

**ONDERWIJSTIJD IN HET VOORTGEZET
ONDERWIJS**

ONDERZOEK NAAR DE NALEVING VAN DE
MINIMALE ONDERWIJSTIJD IN HET
VOORTGEZET ONDERWIJS

Inspectie van het Onderwijs
Utrecht, september 2006

2006 - 30

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 5

- 1 INLEIDING 7
- 2 ONDERZOEKSVRAAG EN WERKWIJZE 9
- 3 RESULTAAT VAN HET ONDERZOEK 15
- 4 CONCLUSIES 21

SAMENVATTING

In de laatste weken van het schooljaar 2005-2006 heeft de Inspectie van het Onderwijs op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap via onaangekondigde schoolbezoeken de naleving van de wettelijke bepalingen voor de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs onderzocht. In het kader van het onderzoek zijn 75 scholen¹ bezocht.

Uitgaande van de programmering van de onderwijstijd in een weekrooster van 32 lesuren van 50 minuten of een equivalent daarvan gedurende een periode van 40 weken per jaar, voldoet ongeveer 40 procent van de scholen bij de programmering aan de wettelijke eisen die aan de onderbouw tot 1 augustus 2006 werden gesteld. Scholen hebben te maken met een voorzienbare 'structurele' lesuitval. Ongeveer 70 procent van de scholen blijft hierbij binnen het door de inspectie in het kader van de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs gestelde maximum van 15 dagen. Rekening houdend met deze structurele lesuitval en de (incidentele) lesuitval aan het einde van het schooljaar voldoet op twee uitzonderingen na geen van de onderzochte scholen wat betreft de realisatie van de onderwijstijd in formele zin aan de gestelde wettelijke eisen. Hierbij is rekening gehouden met de voor enkele scholen geldende afwijkende eisen op grond van de 'beleidsregel onderbouw'.

De informatievoorziening in de schoolgidsen over de laatste effectieve schooldag laat een gevarieerd beeld zien: bij ruim 40 procent van de scholen bevat de schoolgids hierover geen gegevens. Hetzelfde gevarieerde beeld levert de beschrijving van de activiteiten op die tussen het feitelijk einde van het schooljaar en de officiële start van de zomervakantie worden gehouden. In ruim een derde van de gevallen is hierover geen informatie in de schoolgids te vinden. Daartegenover staat dat leerlingen en leraren in vrijwel alle gevallen op een later tijdstip en op een andere wijze over deze activiteiten worden geïnformeerd.

Wat betreft de periode tussen de laatste lesdag en de officiële start van de zomervakantie biedt 60 procent van de scholen gedurende 6 tot en met 10 werkdagen (dus twee weken) geen regulier onderwijs in de vorm van lessen meer aan. Tien procent van de scholen weet de onderwijsvrije dagen te beperken tot maximaal vijf werkdagen.

Hetzelfde aandeel scholen biedt voorafgaand aan de officiële start van de schoolvakantie gedurende een periode van meer dan drie weken geen regulier onderwijs meer aan. Bij ongeveer 20 procent van de scholen bedraagt de periode 11 tot en met 15 dagen. Vrijwel alle scholen bieden gedurende deze periodes activiteiten aan die als aan onderwijs toe te rekenen activiteiten kunnen worden aangemerkt.

¹ In het kader van dit onderzoek zijn vestigingen van scholen bezocht. In dit rapport worden zij met het begrip 'school' aangeduid.

De minister van OCW heeft de scholen voor voortgezet onderwijs reeds eerder (augustus 2005 en april 2006) geïnformeerd over de nieuwe wetgeving voor de onderbouw in deze sector en de daarmee samenhangende verscherping van het toezicht. In de komende tijd zal de inspectie hier verder vorm aan geven, onder andere door een beoordeling van de wijze waarop scholen zich in de schoolgids verantwoorden over de inzet van de onderwijstijd en door nader thematisch onderzoek. De inspectie zal zich daarbij mede laten leiden door de beleidsreactie van de minister op de bevindingen van de inspectie tijdens het onderzoek in juni 2006.

1 INLEIDING

In vervolg op de telefonische steekproef onder 36 scholen voor voortgezet onderwijs in 2005 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de inspectie gevraagd in 2006 een onderzoek uit te voeren naar de naleving door scholen van de wettelijke eisen ten aanzien van de minimale onderwijstijd. Dit rapport doet verslag van het onderzoek en van de resultaten daarvan.

In hoofdstuk 2 worden de vraagstelling en de onderzoeksopzet toegelicht. Het onderzoek is op verzoek van de minister gehouden tegen de achtergrond van het van kracht worden van de vernieuwde wetgeving voor de onderbouw in het voortgezet onderwijs met ingang van 1 augustus 2006.

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van onaangekondigd schoolbezoek, steeds in de voorlaatste week voor de start van de voor de desbetreffende school geldende periode van de zomervakantie 2006, overeenkomstig de daarop betrekking hebbende ministeriële regeling. Bij het onderzoek waren 75 scholen betrokken.

In hoofdstuk 3 worden de bevindingen uit het onderzoek gepresenteerd. Ten slotte worden in hoofdstuk 4 enkele conclusies getrokken.

2 ONDERZOEKSVRAAG EN WERKWIJZE

2.1 Steekproef in 2005

Kort voor de zomervakantie in 2005 heeft de inspectie op verzoek van de minister een beperkte steekproef onder 36 scholen voor voortgezet onderwijs uitgevoerd om een beeld te krijgen van de naleving door de scholen van de onderwijstijd in de laatste weken van het schooljaar. In de weeknummers 19 en 20 van het kalenderjaar 2005 zijn van in de regel per inspectiekantoor vijf willekeurig gekozen scholen de schoolgids en het lesrooster bekeken om te bezien hoeveel onderwijstijd is geprogrammeerd, waarna in een telefonisch contact met die scholen is geverifieerd of in de laatste schoolweken daadwerkelijk de geprogrammeerde onderwijstijd werd aangeboden. In het bijzonder is daarbij nagegaan of de schoolgids informatie bevat over activiteiten in de laatste schoolweken, anders dan het verzorgen van begeleid onderwijs. Uit die steekproef bleek onder andere dat in 75 procent van de gevallen de schoolgids geen informatie bevatte over de laatste lesdag van het schooljaar 2004-2005. In vrijwel alle schoolgidsen, namelijk 92 procent, was de eerste vakantiedag overeenkomstig de ministeriële regeling vermeld. Bij iets meer dan de helft van de scholen in de steekproef (namelijk 53 procent) bevatten de schoolgidsen geen informatie over de aard van de activiteiten na de feitelijk laatste lesdag.

Voorts werd uit de steekproef duidelijk dat bij 58 procent van de scholen de periode tussen het feitelijke einde van het lesprogramma en de officiële start van de zomervakantie maximaal twee weken (10 werkdagen) bedroeg. Voor 4 procent van de scholen was de periode tussen de 16 en 20 werkdagen.

Het resultaat van de steekproef is volgens afspraak in de vorm van een algemene rapportage voorgelegd aan de minister van OCW. Het resultaat zou worden beschouwd als een nulmeting bij de stand van zaken rond de feitelijke handhaving van de wettelijke kaders en zou als *input* dienen voor bestuurlijk overleg van het ministerie van OCW met in ieder geval de besturenorganisaties en Schoolmanagers_VO.

2.2 Onderzoeksvraag 2006

Tegen de achtergrond van het resultaat van de steekproef in 2005 heeft de minister de inspectie gevraagd in 2006 opnieuw een, wat opzet betreft overeenkomstig maar nu wat uitgebreider, onderzoek naar de naleving van de wettelijke eisen voor de minimale onderwijstijd uit te voeren.

2.3 Veranderende wetgeving

In haar brief van 20 april 2006 aan alle scholen voor voortgezet onderwijs heeft de minister de instellingen geïnformeerd over de op handen zijnde wijziging van de bepalingen in de Wet op het voortgezet onderwijs ten aanzien van de onderbouw in het voortgezet onderwijs (voorheen: basisvorming), uiteraard op dat moment

onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van het desbetreffende wetsvoorstel. De belangrijkste wijzigingen betreffen de omvang van de minimale onderwijstijd, het terugbrengen van het aantal kerndoelen en het verruimen van het begrip *onderwijstijd*. In die brief heeft de minister aangekondigd dat de inspectie er vanaf het van kracht worden van de nieuwe norm voor onderwijstijd (namelijk 1040 uren in de eerste twee leerjaren) strenger en systematischer op zal toezien dat leerlingen voldoende uren onderwijs krijgen. Tevens werden de scholen in die brief geïnformeerd over een nieuwe steekproef bij scholen voor voortgezet onderwijs door de inspectie aan het einde van het schooljaar 2005-2006 om na te gaan hoe de gerealiseerde onderwijstijd zich verhoudt tot de nieuwe (vanaf 1 augustus 2006 geldende) bepalingen.

Ondertussen is het wetsvoorstel aanvaard (Wet van 29 mei 2006, Staatsblad 2006, nr. 281), waardoor de nieuwe bepalingen met ingang van het schooljaar 2006-2007 daadwerkelijk van kracht zijn geworden.

In overeenstemming met de ter zake met de minister gemaakte afspraken heeft de inspectie bij de nieuwe steekproef gebruik gemaakt van de onderzoeksvorm van onaangekondigd schoolbezoek en de steekproef uitgevoerd onder 75 scholen. Het onderzoek is daarmee bijzonder van karakter: voor het eerst sinds lange tijd hebben de onderzoeken in deze omvang zonder specifieke aankondiging, anders dan het algemene signaal van de minister over een nieuwe steekproef, plaatsgevonden. Daarnaast zijn ze, evenals tijdens het vorige schooljaar, in korte tijd uitgevoerd in een periode dat scholen bezig zijn het reguliere onderwijsprogramma af te sluiten.

Wettelijke basis onderwijstijd tot 1 augustus 2006

Voor de steekproef heeft de inspectie uiteraard de tot 1 augustus 2006 geldende wettelijke bepalingen voor de onderwijstijd als uitgangspunt genomen. In de Wet op het voortgezet onderwijs is dienaangaande het volgende geregeld:

- in de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs worden per leerjaar ten minste 1280 uren van 50 minuten onderwijs verzorgd, hetgeen overeenkomt met (afgerond) 1067 klokuren: artikel 11c, eerste lid;
- het merendeel van deze lestijd, namelijk ten minste 1000 uren van 50 minuten, moet worden besteed aan een aantal in de wet genoemde vakken in de basisvorming: artikel 11c, tweede lid;
- voor de bovenbouw van havo en vwo (voor havo: vierde en vijfde leerjaar, voor vwo vierde, vijfde en zesde leerjaar) moet het bevoegd gezag van een school een onderwijsprogramma inrichten dat voor elke leerling ten minste 1000 uren onderwijs per leerjaar omvat: artikel 12, vijfde lid;
- voor de examenjaren van havo en vwo geldt een norm van 700 klokuren voor het aanbieden van een onderwijsprogramma;
- voor het praktijkonderwijs geldt dat leerlingen per schooljaar ten minste 1000 klokuren onderwijs ontvangen: artikel 10f, lid 3a.

Voor het vierde (examen)jaar van het vmbo bestaan geen wettelijke eisen ten aanzien van de minimale onderwijstijd.

2.4 Inrichting en uitvoering van het onderzoek

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn door elk van de zeven inspectiekantoren willekeurig in totaal 75 scholen voor voortgezet onderwijs geselecteerd. Hierbij is wel gestreefd naar een evenwichtige verdeling over de diverse onderwijstypen (vwo, havo, vmbo en praktijkonderwijs). Vervolgens is op het desbetreffende inspectiekantoor de beschikbare informatie van en over de school aangaande de onderwijstijd geanalyseerd. In het bijzonder is nagegaan of de schoolgids informatie bevat over de geprogrammeerde onderwijstijd, over het officiële begin van de zomervakantie, over de feitelijk laatste lesdag en over activiteiten die door scholen worden aangeboden in de periode tussen de laatste lesdag en het officiële begin van de voor die school geldende zomervakantie. Bij de voorbereiding is ook informatie betrokken uit eerdere inspectierapporten over jaarlijks onderzoek dan wel periodiek kwaliteitsonderzoek. Tevens is gebruik gemaakt van andere documenten die in het bij de inspectie berustende dossier over de school zijn opgenomen, zoals in de afgelopen jaren ontvangen klachten over lesuitval.

Het onaangekondigde schoolbezoek is afgelegd in de voorlaatste week voor de start van de voor de desbetreffende school geldende periode voor de zomervakantie, overeenkomstig de hiervoor bestaande ministeriële regeling. Dit tijdstip is, evenals bij de steekproef in 2005, mede gekozen om daadwerkelijk te kunnen constateren of en zo ja in welke mate al voor het officiële einde van het schooljaar 2005-2006 geen onderwijsprogramma meer wordt aangeboden.

Tijdens het schoolbezoek zijn gesprekken gevoerd met de directie en, afhankelijk van de omstandigheden, met enkele leraren en leerlingen teneinde na te gaan of de door de school in de schoolgids of anderszins verstrekte informatie over de onderwijstijd correct is. Om zeker te stellen dat elke school door de bij het onderzoek betrokken inspecteurs op dezelfde wijze zouden worden benaderd, is een protocol opgesteld met een aantal vragen over de informatie over en de feitelijke realisatie van de onderwijstijd.

Aan het einde van het bezoek zijn de bevindingen van de inspecteur besproken met de schoolleiding of een plaatsvervanger daarvan. Voorts is het bevoegd gezag van de school onmiddellijk na het bezoek met een verslagbrief schriftelijk geïnformeerd over de bevindingen van de inspecteur. Het bevoegd gezag is daarbij in de gelegenheid gesteld binnen vijf werkdagen na de dagtekening van de verslagbrief de betrokken inspecteur op de hoogte te stellen of men akkoord gaat met de inhoud van de brief, dan wel feitelijke onjuistheden te melden. In de verslagbrief heeft de inspectie het bevoegd gezag erop gewezen dat de bevindingen en conclusies betreffende de school aan de minister van OCW zullen worden gemeld.

2.5 Reacties van scholen

De onderzochte scholen hebben schriftelijk of telefonisch gereageerd op de bevindingen van de inspectie in de verslagbrief. In enkele gevallen heeft de reactie geleid tot een aanpassing van de aanvankelijke conclusies en is in aansluiting hierop een aangepaste verslagbrief aan het bevoegd gezag aangeboden. In andere gevallen is kennisgenomen van de opmerkingen van de school, zonder dat dit heeft geleid tot een aanpassing van de geformuleerde conclusies. Hierover zijn de scholen geïnformeerd.

Behalve de meer specifieke reactie op de bevindingen van de inspectie hebben ook enkele schoolbesturen in meer algemene zin gereageerd. Daarbij ging het onder andere om bezwaren tegen de korte reactietermijn van vijf werkdagen. Voorts gaven zij te kennen eerst een principiële discussie te willen voeren over de definitie van onderwijstijd en in het kader daarvan over de toerekening van bijvoorbeeld proefwerkweken aan onderwijstijd.

Andere scholen twijfelden aan de haalbaarheid van de 1040-urennorm met een verwijzing naar de huidige CAO-bepalingen. Scholen bespeurden ook een discrepantie tussen het geven van meer ruimte voor onderwijsontwikkeling aan de ene kant en een verscherping van de regels voor onderwijstijd aan de andere kant. Soms werd erop gewezen dat de beoordeling tijdens het onaangekondigde schoolbezoek uitsluitend kwantitatief van aard is geweest, terwijl het meewegen van kwalitatieve aspecten tot een positiever beeld zou hebben geleid. Ten slotte werd in een enkel geval ook protest aangetekend tegen het onaangekondigde bezoek als zodanig, omdat het als doel had datgene te inventariseren wat al lang bij de inspectie en het ministerie van OCW bekend was, namelijk dat geen enkele school in Nederland de onderwijstijd van 1067 klokuren in de onderbouw of 1000 klokuren in de bovenbouw realiseert.

De schoolleiders hebben vrijwel zonder uitzondering op constructieve wijze medewerking verleend aan het onaangekondigde schoolbezoek. Voor veel schoolleiders kwam het bezoek uiteindelijk niet geheel onverwacht: men had begrepen dat er iets stond te gebeuren of men verwees concreet naar de brief van de minister van 20 april 2006.

Schoolleiders gaven aan het ook belangrijk te vinden dat aandacht wordt besteed aan dit onderwerp, maar stellen tegelijkertijd dat door de wet- en regelgeving het onmogelijke van scholen wordt gevraagd. In dit verband werd de behoefte uitgesproken aan het voortzetten van de discussie over de invulling van het begrip onderwijstijd en werd gewezen op externe (belemmerende) factoren voor de naleving, zoals CAO-bepalingen. Scholen gaven ook aan meer tijd en faciliteiten nodig te hebben voor de herziening van onderbouw en bovenbouw. Scholen gaven diverse keren echter ook aan dat het inspectieonderzoek heeft geleid tot een aanscherping van het beleid binnen de school om voldoende onderwijstijd te realiseren.

Het onaangekondigd schoolbezoek vergde in veel gevallen veel tijd van de school. Vooral het verzamelen van de goede gegevens leidde tot een extra belasting voor medewerkers van de school in deze periode van afsluiting van het schooljaar.

De inspectie heeft vastgesteld dat op de meeste scholen tijdens het schoolbezoek alle leerlingen en (soms ook) een deel van de leraren afwezig waren.

3 RESULTAAT VAN HET ONDERZOEK

3.1 Bevindingen

In het overzicht van bevindingen zal aandacht worden besteed aan de volgende onderdelen:

- geprogrammeerde onderwijstijd
- structurele lesuitval
- lesuitval direct voorafgaand aan de schoolvakanties
- gerealiseerde onderwijstijd.

3.1.1 Geprogrammeerde onderwijstijd

Uitgangspunt voor het oordeel of een school voldoende onderwijstijd heeft geprogrammeerd zijn de weekroosters van een school. Voor de onderbouw geldt hierbij als ondergrens 32 lessen van 50 minuten gedurende 40 schoolweken, of een equivalent daarvan. Dit moet ertoe leiden dat leerlingen gedurende het schooljaar ten minste 1067 klokuren onderwijs wordt aangeboden. Voor de bovenbouw geldt als minimum 1000 klokuren en voor het examenjaar 700 klokuren.

Circa 130 scholen voor voortgezet onderwijs hebben van de minister van OCW toestemming gekregen voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wetgeving voor de onderbouw in het schooljaar 2005-2006 ervaring op te doen met een programmering van het onderwijs uitgaande van een bandbreedte van 1000 tot 1134 uren. Voor zover scholen met een dergelijke toestemming ook tot de groep scholen behoren waarop de steekproef betrekking heeft, geldt voor hen uiteraard niet de minimumnorm van 1067 klokuren. Daarmee is in dit rapport rekening gehouden.

Uit de steekproef van de inspectie is gebleken dat ongeveer 40 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs wat betreft de programmering van het onderwijs op basis van een weekrooster aan de wettelijke vereisten voor de onderbouw voldoet, indien de structurele lesuitval buiten beschouwing wordt gelaten. Ongeveer 70 procent van de scholen voldoet wat betreft de programmering van de onderwijstijd in de bovenbouw aan de wettelijke eisen. Ongeveer een kwart van de scholen voldoen zowel in de onderbouw als de bovenbouw aan de eisen. Hierbij moet worden aangetekend dat in het kader van de steekproef in de bovenbouw in een aantal gevallen geen goede indicatie van de geprogrammeerde onderwijstijd kon worden verkregen als gevolg van de profielstructuur.

Op basis van het verzamelde materiaal heeft de inspectie ook berekend in welke mate scholen voldoende onderwijstijd zouden hebben geprogrammeerd, indien de minimumnorm in de onderbouw 1040 uren zou zijn geweest. Dan blijkt dat ongeveer de helft van de scholen zouden voldoen aan die eis.

3.1.2 Structurele lesuitval

De inspectie beschouwt als structurele lesuitval alle lesuitval die de school aan het begin van het schooljaar heeft voorzien. Hierbij kan worden gedacht aan vergaderingen, proefwerkweken, toetsweken e.d. In het waarderingskader voor het kwaliteitstoezicht binnen het voortgezet onderwijs hanteert de inspectie een norm van 15 dagen (overeenkomend met 75-80 lessen) voor structurele lesuitval die als aanvaardbaar wordt beschouwd en nog niet leidt tot een onvoldoende beoordeling, op voorwaarde dat overigens de programmering van de onderwijstijd voldoende is. Uit de steekproef blijkt dat ongeveer 70 procent van alle onderzochte scholen niet meer dan 15 dagen structurele lesuitval heeft voorzien. Slechts bij 30 procent van de scholen is er zowel sprake van het niet overschrijden van de norm van 15 dagen als van een in voldoende mate geprogrammeerde onderwijstijd op basis van een weekrooster, zoals hiervoor bedoeld. Veruit het merendeel van de scholen (ruim 90 procent) legt de structurele lesuitval aan het begin van het schooljaar vast in schoolgids of anderszins, waardoor leerlingen, ouders en leraren vooraf over de voorziene uitval zijn geïnformeerd.

3.1.3 Lesuitval direct voorafgaand aan de schoolvakanties

Voor het voortgezet onderwijs geldt, evenals in het primair onderwijs, een landelijke regeling waarin per regio is bepaald welke periodes in het jaar als vakantieperiode kunnen worden aangemerkt. In het schooljaar 2005-2006 waren voor de regio's noord, midden en zuid de volgende data als officiële start van de zomervakantie in het voortgezet onderwijs van toepassing:

- regio noord: 15 juli 2006
- regio midden: 8 juli 2006
- regio zuid: 1 juli 2006.

Tijdens de steekproef direct voorafgaande aan de zomervakanties 2006 heeft de inspectie onderzocht welke datum feitelijk als laatste lesdag moet worden beschouwd. Evenals bij de in 2005 gehouden steekproef bleek dat gedurende kortere of langere tijd geen onderwijs meer werd aangeboden voor het officiële begin van de schoolvakanties. Vrijwel alle scholen bieden in die periode echter wel activiteiten aan die zodanig zijn gerelateerd aan het reguliere onderwijsprogramma dat ze als 'onderwijsactiviteit' kunnen worden beschouwd. Hierbij moet worden gedacht aan het ophalen van rapporten, het terugbrengen van boeken, proefwerkweken, toetsweken, sportdag, excursies en jaarafsluiting. Deze activiteiten tellen mee in de berekening van de gerealiseerde onderwijstijd. Volgens het waarderingskader telt een proefwerkweek in beginsel mee voor 50 procent van een lesweek. Indien er echter meer dan twee (uitgebreide) proefwerkweken op één dag worden afgenomen in een proefwerkweek, telt die dag als een gehele lesdag.

Tabel 1 geeft de percentages van scholen en de daarbij horende tijdsintervallen gedurende welke geen regulier onderwijsprogramma wordt aangeboden c.q. waarin geen 'les meer wordt gegeven'.

Tabel 1: aantal dagen tussen laatste lesdag en start zomervakantie waarin geen les meer wordt gegeven

| <i>lengte van de periode</i> | <i>% scholen</i> |
|------------------------------|------------------|
| 0 tot en met 5 dagen | 9,9 |
| 6 tot en met 10 dagen | 60,5 |
| 11 tot en met 15 dagen | 19,8 |
| meer dan 15 dagen | 9,8 |

Tabel 2 geeft in percentages en intervallen weer hoeveel dagen er geen enkele activiteit meer was voor leerlingen.

Gemiddeld werd op de 75 onderzochte scholen gedurende 7,7 dagen voorafgaand aan de zomervakantie geen enkele activiteit meer aangeboden aan de leerlingen. Deze dagen waren dus volledig ter beschikking aan directie en team om het lopende schooljaar af te ronden en het nieuwe schooljaar voor te bereiden. De school met de laagste lesuitval bood gedurende 1 dag geen activiteiten aan, de school met de hoogste lesuitval gedurende 15 dagen.

Tabel 2: aantal dagen tussen laatste lesdag en start zomervakantie waarin geen enkele activiteit voor leerlingen meer wordt aangeboden

| <i>Lengte van de periode</i> | <i>% scholen</i> |
|------------------------------|------------------|
| 0 tot en met 5 dagen | 18,7 |
| 6 tot en met 10 dagen | 69,3 |
| 11 tot en met 15 dagen | 12 |
| meer dan 15 dagen | -- |

De inspectie heeft ook onderzocht of de schoolgidsen van de tot de steekproef behorende scholen informatie bevatten over de onderwijstijd gedurende de laatste weken van het schooljaar. Het resultaat hiervan wordt weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: gegevens over onderwijstijd laatste weken schooljaar in schoolgids

| | ja | nee | ged. |
|---|------|------|------|
| Vermelding laatste lesdag in schoolgids? | | | |
| • steekproef 2006 | 40,0 | 41,3 | 18,7 |
| Vermelding start schoolvakantie in schoolgids? | | | |
| • steekproef 2006 | 92,0 | 8,0 | 0,0 |
| Leerlingen vooraf op de hoogte van activiteiten? | | | |
| • steekproef 2006 | 98,6 | 1,4 | 0,0 |

Het ontbreken van een regulier onderwijsprogramma en het beperkte aanbod van andere activiteiten heeft uiteraard ook gevolgen voor de aanwezigheid van leerlingen en leraren. Bij het onaangekondigde schoolbezoek bleek dat in 21,6 procent van de gevallen alle leerlingen op het moment van het schoolbezoek aanwezig waren. In 48,6 procent van de gevallen waren alle leraren aanwezig.

3.1.4 Gerealiseerde onderwijstijd

Een school voor voortgezet onderwijs voldoet in formele zin aan de wettelijke vereisten aangaande de onderwijstijd, als op deze school de leerlingen in de onderbouw minimaal 1067 klokuren onderwijs krijgen aangeboden, de leerlingen in de bovenbouw minimaal 1000 klokuren en de leerlingen in de examenklassen minimaal 700 klokuren, in alle gevallen rekening houdend met structurele en incidentele lesuitval. Voor enkele scholen gold in het schooljaar 2005-2006 een afwijkende onderwijstijd in het kader van de experimenten in de onderbouw, vooruitlopend op de nieuwe wetgeving (zie paragraaf 3.1.1). Daarmee is bij het oordeel over de mate van realisatie van de onderwijstijd rekening gehouden. De inspectie heeft geconstateerd dat op de 75 onderzochte scholen twee daarvan aan deze vereisten voldoen en de overige scholen niet.

De inspectie komt tot deze constatering op grond van de volgende gegevens. Ongeveer 60 procent van de onderzochte scholen heeft in de onderbouw en/of de bovenbouw minder onderwijstijd geprogrammeerd dan de wettelijke vereisten. Bij de overige 40 procent van de scholen komt het aantal gerealiseerde uren onderwijs door de structurele lesuitval, eventueel aangevuld met geconstateerde incidentele (niet voorziene) lesuitval aan het einde van het schooljaar, in formele zin eveneens onder de wettelijke vereisten. Zoals gezegd: met uitzondering van twee van de onderzochte 75 scholen; daar blijft de feitelijk gerealiseerde onderwijstijd in onderbouw én bovenbouw boven de wettelijk vereiste aantallen klokuren. Daarbij moet worden aangetekend dat bij de ene school het schooljaar als gevolg van de vakantiespreiding feitelijk 41 weken telde en de andere school gebruik maakte van de regeling om in afwachting van de gewijzigde wetgeving af te wijken van voor de basisvorming geldende bepalingen.

3.2 Vergelijking met steekproef in 2005

Op een aantal onderdelen is tijdens de telefonische steekproef in 2005 vergelijkbaar materiaal bijeengebracht met wat tijdens de recente uitgebreidere steekproef is verzameld. Het gaat hierbij om:

- vermelding in de schoolgids van de feitelijk laatste lesdag
- vermelding in de schoolgids van de officiële start van de zomervakantie
- vermelding in de schoolgids van activiteiten tussen laatste lesdag en start zomervakantie
- omvang periode tussen laatste lesdag en officiële start van de zomervakantie.

Een vergelijking van het resultaat van beide steekproeven laat het volgende beeld zien. Het onderzoek heeft geen informatie opgeleverd waaruit de verschillen tussen de bevindingen in 2005 respectievelijk 2006 kunnen worden verklaard.

Tabel 4: vergelijking gegevens steekproeven in 2005 en 2006 (in %)

| | ja | nee | ged. |
|---|------|------|------|
| Vermelding laatste lesdag in schoolgids? | | | |
| • steekproef 2005 | 19,4 | 75,0 | 5,6 |
| • steekproef 2006 | 40,0 | 41,3 | 18,7 |

| | | | |
|---|------|-----|-----|
| Vermelding start schoolvakantie in schoolgids? | | | |
| • steekproef 2005 | 92,0 | 8,0 | 0,0 |
| • steekproef 2006 | 92,0 | 8,0 | 0,0 |

Tabel 5: periode tussen laatste lesdag en start zomervakantie (in %)

| | 0-5 dg. | 6-10 dg. | 11-15 dg. | > 16 dg. |
|-----------------|---------|----------|-----------|----------|
| steekproef 2005 | 11,1 | 47,2 | 30,6 | 11,1 |
| steekproef 2006 | 9,9 | 60,5 | 19,8 | 9,8 |

In deze tabel is geen rekening gehouden met eventueel aanbod van activiteiten die kunnen worden gerekend tot onderwijsactiviteiten.

4 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek naar de onderwijstijd allereerst gerelateerd aan de bevindingen in het meest recente Onderwijsverslag. Vervolgens worden de resultaten geplaatst in het perspectief van de nieuwe wettelijke vereisten en het toezicht daarop.

Naleving wettelijke vereisten onderwijstijd

Van de willekeurig gekozen 75 scholen in dit onderzoek heeft ongeveer 40 procent voldoende onderwijstijd geprogrammeerd (op basis van een lesrooster met 32 lessen van 50 minuten per week of een equivalent daarvan gedurende een periode van 40 weken). In formele zin voldoen echter ook deze scholen in vrijwel alle gevallen niet aan de wettelijke eisen als gevolg van structurele en eventueel incidentele lesuitval.

Dit percentage ligt onder het landelijk gemiddelde in het schooljaar 2004-2005. In dat schooljaar voldeed 65 procent van de scholen aan die vereisten, zoals blijkt uit het Onderwijsverslag 2004-2005.

Het is niet duidelijk of dit verschil moet worden verklaard door de verschillen in de steekproef (een willekeurig gekozen, relatief klein aantal scholen versus een representatieve steekproef), de verschillen in wijze van onderzoek (onaangekondigd, incidenteel onderzoek versus periodiek kwaliteitsonderzoek) of door andere factoren.

De daadwerkelijk gerealiseerde onderwijstijd voldeed op nagenoeg geen enkele van de 75 onderzochte scholen aan de wettelijke vereisten. Deze conclusie komt overeen met eerdere conclusies van de inspectie, waaronder de constatering in het Onderwijsverslag 2004-2005: 'In formeel opzicht voldoet echter geen enkele school aan de in de wet gestelde eisen voor onderwijstijd, ...' (p. 342). Twee scholen voldeden wel aan de wettelijke eisen, waarbij moet worden aangetekend dat bij de ene school het schooljaar als gevolg van de vakantiespreiding feitelijk 41 weken telde en de andere school gebruik maakte van de regeling om in afwachting van de gewijzigde wetgeving af te wijken van voor de basisvorming geldende bepalingen.

Onderwijstijd vanaf 1 augustus 2006

Vanaf 1 augustus 2006 geldt voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs (de eerste twee leerjaren) een nieuwe wettelijke eis van 1040 (klok)uren. Bovendien heeft het begrip onderwijstijd een passender omschrijving gekregen, waarmee recht wordt gedaan aan de ontwikkelingen in de onderwijspraktijk. Voor de bovenbouw en voor de examenklassen blijven de wettelijke vereisten gelijk, namelijk 1000 respectievelijk 700 (klok)uren. Laatstbedoeld minimum geldt nu ook voor het vierde (examen)jaar in het vmbo.

Op grond van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat als scholen voor voortgezet onderwijs geen verandering in hun programmering van de onderwijstijd

aanbrengen, ongeveer twee derde van de scholen op voorhand onvoldoende onderwijstijd programmeert en nagenoeg alle scholen onvoldoende onderwijstijd zullen realiseren.

Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat voor de meeste scholen het (gaan) voldoen aan de wettelijke vereisten ten aanzien van de gerealiseerde onderwijstijd, een behoorlijk ingrijpende verandering van de programmering zal moeten betekenen. Ten opzichte van de huidige programmering zal het aantal uren onderwijs per week op de meeste scholen moeten worden verhoogd om de garantie te hebben dat aan het einde van het schooljaar voor de leerlingen voldoende onderwijstijd is gerealiseerd.

Een voorzichtige berekening ter illustratie: volgens de vanaf 1 augustus 2006 geldende regelgeving moet 1040 uur worden gerealiseerd in de onderbouw; dit moet dus om te beginnen worden geprogrammeerd. Hierbij moet worden opgeteld wat er aan structurele lesuitval is gepland en wat er aan incidentele lesuitval (op grond van de gegevens van de voorbije schooljaren) te verwachten is. Volgens de gegevens van de scholen uit het onderzoek zou dat (geschat) op gemiddeld ongeveer 1150 klokuren komen. Op de 75 onderzochte scholen was gemiddeld in de onderbouw 1050 uur geprogrammeerd, op basis van het weekrooster. Dat betekent dat gemiddeld gedurende de onderwijsperiode van 40 weken per jaar 100 klokuren (dus 120 lessen van 50 minuten, dus 3 lessen per week) meer nodig zijn om de nieuwe norm voor de onderwijstijd te halen.

Het onderzoek heeft aangetoond dat een behoorlijk aantal scholen aan het einde van het schooljaar op het oog winst kan behalen bij het realiseren van de onderwijstijd, bijvoorbeeld bij de afronding van het schooljaar. Op ongeveer de helft van de scholen zijn er gedurende acht of meer dagen geen activiteiten meer voor de leerlingen.

Toezicht op naleving

In haar brieven van 29 augustus 2005 en 20 april 2006 aan de scholen voor voortgezet onderwijs heeft de minister het onderwijsveld geïnformeerd over de nieuwe wetgeving betreffende de onderwijstijd. Zij heeft daarbij tevens aangekondigd dat de inspectie er strenger en systematischer op zal toezien dat de leerlingen voldoende uren onderwijs krijgen.

Dit onderzoek vormt mede een basis voor de inrichting van dat toezicht. De gehanteerde werkwijze bij de beoordeling van de onderwijstijd zal ook via het reguliere toezicht op scholen worden voortgezet. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop scholen zich in de schoolgids verantwoorden over de inzet van de onderwijstijd. Uit het onderzoek in juni 2006 is immers gebleken dat een aanzienlijke discrepantie bestaat tussen hetgeen in een schoolgids over de laatste lesdag wordt vermeld en wat in de loop van het schooljaar aan informatie wordt verstrekt over activiteiten tijdens de laatste (lesvrije) weken van het schooljaar. Zie hiervoor tabel 3 in het rapport.