

# Notitie Onderwijstijd

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Leeswijzer	3
<b>2</b>	<b>Onderzoeken</b>	<b>3</b>
2.1	Tweede Kamer	3
2.2	Onderwijstijd en lesuitval in het Voortgezet Onderwijs 2005/2006	4
2.3	Onderwijstijd in het VO	6
2.4	850 uur in de BVE	6
2.5	Meer onderwijstijd in het MBO	7
<b>3</b>	<b>Definitie onderwijstijd per onderwijsveld</b>	<b>8</b>
3.1	Voortgezet onderwijs	8
3.2	Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	8
<b>4</b>	<b>Breder perspectief</b>	<b>9</b>
4.1	Inleiding	9
4.2	Maatschappelijke ontwikkelingen	9
4.3	Economische ontwikkelingen	10
4.4	Technologische ontwikkelingen	10
4.5	Politieke ontwikkelingen	10
4.6	Onderwijskundige ontwikkelingen	11
4.7	Organisatorische ontwikkelingen	11
4.8	Juridische ontwikkeling	11
4.9	Samenvatting	12
<b>5</b>	<b>Uitvoeringspraktijk minimale onderwijstijd</b>	<b>12</b>
5.1	Maatregelen OCW in 2006-2007	12
5.2	Maatregelen scholen	12
5.3	Reactie van docenten op genomen maatregelen	13
5.4	Ingenomen standpunten AOb	13
<b>6.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>14</b>
	<b>Referenties</b>	<b>16</b>

## 1. Inleiding

Aanleiding voor deze notitie is de commotie ontstaan naar aanleiding van kritiek door ouders, studenten en scholierenbonden over lesuitval, het te vroeg beginnen van de vakanties, niet gerealiseerde onderwijstijden en het niet effectief gebruiken van de leertijd (kritiek op het natuurlijk leren). Die kritiek was aanleiding voor OCW om de Inspectie van Onderwijs onderzoek te laten doen naar de realisering van wettelijke voorschriften over onderwijstijden. Dit veroorzaakte in VO en BVE nieuwe commoties. Schoolleiders reageerden in paniek met maatregelen die de taakbelasting van onze collega's fors deden stijgen.

De AOb komt op voor de belangen van het personeel en staat voor goed onderwijs. Vanaf de invoering van autonomievergroting van scholenorganisaties en invoering van de lumpsum heeft de AOb in talloze brieven naar de Tweede Kamer gewezen op extensivering van het onderwijs. Tijd om een notitie te schrijven.

Scholen die niet voldoen aan de onderwijstijd kunnen sancties verwachten. Leraren ondervinden in hun taakbelasting de druk van het management: er moeten meer lessen gerealiseerd worden. De kwaliteit van het onderwijs kan in gedrang komen, omdat voor professionalisering geen tijd is. De werkdruk voor het zittende personeel groeit, docenten maken zich zorgen en vragen om het standpunt van de AOb.

Het doel van deze notitie is enerzijds ontstane misverstanden t.a.v. onderwijstijd in het Voortgezet Onderwijs en in het Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie op te helderen. Misverstanden zijn dat leraren het probleem van onderwijstijd moeten oplossen, dat de cao het probleem is, dat docenten graag lesuitval hebben, dat alleen klassikale lessen tellen en dat leerlingen op school moeten zitten omdat er thuis niemand is die ze opvangt. Anderzijds wil de AOb met deze nota komen tot een standpunt inzake onderwijstijd.

### 1.1 Leeswijzer

Deze notitie begint in hoofdstuk 2 met vier samengevatte rapporten over onderwijstijd in het VO en in de BVE. Daarna staat in hoofdstuk 3 het bredere begrip "onderwijstijd" beschreven. Het tot stand komen van het begrip "onderwijstijd" staat niet op zichzelf. In hoofdstuk 4 staan trends vanuit verschillende perspectieven beschreven. De uitvoeringspraktijk in hoofdstuk 5 gaat in op maatregelen die scholen treffen om aan de minimale onderwijstijd te voldoen, reacties van docenten op genomen maatregelen en eerder ingenomen standpunten van de AOb. De notitie sluit met hoofdstuk 6 die voorzien is van een aantal oplossingsrichtingen.

## 2. Onderzoeken

### 2.1 Tweede Kamer

In het Voortgezet Onderwijs en de BVE-sector heerste vorig jaar naar aanleiding van klachten van ouders, perspublicaties enz. grote bezorgdheid over het realiseren van het aantal lessen waarvoor leerlingen staan ingeroosterd, door lesuitval, vervroegd ingaan van de zomervakantie. Dit is onderzocht in de volgende rapporten.

1. Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs (Regioplan, september 2006)
2. 850 uur in de BVE (Inspectie, juni 2006).

Tijdens het Kamerdebat over de wetswijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs is de motie-Lambrechts en Hamer (Kamerstukken 2005 – 2006, 30 323 nr. 28) aanvaard.

In deze motie verzoeken Lambrechts en Hamer de regering om de Kamer een goed onderbouwde berekening aan te bieden waaruit blijkt dat het huidige niveau van bekostiging de scholen in het voortgezet onderwijs financieel in staat stelt:

- het wettelijk voorgeschreven aantal lesuren ook daadwerkelijk aan te bieden
- voldoende bekwame en bevoegde docenten aan te stellen
- tegelijkertijd de noodzakelijke ruimte vrij te maken voor de scholing en ontwikkeling van leerkrachten
- contacten met ouders over het leerproces en de vorderingen van hun kind te onderhouden.

De minister antwoordt dat de bekostiging toereikend is om de wettelijk voorgeschreven onderwijstijd te realiseren met voldoende bevoegde en bekwame docenten, en daarbij voldoende tijd beschikbaar te houden voor andere belangrijke taken (zoals deskundigheidsbevordering en oudercontacten), dat scholen hiervoor wel zelf keuzes moeten maken, en dat deze keuzes onder de huidige wet- en regelgeving en cao daadwerkelijk kunnen worden waargemaakt.

Natuurlijk kunnen hier vanuit de AOb kantekeningen gemaakt worden.

Schoolorganisaties hebben heel wat meer verantwoordelijkheden en taken toegeschoven gekregen (personeelsbeleid, kwaliteitsbeleid, arbozorg, ict, zorgtaken, relaties met de omgeving, enz., enz.). Dat moet allemaal uit het budget en het is wel iets makkelijk om te zeggen dat de school keuzes moet maken: het moet allemaal gewoon.

De Tweede Kamer heeft het amendement-De Vries (2005-2006,30323, nr. 11) aangenomen. Indieners schrappen met dit amendement de mogelijkheid van een bandbreedte van 1000 tot 1134 uren onderwijstijd per leerjaar in de onderbouw. Een wettelijke minimale onderwijstijd van 1040 uren moet de maximale zekerheid geven. De AOb was een voorstander van de bandbreedte, ook al vanwege de praktische gevolgen van onze vakantiespreiding.

De harde opstelling van de Tweede Kamer inzake onderwijstijd en het strenge toezicht van de Onderwijsinspectie op de uitvoering van het beleid leiden in het Voortgezet Onderwijs en in de BVE-instellingen tot grote onrust. De aanpassing van het beleid brengt in schoolorganisaties hogere werkdruk, irritaties en verwarring.

De inspectie heeft na invoering van het beleid twee onderzoeken laten doen:

1. Onderwijstijd in het VO (februari 2007)
2. Meer onderwijstijd in het MBO (januari 2007).

## **2.2 Onderwijstijd en lesuitval in het Voortgezet Onderwijs 2005/2006**

In het schooljaar 2003-2004 is een proefmeting naar lesuitval uitgevoerd. Een jaar later is een volledige jaarmeting naar lesuitval in het voortgezet onderwijs uitgevoerd.

Het rapport 'Onderwijstijd en lesuitval in het Voortgezet Onderwijs 2005/2006' is hier een vervolg op. Voor het eerst is ook onderzocht in hoeverre scholen voldoende onderwijstijd inroosteren in het Voortgezet Onderwijs. Het rapport is in opdracht van OCW door Regioplan uitgevoerd.

Onderzoeksvragen:

- In hoeverre is er in het schooljaar 2005/2006 voldoende onderwijstijd ingeroosterd en gerealiseerd?
- Hoe groot is de omvang van de lesuitval?
- Wat zijn voor scholen argumenten om niet de volledige onderwijstijd in te plannen, wat doen scholen om lesuitval te beperken en hoe gaan scholen om met de aanpassing van de norm voor minimale onderwijstijd?

Aan de jaarmeting hebben 96 scholen/vestigingen meegedaan. Deelnemers maakten gebruik van de vervangingsmodule van het roosterprogramma GP Untis of Roosterexpert van Gepro. Het praktijkonderwijs was geen participant in dit onderzoek.

In het schooljaar 2005-2006 verstaat men onder het begrip onderwijstijd: de verplichte contacturen met docenten. In de steekproef is een aangepaste norm van 1000 uur gehanteerd. Er is onderscheid gemaakt tussen de ingeroosterde tijd en de gerealiseerde onderwijstijd.

### *Ingeroosterde onderwijstijd*

Gemiddeld roostert 17 procent van de scholen voldoende in. Bij uitsplitsing van scholen roostert de onderbouw 6 procent voldoende tijd in, de bovenbouw 35 en het examenjaar 65 procent. De onderbouw voldoet gemiddeld 87 procent aan de ingeroosterde norm, in de bovenbouw 94 en in het examenjaar 107 procent. Er zijn geen verschillen gevonden in achtergrondkenmerken als grote en kleine scholen, openbare en bijzondere scholen, of tussen scholen in grote steden of op het platteland. Scholen met 50 minuten of meer les roosteren gemiddeld meer onderwijstijd in dan scholen met een lesduur van 45 minuten of minder. Scholen berekenen bij inroostering geen voorziene lesuitval. Om de nieuwe normering van onderwijstijd te halen moet het inroosteren van onderwijstijd omhoog.

### *Ingeroosterde en gerealiseerde onderwijstijd in klokuren*

Door de ingeroosterde en gerealiseerde onderwijstijd af te zetten tegen de nieuwe norm van het schooljaar 2006/2007 berekent men de extra hoeveelheid uren die ingezet moeten worden. In het schooljaar 2006/2007 moeten scholen in de onderbouw ongeveer 200 klokuren meer realiseren om aan de gestelde norm van 1040 te voldoen. Bij een gelijkblijvend aantal lesweken komt dit neer op ongeveer vijf extra klokuren per week. In de bovenbouw is dit voor het schooljaar 2006/2007 125 klokuren meer les. Dit komt neer op ruim drie klokuren extra les per week.

### *Lesuitval*

In het schooljaar 2005/2006 is 6,7 procent van de lessen in het voortgezet onderwijs uitgevallen, dat is één op de vijftien lessen. Dit komt overeen met het schooljaar daarvoor. Daarnaast is 1,2 procent van de lessen vervangen. Het percentage vervanging is in vergelijking met het vorige jaar toegenomen van 0,7 naar 1,2 van de lessen.

De belangrijkste oorzaken van lesuitval zijn:

- ziekteverzuim leraren (kortdurend als langdurig verlof) veroorzaakt 43% van de lesuitval;
- van lesuitval is 47% ontstaan door zaken die gerelateerd zijn aan de bedrijfsvoering:
  - \* schoolorganisatie: vergaderingen, begeleiding van toetsen en examens, begeleiding van werkweken, schoolreisjes en andere, veelal
  - \* verlof: zwangerschap, calamiteiten, zorg
  - \* scholing: nascholing, cursussen, studiedagen, intervisie;
- vacatures: onvervulde vacatures waardoor lessen niet gegeven kunnen worden en deze niet uitgeroosterd zijn in het rooster;
- overig: restcategorie
- onbekend: niet alle scholen registreren de redenen van ontstaan.

Om de nieuwe norm van onderwijstijd te halen, moet de lesuitval omlaag. Scholen geven hier een hoge prioriteit aan. Ze maken gebruik van verschillende opties. Voorbeelden zijn: het schooljaar verlengen, vergaderingen en andere activiteiten na onderwijstijd laten plaatsvinden, vermindering van het aantal proefwerkweken, het werken in teams, keuzewerktijden, verplichte huiswerkklas.

Het behalen van de onderwijstijd is een belangrijk speerpunt voor veel scholen. In de onderbouw lijkt een positieve relatie gevonden te zijn tussen onderwijstijd en leeropbrengsten. Alle scholen doen hun best om zo veel mogelijk contacturen in te roosteren. Het minimale aantal in te roosteren uren levert vooral in de onderbouw problemen op. Als oorzaken noemen respondenten te weinig middelen, formatie, en teveel rapportvergaderingen.

## 2.3 Onderwijstijd in het VO

Het rapport "Onderwijstijd in het VO" (2007) is een vervolgonderzoek van de Inspectie naar de naleving van de minimaal te programmeren onderwijstijd in het VO. Het gaat hier om de voorgenomen planning van de onderwijstijd.

Men onderzocht of:

- de programmering van het onderwijs voldoet aan de voor het voortgezet onderwijs geldende urennormen (1040 klokuren);
- de school rekening heeft gehouden met voorzienbare lesuitval;
- de school een deugdelijk registratiesysteem hanteert voor incidentele uitval en dit is alle niet aan het begin van een schooljaar voorziene lesuitval.

Het onderzoek is een tussentijdse verkenning in de vorm van een quick-scan. Het is risicogericht opgezet, waarbij de helft van de onderzochte scholen bestond uit scholen die bij eerder onderzoek een onvoldoende oordeel voor hun onderwijstijd hadden. Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de Inspectie aan 25 scholen een onaangekondigd schoolbezoek gebracht.

- Van de deelnemende scholen voldoet 44 procent aan alle wettelijke eisen t.a.v. de geprogrammeerde onderwijstijd. Van de drie praktijkscholen had één school geen gedifferentieerde norm per fase – onderbouw, bovenbouw en examenjaar. Bij de onderbouw voldoet 45 procent aan de wettelijke eisen, voor de bovenbouw is deze 54 en in het examenjaarjaar is het 87 procent.
- Er is op 88 procent van de deelnemende scholen een deugdelijk registratiesysteem voor incidentele lesuitval. Waar dit niet is, kan geen registratie verantwoord worden. Alle scholen houden een registratie van het leerlingverzuim bij.

Scholen gaven aan problemen te ondervinden met het realiseren van de onderwijstijd i.v.m. de vakantiespreiding. Wanneer de geprogrammeerde en gerealiseerde tijd beoordeeld zouden worden over een periode van bijvoorbeeld oktober tot oktober heeft de vakantiespreiding geen invloed op het resultaat. De Inspectie hecht hier belang aan.

Deelnemende scholen gaven als kritiek dat er alleen gekeken is naar de kwantiteit (zijn er voldoende uren geprogrammeerd?). Kijkend naar ook kwalitatieve aspecten (wordt de tijd efficiënt en effectief benut?) zou tot een positiever beeld hebben geleid.

## 2.4 850 uur in de BVE

In de Onderwijs- en examenregeling (OER) moet vastgelegd worden welke opleidingstrajecten vallen onder de Wet studiefinanciering (WSF) dat studenten 850 uur onderwijstijd krijgen. (Een BVE-instelling kan ook andere trajecten aanbieden.) Uit het reguliere toezicht van de Inspectie, waarover jaarlijks gerapporteerd wordt in het Onderwijsverslag, was naar voren gekomen, dat in het schooljaar 2004-2005 bij 13 procent van de onderzochte onderwijseenheden bij één of meer opleidingen de voorschriften betreffende onderwijstijd niet werden nageleefd. Het rapport 850 uur in de BVE (2006), uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst van OCW, geeft antwoord op de vraag hoeveel voltijds opleidingen in het MBO te weinig onderwijstijd realiseren en hoeveel deelnemers daarbij

betrokken zijn. Voorts moest het duidelijk maken in welke mate de voorgeschreven onderwijstijd wordt onderschreden als daar sprake van is. Er moest duidelijk worden of er een verschil is tussen oude en nieuwe beroepsopleidingen in de realisatie van de onderwijstijd en wat de oorzaken zijn van het tekortschieten. Het onderzoek is onaangekondigd uitgevoerd bij een representatieve steekproef van 194 opleidingen, waarvan een deel "oude" en een ander deel "nieuwe" opleidingen.

Van de 194 opleidingen voldeden er 140, maar bleek bij 54 opleidingen de onderwijstijd in enig leerjaar minder te zijn dan 850 uur. Daarmee voldoet 28 procent van de onderzochte opleidingen niet aan de norm van de onderwijstijd. Het aantal leerjaren met een tekort bedroeg ongeveer 10 procent van het totaal aantal leerjaren van de onderzochte opleidingen. De situatie bleek bij de nieuwe opleidingen iets gunstiger te zijn dan bij de oude opleidingen het geval was. Het aantal betrokken deelnemers is slechts bij benadering vast te stellen. De oorzaak daarvoor is het gegeven dat instellingen hun opleidingen op meer plaatsen mogen uitvoeren en dat deelnemers niet per locatie hoeven te worden geregistreerd. Gelet op de snelheid waarmee het onderzoek moest worden uitgevoerd, heeft het steeds op één locatie, waar een opleiding werd verzorgd, plaatsgevonden. In het totaal van de onderzochte opleidingen waren op 1 oktober 2005 17.300 deelnemers ingeschreven, 12.300 bij oude en 5.000 bij nieuwe opleidingen. Naar schatting 10 procent daarvan was op dat moment ingeschreven in de leerjaren met een tekortschietend uren aantal. Het totale aantal deelnemers in opleidingen met een tekort bedroeg afgerond 7.000, waarvan 5.300 bij oude en 1.700 bij nieuwe opleidingen.

Ondanks het feit dat het gemiddelde aantal gerealiseerde uren per leerjaar over alle onderzochte opleidingen boven 850 uur ligt, neemt het niet weg dat opleidingen die in een leerjaar te weinig onderwijstijd realiseren dit in dat jaar doen voor gemiddeld 113 uur. Veel van de tekorten zitten in het eerste leerjaar van de langere opleidingen, waar vaak geen beroepspraktijkvorming is geprogrammeerd, en daarvoor onvoldoende lestijd in de plaats komt. Bij 55 procent van de opleidingen met een tekort in een leerjaar, bleek dat tekort meer dan 75 uur te zijn.

## 2.5 Meer onderwijstijd in het MBO

Het onderzoek 'Meer onderwijstijd in het MBO' (2007) beantwoordde twee vragen:

1. Hoeveel opleidingen hebben voldoende onderwijstijd geprogrammeerd om aan de norm van 850 uur te voldoen?
2. Hoeveel opleidingen kunnen in voldoende mate de gerealiseerde onderwijstijd verantwoorden?

De onderzoeken zijn gehouden bij twaalf opleidingen die in het voorjaarsonderzoek het meest onvoldoende uit de bus kwamen en bij dertien willekeurig gekozen opleidingen. Zij hebben steeds onaangekondigd bezoek gekregen van een inspecteur en een auditor. Na afloop van het onderzoek heeft de instelling gedurende tien werkdagen de gelegenheid gehad tot wederhoor en tot het aanbrenge van verbeteringen in de situatie.

In eerste instantie bleken 5 van de 25 opleidingen (20 procent) in enig leerjaar te weinig uren geprogrammeerd te hebben. Na herstel bleef daar nog één opleiding van over. Van de vijf tekortschietende opleidingen behoorde er één tot de groep opleidingen die in het voorjaarsonderzoek onvoldoende tijd hadden gerealiseerd. De overige opleidingen die ook in mei waren onderzocht, lieten aanzienlijke verbeteringen zien. Die verbeteringen hebben, blijkt uit het onderzoek, vooral plaatsgevonden bij opleidingen die eerder onderzocht waren en veel minder bij de overige. Vier van de vijf slecht scorende opleidingen in dit onderzoek behoren immers tot de groep van dertien nieuw onderzochte opleidingen. Die waren daarmee in eerste instantie voor 30 procent onvoldoende. Dat is vrijwel evenveel als in het voorjaarsonderzoek. Het lijkt er dan ook op dat de verscherpte aandacht

van de overheid voor de naleving van de normen voor onderwijstijd nog geen structurele verbetering over de volle breedte van het MBO-veld heeft opgeleverd. De systemen om verantwoording af te kunnen leggen over de onderwijstijd schoten bij negen opleidingen (36 procent) tekort. Dat zit vooral in de registratie van de realisatie van de onderwijstijd en de controlemogelijkheden hierop. Het volgen van de deelnemers in hun studievoortgang laat een gunstiger beeld zien. Dat de lage score vooral een gevolg is van tekortkomingen bij de controle op en registratie van de realisatie van de onderwijstijd door de instellingen, is opvallend. Ook al is in veel gevallen het voldoen aan de vereiste onderwijstijd van 850 uur daarbij niet in het geding, dan is het, ook vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering, toch opmerkelijk dat er zo vaak onvoldoende zicht is op de feitelijke uitvoering van de onderwijsactiviteiten. Bovendien heeft het ontbreken van zicht op de feitelijke uitvoering van onderwijsactiviteiten tot gevolg dat op dit punt geen aansturing door het management kan plaatsvinden.

### 3 Definitie onderwijstijd per onderwijsveld

Dit hoofdstuk beschrijft de wetswijziging met ingang van 1 augustus 2006 van de onderwijstijd in het Voortgezet Onderwijs en de onderwijstijd in het Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

#### 3.1 Voorgezet onderwijs (VO)

Met de Regeling Onderbouw VO is de definitie van onderwijstijd te weten "in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma" voor het gehele voortgezet onderwijs gelijkgetrokken.

De **criteria** voor het meetellen van onderwijsactiviteiten ter voldoening aan de urennormen zijn:

1. het gaat om begeleid onderwijs: leerlingen kunnen 'afdwingbaar' aanspraak maken op begeleiding;
2. het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geplande en voor alle leerlingen van een bepaalde stroom verplichte onderwijsprogramma;
3. het onderwijs moet onder verantwoordelijkheid van een leraar worden verzorgd die op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast. De letterlijke tekst in de Memorie van Toelichting luidt; begeleid onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel.

In de onderbouw VO (leerjaar 1 en 2 VMBO, HAVO en VWO) en het derde leerjaar HAVO/VWO is de wettelijke minimumnorm onderwijstijd 1040 in klokuren. Voor de bovenbouw VMBO, HAVO, VWO en het gehele praktijkonderwijs is dit 1000 klokuren.

De examenjaren VMBO, HAVO, VWO hanteren een wettelijk minimum van 700 klokuren.

#### 3.2 Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE)

Bij een opleiding die de instelling aanbiedt in de voltijd beroepsopleidende leerweg (BOL) moet per studiejaar worden voldaan aan de 850 urennorm. De opleiding moet per studiejaar tenminste een omvang hebben van 850 klokuren. Als één leerjaar niet tenminste 850 onderwijsuren omvat, dan voldoet de hele opleiding niet aan de norm. Die uren moeten besteed worden aan begeleide onderwijsactiviteiten overeenkomstig de onderwijs- en examenregeling (OER).

De **criteria** voor het meetellen van uren zijn:

1. De programmering van de onderwijsactiviteiten is verantwoord in de onderwijs- en examenregeling (OER) en de programmering van de onderwijsuren is vastgelegd in een planningsdocument (zoals een rooster, studieplan, jaarplanning).

2. De onderwijsactiviteiten zijn gericht op het bereiken van de eindtermen van de bestaande eindtermgerichte opleidingen, dan wel op het bereiken van de competenties van de experimentele competentiegerichte opleidingen.
3. De uitvoering van de onderwijsactiviteiten vindt plaats onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de instelling. De uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van onderwijspersoneel, dat op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast. Dit zijn o.a. docenten, instructeurs. De realisatie van het aantal onderwijsuren moet de instelling kunnen verantwoorden, anders tellen de uren niet mee.

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

- ingeroosterde lessen;
- beroepspraktijkvorming (inclusief stage);
- activiteiten na 18.00 uur;
- activiteiten in een Open Leercentrum (OLC) of mediatheek;
- binnen- en buitenschoolse praktijksimulatie;
- individuele begeleiding;
- studiebegeleiding;
- toets- en examenactiviteiten;
- voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA);
- activiteiten buiten de instelling zoals bijvoorbeeld excursies en werkbezoeken;
- ICT-toepassingen voor buitenschools onderwijs;
- activiteiten in de vorm van individuele of groepsopdrachten in het kader van een opleiding en waarvan de begeleiding en voortgangsregistratie inzichtelijk is;
- inloop mentor- of begeleidingsuren.

## 4. Breder perspectief

### 4.1 Inleiding

Vanuit verschillende perspectieven kan men het begrip "Onderwijstijd" benaderen. Bronneman-Helmers (2004) schreven voor het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een hoofdstuk over onderwijs. Een aantal trends uit het rapport met aanvullingen vanuit de AOb zijn zinvol om te betrekken bij het debat over onderwijstijden.

### 4.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

- Met de sterke toename van het percentage werkende vrouwen ontstaat er meer behoefte aan aangepaste schooltijden en aan de verbreding van de functie school, zoals meer opvang buiten officiële schooltijden en meer opvoedingstaken binnen de school. In feite is dit een soort consumentenbenadering van het begrip onderwijstijd; eigenlijk moeten we hier spreken van schooltijden want in toenemende mate valt oppas en opvang hier ook onder in het PO. Maar ook voor VO en BVE telt volgens ons hard mee dat ouders willen dat leerlingen niet over straat zwerven, of zonder toezicht thuis zijn.
- Individualisering. Het onderwijs probeert op verschillende manieren antwoord te geven op het individualiseringsproces dat zich in de samenleving voltrekt. Ouders hebben een verschillende behoefte aan schooltijden/onderwijstijd. Zie de discussies over eerder vrij nemen voor vakanties, of later terugkomen.
- Ouders stellen zich mede als gevolg van hun gestegen opleidingsniveau, steeds kritischer en mondiger op. Soms leidt dat zelfs tot juridische procedures tegen de school. Zie Roermond, waar een leraar in zijn ouderrol

een school met Voortgezet Onderwijs van zijn kinderen aanklaagt vanwege te weinig onderwijstijd van zijn kinderen

- Er zijn bezwaren tegen de rigiditeit van de school als organisatie (schooltijden, lesroosters, vakantiespreiding) of op de teruglopende kwaliteit van de onderwijstijd/dan wel de extensivering.
- De (kennis)samenleving vraagt in toenemende mate om bredere competenties dan alleen traditionele schoolse kennis. Het schoolse leren raakt meer gekoppeld aan buitenschoolse leermogelijkheden, zoals het leren tijdens bijbaantjes, in stages, gedurende activiteiten in vrije tijd of thuis met ICT. Formeel leren en informeel leren raken verstrengeld.

#### 4.3 Economische ontwikkeling

- De jaren tachtig en negentig stonden in het teken van bezuinigingen en kostenbeheersing: werd in 1979 nog 7,8 procent van het bruto binnenlands product (BBP) aan het onderwijs uitgegeven, de totale overheidsuitgaven voor onderwijs in Nederland bedroegen in 2000 ongeveer 4,8 procent van het BBP (CBS). Dat is een fractie minder dan het gemiddelde (5 procent) van de Europese landen (EU-15). Het aandeel van de onderwijsuitgaven in het BBP is toegenomen van 5,5 procent in 2003 tot 5,6 procent in 2004. Denemarken gaf met 8,4 procent van het BBP het meest uit aan onderwijs, gevolgd door Zweden met 7,4 procent.

#### 4.4 Technologische ontwikkeling

- Door o.a. de komst van ICT ontstaat er een modernere visie op onderwijs. Onderwijs kan overal, te allen tijde plaatsvinden. Door het gebruik van internet en email is men niet langer gebonden aan een gebouw. Leren gebeurt formeel en informeel. Het moderne onderwijs richt zich minder op kennisoverdracht. Het onderwijs is niet alleen meer afgestemd op het vakgerichte klassikale systeem maar ook op bredere leergebieden, meer praktijkleren, zelfstandig leren.

#### 4.5 Politieke ontwikkeling

- Decentralisatie. Scholen en instellingen zijn steeds meer geld gaan uitgeven aan administratie, bestuur en beheer, maar ook aan secundaire onderwijstaken. Er is een personele verschuiving van onderwijs naar ondersteuning en begeleiding. Voor de primaire onderwijstaak zijn al met al steeds minder middelen aanwezig.
- De politiek is gevoelig voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en onderwijskundige visies, het is tamelijk wisselvallig.
- Lissabon-doelstelling; de inzet van 'een levenlang leren'. OCW ziet leren als een blijvend onderdeel van het leven, en vooral ook van het werken. Het gaat uiteindelijk om het blijvend inzetbaar zijn in het arbeidsproces, oftewel: employability voor iedereen.
- Nederland besteedt in vergelijking met andere Europese landen veel tijd aan onderwijs (OECD 2005). Volgens OESO is de verplichte onderwijstijd voor 12-14 jarigen in de OESO-landen gemiddeld 922 uur. Schotland 1000 uur, Engeland 893, Frankrijk 1018, Duitsland 899 en Spanje 963. De norm van 1040 uur in Nederland wijkt erg af van de norm in andere landen.
- In de analyse van de AOb ligt het zwaartepunt van het debat over onderwijstijd bij de extensivering van het onderwijs en dat heeft alles te maken met autonomie en lumpsumfinanciering. Er zijn studies die aangeven dat onderwijstijd en leerprestaties een positief verband hebben, maar het is volstrekt onduidelijk in hoeveel onderwijstijd een niveau van een bepaald vak behaald kan worden. Onderwijsmanagers kunnen hierdoor heel makkelijk knibbelen aan lessen. Eerst verdwenen algemene vakken die niet direct iets met de beroepsopleiding te maken hadden. Al begin jaren

negentig heeft de AOb gewezen op extensivering van het HBO en dat is steeds erger geworden. Waar PABO-studenten vroeger zo'n 30 uur les hadden, inclusief de stage, hebben huidige studenten soms nog maar 8 uur begeleide onderwijstijd door een echte leraar. HBO-studenten klagen steen en been over 'het zelf allemaal maar moeten uitzoeken' terwijl ze recht hebben en betalen voor goed onderwijs. De studenten in het MBO hebben dezelfde ervaring: we krijgen geen les meer. Nu het VO ook lumpsum heeft en keuzes moeten maken, dreigt hetzelfde te gebeuren als in het BVE: er wordt steeds minder begeleide onderwijstijd verzorgd.

#### 4.6 Onderwijskundige ontwikkeling

- Door de invoering van nieuwe onderwijsconcepten (verzamelnaam 'het nieuwe leren') is het begrip onderwijstijd diffuus geworden.
- Lesuren waren vroeger min of meer objectief vast te stellen eenheden. Door verbreding van het begrip lestijden zijn er praktijken ontstaan die om een antwoord vragen: wat en wanneer is iets een les? Ook zo ontstond het debat over wat de definitie is van onderwijstijd. Het is in de BVE zeer gebruikelijk om aan werkstukken te werken in grote open leercentra, waar 60 tot 80 leerlingen 'begeleid' worden door 1 of 2 instructeurs en soms nog een leraar. Een leraar in een klas is al lang niet meer het vaste stramien. Op een basisschool in Almere krijgt een groep van 60 leerlingen les van een leerkracht met een klassenassistent. Deze organisatievorm komt steeds meer voor.
- Ook de opvatting dat leerlingen zelf hun leervragen moeten formuleren en in groepjes eerst eindeloos met elkaar bakkeleien over keuzes en onderwerpen zonder dat er een leraar bij te pas komt is slechts één stap verwijderd van een leerling die een opdracht thuis zit te maken. Maar wat dan met projecten waarbij leerlingen zelfstandig op pad zijn? Kortom de nieuwe ontwikkelingen maken een scherpe definitie van onderwijstijd lastig. De BVE-raad heeft zich hevig verzet tegen het vastleggen van een begrip onderwijstijd. Men wil ruimte hebben om het onderwijs te extensiveren. Want dat is blijkbaar de enige manier waarop scholen het gegroeide takenpakket met ongeveer dezelfde middelen kan volbrengen.

#### 4.7 Organisatorische ontwikkeling

- Lumpsumfinanciering heeft als gevolg dat de werkgever eigen keuzen kan maken met betrekking tot de inzet van de middelen. Voorbeelden te over: in HBO, BVE en VO wordt de werkdruk van leraren fors hoger omdat zieke collega's niet of slecht vervangen worden.
- Onderwijstijd geeft schoolorganisaties de mogelijkheid flexibeler om te gaan met tijd. De (verbrede) definitie van onderwijstijd stelt scholen in staat om ook andere onderwijsactiviteiten aan te bieden, die eveneens voldoen aan de criteria voor onderwijstijd.

#### 4.8 Juridische ontwikkelingen

- Bekostigingsrelatie. In de praktijk is de docent de persoon die op lesuitval aangesproken wordt (door ouders, leerlingen en directie) terwijl de werkgever verantwoordelijk is voor de inzet van de middelen. Uit analyse van krantenartikelen blijkt 'school' vaak de schuld te krijgen. Hiermee doelt men op lesuitval doordat docenten veel vakantie hebben en/of moeten professionaliseren. Deze beeldvorming van docenten is negatief en klopt niet.
- Onderwijstijd is bij wet geregeld. Leerlingen hebben recht op goed onderwijs. De AOb heeft zelf gepleit voor het invoeren van wettelijk verplichte onderwijstijden. Onderwijs wordt niet automatisch beter van meer

uren; uiteindelijk gaat het om de inhoud. Het LAKS krijgt sinds de zomer van 2006 klachten binnen over verplichte vrijwillige huiswerkbegeleiding, afgelaste studiereizen en lummelen bij een invaller.

## 4.9 Samenvatting

Een meer geïndividualiseerde complexere en mondigere samenleving stelt meer en tegenstrijdige eisen aan het onderwijs. Enerzijds wordt de zekerheid van lessen en een standaard aanbod verwacht. Anderzijds moet het onderwijs differentiëren en maatwerk bieden. De totale overheidsuitgaven aan onderwijs is toegenomen maar schoolorganisaties maken zelf keuzen en geven steeds meer geld uit aan secundaire onderwijstaken en minder aan het primaire proces.

De nauwgezette inspectiecontrole op onderwijstijd ondersteunen wij als instrument om verdere extensivering te voorkomen. Maar nu worden onze collega's de dupe van de maatregelen van het management om aan de wettelijke normen te voldoen.

Het moet naar de pers duidelijk gemaakt worden dat leraren niet kiezen voor minder onderwijstijd. Iedere leraar wil een goed resultaat halen met zijn leerlingen. Voldoende onderwijstijd is daarin één belangrijke factor.

## 5. Uitvoeringspraktijk minimale onderwijstijd

Dit hoofdstuk gaat eerst in op aangekondigde maatregelen van OCW in het schooljaar 2006-2007. Vervolgens komen maatregelen die scholen nemen aan de orde met de reacties van docenten. Het hoofdstuk sluit met eerder ingenomen standpunten van de AOb inzake onderwijstijd.

### 5.1 Maatregelen OCW in 2006-2007

- Aanscherping van het toezicht op de naleving (door scherper regulier toezicht en extra onderzoek).
- Voorbereiding en uitvoering van consistent en goed (juridisch) onderbouwd sanctiebeleid.
- Voor BVE: een wetwijziging om de naleving van de urennorm door instellingen los te koppelen van het recht op studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten voor deelnemers.
- Instellingen en Tweede Kamer informeren over bevindingen. Inspectie en Auditdienst over de naleving in het schooljaar 2006-2007 en eventuele maatregelen.
- Onderzochte instellingen berichten n.a.v. bevindingen (pluim, waarschuwingen, of aankondigen sancties).

### 5.2 Maatregelen scholen

De voorlopige eerste indruk van de Inspectie (2007) over de wijze waarop scholen gebruik maken van de (nieuwe) definitie van onderwijstijd om voldoende onderwijstijd te realiseren, is dat scholen drie soorten maatregelen nemen:

- voor de hand liggende, wenselijke, toegestane maatregelen op organisatorisch terrein. Voorbeelden: inkorten aantal lesvrije dagen aan begin en einde schooljaar, inkrimpen aantal proefwerkweken, scholingen en vergaderingen buiten lestijd, bewust(er) omgaan met extra-curriculaire activiteiten als theaterbezoek, manifestaties (passend binnen het onderwijsprogramma van de school, met een duidelijke doelstelling, verplicht voor alle leerlingen, onder verantwoordelijkheid van de school);
- toegestane maatregelen, vallend binnen de definitie van onderwijstijd, maar waarvan de scholen zichzelf afvragen of ze bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van hun onderwijs. Voorbeelden: afschaffen werkweken, docenten niet meer inschrijven voor professionaliseringsactiviteiten, extra zorg voor een deel van

de leerlingen onder schooltijd afschaffen, extra lessen inplannen tijdens proefwerkweken en schoolonderzoekweken;

- ongewenste en niet-toegestane maatregelen (die door de Inspectie ook niet zijn geaccepteerd als onderwijstijd). Voorbeelden: veel tussenuren creëren waarbij een grote groep van te veel leerlingen zonder goede begeleiding en zonder gerichte opdrachten zelfstandig moeten werken, 24 uur per dag als onderwijstijd rekenen bij werkweken, huiswerktijd met de mogelijkheid om gedurende die tijd met de docent te mailen meerekenen als onderwijstijd (soms 'distant learning' of 'elearning' genoemd), activiteiten die niet voor alle leerlingen bedoeld zijn meerekenen (zoals musicals, sporttoernooien, koffieschenken op ouderavonden), leerlingen verplichten tot deelname aan vrijwillige huiswerkbegeleiding, leerlingen mee laten komen op ouderavond en die tijd dan meetellen als onderwijstijd.

### 5.3 Reacties van docenten op genomen maatregelen

Uit het onderzoek Onderwijstijd en lesuitval in het Voortgezet Onderwijs 2005/2006 blijkt dat directies en leraren het eens zijn dat de nieuwe onderwijstijd niet haalbaar is. Echter de maatregelen die directies nemen om de onderwijstijd te halen zien de leraren als een stijging van de werkdruk. Het gaat daarbij o.a. om de volgende maatregelen:

- o uitbreiding van het aantal lesdagen aan het eind van het schooljaar;
- o verplaatsing van de leraarvergaderingen buiten lestijden;
- o korten op de deskundigheidsbevordering;
- o nascholing die lesuitval veroorzaakt krijgt alleen goedkeuring bij vervanging;
- o gemiste lessen door bijvoorbeeld scholingsactiviteiten van de vakbond moeten leraren inhalen. Bij uitval van lesuren voor deskundigheidsbevordering haalt men het aantal te geven lesuren niet;
- o opslagfactor verminderen ten gunste van uitbreiding lestijd;
- o uren deskundigheidsbevordering anders inzetten dan bedoeld.

### 5.4 Ingenomen standpunten AOb

- o De AOb is voor een flexibel systeem dat scholen de ruimte geeft met een minimum en maximum aantal uren onderwijstijd (gepasseerd station na besluit Tweede Kamer; amendement-De Vries).
- o Leerlingen hebben recht op onderwijstijd.
- o De Onderwijstijd van de leerling is niet hetzelfde als werktijd voor de docent. Uitgangspunt is dat (gewijzigde) onderwijstijd iets geheel anders is dan het taakbelastingbeleid van het onderwijspersoneel.
- o De CAO regelt afspraken tussen werkgever en werknemer over de verschillende soorten verlof zoals vakantie, het imperatief verlof, zorgverlof, zwangerschapsverlof en afspraken over scholing en persoonlijke ontwikkeling
- o Binnen de personele bekostiging vanuit de overheid, de ratio's die worden gehanteerd voor de berekening van het bedrag dat de school ontvangt voor docentenformatie, is rekening gehouden met de wettelijke onderwijsnormen. Veel werkgevers hebben echter in het verleden t.a.v. de inzet van deze middelen binnen hun formatiebeleid vaak andere keuzes gemaakt. Vervolgens zien we dat werkgevers in het voortgezet onderwijs, nu de overheid naleving de bij wet geregelde onderwijstijd eist, de problematiek eenzijdig met een taakverzwaring voor de docenten menen te moeten oplossen.
- o M.b.t. de opslagfactor (in het VO) is het uitgangspunt dat deze gelijk is aan de tijd die daadwerkelijk nodig is om een bepaalde taak goed te kunnen uitvoeren.

## 6. Conclusies:

### Algemeen

Onderwijstijd en lestijden van leraren hebben niets met elkaar te maken: vanuit algemeen maatschappelijk belang zou onderwijstijd uitgebreid kunnen worden mits er personeel bij komt. Verder: werktijden van leraren bevatten meer zaken dan alleen lesgeven.

De autonomie van scholen heeft in het HBO en de BVE geleid tot verregaande extensivering van het onderwijs. De AOb verwelkomt initiatieven om paal en perk te stellen aan deze extensivering. Dus het stellen van minimumgrenzen zoals in de BVE zullen we ook voor lerarenopleidingen accepteren.

Met betrekking tot het stellen van minimumgrenzen van onderwijstijden in het PO is overeengekomen: over 8 schooljaren 7520 uur; eerste 4 jaar minstens 3520 uur (880); bovenbouw minimaal 3760 (940) uur.

Het stellen van de 1040 minimumgrens in het VO was niet de voorkeur van de minister en de AOb. Vanwege vakantiespreiding, lerarentekorten enz. waren wij voor een bandbreedte van 940-1040 uur.

De AOb beseft dat ook in het VO het gevaar van extensivering van het onderwijs op de loer ligt. Nu de Kamer uitdrukkelijk 1040 uur heeft vastgelegd is het zaak om dit zo goed mogelijk te realiseren.

Nadrukkelijk geeft de AOb aan dat het realiseren van deze minimumeis niet moet leiden tot taakverzwaring van leraren omdat algemeen bekend is dat de taaklast van leraren al erg zwaar is.

### Communicatie naar pers en politiek

- Het moet naar de pers duidelijk gemaakt worden dat het niet de leraren zijn die kiezen voor extensivering van het onderwijs. Iedere leraar wil een goed resultaat halen met zijn leerlingen. Voldoende onderwijstijd is daarin één belangrijke factor.
- De AOb was net als de minister geen voorstander van het afschaffen van de bandbreedte in het VO.

### Ondersteuning MR'en

Uit het hele land krijgen wij van leden in het VO te horen dat de taakbelasting fors is opgeschroefd om 1040 uur onderwijstijd te realiseren. Dit kan niet zonder de instemming van de PMR. Elke verandering in het taakbeleid: ander aantal lessen per week, langere schooltijden, inkrimpen van professionalisering behoeft de instemming van de PMR en van tweederde van het betrokken personeel. Voor wijziging van taakbeleid is naast instemming van de PMR tevens de goedkeuring van het betrokken personeel vereist. In het VO moet 2/3 van het personeel goedkeuring geven, in de BVE moet de helft van het personeel instemmen met wijzigingsvoorstellen taakbeleid.

- Informeren in het nieuwe AOb-tijdschrift *info.mr* en Het Onderwijsblad;
- via afdeling Scholing & Ondersteuning (MR-cursus).

## Meldpunt voor VO en BVE t.a.v. onderwijstijd.

Inventarisatie negatieve gevolgen voor onderwijspersoneel zoals verhoging lesuren, afschaffen ontwikkeluren, inkrimpen van taakuren, groepsvergroting bij ziekte etc. Leden uitnodigen constructieve oplossingen op te sturen.

## Beleidsmatig

- Als AOb moeten we er voor waken dat onderwijstijd niet slechts een formeel begrip wordt, maar dat het uiteindelijk gaat om de kwaliteit van die onderwijstijd.
- Het vorige kabinet was bezig met een bureaucratiemeter. De AOb moet die ontwikkeling kritisch volgen. Onderwijstijd moet in alle sectoren gelabeld worden omdat er geen enkele rem zit op het steeds goedkoper maken (productiviteitsverhoging) van het onderwijs. Nu is labelen ook maar een zwak instrument. Het zegt nog weinig over de kwaliteit van de onderwijstijd en vooral door wie die onderwijstijd verzorgd zou moeten worden. De AOb vindt dat er pas van onderwijstijd sprake is als de tijd onder verantwoordelijkheid staat van bevoegde en bekwame personeelsleden.

## Tips voor schoolorganisaties

- Publicatieplicht per school (locatie) hoeveel formatie van bevoegde en bekwame leraren per leerling wordt besteed ten behoeve van onderwijstijd en scholing. Dit geeft ouders de mogelijkheid om naast leerprestaties andere kwaliteitscriteria te betrekken in de keuze voor hun kind(eren). In het VO kan de formatieplanner dienst doen.
- Langere lestijd inroosteren. Scholen met gemiddeld een langere lesduur dan 50 minuten roosteren gemiddeld meer onderwijstijd in dan scholen met een kortere les (zie p. 16 rapport Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2005 -2006). Maar het merendeel van onze leden zweert bij het 50-minutenrooster.
- Voorzienne lesuitval structureel inroosteren. Uit allerlei onderzoek blijkt dat ziekteverzuim een belangrijke factor is in het niet realiseren van onderwijstijd.
- Er zijn scholen die maar 36 tot 38 schoolweken inplannen. Dan wordt de werkdruk voor leraren natuurlijk wel erg groot. Spreiding van de werkdruk over 40 weken biedt meer lucht voor leerlingen en leraren.
- In de BVE moet meer zicht komen op de feitelijke uitvoering van de onderwijsactiviteiten.
- Scholen moeten niet spastisch gaan reageren op het inspectieonderzoek. Men moet gewoon de onderwijstijden zo goed mogelijk willen realiseren en over de realisatie daarvan met de inspectie een goed gesprek voeren.

## Naar de regering

- Beplemen dat een norm van minimaal 6 procent bruto nationaal inkomen besteed wordt aan onderwijs.
- Zie ook Ambitie en Belonen en het Pamflet Samen aan het werk in het Voortgezet Onderwijs.

## Referenties

Bronneman-Helmers, H.M. (2004). *H8 onderwijs*: Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.

Regioplan Beleidsonderzoek, (2006). *Onderwijstijd en lesuitval in het Voortgezet Onderwijs 2005/2006*. Amsterdam; Regioplan.

Inspectie van het Onderwijs, (2007). *Onderwijstijd in het VO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2006). *850 UUR IN DE BVE*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2007). *Meer onderwijstijd in het MBO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

[www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)