo competentiegericht en innovatief is en individueel maatwerk levert.

In februari 2012 heeft de Tweede Kamer van de minister een voorstel tot wetswijziging ontvangen dat met zich meebrengt dat de dubbele controle zoals hierboven beschreven, op termijn vervalt. In het Lenteakkoord is afgesproken dat de maatregelen uit de wetswijziging niet eerder dan in het schooljaar 2014/2015 hun beslag krijgen. De verplichting voor instellingen in het mbo om voldoende onderwijstijd aan te bieden, en toezicht daarop in enigerlei vorm, blijft bestaan.

2.2 Administratieve lasten in het mbo

In het onderwijstijdvoorbeeld zien we een patroon dat we in het onderwijs vaker zien: administratieve lasten brengen voor de onderwijsinstellingen werk met zich mee zonder dat dit werk altijd in verhouding staat tot het doel waarvoor de overheid die administratieve lasten in het leven roept:

- De samenleving maakt zich zorgen over een onderwerp dat (ook) het mbo raakt, en wil daar meer over weten. Niet voor één enkele instelling, maar voor het hele mbo. De minister stelt hierover (al dan niet na hiertoe verzocht te zijn door de Tweede Kamer en/of na geluiden in de media, en al dan niet via de Inspectie van het Onderwijs) een vraag aan alle mbo-instellingen. De vraag bestaat uit verschillende onderdelen. De vraag is dringend, want ook de zorg die aanleiding tot de vraag was, is dringend. De minister schat in dat de beantwoording van de vraag de instellingen niet veel tijd zal kosten: het onderwerp is zo belangrijk, dat instellingen het antwoord ook zelf nodig hebben om goed te kunnen functioneren. De minister vermoedt dat het antwoord gewoon uit de informatiesystemen van de instellingen rolt.
- Soms zijn de instellingen verplicht tot antwoorden, soms is dat strikt genomen niet het geval, maar kunnen instellingen de vraag in redelijkheid niet onbeantwoord laten. Het onderwerp is voor de samenleving te belangrijk, de bezorgdheid is te groot, de vraag is legitiem. De minister verzoekt de instellingen vóór een bepaalde datum antwoord te geven. Geen antwoord geven, niet het juiste antwoord geven of niet het volledige antwoord geven, heeft nadelige gevolgen voor de instelling: het bezorgt haar een slechte naam of ze krijgt een sanctie. Het antwoord op de vraag wordt door de Inspectie van het Onderwijs, door de instellingsaccountant of door beide op juistheid en volledigheid getoetst.
- Alle of veel mbo-instellingen proberen een antwoord op de vraag te vinden. Het antwoord blijkt niet zonder meer of maar deels uit de informatiesystemen van de instelling te rollen. Een aantal van de detailonderdelen van de vraag, vergt dat functionarissen in de instelling tijd steken in het verzamelen van het hele antwoord. De dringende vraag om verantwoording leidt ertoe, dat de instellingen in elk geval op papier hun zaakjes goed voor elkaar willen hebben. Of ze dat ook in werkelijkheid hebben, staat daar enigszins los van. Het kan

zijn dat de instelling ook daadwerkelijk aan de slag gaat met de zorg die aanleiding vormde tot het stellen van de vraag, maar dat is niet automatisch zo.

- De minister krijgt antwoord op de vraag, maar de zorg die er aanleiding toe was, blijft bestaan. Na de informatieronde blijven er vragen bestaan: het beeld voor het hele mbo is nog niet voldoende duidelijk. Wel vinden de minister en de Tweede Kamer het prettig, nu een beter inzicht te hebben dan vóór de vraag werd gesteld. Dat leidt ertoe dat de vraag enkele jaren achtereen, en elk jaar iets scherper of gedetailleerder, gesteld blijft worden aan de mbo-instellingen. De Inspectie van het Onderwijs blijft het onderwerp een aantal jaren achtereen volgen.

Is het een patroon?

Een aantal recente onderzoeken bevestigt ons beeld dat dit een patroon is:

- Eén van de conclusies uit *Schoolleiders ontketend*, een onderzoek in opdracht van Actal naar regelingen en mechanismen van verantwoorden van schoolleiders, is dat de vergroting van de autonomie van schoolleiders tot meer regels leidt. «Als van scholen verwacht wordt dat zij meer moeten participeren in initiatieven uit hun omgeving en meer moeten verantwoorden, dan moet daar ook tijd en geld beschikbaar voor zijn. Daarbij dient kritischer dan nu vastgehouden te worden aan het onderscheid tussen het wat en het hoe. Bij het «hoe» zou de professionaliteit van de schoolleider voorop moeten staan en als vertrekpunt moeten dienen. Ons beeld is dat het blijft bij deze wens, en dat dit in de praktijk niet wordt gevolgd.» «Er is in onze ogen nauwelijks een meer fundamentele discussie gevoerd over het nut en de noodzaak van het vragen van informatie. Waarom is de gevraagde informatie nodig, is alle informatie wel nodig om de «wat»-vraag te beantwoorden?» (B&A 2010, p. 54–55)
- In haar dissertatie schetst Bronneman besturingsdilemma's, waarvan er één in het mbo is dat de rijksoverheid de mbo-instellingen aan de ene kant benadert als maatschappelijke ondernemingen met veel ruimte om in onderhandelingen met hun omgeving hun eigen beleid te bepalen. Aan de andere kant behandelt dezelfde rijksoverheid hen als «taakorganisaties die bij hun beleidsvoering zijn gebonden aan allerlei voorschriften en kwaliteitseisen van de Inspectie, zoals de urennorm, de kwalificatieplicht, het rugzakje, burgerschapsvorming en sinds kort ook de referentieniveaus.» De politiek had lange tijd weinig belangstelling voor het mbo, maar in de laatste periode wel, «met name naar aanleiding van toenemende klachten van leerlingen en van signalen over frustraties bij leraren. Die leidden niet alleen tot Kamervragen, spoeddebatten en een eigen onderzoek van de Kamer naar het competentiegericht onderwijs, maar ook tot verscherpte aandacht van de Inspectie en tot nieuwe regelgeving die de eerder genoemde bestuurlijke spagaat nog vergroot.» (Bronneman-Helmers 2011, p. 331 en 333).

In *Regeldruk voor OCW-instellingen 2004–2010*, een onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW, wordt als één van de algemene trends in gepercipieerde regeldruk in het onderwijs in de afgelopen jaren genoemd, het toenemend aantal incidentele onderzoeken (onder andere van de Inspectie van het Onderwijs) als

gevolg van (vermeende) misstanden of politieke actualiteit. (Ecorys 2011, p. 11)

Sturen op het wat of op het hoe?

Dit patroon doet zich vaker voor; over heel verschillende onderwerpen en met steeds wat andere accenten en variaties. Waar de minister de onderwijsinstellingen eigenlijk op hun eindresultaat wilde sturen – kwalitatief goed onderwijs – stuurt zij hen impliciet ook aan op hun bedrijfsvoering, door gedetailleerde verantwoordingsvragen te stellen. Dat leidt ertoe dat instellingen tijd en moeite steken in de administratieve lasten en het op orde brengen van een papieren werkelijkheid zonder dat dit noodzakelijk verband houdt met de onderwijskwaliteit. Wij vinden dat een zorgwekkende ontwikkeling.

We bevelen de minister aan, de mbo-instellingen te sturen en te controleren op hun resultaten (het «wat») en de verantwoordingseisen daarop te richten. Een vergelijkbare aanbeveling deden wij in onze publicatie *Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010* van 28 juni 2012. (Algemene Rekenkamer, 2012)

3 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Wij hebben de conceptversie van ons rapport voorgelegd aan de minister van OCW, de besturen van de vier mbo-instellingen waar we ons casusonderzoek hebben uitgevoerd en de MBO Raad. Met uitzondering van één mbo-instelling, hebben zij allen gereageerd. In § 3.1.1 vatten wij de reactie van de minister van OCW samen, in § 3.1.2 de reacties van drie mbo-besturen en in § 3.1.3 de reactie van de MBO Raad. De volledige reacties staan op onze website www.rekenkamer.nl. De mbo-instellingen figureren in dit rapport zonder naam en toenaam. Daarom hebben wij hun reacties niet op onze website geplaatst. In § 3.2 geven wij een kort nawoord.

3.1 Bestuurlijke reacties

3.1.1 Reactie minister van OCW

De minister van OCW geeft aan dat haar ministerie al een aantal jaren beleid voert om de regeldruk voor onderwijsinstellingen te verminderen, en dat in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher expliciet de ambitie staat om de regeldruk in het onderwijs terug te dringen. Ook schrijft de minister dat er werk van is gemaakt om de regeldruk van de bestaande onderwijswetgeving en het onderwijsbeleid te verminderen.

De minister verwijst naar het onderzoek *Regeldruk voor ocw-instellingen 2004–2011* (Ecorys, 2011). Daaruit blijkt dat de inspanningen in de bve-sector inmiddels hebben geleid tot een vermindering van de feitelijke administratieve lastendruk met 50% in 2010 ten opzichte van 2004. Daarnaast noemt de minister twee beleidsvoorbeelden die de afgelopen jaren tot lastenreductie hebben geleid: het stroomlijnen van de externe verantwoording van mbo-scholen en het aanscherpen naar een meer proportioneel en risicogericht toezicht.

De minister merkt op dat het niet altijd om feitelijke lastendruk gaat, maar ook om ervaren lastendruk. Beleving door onderwijsinstellingen kan net zo relevant zijn als feitelijke lastendruk. Zij geeft aan het signaal over ervaren lastendruk dat uit ons rapport blijkt, zeer serieus te nemen, ook al schiet de informatiebasis naar haar oordeel tekort om de soms verstrekkende conclusies te kunnen dragen. De minister schrijft dat het Ministerie van OCW inmiddels veldgesprekken voert over regeldruk met onder andere bestuurders en leraren, ook in de bve-sector. Hierbij komen zowel de ervaren als de feitelijke regeldruk aan de orde. In deze gesprekken zal ook het onderwerp onderwijstijd verkend worden en zal de minister vervolg geven aan de signalen in ons rapport. Zij zal de Tweede Kamer in het voorjaar van 2013 informeren over de uitkomsten van de veldgesprekken, evenals over de maatregelen die zij naar aanleiding daarvan gaat nemen.

De minister beschrijft uitvoerig waarom het noodzakelijk was het toezicht op onderwijstijd vanaf 2006 te intensiveren. Zij ziet in het recente (niet-representatieve) onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs over het schooljaar 2011/2012 een aanmerkelijke verbetering van de naleving van onderwijstijd. De minister stelt dat het handhavingstraject dat het ministerie heeft opgestart, in combinatie met ondersteunende maatregelen op het terrein van bedrijfsvoering, heeft geleid tot een aanmerkelijke vooruitgang en mogelijk definitieve trendbreuk.

Vervolgens gaat de minister in op het wetsvoorstel ter bevordering van doelmatige leerwegen en het moderniseren van de bekostiging in het beroepsonderwijs. Enerzijds komt daardoor de functie van de urennorm als parameter voor het vaststellen van de hoogte van de bekostiging te vervallen en verdwijnt ook de controle op de urennorm door de instellingsaccountant. Ook vervalt daarmee de urgentie om vanuit rechtmatigheidsoverwegingen jaarlijks representatieve onderzoeken uit te voeren. Anderzijds bevat het wetsvoorstel nieuwe (verhoogde) normen voor onderwijstijd en verkorting van opleidingen, wat de complexiteit in sturen en plannen voor instellingen tijdelijk kan doen toenemen. Vermindering van administratieve lasten is ook bij dit wetsvoorstel, naast criteria zoals politieke en beleidsmatige richting, budgettaire inpasbaarheid en uitvoering, zorgvuldig meegewogen, aldus de minister.

Over onze conclusie dat het toezicht een keuze voor «veilige» onderwijsactiviteiten in de hand werkt, zegt de minister dat zij zich ervan bewust is dat een deel van de mbo-scholen onzeker is over wat wel of wat niet als onderwijstijd meegeteld kan worden en daardoor mogelijk risicomijdend gedrag vertoont.

De minister sluit haar reactie af met de opmerking dat de combinatie van risicogericht toezicht en handhaving, een betere bedrijfsvoering, een dialoog over onderwijstijd en het verdwijnen van de accountantscontrole ertoe dient te leiden, dat er meer rust komt voor de mbo-instellingen en het onderwijsteam de focus kan richten op onderwijskwaliteit voor de student.

3.1.2 Reactie drie mbo-besturen

De mbo-besturen die hebben gereageerd, vinden het beeld dat ons rapport oproept herkenbaar en zijn het eens met onze conclusies. Eén van de instellingsbesturen geeft expliciet aan dat het de angst om fouten te maken herkent, zoals wij die in het rapport beschrijven. Het bestuur van deze instelling hoopt dat de minister onze aanbeveling zal overnemen om mbo-instellingen te sturen en te controleren op hun resultaten (het «wat») en de verantwoordingseisen daarop te richten. Het bestuur verwacht dat instellingen dan geen tijd en moeite meer hoeven te steken in de administratieve lasten en het op orde brengen van een papieren werkelijkheid zonder dat dit noodzakelijk verband houdt met de onderwijskwaliteit.

3.1.3 Reactie MBO Raad

De MBO Raad onderschrijft onze hoofdconclusie dat de administratieve lasten die het toezicht op onderwijstijd met zich meebrengt, niet in verhouding staan tot het nut dat dit toezicht heeft. Volgens de raad gaan de normen voor onderwijstijd nu te veel over het letterlijk tellen van lesuren en te weinig over de kern: een aanbod van uitdagend kwalitatief goed onderwijs dat verzorgd wordt door capabele onderwijsteams waar studenten tevreden over zijn. De raad is niet tegen toezicht op onderwijskwaliteit, mits dat efficiënt, doelmatig en proportioneel geschiedt. In dat opzicht is de MBO Raad gelukkig met het wetsvoorstel doelmatige leerwegen en modernisering bekostiging die de huidige dubbelure tussen het inspectietoezicht en de accountantscontrole wil wegnemen. De MBO Raad kan zich vinden in onze aanbeveling om voortaan veel meer op resultaten en prestaties te sturen en de verantwoordingseisen daarop te richten. Het «hoe» moet aan de instellingen worden gelaten. Ten slotte

concludeert de MBO Raad dat het rapport een duidelijke bijdrage levert aan de bewustwording en de urgentie rond het thema van administratieve lastendruk in het onderwijs.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Begin december, kort voor het verschijnen van ons rapport, is een onderzoeksrapport gepubliceerd over de feiten en omstandigheden die ertoe geleid hebben dat begin 2012 een grote vo/mbo-instelling in acute financiële problemen kwam. Dit rapport roept indringende vragen op over de bestuurlijke relatie tussen de minister en de mbo-instellingen, inclusief toezicht en verantwoording.

Dat is een relevante, actuele ontwikkeling die raakt aan het onderzoek dat wij hebben gedaan. Een andere, van eind oktober, is het regeerakkoord van kabinet-Rutte/Asscher. In het regeerakkoord spreekt het kabinet zijn voornemen uit, de relatie met het onderwijs opnieuw onder de loop te nemen. In het regeerakkoord staat: «Onderdeel van het akkoord is dat scholen die hun kwaliteit op orde hebben, minder hoeven te verantwoorden dan scholen die slecht scoren. Scholen gaan publieke verantwoording afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen.»

Zowel het rapport waarin de financiële problemen worden beschreven als het regeerakkoord houden verband met de conclusies van ons rapport. Wij spreken de hoop uit dat het kabinet beide ontwikkelingen in samenhang met elkaar zal oppakken en daar ook ons rapport bij zal betrekken. Wij bevelen de minister immers aan zich bij de aansturing van de mbo-instellingen vooral op de resultaten – de onderwijskwaliteit – te richten en de oplossing niet te zoeken in het uitbreiden van administratieve vereisten en registraties. Het zou naar ons oordeel bijzonder jammer zijn als het onderzoeksrapport over de desbetreffende grote vo/mbo-instelling het patroon in werking stelt dat wij in ons rapport beschreven hebben: de overheid probeert problemen in het onderwijs vaak te bestrijden via de registratie van allerlei detailinformatie rond die problemen en daarop streng te controleren, in de hoop dat registratie en controle de kans verminderen dat die problemen zich in de toekomst nog zullen voordoen. In de casus over onderwijstijd blijkt dat niet zo te werken: het effect is dat administratieve processen complexer worden zonder dat dit aantoonbaar tot hogere onderwijskwaliteit leidt. En uit de casus van de desbetreffende vo/mbo-instelling blijkt dat de gevaren niet afgewend konden worden, ondanks het feit dat «het papier» in orde was. De jaarrekeningen van de desbetreffende instelling werden immers jarenlang goedgekeurd door haar instellingsaccountant, terwijl haar financiële problemen zich opstapelden en haar uiteindelijk fataal geworden zijn.

De minister van OCW wijst in haar reactie op het niet-representatieve karakter van ons onderzoek. Dit is juist. Dat staat het trekken van enkele conclusies niet in de weg. In onze selectie van mbo-instellingen kwamen zowel instellingen voor die volgens het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs goed scoren op de naleving van de onderwijstijdnorm, als instellingen waar dat niet voor geldt. Beide categorieën instellingen ervaren de administratieve lasten rond onderwijstijd als aanzienlijk. In andere onderzoeken dan het onze zien wij bevestiging voor deze conclusie. Het patroon dat we bij onderwijstijd zien, doet zich vaker voor. We vinden het positief dat ook de minister het signaal over de ervaren lastendruk, zeer serieus neemt.

De minister van OCW gaat in haar reactie uitvoerig in op het voorbeeld van onderwijstijd, dat wij in ons onderzoek gebruikt hebben om inzicht te krijgen in de administratieve lasten in het mbo. Zij gaat echter niet in op onze conclusie dat wij in dit voorbeeld een patroon zien dat zich ook bij andere onderwerpen (bijvoorbeeld examinering, registratie van geweldsincidenten, voortijdig schoolverlaten) dan onderwijstijd voordoet: de minister wil de instellingen weliswaar op hun eindresultaat aansturen – kwalitatief goed onderwijs – maar stuurt hen ook op hun bedrijfsvoering aan. De minister reageert evenmin op onze aanbeveling de mbo-instellingen te sturen en te controleren op hun resultaten en de verantwoordingseisen daarop te richten.

Wij nemen aan dat de minister niet alleen het signaal over administratieve lasten van onderwijstijd zeer serieus neemt, maar ook ons signaal over administratieve lasten in het algemeen. De ambitie die uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher spreekt om de regeldruk in het onderwijs te verminderen, geeft ons hierover goede hoop.

DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 FEITELIJKE KENMERKEN VAN HET TOEZICHT OP ONDERWIJSTIJD

In dit hoofdstuk beschrijven we de kenmerken van het toezicht op onderwijstijd die er samen toe leiden dat dit toezicht zwaar is.

1.1 Wet- en regelgeving

Functies onderwijstijd: bekostigingsparameter en -voorwaarde

Mbo-instellingen moeten voor voltijdopleidingen in de beroepsopleidende leerweg minstens 850 klokuren onderwijstijd aanbieden. In de wettelijke voorschriften ter zake geldt de onderwijstijd als bekostigingsparameter en als bekostigingsvoorwaarde.

Onderwijstijd als bekostigingsparameter betekent dat onderwijstijd een functie heeft bij de vaststelling van de hoogte van de bekostiging die mbo-instellingen ontvangen van het Ministerie van OCW. De hoogte hiervan wordt mede bepaald op basis van het aantal vol- en deeltijdstudenten dat er studeert. Een opleiding in de beroepsopleidende leerweg (BOL) geldt als «voltijds» als de studenten er minimaal 850 klokuren onderwijstijd aangeboden krijgen (zie § 2.1 over wat onderwijstijd is). De controle op onderwijstijd als bekostigingsparameter heeft alleen betrekking op de vraag of er voldoende onderwijstijd is geprogrammeerd; niet of ook voldoende onderwijstijd is gerealiseerd.

Onderwijstijd als bekostigingsvoorwaarde betekent dat onderwijstijd één van de voorwaarden is waaronder de mbo-instellingen worden bekostigd door het Ministerie van OCW. «Minstens 850 klokuren» is in de beoordeling van het ministerie een aspect van middelbaar beroepsonderwijs van goede kwaliteit. De controle op onderwijstijd als bekostigingsvoorwaarde heeft zowel betrekking op het programmeren als het realiseren van voldoende onderwijstijd.

Bij de controle op de naleving van de 850-urennorm voor voltijds BOL-studenten zijn verscheidene controle-instanties betrokken. We beschrijven hieronder welke rol deze instanties vervullen in de controle.

Controle door instellingsaccountants

Met de controle op de hoeveelheid geprogrammeerde onderwijstijd krijgt elke mbo-instelling ieder jaar te maken. De externe accountant van een mbo-instelling is verplicht om de gegevens te controleren waarop de bekostiging van de instelling is gebaseerd en om daarover een verklaring van «assurance» af te geven. Onderdeel van deze controle van de bekostigingsgegevens is de controle op geprogrammeerde onderwijstijd: de instellingsaccountant controleert daarbij steekproefsgewijs of voor de opleidingen en de bijbehorende studenten die als «voltijds» voor de bekostiging meetellen, inderdaad minimaal 850 klokuren onderwijstijd zijn geprogrammeerd. Mocht bij die controle blijken dat voor voltijdopleidingen niet voor alle studenten minstens 850 klokuren onderwijstijd zijn geprogrammeerd, dan kan de minister de bekostiging voor de gehele opleiding terugvorderen.

De instellingsaccountant wordt geacht bij zijn werkzaamheden het controleprotocol te volgen dat de directie Rekenschap van de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks opstelt. Ook voor het aspect onderwijstijd staat daarin beschreven hoe de instellingsaccountant zijn controle moet doen. In maart 2011 verscheen van de directie Rekenschap bovendien een Handreiking voor het onderzoek naar onderwijstijd in de sector Beroeps-

onderwijs en Volwasseneneducatie (BVE). Deze is voor de instellingsaccountants niet bindend; zij is bedoeld als nadere toelichting op het protocol, gebaseerd op *best practices* die de Inspectie bij haar reviews 2009 heeft gezien. In de handreiking adviseert de directie Rekenschap de instellingsaccountants hun argumenten voor een eventuele andere aanpak dan in de handreiking beschreven staat, goed te documenteren.

Voorgenomen wetswijziging

In februari 2012 ontving de Tweede Kamer van de minister een voorstel tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs, waarmee de minister beoogt doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs te bevorderen en de bekostiging van het beroepsonderwijs te moderniseren. Deze wetswijziging brengt wijzigingen met zich mee voor de onderwijstijdnorm:

- het aantal onderwijsuren wordt geïntensiveerd, van 850 naar 1000 uur;
- er komen drie onderwijstijdnormen (in plaats van één onderwijstijdnorm): één voor het totale onderwijsprogramma, één voor begeleide onderwijstijd en één voor beroepspraktijkvorming;
- onderwijstijd vervalt als bekostigingsparameter, en daarmee vervalt ook de controle door instellingsaccountants van onderwijstijd als onderdeel van de controle op de bekostigingsgegevens, zoals we die hier geschetst hebben. Onderwijstijd is dan nog steeds een bekostigingsvoorwaarde waaraan instellingen moeten voldoen en waarop de Inspectie van het Onderwijs controleert, maar valt niet meer onder de verklaring van «assurance» van de instellingsaccountants.

In het Lenteakkoord van 2012 is afgesproken dat de maatregelen niet eerder dan in het schooljaar 2014/2015 hun beslag krijgen (OCW, 2012).

Na de controle door de instellingsaccountants houden de volgende andere controleurs zich direct of indirect bezig met onderwijstijd op mbo-instellingen.

Reviews Rekenschap op instellingsaccountants en uitkomsten

De directie Rekenschap reviewt jaarlijks de werkzaamheden van een aantal instellingsaccountants, om na te gaan of het Ministerie van OCW inderdaad op hun oordelen kan vertrouwen. Van deze reviews merken de mbo-instellingen niets, alleen hun externe accountants. Zij houden er bij de uitvoering van hun controle rekening mee, dat deze de toets der kritiek door de directie Rekenschap moet kunnen doorstaan.

Themaonderzoeken Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs doet niet alleen reviews op het werk van de instellingsaccountants, maar heeft sinds de intensivering van het toezicht in 2006 ook zelf verschillende keren onderzoek gedaan naar onderwijstijd. Het gaat daarbij om de geprogrammeerde én de gerealiseerde onderwijstijd. Sinds 2009 krijgt de controle hierop de vorm van een jaarlijks terugkerend themaonderzoek. In die onderzoeken gaat de Inspectie na of mbo-instellingen voor een selectie van opleidingen voldoende onderwijstijd hebben geprogrammeerd en gerealiseerd. Niet elke mbo-instelling krijgt jaarlijks met deze controle te maken.

De onderzoeken van de Inspectie over de schooljaren 2008/2009 en 2010/2011 waren representatief, het onderzoek over 2009/2010 was dat niet. De uitkomsten van de onderzoeken staan in de tabel.

Uitkomsten themaonderzoeken naar onderwijstijd van Inspectie van het Onderwijs

	Schooljaar waarop themaonderzoek betrekking had		
	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Onderzochte opleidingen met onvoldoende <i>geprogrammeerde</i> onderwijstijd	10%	23%	18%
Idem, na gelegenheid tot herstel door instelling	7%	11%	13%
Onderzochte opleidingen met onvoldoende <i>gerealiseerde</i> onderwijstijd	17%	25%	21%
Idem, na gelegenheid tot herstel door instelling	9%	13%	13%

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2009, 2010 en 2011)

De onderzoeken die de Inspectie van het Onderwijs doet naar onderwijstijd op de instellingen gaan dieper dan de onderzoeken van de instellingsaccountants. Dit komt doordat de Inspectie, anders dan de meeste instellingsaccountants, beschikt over onderwijskundige deskundigheid. De Inspectie onderzoekt jaarlijks wel veel minder mbo-opleidingen op onderwijstijd dan de gezamenlijke instellingsaccountants.

Controle departementale auditdienst en uitkomsten

De volgende controleur die te maken krijgt met onderwijstijd is de departementale auditdienst van het Ministerie van OCW. Deze dienst staat op nog meer afstand van de mbo-instellingen dan de Inspectie. De instellingen merken normaal gesproken niets van de werkzaamheden van de auditdienst. De auditdienst geeft een verklaring af over de juistheid en getrouwheid van de departementale jaarrekening en verantwoording. De gelden waarmee de mbo-instellingen worden bekostigd, maken daar deel van uit. Op de begroting van het Ministerie van OCW voor 2013 stond € 3,5 miljard voor BVE, waarvan € 2,9 miljard bestemd was voor de bekostiging van de mbo-instellingen.

De werkzaamheden die de auditdienst verricht om tot zijn verklaring te kunnen komen omvatten het beoordelen van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de directie BVE van het ministerie. Dat doet de auditdienst door gebruik te maken van de reviews die de directie Rekenschap uitvoert op de controles van de instellingsaccountants en van de themaonderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs naar onderwijstijd. De directie BVE besloot in april 2009 het onderzoek van de Inspectie over het schooljaar 2008/2009 uit te breiden tot een representatief onderzoek, omdat de auditdienst de uitgaven op dit begrotingsartikel anders als «ernstige tekortkoming» zou aanmerken in zijn rapportage over 2009. Dat zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de controleverklaring van het departement over de rechtmatigheid van zijn bestedingen in de sector BVE. De auditdienst vond dat de directie BVE, door een representatief onderzoek te laten uitvoeren, haar M&O-beleid goed had toegepast. Op basis van het representatieve themaonderzoek 2009, waaruit naar voren kwam voor hoeveel procent

van de mbo-opleidingen minder dan 850 klokuren onderwijstijd was geprogrammeerd, berekende de auditdienst door extrapolatie de hoogte van het bedrag dat het ministerie over 2009 te veel betaald moest hebben aan alle mbo-instellingen tezamen. Dat was € 90,5 miljoen. Ook over 2011 constateerde de departementale auditdienst dat mbo-instellingen onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd hebben. De auditdienst berekende dat daarmee een bedrag van € 120 miljoen gemoeid was. Over 2010 kon de departementale auditdienst het te veel betaalde bedrag niet extrapoleren, aangezien het themaonderzoek van de Inspectie van het Onderwijs over het schooljaar 2009/2010 niet representatief was. In zijn rapport over het jaarverslag 2010 van het Ministerie van OCW haalde de auditdienst het besluit van het ministerie aan om de regelgeving op dit punt aan te passen; een aanpassing die waarschijnlijk per 2013 in werking zou treden (OCW, 2011a). Voor 2011 had de directie BVE aangegeven, dat aanvullende maatregelen zouden worden getroffen, waaronder het sneller intrekken van licenties. De auditdienst gaf aan hier positief over te zijn, ook al veranderde dit niets aan zijn bevindingen over 2010. De dienst merkte de naleving van de onderwijstijd in een nota aan de directie BVE aan als «tekortkoming» en beval de directie aan, in de aanloop naar nieuwe regelgeving jaarlijks representatief onderzoek te laten uitvoeren door de Inspectie van het Onderwijs om het effect van de maatregelen te meten aan de hand van een landelijk beeld. Ook gaf de dienst aan dat dit nodig is om de omvang van de onrechtmatige bekostiging vast te kunnen stellen (OCW, 2011b).

Controlelasten volgens instellingsaccountants

In onze peiling onder instellingsaccountants legden wij hun stellingen voor over administratieve lasten die verbonden zijn aan de controle die zij zelf en de Inspectie van het Onderwijs op onderwijstijd uitvoeren. We vroegen de accountants te reageren op twee stellingen: dat de controlelast volgens hen «verwaarloosbaar» is, dan wel «omvangrijk». De uitkomst was dat een kleine minderheid van de accountants vond dat de controlelast verwaarloosbaar is (2 van de 28 accountants die op deze stelling reageerden), en dat een ruime meerderheid vond dat de controlelast omvangrijk is (25 van de 29 accountants die reageerden). Een accountant die dat vond, lichtte als volgt toe: «Het is een arbeidsintensief proces op het moment dat er met verschillende afdelingen, verschillende roosterprogramma's etc. wordt gewerkt. Daarnaast is de steekproef relatief groot, waardoor relatief veel leerjaren worden getoetst. Omdat de roostering vaak per periode geschiedt, zijn er veel documenten benodigd bij de controle.»

Controle door Algemene Rekenkamer en uitkomsten

De departementale auditdienst¹ wordt op zijn beurt gecontroleerd door de Algemene Rekenkamer. Wij reviewen het werk van de departementale auditdiensten om te bezien in hoeverre wij op hun controles kunnen steunen bij het uitvoeren van ons eigen werk: de controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de rijksoverheid en van aan de rijksoverheid gelieerde instellingen, zoals de mbo-instellingen. Wij merkten het bedrag van € 90,5 miljoen in onze

¹ De departementale auditdienst van het Ministerie van OCW is inmiddels per 1 mei 2012 opgegaan in de Auditdienst Rijk (ADR).

controle op de rekening en verantwoording over 2009 aan als «fout», en over 2011 het bedrag van € 120 miljoen. Het bedrag van € 120 miljoen ging de tolerantiegrens voor het desbetreffende begrotingsartikel te boven en is daarom door de minister apart toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Minister vordert altijd terug

In een beleidsregel heeft het ministerie vastgelegd dat het de bekostiging terugvordert in alle gevallen waarin voor voltijdopleidingen in de beroepsopleidende leerweg niet voldoende onderwijstijd is geprogrammeerd. Dit gegeven brengt met zich mee dat de controleurs die zich direct of indirect met onderwijstijd bezighouden, voldoende (breed en diep) moeten controleren om terugvordering mogelijk te maken als daar aanleiding voor is. Spannen zij zich onvoldoende in, dan lopen zij het risico dat de volgende controleur in de keten hun werk als onvoldoende beoordeelt. Dat kan consequenties hebben voor de verklaring bij de departementale jaarrekening en verantwoording.

1.2 Financiële gevolgen van niet-naleving

De minister van OCW vordert de bekostiging terug van elke opleiding waarvan is komen vast te staan dat niet voor alle studenten voldoende onderwijstijd is geprogrammeerd. Dit kan ertoe leiden dat grote geldbedragen worden teruggevorderd. De hoogste bedragen die in de afgelopen jaren om deze reden bij mbo-instellingen werden teruggevorderd waren € 1,8 miljoen, € 954.720 respectievelijk € 624.933. Al deze terugvorderingen vonden in 2010 plaats.

Voor opleidingen waarvoor onvoldoende onderwijstijd is *gerealiseerd*, vordert het ministerie naar rato bekostiging terug: de minister doet dit voor die studenten waarvan is vastgesteld dat zij minder dan 850 klokuren onderwijstijd hebben gekregen. De hoogste bedragen die in de afgelopen jaren om deze reden werden teruggevorderd waren € 20.425 en € 6.232, in 2009 respectievelijk 2008.

De financiële consequenties van het *programmeren* van onvoldoende onderwijstijd zijn voor mbo-instellingen dus veel groter dan de financiële consequenties van onvoldoende onderwijstijd *realiseren*.

1.3 Bewijslast

Het is aan de mbo-instellingen om aan te tonen dat zij aan de norm voor onderwijstijd voldoen. Dat schreef de minister in september 2006 in een brief aan de Tweede Kamer, waarin ze de intensivering van het toezicht op onderwijstijd aan de instellingen aankondigde, en het geldt nog onverkort: «De bewijslast ligt bij de instelling. Kan de instelling niet aantonen dat een activiteit aan de (...) criteria voldoet, dan tellen de uren die daarmee gemoeid zijn niet mee bij de berekening van 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.» (OCW, 2006)

1.4 Timing van themaonderzoeken

De Inspectie van het Onderwijs heeft haar themaonderzoeken naar onderwijstijd van de laatste jaren meestal uitgevoerd in mei/juni, dus tegen het eind van het schooljaar. Door in het voorjaar onderzoek te doen

is het mogelijk niet alleen geprogrammeerde onderwijstijd te beoordelen maar ook een goede inschatting te maken van de waarschijnlijk te realiseren onderwijstijd. Sinds het onderzoek over het schooljaar 2005/2006 brengt de Inspectie de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd allebei in beeld, omdat onderwijstijd vanaf dat jaar als bekostigingsparameter werd opgenomen. Daarmee werd het relevant om afzonderlijk in beeld te brengen of voor mbo-opleidingen voldoende onderwijstijd was *geprogrammeerd*.

Voor het beoordelen van geprogrammeerde onderwijstijd is het niet nodig om laat in het schooljaar onderzoek te doen, maar voor het maken van een goede inschatting hoeveel onderwijstijd er zal worden gerealiseerd uiteraard wel.

Dit brengt met zich mee dat instellingen tamelijk laat in het schooljaar het oordeel horen van de Inspectie over de opleidingen die bij hen zijn onderzocht. Als het oordeel negatief is, heeft de instelling relatief weinig ruimte in het resterende schooljaar om de geconstateerde tekorten nog goed te maken door de studenten aanvullende onderwijsactiviteiten aan te bieden. Eén van de vier instellingen waar wij een gevalsstudie hebben gedaan, hoorde op 22 juni 2010 welke uren de Inspectie afkeurde als onderwijstijd over het schooljaar 2009/2010. De onderzochte opleiding kwam daardoor uit op minder dan 850 klokuren geprogrammeerde onderwijstijd. De herstelactie hield in dat drie weken extra onderwijs werd gepland en gerealiseerd, waardoor de opleiding alsnog aan de norm voldeed. Was dat anders gelopen, dan zou de bekostiging voor de hele opleiding zijn teruggevorderd: een bedrag van € 1,2 miljoen.

1.5 Dubbele controle op programmering

De Inspectie maakt bij haar themaonderzoeken naar onderwijstijd, voor het onderdeel geprogrammeerde onderwijstijd geen gebruik van de resultaten van de controle door de instellingsaccountants. Dit heeft te maken met het feit dat beide met steekproeven werken en één opleiding bij een instelling meestal niet toevallig in beide steekproeven wordt getrokken. Ook heeft het met timing te maken: op het moment dat de Inspectie haar themaonderzoek doet – meestal mei/juni – is de accountantscontrole nog niet altijd afgerond. Tot slot is het zo dat de accountant in zijn controle niet en de Inspectie wel op onderwijskundige aspecten let. De controles door instellingsaccountants en Inspectie verschillen ook van elkaar in volume: de instellingsaccountants controleren gezamenlijk veel meer opleidingen dan de Inspectie.

Ervaringen mbo-instellingen met dubbele controle

Uit onze peiling onder mbo-instellingen kwam naar voren dat het aantal instellingen dat de controle door de instellingsaccountant waardevol vindt, even groot is als het aantal instellingen dat deze controle niet waardevol vindt. De tegenstanders wezen vooral op de dubbele controle op geprogrammeerde onderwijstijd door de instellingsaccountant en de Inspectie van het Onderwijs. De voorstanders zagen het werk van de instellingsaccountant als een nuttige aanvulling op de eigen werkzaamheden van de instelling: dat de instellingsaccountant controleert of de instelling voldoende onderwijstijd heeft geprogrammeerd, dient als stok achter de deur om ervoor te zorgen dat dit ook gebeurt.

De vier instellingen die als gevalsstudie in het onderzoek zijn meegenomen, waren overwegend negatief over de controle van de instellingsaccountant op voldoende geprogrammeerde onderwijstijd. Men betwij-

felde de toegevoegde waarde en wees erop dat een goedkeuring door de instellingsaccountant over dit punt geen garantie biedt dat ook de Inspectie de geprogrammeerde onderwijstijd zal goedkeuren. Eén van deze vier instellingen gaf aan dat ze veel tijd kwijt is aan het opstellen van een overzicht van hoeveel onderwijstijd is geprogrammeerd voor alle opleidingen en leerjaren. Dat overzicht is 942 regels lang en 24 kolommen breed. De instellingsaccountant heeft dit overzicht nodig om een steekproef te kunnen trekken, om te bepalen of hij voor zijn oordeel over geprogrammeerde onderwijstijd kan steunen op de interne controle. De accountant van deze instelling liet ons in reactie hierop weten dat hij deze aanpak heeft afgestemd op de kwaliteit van de interne controle bij deze instelling. Hij is van mening dat het bestuur van deze instelling de procedures rond onderwijstijd weliswaar in de organisatie uitdraagt en er het belang van benadrukt, maar dat op centraal niveau meer moet gebeuren om de naleving van de norm na te gaan dan alleen de interne controle zoals de instelling deze uitvoert.

Instellingsaccountants over de dubbele controle

Maar weinig accountants die reageerden op onze stellingen vinden het een goede zaak dat zowel zichzelf als de Inspectie van het Onderwijs een rol hebben in de controle op voldoende geprogrammeerde onderwijstijd: 8 van de 30. Accountants die het oneens zijn met de stelling – dat waren er 21 – geven als redenen dat de Inspectie meer verstand heeft van onderwijs dan zichzelf en dus meer naar de inhoud kan kijken, en dat de realisatie van onderwijstijd meer over het onderwijs zegt dan de programmering ervan. Wij hebben de instellingsaccountants ook gevraagd of zij – los van het feit dat de wet moet worden nageleefd – een meerwaarde zien van controle op geprogrammeerde onderwijstijd door instellingsaccountants. 9 van de 29 accountants die hierop reageerden, zien die meerwaarde. Achttien van hen zien de meerwaarde van de eigen controle niet en twee hadden er geen mening over. De accountants die vonden dat hun controle meerwaarde heeft, zijn van mening dat mbo-instellingen hun bedrijfsvoering beter organiseren vanwege de controle en dat hun controle leidt tot betere naleving van de onderwijstijdnorm. De accountants die geen meerwaarde zien in de controle die zij als instellingsaccountants op dit punt uitvoeren, wijzen er op dat de controle door de Inspectie op gerealiseerde onderwijstijd nuttiger is. Verder geven zij aan dat het gemakkelijker is, voldoende onderwijstijd te programmeren dan te realiseren. Daarom vinden zij voldoende geprogrammeerde onderwijstijd geen zinvolle indicator.

2 ERVAREN ZWAARTE VAN HET TOEZICHT OP ONDERWIJSTIJD

De manier waarop het Ministerie van OCW toezicht houdt op onderwijs, roept bij mbo-instellingen verschillende reacties op. In onze gevalsstudies hebben we er daar enkele van gezien en ook uit de antwoorden op onze stellingen kunnen we opmaken wat het toezicht bij mbo-instellingen teweegbrengt.

Deze reacties zijn veelal subjectief: zij geven weer hoe het toezicht op de instellingen, door de mensen met wie wij te maken hadden, is ervaren. Wij hebben niet gecheckt of de reacties feitelijk kloppen. Wel hebben we de Inspectie en het Ministerie van OCW gelegenheid gegeven ook hun kant van het verhaal te vertellen. De reacties zijn ook subjectief in de zin dat niet elke instelling in hetzelfde geval, op dezelfde wijze zou hebben gereageerd als de instellingen in ons onderzoek. Bovendien zijn de reacties niet altijd volledig rationeel of zelfs «verstandig», en ook niet altijd gebaseerd op volledige en juiste informatie.

2.1 Onzekerheid over welke activiteiten als onderwijstijd worden beschouwd

Veel mbo-instellingen vinden niet in alle gevallen duidelijk wat onder onderwijstijd wordt verstaan: dit bleek uit 21 van de 41 reacties die we op deze stelling in onze peiling kregen. In één van de toelichtingen lasen we: «De criteria die onderwijstijd definiëren laten ruimte voor diverse toepassingsmogelijkheden in de praktijk, die per geschetste casus in Inspectiebriefven worden afgebakend. Het wel of niet voldoen aan de criteria is daarmee niet altijd goed in te schatten.» En in een andere: «In grote lijnen (is ons) wel (duidelijk wat onder onderwijstijd wordt verstaan), maar er blijft interpretatieruimte. Het cijferen tot achter de komma is niet altijd zinvol. Daarom programmeren wij ruim op onderdelen die evident tot de onderwijstijd behoren.»

Vrij veel instellingen gaven in onze peiling aan dat zij verrast waren door de uitkomsten van het themaonderzoek 2010 van de Inspectie van het Onderwijs. Van de 39 instellingen die hadden gereageerd, waren er zeven vorig jaar niet betrokken in het themaonderzoek. Van de overige 32 instellingen antwoordden er zeventien dat zij vorig jaar verrast waren door de uitkomsten. In toelichtingen gaven vier respondenten aan dat er onduidelijkheden waren over wat de Inspectie wel en niet accepteert als «onderwijstijd».

Toch blijkt de definitie van «onderwijstijd» al jaren vrij constant. De kern ervan is drieledig:

1. De onderwijsactiviteiten moeten gericht zijn op het bereiken van de «onderwijs- en vormingsdoelen van de opleiding». Hiermee worden bedoeld de «eindtermen van de bestaande eindtermgerichte opleidingen dan wel competenties van de experimentele competentiegerichtte opleidingen én de eigen onderwijs- en vormingsdoelen van de instelling».
2. De onderwijsactiviteiten moeten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid en toezicht van het bevoegd gezag van de instelling.
3. De uitvoering dient te geschieden door bevoegd onderwijspersoneel.

De programmering moet zijn vastgelegd in een planningsdocument zoals een rooster, studieplan of jaarplan. Dit alles staat in de memorie van toelichting bij de Wet Educatie en Beroepsonderwijs van mei 2007 (OCW, 2007). De staatssecretaris heeft in mei 2008 in een brief aan de Tweede

Kamer, nader toegelicht wat wel en niet onder «onderwijstijd» wordt gerekend, aan de hand van praktijkgevallen van de Inspectie van het Onderwijs (OCW, 2008). Ook gaan verschillende *Servicedocumenten* van de MBO Raad – het meest recente dateert van januari 2012 (MBO Raad, 2012) – in op wat wel en niet onder «onderwijstijd» kan worden verstaan.

In ons onderzoek zijn we vooral op concrete voorbeelden gestuit van situaties waarin niet zozeer de norm voor onderwijstijd zelf als wel de toepassing ervan in de praktijk voor mbo-instellingen onduidelijk was:

- Een mbo-instelling maakte in 2008 bezwaar tegen de afkeuring van zelfstudie- en projectopdrachten als onderwijstijd. De commissie voor de bezwaarschriften van het Ministerie van OCW schreef hierover in zijn advies op het bezwaarschrift dat, om van begeleiding tijdens de zelfstudie-uren/projectopdrachten te kunnen spreken, in ieder geval duidelijk moet zijn welke docent op welk moment voor die begeleiding beschikbaar is. Dat er lokalen beschikbaar zijn, docenten op loopafstand aanwezig zijn in de docentenwerkruimte en er een basisafspraken is dat studenten voor vragen bij een docent terecht kunnen, biedt onvoldoende garantie voor begeleiding van studenten op elk tijdens deze uren gewenst moment. In de hoorzitting over het bezwaarschrift bleek dat er weliswaar een algemeen aanwezigheidsoverzicht van docenten was, maar dat er in tegenstelling tot de andere uren, voor de zelfstudie-uren geen docenten waren ingeroosterd. Naar het oordeel van de commissie was daarom onvoldoende gewaarborgd en inzichtelijk gemaakt dat de geprogrammeerde zelfstudie-uren voldeden aan het criterium: «uitgevoerd onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de instelling».
- Voor een opleiding die beroepspraktijkvorming in het tweede leerjaar had geprogrammeerd, vond in de praktijk ongeveer de helft van de studenten al in het eerste leerjaar een plek bij een erkend leerbedrijf. Deze activiteit vond daardoor deels al plaats in het eerste leerjaar. De Inspectie rekende de ene helft van realisatie van de beroepspraktijkvorming aan het eerste leerjaar toe, en de andere helft aan het tweede leerjaar.
- Voor een opleiding waarvan de Inspectie constateerde dat in het vierde leerjaar onvoldoende uren waren geprogrammeerd en gerealiseerd, wilde de instelling uren toegevoegd zien voor het volbrengen van een eindopdracht door de studenten en voor een opdracht waarbij de studenten een fictief bedrijf hadden geleid. De instelling meldde ons dat de activiteiten volgens de Inspectie niet konden worden beschouwd als onderwijstijd omdat er geen sprake was geweest van (ingeroosterde) begeleiding van deze activiteiten. Ook had de Inspectie aangegeven dat als studenten een opdracht krijgen, deze aan het eind van de dag moet worden geëvalueerd om mee te tellen als onderwijstijd. Beide opdrachten werden dus niet meegeteld als onderwijstijd.

In onze peiling hebben we mbo-instellingen gevraagd of de Inspectie van het Onderwijs hen desgevraagd advies geeft of een bepaalde activiteit wel of niet tot de onderwijstijd kan worden gerekend. Tien van de 39 instellingen die antwoordden, zeiden van wel; acht zeiden van niet. De overige 21 instellingen antwoordden «weet niet / niet van toepassing.» In deze groep kunnen zich ook instellingen bevinden die de Inspectie hierover niet om advies vragen. Eén respondent schreef in zijn toelichting: «Het toont de onzekerheid en angst in het veld om nieuwe werkvormen en nieuwe media in te zetten, dat als het ware eerst «toestemming» aan de Inspectie wordt gevraagd; de school zou op een gewone manier de keuze kunnen

verantwoorden en zou de *benefit of the doubt* moeten krijgen. Maar desgevraagd antwoordt de Inspectie wél.»

Praktijk van de onderwijstijdnorm vanuit optiek accountants

Het is voor mbo-instellingen niet heel moeilijk om voor een BOL-opleiding minimaal 850 uur onderwijstijd te programmeren, aldus één van de accountants die betrokken was in ons onderzoek. «Wat het lastig maakt zijn de vele uitzonderingen: tijd die niet mag worden aangemerkt als onderwijstijd, zoals schoolreisjes, vakanties, vervanging van zieke docenten door een onbevoegde vervanger etc.» Een andere accountant zei: «Programmering is «slechts» planning. Dat kunnen instellingen over het algemeen wel (roostering is onderdeel van het primaire proces). Lastig is de realisatie goed te managen, vooral met de competentiegerichte (en dus steeds meer op het individu toegespitste) leerwegen.»

De mbo-instellingen gaven overigens in onze peiling in ruime meerderheid aan dat zij de onderbouwing door de Inspectie van het Onderwijs van haar oordelen over onderwijstijd, altijd duidelijk vinden: 29 van de 39 instellingen die reageerden, vonden dat. Vier van hen zeiden dat ze de onderbouwing weliswaar duidelijk vinden, maar dat zij het wel inhoudelijk oneens zijn met het oordeel van de Inspectie, bij voorbeeld omdat een activiteit om puur formele redenen werd afgekeurd en niet vanwege de kwaliteit van de activiteit.

2.2 Maatregelen om te voorkomen dat onderwijstijd wordt afgekeurd

Marges inbouwen

Drie van de vier instellingen die in onze gevalsstudies betrokken waren, gaven aan bij het opstellen van opleidingsprogramma's te werken met een opslag van tussen de vijftig en honderd onderwijsuren op het minimum van 850 klokuren. In zijn *Servicedocument* adviseert de MBO Raad de instellingen om tekorten te voorkomen door minimaal 10% extra klokuren in te plannen (MBO Raad, 2012). Van één van de instellingen in de gevalsstudies hebben we gesproken met de instellingsaccountant. Deze gaf aan dat hij er in zijn controle op onderwijstijd van uitgaat dat opleidingen waarvoor tussen de 850 en 935 uur (is 10% extra) is geprogrammeerd, in het risicogebied zitten. Voor die opleidingen toetst de accountant in elk geval of er een sluitend monitorings- en vervangings-systeem is, omdat de kans voor deze opleidingen om onder de 850 uren uit te komen, groter is dan bij opleidingen die ruimer zijn geprogrammeerd.

Interne controles

Alle vier instellingen uit de gevalsstudies hebben aangegeven dat zij interne controles uitvoeren naar onderwijstijd. Eén bestuurder meldde ons dat zijn instelling bij interne controles naar onderwijstijd veel verder gaat dan men anders zou doen. Op de themaonderzoeken van de Inspectie over andere onderwerpen dan onderwijstijd bereidt men zich niet zo uitgebreid voor omdat de potentiële financiële consequenties daarvan veel minder groot zijn: «Daar gooien we niet onze hele organisatie voor om.» Van de instellingen die reageerden op onze stellingen (30 van de 39), zei een ruime meerderheid dat zij eveneens interne controles doen naar onderwijstijd.

Herinrichting van de verantwoording en introductie van rekenmodel

Eén van de instellingen die we in onze gevalsstudie hebben betrokken kreeg in 2008 te maken met terugvordering van de bekostiging voor een opleiding waarvoor minder dan 850 klokuren onderwijstijd was geprogrammeerd. Naar aanleiding van dit voorval volgde er binnen de betreffende instelling een herbezinning op de verantwoording over onderwijstijd. De verantwoording werd opnieuw ingericht, naar het model van een opleiding die wél positief uit de controle van de Inspectie was gekomen. Men liet er een interne en een externe audit op uitvoeren, die beide positief uitpaktten. Desondanks kwam de Inspectie in haar themaonderzoek in 2010 tot het oordeel dat bij twee opleidingen van deze instelling opnieuw te weinig onderwijstijd was geprogrammeerd. De instelling vond dit oordeel voor een deel zelf ook terecht: in het rooster waren ook activiteiten van de docent opgenomen die geen «onderwijstijd» behelsden. Zo stond in het rooster «begeleiding afstudeeropdracht», terwijl het in werkelijkheid om het nakijken van rapporten ging. Het College van Bestuur van de instelling heeft vervolgens een werkgroep ingesteld die als opdracht kreeg om de procedure van verantwoording over onderwijstijd en de implementatie daarvan te verbeteren. Ook moest de werkgroep een hulpmiddel ontwikkelen om onderwijstijd te programmeren. Op basis van het *Servicedocument* van de MBO Raad van maart 2011 en eigen ervaring heeft de werkgroep een rekenmodel ontwikkeld met regels over wat de Inspectie goedkeurt, afkeurt of wat twijfel oplevert over onderwijstijd. In het rekenmodel voeren de teamleiders gegevens in, waaronder het basisrooster, waarna het model het vermoedelijk oordeel van de Inspectie geeft: afkeuring, goedkeuring of «twijfel». Het College van Bestuur heeft daarnaast besloten dat er jaarlijks voor alle opleidingen een verscherpt intern onderzoek op onderwijstijd wordt uitgevoerd. De controle die begin 2011 door de afdeling interne controle is uitgevoerd, heeft de instelling volgens eigen opgave ruim € 30.000 gekost.

Volgens de Inspectie hebben bij deze mbo-instelling de verbetering van de interne werkprocessen en de interne audit in 2011 nog niet hun vruchten afgeworpen. Het heeft de Inspectie in haar themaonderzoek van 2011 veel tijd gekost om inzicht te krijgen in de onderwijstijd bij deze instelling. De verantwoording over onderwijstijd verliep er moeizaam, aldus de Inspectie.

Onderwijstijd in maandelijkse managementinformatie

Een tweede, tevens laatste voorbeeld dat we hier noemen van een reactie op feitelijke afkeuring van onderwijstijd, is afkomstig van de instelling waarover we hiervoor al vermeldde dat zij na afkeuring drie weken extra onderwijstijd inplande en zo alsnog boven de grens van 850 uur uitkwam. Het College van Bestuur van deze instelling besloot naar aanleiding hiervan in het schooljaar 2010/2011 te gaan werken met maandelijkse overzichten waarin per opleiding de gerealiseerde onderwijstijd wordt afgezet tegen de geplande onderwijstijd. Deze overzichten worden elke maand opgehaald uit het managementinformatiesysteem en aangeboden aan alle teamleiders van de opleidingen en aan het managementteam. In het kwartaaloverleg tussen het managementteam en het College van Bestuur staat onderwijstijd standaard op de agenda. De realisatie tot dan toe, afgezet tegen de geplande tijd, wordt in dit overleg besproken. De instelling hanteert als richtlijn dat voor opleidingen waarvoor 892 uur of minder gerealiseerd dreigt te worden, de realisatie van onderwijstijd intensiever wordt gevolgd. Verder is ingevoerd dat de afdeling interne controle van deze instelling onderzoek uitvoert. Aan het begin van het

schooljaar richt dat zich op geprogrammeerde onderwijstijd en gedurende het jaar gaat het over de gerealiseerde onderwijstijd.

Het bestuur van deze instelling vindt dat de instelling haar systeem nu goed op orde heeft om verantwoordingsvragen over onderwijstijd te beantwoorden. Het afleggen van verantwoording vindt men van belang en ervaart men niet als last. Men geeft aan dat de registratie nu zo goed is dat alle stukken snel op tafel liggen als iemand erom vraagt. Het lopend houden van dat proces beschouwt men echter ook als administratieve last. De verantwoordingsvragen die op de instelling afkomen vindt men onvoorspelbaar en dat maakt het moeilijk het systeem dat de verantwoordingsinformatie moet genereren, goed in te richten.

Instellingsaccountants over administratieve lasten van registratie van onderwijstijd

De registratie van onderwijstijd (zowel geprogrammeerde als gerealiseerde onderwijstijd) zorgt voor omvangrijke administratieve lasten voor de instellingen, aldus een ruime meerderheid van de accountants in de peiling die wij gehouden hebben. Van de 29 accountants die onze stelling beantwoordden, vonden 24 accountants dit. Drie accountants waren het er niet mee eens, en twee hadden geen mening. Uit een toelichting van een accountant die vond dat de registratie omvangrijke administratieve lasten voor de instellingen met zich meebrengt komt het volgende citaat: «Er is veelal sprake van een mismatch in registratie. Enerzijds is sprake van dossiervorming op leerlingniveau; anderzijds vindt planning van de onderwijstijd vaak plaats op klasniveau. Hierdoor is het voor de instelling lastig aan te tonen dat alle leerlingen voldoende onderwijstijd hebben geprogrammeerd, hetgeen de dossiervorming bewerkelijk maakt.»

De instellingsaccountants konden ook reageren op onze stelling dat de administratieve lasten van registratie van onderwijstijd «verwaarloosbaar» zijn. Slechts één van de 29 accountants die op deze stelling reageerden, vond dat dit het geval is met als reden, dat mbo-instellingen de informatie ook nodig hebben voor hun eigen bedrijfsvoering.

De overige 28 accountants vonden de administratieve lasten van registratie van onderwijstijd niet verwaarloosbaar. Het verzamelen van de informatie voor de registratie van onderwijstijd kost instellingen volgens hen veel tijd, en mbo-instellingen voeren zelf ook intensieve interne controles uit op onderwijstijd. En informatie over onderwijstijd komt dan wel vaak uit geautomatiseerde systemen, maar is niet altijd zonder meer bruikbaar richting controleur. Eén van de accountants die vond dat de administratieve lasten van registratie niet verwaarloosbaar zijn, zei daarover: «Instellingen hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in registratiesystemen en rapportagetools om de geprogrammeerde onderwijstijd aan te tonen. In de praktijk blijken de rapportages in een aantal gevallen onterechte signalen op te leveren. Bijvoorbeeld doordat lesgroepen gedurende het jaar worden opgedeeld en de lestijd vóór de opdeling niet bij beide (nieuwe) lesgroepen wordt meegenomen. Dit is één van de vele praktijkvoorbeelden, waardoor de instelling veel tijd moet investeren in het analyseren en onderbouwen van de uitzonderingsgevallen.»

2.3 Afstemming van onderwijsprogramma op toezicht

Managementopdrachten op school in plaats van thuis

De afkeuring van twee opleidingen in 2010 heeft volgens een instelling uit de gevalsstudies ook gevolgen gehad voor het onderwijs. In het vierde leerjaar voeren de studenten veel managementopdrachten uit. Vroeger werkten zij die thuis zelfstandig uit, maar dit telt volgens de instelling niet meer mee als onderwijstijd. Om die reden werken zij nu op school aan deze opdrachten, in aanwezigheid van een docent. De instelling vindt dit onderwijskundig gezien geen goede ontwikkeling, want het gaat om studenten van begin twintig die zelfstandig moeten kunnen werken. De Inspectie gaf in reactie op dit voorbeeld aan, dat deze studenten slechts één dag in de week op school waren voor onderwijs. Een behoorlijk aantal van hen werkte in loondienst in plaats van te werken aan managementtaken en dergelijke. Dit is de Inspectie gebleken uit een telefonische ronde bij studenten en bedrijven.

Geen excursies meer programmeren

Een van de andere instellingen waar we gevalsstudies hebben gedaan – de instelling die drie weken extra onderwijstijd inplande en waar de onderwijstijd daarom niet definitief werd afgekeurd – heeft vanwege haar ervaringen van vorig jaar, het jaar erna geen excursies meer op het programma gezet. Zij achtte het risico te groot dat deze tijd uiteindelijk zou worden afgekeurd. Men betreurt dit wel, omdat men vindt dat juist dergelijke «afwijkende» activiteiten ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs.

BIJLAGE 1 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Onze probleemstelling voor dit onderzoek is, samengevat: waaruit bestaan de administratieve lasten die voor mbo-instellingen verbonden zijn aan het feit dat zij zich moeten verantwoorden over en gecontroleerd worden op een voldoende aanbod van onderwijstijd?

Wij hebben langs de volgende wegen informatie verzameld:

- gesprekken met het Ministerie van OCW, de mbo-instellingen en hun brancheorganisatie: de MBO Raad, en twee accountantskantoren;
- documentanalyse;
- gevalsstudies bij vier mbo-instellingen. De uitkomsten hiervan zijn niet representatief. De belangrijkste criteria die we gehanteerd hebben om instellingen hiervoor te selecteren waren: omvang (in aantal studenten), type mbo-instelling (twee ROC's, een AOC en een vakinstelling) en prestaties op «onderwijstijd» (één instelling waarover de Inspectie van het Onderwijs in 2010 meteen positief oordeelde, twee instellingen die na herstelmaatregelen een positief oordeel kregen, en één instelling waarover de Inspectie ook in tweede instantie negatief oordeelde). Bij elke instelling hebben we gesproken met medewerkers van de studentenadministraties, onderwijsmanagers, medewerkers kwaliteitszorg / interne auditors en bestuurders. In enkele gevallen hebben wij contact gehad met docenten en met instellingsaccountants;
- een schriftelijke peiling onder de leden van de MBO Raad, om te horen of men de belangrijkste bevindingen uit de gevalsstudies herkende. Aan de peiling hebben 39 instellingen deelgenomen. Op enkele stellingen is door respondenten zowel «eens» als «oneens» geantwoord. Waar niet duidelijk was welk antwoord het juiste was, hebben wij beide antwoorden meegenomen. Dat hebben wij ook gedaan waar uit de toelichting duidelijk werd dat de respondent met opzet beide antwoorden gaf. Vandaar dat het totaal aantal reacties soms optelde tot 40 of 41;
- een schriftelijke peiling onder accountants van de grote vier accountantskantoren (Deloitte, Ernst & Young, KPMG en PwC) die zelf betrokken zijn bij controles op mbo-instellingen. Hun zijn stellingen voorgelegd over administratieve lasten rond onderwijstijd, en algemene stellingen over administratieve lasten in het mbo. In totaal hebben 29 van de 59 benaderde accountants gereageerd op onze enquête. Het gaat om de instellingsaccountants van 29 van de 41 ROC's, 4 van de 11 AOC's en 6 van de 12 vakinstellingen. De respons die we ontvingen uit de vier accountantskantoren was ongeveer gelijk. Op één stelling heeft een respondent zowel «eens» als «oneens» geantwoord; wij hebben beide antwoorden meegenomen. Het totaal aantal reacties was bij die stelling daardoor 30 in plaats van 29. In één ander geval had een respondent niet gereageerd op een stelling; voor dat geval telde het aantal reacties dus op tot 28 in plaats van 29.

BIJLAGE 2 BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Begrip of afkorting	Uitleg
Administratieve last	In de context van dit onderzoek: de kosten (in tijd en/of geld) voor mbo-instellingen om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.
AOC	Agrarisch Opleidingencentrum. Er waren in 2012 elf AOC's.
BOL	Beroepsondersteunende leerweg. Dit is een mbo-opleiding waarvoor studenten vier of vijf dagen per week naar school gaan. Een deel van de opleiding loopt de student stage (beroepspraktijkvorming). Een leerling in een BOL-opleiding moet minimaal 850 klokuren les en/of begeleiding aangeboden krijgen.
Beroepspraktijkvorming	Stage die studenten lopen bij een erkend leerbedrijf om in de praktijk opgeleid te worden.
BVE	Beroeps- en Volwasseneneducatie.
Competentiegericht onderwijs	Competentiegericht onderwijs is gericht op het bijbrengen van competenties die aansluiten bij de beroepspraktijk.
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MBO Raad	Brancheorganisatie van de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. De MBO Raad behartigt de gemeenschappelijke belangen van de instellingen. Bij de MBO Raad zijn alle onderwijsinstellingen in de mbo-sector aangesloten.
Onderwijstijd	In de Wet Educatie Beroepsonderwijs staan normen opgenomen over het minimaal aantal uren begeleid onderwijs (ook wel: in instellingstijd verzorgd onderwijs) die instellingen aan studenten moeten aanbieden.
ROC	Regionaal Opleidingscentrum. Er waren er in 2012: 41.
Themaonderzoek (van de Inspectie van het Onderwijs)	De Inspectie van het Onderwijs rapporteert over onderwerpen die schooloverstijgend zijn via themarapporten. Themarapporten kunnen gebaseerd zijn op onderwerpen uit het reguliere toezicht op groepen van scholen of instellingen, maar ook op specifiek onderzoek naar belangrijke onderwerpen in het onderwijsstelsel of in het internationale onderwijstoezicht. De Inspectie heeft de afgelopen jaren themaonderzoeken naar onderwijstijd verricht.
Vakinstelling	Een vakinstelling geeft opleidingen in één specialistische sector, zoals bijvoorbeeld een Grafisch Lyceum, het Hout- en Meubileringscollege. Er waren in 2012 twaalf vakinstellingen.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2012). *Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

B&A (2010). *Schoolleiders ontketend*. Den Haag: B&A.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel; Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990–2010)*. Den Haag: SCP.

Ecorys (2011). *Regeldruk voor ocw-instellingen 2004–2010*. Rotterdam: Ecorys.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *Onderwijstijd bve 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *Onderzoek onderwijstijd BVE 2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Onderzoek onderwijstijd bve 2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

MBO Raad (2011). *Servicedocument 850 Onderwijstijd*. Woerden: MBO Raad.

MBO Raad (2012). *Servicedocument Onderwijstijd*. Woerden: MBO Raad.

OCW (2006). *Onderwijstijd; naleving 850 urennorm*. Brief aan de bevoegde gezagen van de instellingen van de minister van OCW, d.d. 7 september 2006. Kenmerk BVE/Stelsel/2006/3439. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/Directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

OCW (2007). *Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs, 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 onderwijsprogramma (850 urennorm)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 048, nr. 3. Den Haag: Sdu.

OCW (2008). *Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs, 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 onderwijsprogramma (850 urennorm)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 048, nr. 14. Den Haag: Sdu.

OCW (2011a). *Rapport over het jaarverslag 2010 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (25 maart 2011)*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2011b). *Nota van 7 april 2011 van de Auditdienst van het Ministerie van OCW aan directeur BVE en DUO, directeur Producten en Diensten. Onderwerp: uitkomsten financial audit 2010 artikel 4 en 5*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2012). *Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs. Brief van de minister van 6 juli 2012 aan de voorzitter van de Tweede Kamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2013, 33 187, nr. 7. Den Haag: Sdu.