

Flexibiliteit en urennorm: een ingebouwde spanning?

Verantwoording speelt een grote rol in het onderwijs, een steeds grotere rol.

Regelmatig zijn er grote en kleine incidenten waarbij 'misstanden' bij scholen aan het licht komen. Meestal reageert de politiek daarop met het maken van extra regels of het aanscherpen van het toezicht op bestaande regels. Dat leidt tot een situatie waarbij scholen extra aandacht moeten geven aan de verantwoording.

Dat hoeft natuurlijk helemaal niet verkeerd te zijn. Want wie z'n zaakjes goed op orde heeft, levert niet alleen goede studenten af voor de arbeidsmarkt en vervolgstudies, maar kan ook goed verantwoorden wat hij heeft gedaan, zo zou je kunnen zeggen (en zo is ook vaak de premisse van de politiek).

Regels in het onderwijs

Het probleem is echter dat de regels waaraan het onderwijs wordt onderworpen vaak een impliciete visie op het onderwijs bevatten. Vaak is die visie gebaseerd op de voorstelling die de meeste mensen hebben van een school: iets met lokalen, klassen, roosters, docenten. Wie het onderwijs op een andere manier organiseert, loopt soms tegen regels aan die in de nieuwe situatie gaan knellen. Bij sommige vormen van flexibilisering gebeurt dat in de relatie tot de urennorm die in de WEB wordt gehanteerd. Voor onderwijsinstellingen is het van belang om deze spanning tijdig te identificeren en er met de invoering van de nieuwe onderwijsvormen rekening mee te houden. Binnen de huidige regels ligt de oplossing, kort gezegd, in meer registreren van met name de presentie van student en docent.

Waarom zijn onderwijsinstellingen op de wereld?

Regelgeving rond onderwijs dient ertoe om te borgen dat scholen hun maatschappelijke functie realiseren. Maar wat is die functie eigenlijk? Dat lijkt een eenvoudige vraag maar het dwingt tot nuances. Scholen faciliteren mensen om zich te

kunnen ontwikkelen, om zich voor te bereiden op de arbeidsmarkt en/of een vervolgstudie, en zij borgen deze ontwikkeling als die een zeker niveau heeft bereikt (bezegeld met een diploma). Dat diploma moet het bedrijfsleven en de vervolgopleiding het vertrouwen geven dat iemand bepaalde competenties heeft. Een school die iemand een diploma geeft die wellicht wel veel geleerd heeft maar het eindniveau niet heeft gehaald, schendt dat vertrouwen (denk bijvoorbeeld aan de recente discussie rond de 'weggeefdiploma's' van Hogeschool InHolland).

“Regelgeving rond onderwijs dient ertoe om te borgen dat scholen hun maatschappelijke functie realiseren.”

Maar er is nog een geheel andere dimensie aan de regelgeving: die van de *inspanning*. Om studenten met een diploma de school te laten verlaten, moet de school zich aantoonbaar inspannen, allerlei activiteiten uitvoeren. De belangrijkste regel hieromtrent betreft de urennorm: de 850 respectievelijk 300 uur onderwijs die de instelling een voltijd- respectievelijk deeltijdstudent moet

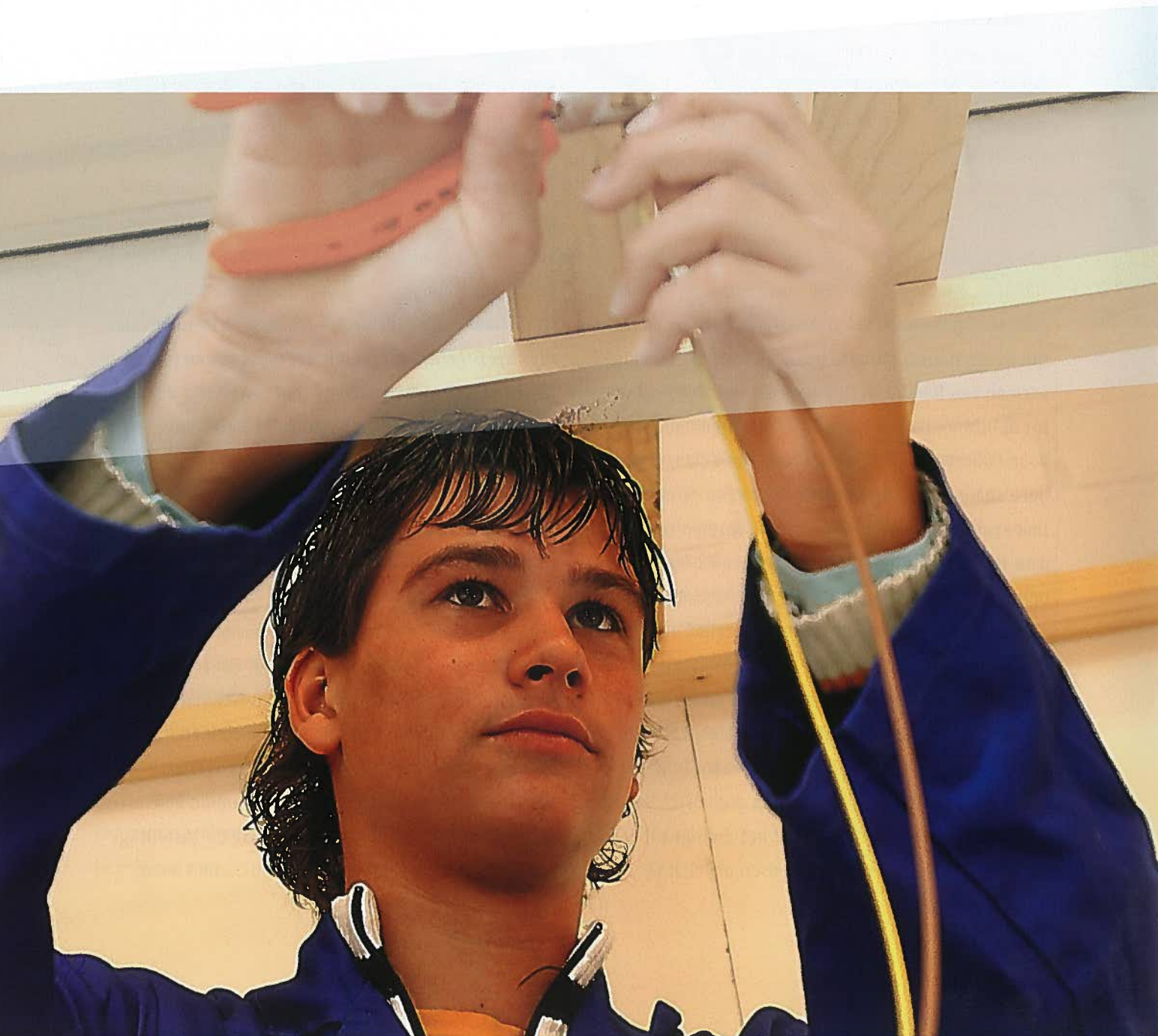
aanbieden om voor bekostiging in aanmerking te komen.

Deze regelgeving heeft een lang verleden, maar is de laatste jaren actueel geworden na incidenten waarbij ouders en leerlingen (zowel uit het vo als uit het mbo) zich beklagden over het feit dat er door sommige scholen te weinig onderwijs zou worden geboden. Sinds 2006 wordt er dan ook veel scherper gecontroleerd op de naleving van de urennorm. Als je de logica van de urennorm projecteert op de vraag waarom onderwijsinstellingen op de wereld zijn, dan is het antwoord heel eenvoudig: om onderwijs te geven...

De 300/850 uren norm

Het is van belang om te onderkennen dat de regels rond onderwijstijd in principe een *aanbodnorm* betreffen: om voor voltijd bekostiging in aanmerking te komen, moet een school minstens 850 uur onderwijs aanbieden; voor deeltijd 300 uur. Dat aanbod hoeft niet per se ook daadwerkelijk gevolgd te worden: als er in een klas van 30 leerlingen maar 20 leerlingen aanwezig zijn bij de les, dan telt dit uur toch volledig mee voor alle studenten. Maar een les die uitvalt, bijvoorbeeld door ziekte van de docent, telt niet mee.

Daarbij gaat het om uren 'IIVO' (In Instellingstijd Verzorgd Onderwijs) en niet om studiebelastingsuren



(het aantal uren dat een student geacht wordt aan zijn studie te besteden). Het betreft een vrij breed spectrum van onderwijsactiviteiten – waarbij echter wel in alle gevallen als norm wordt gesteld dat er een bevoegd docent bij aanwezig moet zijn¹.

Naarmate er meer geflexibiliseerd wordt, is meer aandacht nodig voor een goede registratie van de feitelijke onderwijsactiviteiten.

Vertreksituatie: het 'blauwe' scenario

In de typologie van Triple A is er in het 'blauwe scenario' sprake van klassikaal onderwijs en een vast, verplicht rooster. In die situatie is het niet zo ingewikkeld om te onderbouwen of de urennorm gehaald wordt. De school moet goed bijhouden welke lessen gerealiseerd zijn en welke niet. Soms zal de inspectie niet alleen afgaan op de rapportages van de realisatie, maar ook in de praktijk controles uitvoeren. Dit kunnen zij doen door studenten te vragen welke lessen er in de voorafgaande week uitgevallen zijn en dat te vergelijken met de rapportages van de school. In de basis is het echter simpel: alle lessen die gerealiseerd zijn, tellen mee voor de onderwijstijd van alle studenten waarvoor deze lessen verplicht waren, ook als er studenten verzuimden of ziek waren.

Vrijwel iedere afwijking van dit 'blauwe scenario' vergt extra aandacht van de school voor de registratie.

Keuzevakken en vrijstellingen

In geval van keuzevakken valt het nog mee. Als alle keuzevakken even veel uur onderwijs behelzen, hoeft er in feite niet veel extra's te gebeuren. Als

de diverse keuzevakken een verschillend aantal uren onderwijs op het rooster hebben staan, moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat bepaalde combinaties van keuzevakken minder dan 850 uren lesaanbod impliceren. Het kan dan nodig zijn om bij te houden of deze combinaties ook daadwerkelijk worden gekozen en welke studenten het dan betreft.

“Het is van belang om de prestatie van zowel de student als de docent goed te registreren.”

Iets ingewikkelder wordt het al bij vrijstellingen. Een student die een vrijstelling heeft voor sommige lesactiviteiten kan daardoor onder de 300/850-uren norm terechtkomen. Het is daarom van belang dat deze student óf zijn studie kan versnellen óf additionele onderwijsactiviteiten (verbredend of verdiepend) volgt. De school loopt immers de kans de bekostiging voor deze student kwijt te raken als deze te weinig onderwijstijd aangeboden krijgt. Dat moet uiteraard adequaat worden geregistreerd.

Facultatieve lessen

Het wordt moeilijker als het principe van het verplichte rooster wordt losgelaten. Facultatieve lessen tellen alleen mee voor de urennorm als ze daadwerkelijk worden gevolgd. Ze gelden dus alleen voor de studenten die er zijn. Als deze lessen van belang zijn voor de 850 uren norm, dan betekent dat dus dat bij iedere facultatieve les moet worden geregistreerd wie er aanwezig was, en moet er voor iedere student een individuele calculatie worden gemaakt hoeveel uren hij of zij heeft gevolgd, en of de 850 uren wel 'gehaald' worden.

Zelfstandig in te vullen activiteiten

Echt lastig wordt het als studenten zelfstandig allerlei activiteiten kunnen plannen en uitvoeren. Denk aan projectenwerk, leren in een OLC,

¹ 'Aanwezigheid' hoeft in dit verband niet per se fysiek aanwezig te betekenen; begeleiding op afstand via internet is in principe ook mogelijk. In de praktijk is het echter erg moeilijk om aan te tonen dat er feitelijk sprake was van begeleiding bij deze leervorm. Er zijn enkele ontwikkelingen om ook 'elektronische' aanwezigheid van docent en student te registreren, die staan echter nog in de kinderschoenen.

individuele begeleiding, enzovoorts. Om deze uren mee te kunnen laten tellen voor de urennorm, moet aan drie criteria worden voldaan: ze moeten zijn *gepland*, ze moeten zijn *uitgevoerd* en ze moeten zijn begeleid door een bevoegd persoon. Dat stelt hoge eisen aan de registratie van de activiteiten van zowel studenten als docenten.

“Echt lastig wordt het als studenten zelfstandig allerlei activiteiten kunnen plannen en uitvoeren.”

Wat betreft de *planning*: om mee te mogen tellen voor de onderwijstijd moeten ook zelfstandig in te vullen activiteiten worden gepland. Het is niet voldoende om daarvoor in de jaarplanning en de OER een clause op te nemen; de uren moeten concreet in het rooster staan. Dus de student mag wellicht zelfstandig bepalen welke onderwijsactiviteiten hij wil uitvoeren, hij mag niet helemaal zelf bepalen *wanneer* hij het wil doen: de activiteiten moeten binnen de geroosterde uren vallen.

Wat betreft de *uitvoering* van zelfstandige activiteiten worden meer eisen gesteld aan de registratie dan bij klassikale lessen. Er moet geregistreerd worden dat de student de activiteit uitvoert én dat er een bevoegd docent in de nabijheid aanwezig is.

Over de registratie van dit soort activiteiten worden vaak moeilijke discussies met de inspectie gevoerd, en de verschillende inspecties lijken hier ook verschillende criteria aan te leggen. Hoeveel tijd wordt er aan de verschillende activiteiten besteed? En wat wordt er precies in die tijd gedaan; valt het wel onder de noemer ‘In Instellingstijd Verzorgd Onderwijs’? Zo lang de regelgeving is zoals hij is, valt aan deze discussies waarschijnlijk niet te ontkomen. Maar om deze uren mee te laten tellen voor de urennorm, is het van belang om bij dit soort activiteiten de presentie van zowel de student als de docent goed te registreren.

Presentieregistratie

Bij diverse manieren om te flexibiliseren is dus een goede presentieregistratie noodzakelijk om de uren mee te laten tellen voor de 850-uren norm. En dat stelt hoge eisen aan deze registratie.

De basis van de meeste systematieken van presentieregistratie is de combinatie van een ‘klas’ en een ‘rooster’, en deze twee samen bepalen wanneer een student er zou moeten zijn. Door vervolgens de presentie te registreren, wordt niet alleen de aanwezigheid vastgesteld, maar ook het verzuim (‘was er niet maar had er moeten zijn’).

Bij zelfstandig te plannen activiteiten (en ook bij andere vormen van flexibel onderwijs zoals inloopuren) is dit begrip ‘er moeten zijn’ niet meer relevant. In plaats daarvan moet nauwkeuriger worden geregistreerd wanneer de student met onderwijsactiviteiten bezig is. Bovendien moet de aanwezigheid van een docent in de buurt worden geregistreerd; immers, de activiteit telt alleen mee indien er begeleiding van de docent in de onmiddellijke omgeving (meestal wordt een norm van 25 meter gehanteerd) is.

Deze registratie is het makkelijkst te realiseren indien de onderwijsactiviteiten op een bepaalde plaats plaatsvinden, bijvoorbeeld in een open leercentrum. Studenten en docenten registreren wanneer ze in en uit het OLC gaan (bijvoorbeeld met behulp van pasjes en een wandlogger of een tourniquet), en zo kan achteraf precies vastgesteld worden wie wanneer welke tijd aan onderwijs heeft besteed, en welke docent erbij was om te begeleiden. Het is veel werk en het vereist oplettendheid dat er vervolgens ook geacteerd moet worden als een student onvoldoende uren maakt. Maar het kan, en de benodigde systemen zijn beschikbaar.

Bij activiteiten op andere locaties, bijvoorbeeld intern bij bedrijven of op sportvelden, moeten extra voorzieningen worden getroffen om een en ander goed te registreren. Vaak wordt daarbij gebruik gemaakt van handloggers: kleine apparaatjes waarmee een docent de kaartjes van de studenten kan registreren. Van belang is dan om dat, net als bij het OLC, twee keer te doen: bij het begin van de activiteit van de student en bij het eind. Vervolgens moeten deze loggers worden 'uitgelezen' om de gegevens in het presentieregistratiesysteem te krijgen.

Bezint eer ge begint

Als scholen een belangrijk deel van de onderwijstijd willen invullen met zelfstandig door de student te plannen activiteiten, is het nodig goed na te denken over de manier waarop uitvoering en presentie geregistreerd kunnen worden. Traditionele systemen om presentie te registreren zijn niet of nauwelijks toegerust om zulk een registratie op een efficiënte manier te ondersteunen. Het registreren van individuele onderwijsactiviteiten levert een enorme hoeveelheid gegevens op die gemanaged zal moeten worden. Het is leuk om precies bij te houden wie, wat, waar en wanneer deed, het vereist echter ook een verwerking en interpretatie van de resultaten. Uit al die gegevens moet bijvoorbeeld tijdig blijken welke studenten de urennorm dreigen niet te halen.

“Verplicht klassikaal onderwijs is eenvoudiger te registreren.”

Het voorgaande maakt duidelijk dat verplicht klassikaal onderwijs eenvoudiger te registreren is. In het systeem zit bovendien impliciet een voorkeur voor deze vorm van onderwijs ingebakken: de desbetreffende uren tellen immers volledig mee voor alle studenten, ook voor degenen die verzuimden, terwijl zelfstandig in te vullen uren alleen meetellen voor zover ze daadwerkelijk worden uitgevoerd door de individuele student.

Scholen die in hun onderwijs een belangrijke plaats geven aan zelfstandig in te vullen activiteiten, maken zich dus sterk afhankelijk van vrij ingewikkelde registraties. Het kan daarom een overweging zijn om toch een groter aantal uren klassikaal in te vullen, bijvoorbeeld met verplichte 'hoorcolleges' om zo eenvoudiger de urennorm te halen. Het heeft niets te maken met didactiek, met flexibiliteit, met al die andere zaken die de student centraal stellen, maar het kan een manier zijn om een hoop administratief werk en allerlei discussies met de inspectie te vermijden.

Samenvattend: een goede registratie is een sleutelfactor bij flexibilisering

Als we kijken naar de regels rond de urennorm in relatie tot flexibilisering, dan is de conclusie gerechtvaardigd dat er best veel mogelijk is, dat er binnen de grenzen van de wet allerlei andere onderwijsvormen en andere manieren om het onderwijs te organiseren mogelijk zijn. In veel gevallen vereist het echter wel een meer nauwkeurige registratie van de onderwijsactiviteiten dan tot nog toe in het mbo gebruikelijk is.

Scholen moeten zich goed bewust zijn van deze keerzijde van de medaille en zich misschien afvragen in hoeverre men zich bij de verantwoording ten aanzien van de urennorm afhankelijk wil maken van de registratie van allerlei niet-klassikale onderwijsactiviteiten. Wie 'scherp aan de wind zeilt' en zich afhankelijk maakt van een goede registratie van ieder zelfstandig in te vullen uurtje, steekt zijn hoofd in de strop.

Over de auteur:

Jaap de Mare is geassocieerd adviseur van M&I/ Partners. Hij heeft ruime ervaring als ICT-adviseur in het onderwijs, o.a. als informatiemanager bij het ROC van Amsterdam en als dagelijks voorzitter van ROC-i-partners. Meer informatie op www.demareconsulting.nl.