

Vergaderjaar 2013–2014

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 173

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2013

1. Aanleiding

Alle leerlingen in het voortgezet onderwijs verdienen inspirerend, uitdagend en zinvol onderwijs, dat hen zo goed mogelijk voorbereidt op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren en op het vervolgonderwijs. We willen voor elk van hen kwalitatief hoogstaand onderwijs. Dat vraagt om maatwerk, differentiatie en aandacht voor excellentie. Wettelijke kaders, zoals die met betrekking tot onderwijstijd, moeten deze ambitie ondersteunen. Ook moeten de regels over onderwijstijd aan leerlingen, ouders, leraren en andere betrokkenen stabiliteit, helderheid en zekerheid bieden ten aanzien van het onderwijs waarop zij mogen rekenen.

Ik constateer echter dat de wettelijke kaders voor onderwijstijd die sinds 1 augustus 2013 voor het voortgezet onderwijs van kracht zijn, deze kwalitatieve ambitie onvoldoende ondersteunen. Bovendien worden ze als te complex en te rigide ervaren, en zijn ze te zeer gericht op de kwantiteit. Daardoor focust de discussie over onderwijstijd in het voortgezet onderwijs zich momenteel te zeer op het tellen van uren en te weinig op kwaliteit en de verdere verbetering daarvan.

Omdat de huidige wettelijke normen voor onderwijstijd onze ambities onvoldoende ondersteunen en zij scholen te weinig beleidsruimte bieden, hebben de minister en ik in het Nationaal Onderwijsakkoord met de Stichting van het Onderwijs afgesproken de wettelijke onderwijstijd-normen in het voortgezet onderwijs te moderniseren. Daarmee willen we scholen meer beleidsruimte bieden ten aanzien van de invulling, spreiding en planning van de onderwijstijd. Met deze afspraken wordt ook invulling gegeven aan de afspraak in het Regeerakkoord de wettelijke normen voor onderwijstijd te moderniseren, en aan de door uw Kamer breed gesteunde motie van het lid Van Meenen (D66), waarin de regering wordt

opgeroepen de urennorm te herzien «op een wijze die maximale ruimte biedt aan maatwerk voor leerlingen».¹

We hebben in het Nationaal Onderwijsakkoord afgesproken de «schotten» in de onderwijstijd af te schaffen. Dat wil zeggen dat er niet meer wordt uitgegaan van een urennorm *per leerjaar*, maar van een urennorm *over de hele opleiding*. Uitgangspunt voor die nieuwe urennormen is, conform het oorspronkelijke advies van de Commissie Onderwijstijd² uit 2008, een eenduidige urennorm van 1.000 uur per leerjaar.³ Ook het huidige verwarrende en ongewenste onderscheid tussen maatwerk en reguliere onderwijstijduren wordt afgeschaft.

2. Contouren van de modernisering

De afspraken die we in het Nationaal Onderwijsakkoord hebben gemaakt over onderwijstijd in het voortgezet onderwijs zal ik verwerken in een wetsvoorstel, dat ik uw Kamer medio 2014 hoop voor te leggen. In deze brief schets ik de contouren van dit wetsvoorstel. Daarbij komen vijf elementen van onderwijstijd aan de orde: naast de urennorm zijn dit de dagennorm, de kwalitatieve invulling van onderwijstijd, inspraak en verantwoording op schoolniveau (medezeggenschap) en toezicht en handhaving door de Inspectie van het Onderwijs.

De in deze brief geschetste contouren voor het wetsvoorstel zijn tot stand gekomen op basis van gesprekken met verschillende onderwijsorganisaties.⁴ Mij is gebleken dat deze invulling van de «modernisering van de wettelijke onderwijstijdnormen» kan rekenen op breed draagvlak in de sector voortgezet onderwijs: bij bestuurders, schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen.

2.1. Urennorm

Met de wettelijke urennorm wordt de omvang van het onderwijsprogramma vastgesteld. Daarmee is het een belangrijke randvoorwaarde voor de hoeveelheid leerstof die leerlingen op school kunnen verwerven. Een wettelijke urennorm als zodanig staat daarom wat mij betreft niet ter discussie. Wel wil ik de aard van de urennorm aanpassen.

De huidige wettelijke urennormen gaan uit van een minimum aantal uur onderwijs per leerjaar. In *elk* leerjaar moet daarom een landelijk voorgeschreven hoeveelheid onderwijstijd worden gerealiseerd. Ik ben van plan de wettelijke urennorm anders te regelen: *per opleiding* (vmbo, havo, vwo) in plaats van *per leerjaar*. Daarmee worden de wettelijke schotten tussen de leerjaren weggenomen. «Schotten» tussen de leerjaren blijken in de praktijk namelijk te leiden tot organisatorische knelpunten, beperkte organisatorische flexibiliteit en daardoor tot werkdruk voor leraren. Ook al wordt er cumulatief, over de jaren heen, (ruim) voldoende onderwijstijd gerealiseerd,⁵ als er in *enig* leerjaar sprake is van een tekort, wordt niet aan de huidige wettelijke kaders voldaan. Met een urennorm over de hele opleiding hebben scholen en leraren meer ruimte om het onderwijs te programmeren aan de hand van de doorlopende leerlijn voor leerlingen. Ook kan lesuitval met een urennorm over de hele opleiding desgewenst in

¹ Deze motie is mede ondertekend door de fracties van CDA, SGP, SP, ChristenUnie, 50PLUS, GroenLinks en PvdA, Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 67

² Commissie Onderwijstijd (2008), *De waarde van een norm*.

³ In het examenjaar is de norm 700 uur. De urennormen gaan uit van klokuren van 60 minuten.

⁴ VO-raad, AOb, CNV Onderwijs, LAKS.

⁵ De Inspectie constateerde in haar meest recente nalevingsonderzoek onderwijstijd dat scholen gemiddeld circa 40 uur per leerjaar méér realiseerden dan de wettelijke norm.

het volgende schooljaar worden opgevangen; een urennorm per leerjaar biedt die ruimte niet. Een urennorm over de gehele opleiding in plaats van een urennorm per leerjaar voorkomt zo piekbelasting in werkdruk en «planningskramp».

Consequentie van deze maatregel is dat er geen sprake meer zal zijn van een urennorm van 1040, 1000 of 700 uur per leerjaar, maar van een urennorm van 3.700 uur voor de opleiding vmbo, 4.700 uur voor de opleiding havo en 5.700 uur voor de opleiding vwo. Hierin is de afspraak in het Nationaal Onderwijsakkoord om in alle leerjaren uit te gaan van de door de Commissie Onderwijstijd voorgestelde urennorm van 1.000 uur verdisconteerd. Er zal geen onderscheid meer worden gemaakt tussen «maatwerkuren» en «reguliere onderwijstijduren».

Ik wil scholen bovendien de mogelijkheid bieden het reguliere onderwijsprogramma voor leerlingen die hiervoor minder tijd nodig hebben, in kortere tijd aan te bieden. De tijd die zo overblijft, is voor deze leerlingen beschikbaar om bijvoorbeeld verdiepende en verbredende (excellentie-) programma's te volgen.

2.2. Dagenorm

De onderwijswetgeving stelt ook kaders ten aanzien van het aantal *dagen* waarop leerlingen onderwijs volgen.⁶ Ik constateer dat voor het voortgezet onderwijs geldende bepalingen ten aanzien van het aantal dagen waarop leerlingen (al dan niet) onderwijs volgen, complex en gedetailleerd zijn. Het aantal dagen waarop leerlingen *wél* aanspraak kunnen maken op onderwijs is nu de resultante van het aantal dagen waarop er *géén* onderwijs behoeft te worden verzorgd: weekenden, vakantie- en feestdagen, roostervrije dagen.⁷ Dit wil ik vereenvoudigen.

Ik wil de huidige bepalingen in wet- en regelgeving over het aantal dagen waarop *geen* onderwijs verzorgd hoeft te worden, vervangen door een bepaling in de wet over het aantal dagen waarop *wel* onderwijs verzorgd moet worden: tenminste 189 dagen per schooljaar.⁸ In het toezicht kan rekening gehouden worden met het feit dat het feitelijke aantal voor onderwijs beschikbare dagen hiervan kan afwijken vanwege de vakantieverspreiding, waardoor in het ene schooljaar meer dagen beschikbaar zijn voor het verzorgen van onderwijs dan in het andere schooljaar. De minister van OCW behoudt voorts de mogelijkheid om begin- en einddatum van vakanties vast te stellen en te bepalen dat op landelijke feestdagen geen onderwijs verzorgd wordt. Dit geeft de landelijke kaders om op schoolniveau de onderwijsdagen en de onderwijsvrije dagen in te plannen en in te vullen.

⁶ Voor de goede orde: dit betreft onderwijsdagen voor *leerlingen*, niet het aantal werkdagen van *leraren*. Dit hangt uiteraard met elkaar samen, maar het aantal werkdagen en andere arbeidsvoorwaarden van leraren zijn onderwerp van cao-afspraken, niet van de onderwijswetgeving.

⁷ Naast de weekenden behoeft er per jaar op maximaal 71 dagen *geen* onderwijs te worden verzorgd: maximaal 55 vakantiedagen, 4 feestdagen die buiten centraal vastgestelde vakanties vallen en maximaal 12 roostervrije dagen (waarvan 9 werkdagen voor leraren zijn, en 3 voor zowel leerlingen als leraren vrije dagen). In een regulier schooljaar zijn hierdoor ten minste 189 dagen beschikbaar voor het verzorgen van onderwijs. Vanwege de vakantieverspreiding kan het feitelijk aantal beschikbare dagen hiervan afwijken, dat verschilt per regio.

⁸ Voor het examenjaar zou kunnen worden afgeweken van een dagennorm van 189 dagen. Het examenjaar is immers eerder afgerond dan de overige leerjaren.

2.3. Kwalitatieve invulling van de onderwijstijd

Met «kwalitatieve invulling van de onderwijstijd» wordt bedoeld wat wordt verstaan onder «onderwijstijd». Het wettelijk kader bevat drie globaal geformuleerde criteria ten aanzien van de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Deze criteria bieden scholen in het voortgezet onderwijs ruimte voor veel verschillende, al dan niet innovatieve vormen van onderwijs.

Het eerste criterium is: «onder verantwoordelijkheid van bekwaam onderwijspersoneel». Dat betekent dat onderwijstijd alleen verzorgd mag worden onder verantwoordelijkheid van diegenen die op grond van artikel 33 van de WVO onderwijs mogen verzorgen.

Het tweede criterium is dat de onderwijstijd deel moet uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma. Dat wil zeggen dat de school (het bevoegd gezag) er verantwoordelijk voor is: de onderwijstijd moet onder verantwoordelijkheid van de school bewust gepland en verzorgd worden.

Het derde criterium is dat onderwijsactiviteiten «inspirerend en uitdagend» moeten zijn en moeten bijdragen aan een «zinnvolle invulling» van het onderwijsprogramma. Welke soorten onderwijsactiviteiten «inspirerend», «uitdagend» en «zinnvol» zijn en meetellen als onderwijstijd, wordt op schoolniveau afgesproken: primair door de professionals, en met instemming van de medezeggenschapsraad.

Deze wettelijke kaders worden geoperationaliseerd in het periodiek te herijken Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie van het Onderwijs. In dit Beoordelingskader wordt vastgelegd wat voor *soorten* activiteiten – naast uiteraard de «reguliere lessen» – als onderwijstijd meegeteld kunnen worden. Voorbeelden van andersoortige onderwijsactiviteiten dan «reguliere lessen» zijn excursies, (maatschappelijke) stages, projectweken, proefwerkweken of e-learning. Dit zijn onderwijsactiviteiten die onder bepaalde voorwaarden en in een bepaalde hoeveelheid worden gezien als onderwijstijd. Het Beoordelingskader wordt periodiek, in samenspraak met (vertegenwoordigers van) het voortgezet onderwijs, herijkt, zodat sprake is van een dynamisch kader dat ruimte biedt voor innovatie en ontwikkeling.

Ik acht het niet nodig deze drie wettelijke criteria aan te passen. Wel zal ik bezien in hoeverre het wenselijk en nodig is om wet- en regelgeving aan te passen om scholen de mogelijkheid te bieden om ook onderwijsactiviteiten die 's avonds, in het weekend of in vakanties worden verzorgd, aan te bieden als reguliere onderwijstijd. Daarbij blijven waarborgen nodig dat het merendeel van het onderwijsprogramma wordt verzorgd en gevolgd op een fysieke schoollocatie.

2.4. Inspraak en verantwoording

De Wet onderwijstijd geeft ouders en leerlingen meer invloed op de kwaliteit van het onderwijs. Dit is geregeld door de rol en positie van de medezeggenschapsraad te versterken ten aanzien van de planning en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Bij de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd gaat het met nadruk slechts om het *soort* onderwijsactiviteiten dat meetelt als onderwijstijd: de invulling van de lessen en andere onderwijsactiviteiten is en blijft uiteraard het exclusieve domein van de onderwijsprofessionals. Het bevoegd gezag verantwoordt zich jaarlijks, bijvoorbeeld door Vensters voor Verantwoording, over de geprogrammeerde onderwijstijd (zowel uren als dagen) en over de wijze waarop lesuitval is voorkómen en opgevangen.

De sinds 1 augustus 2013 geldende kaders over onderwijstijd in de Wet medezeggenschap scholen kunnen merendeels gehandhaafd blijven, al zullen ze op onderdelen (redactioneel) geactualiseerd moeten worden, in lijn met de hierboven geschetste inhoudelijke aanpassingen. Ook vergt het uitgaan van een urennorm per opleiding dat er met de (gehele) medezeggenschapsraad afspraken gemaakt worden over *meerjarige* planning en verantwoording.

2.5. Toezicht en handhaving

De inspectie heeft sinds schooljaar 2006/2007 in opdracht van OCW jaarlijks een steekproefsgewijs nalevingonderzoek uitgevoerd, specifiek gericht op de naleving van de wettelijke kaders voor onderwijstijd. Vanaf schooljaar 2012/2013 is het thema «onderwijstijd» «ingedaald» in het reguliere risicogerichte inspectietoezicht. Indien de kwaliteit en de opbrengsten van een school op orde zijn, en er geen klachten zijn over te weinig uren en dagen, is er voor de inspectie geen aanleiding om specifiek toezicht te houden op onderwijstijd. De inspectie zal op een school pas specifiek naar onderwijstijd kijken, wanneer de kwaliteit van die school onder de maat is, en / of er sterke signalen zijn dat de onderwijstijd er niet op orde is, bijvoorbeeld wanneer ouders klagen dat er veel minder onderwijstijd (dagen of uren) is gerealiseerd dan is afgesproken en vastgelegd in de schoolgids.

Dit beperkt de regeldruk en administratieve lasten voor scholen, en daarmee ook de werkdruk voor leraren. Als de urennorm en de dagennorm zijn aangepast zoals hierboven beschreven, zal het object van toezicht op die punten ook wijzigen.

3. Vervolg

Ik streef ernaar medio 2014 een wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen ter modernisering van de wettelijke kaders voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Bij voorspoedige afhandeling van het wetsvoorstel zouden de wettelijke kaders voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs dan per 1 augustus 2015 aangepast zijn. In de tussenliggende schooljaren (2013/2014 en 2014/2015) zal de inspectie met het toezicht op de onderwijstijd rekening houden met de beoogde aanpassingen en het feit dat in deze schooljaren in feite sprake is van een overgangsregime. Samen met de inspectie zal ik de scholen hierover binnenkort informeren.

Met het wetsvoorstel streef ik naar zoveel mogelijk ruimte voor bewuste professionele keuzes op scholen, zodat scholen aan alle leerlingen onderwijs van goede kwaliteit kunnen bieden, met maximale ruimte voor maatwerk voor leerlingen. Dit doet een beroep op de professionele deskundigheid van schoolleiders en docenten om de onderwijstijd effectief te benutten en steeds de (didactische) invulling van de onderwijstijd te kiezen die het best past bij de leerling, de leerstof en de school. Onderwijs op maat dus, en dáár gaat het om!

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker