

De waarde van een norm

Advies van de Commissie Onderwijstijd



De waarde van een norm

Advies van de Commissie Onderwijstijd

Commissie Onderwijstijd

VOORZITTER

De heer Clemens Cornielje
Commissaris van de Koningin in de provincie Gelderland

COMMISSIELEDEN

Mevrouw Geri Bonhof
Voorzitter College van Bestuur Hogeschool Utrecht

De heer Hans Borstlap
Lid Raad van State

De heer Kars Veling
Rector Johan de Witt College in Den Haag

De heer Marc Vermeulen
Hoogleraar onderwijssociologie Universiteit Tilburg/Open Universiteit

Secretariaat: Capgemini

Illustraties: © Patrick Schoenmaker / ComicHouse.nl

Vormgeving: Dadomoto communicatie | design

Den Haag, december 2008

Voorwoord

De staatssecretaris van OCW heeft de Commissie Onderwijstijd gevraagd onderzoek te doen naar en advies uit te brengen over onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Aanleiding was de intensieve discussie die hierover, in het bijzonder in 2007, is gevoerd en die op dat moment niet tot eensgezindheid heeft geleid.

Tegen de achtergrond van deze discussie heeft de Commissie als opdracht meegekregen alle relevante invalshoeken en belangen mee te wegen en te komen met een advies dat op een breed draagvlak kan rekenen.

De kernvraag die de Commissie zich heeft gesteld, is: 'Wat is de waarde van een norm?'. Daarbij gaat het naar oordeel van de Commissie niet alleen om een kwantitatieve norm, maar ook om de vraag wie verantwoordelijk is voor een zinvolle invulling van die norm. Hierin ligt het hart van haar aanbevelingen op grond waarvan de Commissie meent dat zij alle belangen in samenhang heeft gezien en tot een afgewogen en praktisch zeer wel uitvoerbaar samenstel van maatregelen is gekomen.

Het advies doet een beroep op betrokkenheid en inzet van alle partijen die de afgelopen periode zozeer over de kwestie van de onderwijstijd hebben gestreden. Voor dit beroep is naar het oordeel van de Commissie alle aanleiding, gelet op de sleutel waarin zij het onderwerp 'onderwijstijd' heeft geplaatst: de onderscheiden verantwoordelijkheid van scholen enerzijds en overheid anderzijds voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs. De Commissie spreekt dan ook de hoop en de verwachting uit dat het advies zal bijdragen aan een nieuwe oriëntatie van allen die bij het thema 'onderwijstijd' betrokken zijn.

De Commissie wil iedereen bedanken die bijgedragen heeft aan dit onderzoek, in het bijzonder het secretariaat van de Commissie, dat is uitgevoerd door medewerkers van Capgemini.

Clemens Cornielje

Voorzitter Commissie Onderwijstijd

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
------------------------	---

1. Inleiding	1
Opdracht	1
Werkwijze	2
Opbouw van het rapport	2

2. De norm in perspectief	3
2.1 Ontwikkeling van de hoogte van de norm	3
2.2 Toezicht op de norm	4
2.3 De urennorm in internationaal perspectief	5

3. Naleving van de norm	7
3.1 Normnaleving: feiten en cijfers	7
3.2 Toezicht en handhaving	8

4. Beleving van de norm	13
4.1 Ervaringsverhalen uit de praktijk	13
4.2 Beïnvloedende factoren op de naleving van onderwijstijd	16

5. Analyse en aanbevelingen	19
5.1 De waarde van een wettelijke norm voor onderwijstijd	19
5.2 Definitie van het begrip 'onderwijstijd'	20
5.3 Toezicht op de norm	21
5.4 Kwantitatieve invulling van de urennorm	24
5.5 Aanbevelingen met betrekking tot beïnvloedende factoren	25

Bijlagen	29
----------	----

Managementsamenvatting

De Commissie Onderwijstijd heeft in april 2008 van de staatssecretaris van OCW de opdracht gekregen een onderzoek te doen naar onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Deze opdracht heeft betrekking op de huidige normnaleving, factoren die normnaleving beïnvloeden en eventueel gewenste maatregelen.

De Commissie is op basis van haar onderzoek tot drie hoofdconclusies gekomen.

1. Het is de verantwoordelijkheid van de school om leerlingen een inspirerend en uitdagend onderwijsprogramma aan te bieden. De school legt primair verantwoording af aan ouders en leerlingen over de realisatie én de kwaliteit van de onderwijstijd.
2. Er moet een wettelijke norm zijn. De definitie van de norm voor onderwijstijd moet worden aangepast. De norm moet worden vastgesteld op 1000 klokuren.
3. In het belang van een evenwichtig jaarritme voor leerlingen, en daarmee ook voor leraren, bepleit de Commissie de zomervakantie van zeven weken naar zes weken terug te brengen en daarmee gelijk te maken aan die van het primair onderwijs. De zevende week wordt omgezet in vijf roostervrije dagen voor leerlingen, die scholen in overleg met de medezeggenschapsraad gedurende het schooljaar naar eigen inzicht mogen programmeren. De Commissie acht het wenselijk dat leraren op deze roostervrije dagen beschikbaar zijn. Hierdoor kan de werkdruk beter over het schooljaar gespreid worden en wordt de voorziene uitval gereduceerd.

Kwalitatief goed onderwijs staat of valt met een onderwijskundig en didactisch hoogstaand programma dat is toegesneden op het niveau en de capaciteiten van leerlingen. Alleen dan draagt de tijd die leerlingen in school of daarbuiten doorbrengen bij aan het verwerven van kennis en vaardigheden. Over de meest gewenste omvang van en verhouding tussen het aantal uren instructie, begeleiding en zelfstudie, waarmee leerlingen in staat worden gesteld om hun talenten maximaal te ontplooiën, is in wetenschappelijk of internationaal vergelijkend onderzoek geen eenduidig antwoord te vinden. De kwaliteit van de onderwijstijd is met name afhankelijk van de kwaliteit van de instructie en feedback die leerlingen van hun leraren krijgen. Vooral de leraren dragen de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het onderwijsprogramma en daarmee voor de kwaliteit van de onderwijstijd die leerlingen op school of in een 'plaatsvervangende schoolomgeving' doorbrengen. Scholen dienen zich primair tegenover leerlingen en ouders te verantwoorden over de realisatie én de kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd. De Inspectie ziet in haar reguliere toezicht toe op de kwantitatieve realisatie van de norm.

Voldoende onderwijstijd is belangrijk; dit is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs. Het gaat daarbij om de tijd die leerlingen binnen de school of een 'plaatsvervangende schoolomgeving' doorbrengen en dus om de tijd waarbinnen schoolleiders en leraren verantwoordelijk zijn voor het toezicht op het leerproces en de maatschappelijke vorming van leerlingen.

Er zijn goede redenen om voor onderwijstijd een wettelijke norm te hanteren. Deze urennorm kwantificeert de omvang van het onderwijsprogramma waarop leerlingen recht hebben en biedt daarmee een kader voor de programmering van het curriculum en de organisatorische sturing door het schoolmanagement. Een dergelijke norm is nodig, omdat er in een school gewoontes kunnen groeien waardoor de gerealiseerde onderwijstijd per schooljaar geleidelijk aan onder druk komt te staan. Sinds het verscherpte toezicht op de naleving van de urennorm is het verschil tussen de norm en de gerealiseerde onderwijstijd kleiner geworden. Ook hebben vrijwel alle scholen inmiddels een registratiesysteem ten behoeve van het monitoren van uitval van onderwijstijd.

De urennorm vormt een waarborg voor de omvang van het onderwijsprogramma waar leerlingen recht op hebben. Een kwalitatief hoogwaardig onderwijsprogramma vergt een goed ingericht curriculum. Zo'n curriculum vraagt weer om een doordachte programmering, waarvan tijd een onderdeel is. Tijd is daarom tevens een wezenlijk onderdeel in het toezicht door de Inspectie. De overheid heeft immers de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen door het stellen van minimumeisen met betrekking tot de deugdelijkheid van het onderwijsproces en



de onderwijsorganisatie. Een wettelijke norm voor onderwijstijd maakt deel uit van de minimumeisen die de overheid stelt in het kader van de kwaliteitsborging. Gezien deze waarborgfunctie is de Commissie van mening dat een wettelijke norm voor het onderwijs van grote waarde is.

De berekening van de hoogte van de huidige norm voor onderwijstijd is gebaseerd op een aantal niet-correcte aannames over het aantal beschikbare dagen waarop onderwijstijd in de praktijk van scholen geprogrammeerd kan worden. De Commissie pleit ervoor om de hoogte van de norm aan te passen. Daarbij is de Commissie van mening dat de thans geldende budgetten toereikend moeten worden geacht om de norm te realiseren, zeker met de voorgestelde aanpassing van de definitie en de aanpassing van de hoogte van de norm.

De Commissie adviseert de staatssecretaris de volgende maatregelen te nemen:

Aanbeveling 1: definitie onderwijstijd

De definitie van het begrip 'onderwijstijd' wordt als volgt aangepast:

1. het onderwijs moet onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel worden uitgevoerd;
2. het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma;
3. het onderwijs moet door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen.

Aanbeveling 2: horizontale verantwoording

Scholen moeten zich horizontaal verantwoorden over de realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Daarbij moeten ze worden gestimuleerd om leerlingen en ouders actief te betrekken bij het schoolbeleid inzake de realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke urennorm voor onderwijstijd. De school maakt zichtbaar hoe met de reacties van de omgeving wordt omgegaan.

Aanbeveling 3: inrichting van het externe toezicht

Het externe toezicht op de wettelijke norm voor onderwijstijd wordt als volgt ingericht:

- a. de Inspectie houdt toezicht op de kwantitatieve naleving van de urennorm: het gaat daarbij om het gerealiseerde uren aantal. Indien scholen niet aan de kwantitatieve norm voldoen, wordt handhavend opgetreden;
- b. de Inspectie rapporteert op metaniveau over de keuzes die scholen maken in de kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma. Middels deze beoordeling kan op schoolniveau, binnen de sector, en tussen het veld en het ministerie van OCW een gesprek worden gevoerd over wat met betrekking tot de kwalitatieve invulling van de norm redelijk en passend wordt geacht;
- c. het huidige inspectieprotocol wordt gebruikt voor het toezicht op de naleving van de wettelijke norm voor onderwijstijd en dient als startpunt voor de ontwikkeling van een gezamenlijk en dynamisch referentiekader voor de naleving van de norm;
- d. in het externe toezicht inzake de realisatie van de wettelijke norm voor onderwijstijd rapporteren scholen niet op leerlingniveau, maar op groepsniveau, om de administratieve lasten te beperken.

Aanbeveling 4: ondersteuning van de overgang naar het voorgestelde externe toezicht

Om de overgang naar het voorgestelde externe toezicht te ondersteunen, worden twee themaonderzoeken naar onderwijstijd uitgevoerd. Hierbij wordt op sectorniveau gerapporteerd over de ontwikkeling in kwantitatieve realisatie én kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd.

Aanbeveling 5: stel de urennorm vast op 1000 klokuren

Leerlingen hebben recht op 1000 klokuren onderwijstijd in zowel de onderbouw als de bovenbouw, en 700 klokuren onderwijstijd in het examenjaar.

Aanbeveling 6: maak een eenduidige regeling voor de verrekening van de effecten van de vakantiespreiding

De Commissie is van mening dat er een eenduidige regel moet komen om met de vakantiespreiding in relatie tot de urennorm om te gaan. Vanwege de vakantiespreiding wordt de norm afhankelijk van de lengte van het schooljaar.

Beïnvloedende factoren

In haar opdracht heeft de Commissie ook de beïnvloedende factoren voor het realiseren van de urennorm onderzocht. De Commissie doet een aantal aanbevelingen met betrekking tot deze factoren.

De lesvrije periode in de zomer, welke door opstart- en afrondingsactiviteiten vaak acht à acht en een halve week bedraagt, leidt tot een concentratie van de wettelijke onderwijstijd voor leerlingen in een korte periode en lange schooldagen. De Commissie acht dit kwalitatief niet verantwoord en is van mening dat het voor leerlingen tot een verstoring van het jaarritme leidt. Door de zomervakantie voor leerlingen terug te brengen tot zes weken en het inzetten van de vijf roostervrije dagen gedurende het schooljaar, is de Commissie van mening dat de werkdruk voor leraren en leerlingen beter gespreid wordt. De Commissie acht het verder wenselijk dat leraren op deze roostervrije dagen beschikbaar zijn voor niet-lesgebonden activiteiten, zodat scholen meer ruimte krijgen om de voorziene uitval door het schooljaar heen te reduceren.

Aanbeveling 7: laat scholingsactiviteiten voor leraren niet ten koste gaan van onderwijstijd voor leerlingen

Scholing van leraren dient zo veel mogelijk plaats te vinden buiten de tijd dat leerlingen op school (of een 'plaatsvervangende schoolomgeving') aanwezig zijn. Het aanbod van scholingsactiviteiten moet hierop worden afgestemd.

Aanbeveling 8: mogelijkheden in de CAO

Scholen moeten de ruimte in de huidige CAO benutten om de processen binnen de school zo efficiënt mogelijk te organiseren. De CAO moet scholen, in aansluiting op het advies van de Onderwijsraad, voldoende ruimte bieden om eigen keuzes te maken. Voorts moeten CAO-partners hun verantwoordelijkheid nemen om belemmeringen met betrekking tot een flexibeler inzet weg te nemen.

Aanbeveling 9: roostervrije dagen gedurende het schooljaar

De Commissie stelt voor om de vakantie voor leerlingen te bepalen op elf lesvrije weken. De oorspronkelijke twaalfde vakantieweek wordt omgezet in vijf roostervrije dagen. Deze dagen zouden in samenspraak met de medezeggenschapsraad benut kunnen worden om, los of geblokt, gespreid over het jaar in te plannen als roostervrije dagen voor leerlingen.

De Commissie acht het wenselijk dat leraren op de roostervrije dagen beschikbaar zijn.

Aanbeveling 10: vastleggen van vakantieweken

De Commissie stelt voor om in totaal negen weken vakantie centraal vast te leggen: zes weken zomervakantie, twee weken kerstvakantie en één week meivakantie. Binnen deze vastgestelde vakanties vallen altijd eerste en tweede kerstdag, nieuwjaarsdag en Koninginnedag. De overige twee weken kunnen door de school benut worden voor bijvoorbeeld een lesvrije week in de herfst en een lesvrije week rond de carnavalsperiode.

De feestdagen die buiten de vaste vakantieperioden vallen (tweede paasdag, tweede pinksterdag, Hemelvaartsdag en mogelijk eenmaal per vijf jaar Bevrijdingsdag) zijn vrije dagen die boven op het totaal aantal van elf vakantieweken komen.

Aanbeveling 11: roostervrije dagen voor opstarten en afronden

De Commissie adviseert de scholen om aan de elf vakantieweken en vijf roostervrije dagen nog maximaal vijf roostervrije dagen voor de leerlingen toe te voegen. Binnen het totaal van de roostervrije dagen moeten ook de opstart- en afrondingsactiviteiten van het schooljaar plaatsvinden.



1. Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Regeling Onderbouw VO op 1 augustus 2006 ligt de wettelijke norm voor onderwijstijd in de onderbouw op 1040 klokuren per schooljaar, in de bovenbouw op 1000 klokuren en in het examenjaar op 700 klokuren. Deze wettelijke normen zijn tot stand gekomen na diverse debatten tussen de Tweede Kamer en de bewindslieden van OCW over de wenselijkheid van flexibilisering en de hoogte van de norm.

Nadat de Inspectie in 2005 had geconstateerd dat het aantal scholen dat voldoet aan de eisen van onderwijstijd kleiner is geworden, heeft de toenmalige minister van OCW met ingang van het schooljaar 2006/2007 het toezicht op deze nieuwe normen verscherpt. Bij scholen waar door de Inspectie geconstateerd werd dat zij niet aan deze norm voldeden, is handhavend opgetreden en zijn financiële interventies gepleegd. Dit verscherpte handhavingsbeleid heeft scholen ertoe aangezet aanvullende maatregelen te nemen om aan de norm te voldoen. Over de wenselijkheid van de effecten van deze maatregelen lopen de meningen uiteen. Dat blijkt uit de standpunten die de verschillende belanghebbenden, zoals leerlingen, schoolleiders, leraren en ouders, in het publieke debat over de wettelijke norm voor onderwijstijd hebben ingenomen. In het najaar van 2007 bereikte dit publieke debat over de wettelijke norm voor onderwijstijd een hoogtepunt met de landelijke demonstratie van leerlingen in Amsterdam en de daaropvolgende debatten in de Tweede Kamer.

Om tot een oplossing inzake de wettelijke norm voor onderwijstijd te komen, heeft de staatssecretaris van OCW in april 2008 besloten een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen om te adviseren over de wettelijke urennorm voor onderwijstijd. In mei 2008 is deze Commissie Onderwijstijd door de staatssecretaris geïnstalleerd. De samenstelling van de Commissie en de volledige beschrijving van de onderzoeksoopdracht zijn opgenomen in het instellingsbesluit (bijlage 1).

Opdracht

De opdracht van de staatssecretaris van OCW aan de Commissie Onderwijstijd is drieledig en heeft betrekking op de huidige normnaleving, factoren die normnaleving beïnvloeden en een analyse van de uitvoerbaarheid van het wettelijke kader inzake onderwijstijd. In het instellingsbesluit is hierover het volgende opgenomen:

- a) huidige normnaleving: in hoeverre slagen scholen er op dit moment in om, met gebruikmaking van de afgesproken verlichtingsmaatregelen, de huidige wettelijke normen voor onderwijstijd te realiseren? Het gaat er daarbij niet alleen om dat scholen de wettelijke normen realiseren, maar ook hoe zij dat doen. Met andere woorden: het gaat niet alleen om het aantal uren dat scholen weten te realiseren, maar ook om de invulling en kwaliteit van die uren.
- b) factoren die normnaleving bevorderen of juist belemmeren: welke factoren dragen eraan bij dat scholen de wettelijke normen voor onderwijstijd op een kwalitatief verantwoorde wijze (kunnen) naleven en welke factoren belemmeren dit juist? In hoeverre kan een school deze factoren zelf beïnvloeden?
- c) op grond van de antwoorden op a) en b) een analyse van de uitvoerbaarheid van het wettelijk kader; bij deze analyse dienen alle invalshoeken en belangen evenwichtig aan de orde te komen. Daarbij kan alles worden besproken wat op schoolniveau op het punt van de onderwijstijd relevant is en zal er aandacht moeten zijn voor de samenhang tussen de verschillende elementen. Hierbij gaat het niet alleen om kwantiteit, maar ook om kwaliteit: de kwaliteit van het onderwijs moet gewaarborgd blijven.

Op basis van de uitkomsten van haar onderzoek en analyse dient de Commissie met aanbevelingen te komen voor de korte en de langere termijn. Het gaat daarbij zowel om maatregelen op het niveau van de overheid (onder andere wetgever en handhaver van die wetgeving) als om maatregelen op het niveau van werknemers en werkgevers en maatregelen op lokaal en schoolniveau.

De staatssecretaris heeft de volgende richtinggevende uitgangspunten meegegeven voor de aanbevelingen voor de korte en de langere termijn:

- inhoud en kwaliteit van het onderwijsprogramma staan niet ter discussie;
- de financiële ruimte is het thans geldende budget;
- een wettelijke norm voor voldoende onderwijstijd als zodanig is nodig.

Tot slot heeft de staatssecretaris de Commissie gevraagd in te zetten op een advies dat kan rekenen op een breed draagvlak.

Werkwijze

De Commissie heeft ervoor gekozen om de onderzoeksvraag naar de feitelijke normnaleving van het huidige wettelijke kader voor onderwijstijd te beantwoorden met behulp van de uitkomsten van de onderzoeken naar normnaleving die door de Inspectie en het onderzoeksbureau Regioplan Beleidsonderzoek zijn uitgevoerd. Om de vraag naar bevorderende en belemmerende factoren te kunnen beantwoorden, heeft de Commissie naast de uitkomsten uit bovenstaande onderzoeken meerdere schoolbezoeken afgelegd, diverse expertbijeenkomsten georganiseerd en een groot aantal betrokken partijen gehoord. In bijlage 2 staat een beschrijving van de werkwijze van de Commissie. In de analyse van de uitvoerbaarheid van het wettelijk kader en de daaropvolgende aanbevelingen heeft de Commissie de volgende vraag centraal gesteld: **Is de huidige wettelijke norm voor onderwijstijd uitvoerbaar en bevordert deze norm de kwaliteit van het onderwijs?**

De Commissie heeft drie invalshoeken gehanteerd om deze vraag te kunnen beantwoorden.

1. Moet er een wettelijke urennorm zijn als waarborg van onderwijskwaliteit? Zo ja, wat is de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen school en overheid voor de invulling van deze urennorm?
2. Als er een wettelijke urennorm moet zijn, wat valt er dan onder de definitie van onderwijstijd? Welke eisen moeten of mogen er worden gesteld aan de kwaliteit van het onderwijsprogramma om als onderwijstijd te worden aangemerkt?
3. Als er een wettelijke urennorm moet zijn, wat is dan de gewenste (minimum)hoogte van deze urennorm in relatie tot de praktische uitvoerbaarheid op schoolniveau? Welke factoren zijn hierop van invloed?

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 staan de ontwikkeling van de urennorm en het toezicht hierop centraal. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 aan de hand van de recente onderzoeken van de Inspectie en Regioplan de naleving van de huidige norm beschreven. De ervaringen van de verschillende belanghebbenden ten aanzien van de huidige urennorm komen in hoofdstuk 4 aan bod. Ten slotte worden in hoofdstuk 5 de analyse en de aanbevelingen gepresenteerd.

2. De norm in perspectief

Dit hoofdstuk gaat in op de nu geldende urennorm voor het voortgezet onderwijs. Allereerst wordt de historische ontwikkeling met betrekking tot de hoogte en de invulling van de norm geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op het toezicht op de norm. Tot slot wordt de norm vanuit internationaal perspectief gezien.

2.1 Ontwikkeling van de hoogte van de norm

Bij de invoering van de basisvorming in 1993 is voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs in de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) een urennorm van 1067 klokuren per schooljaar vastgelegd. Deze norm is gebaseerd op een schooljaar van veertig weken (rekening houdend met zestig vakantiedagen voor leerlingen), waarin per week 32 lessen van vijftig minuten worden gegeven. Sindsdien is er gedebatteerd over de juistheid van de hoogte van de norm en de aannames waarop de norm is gebaseerd. Door onder andere het ministerie van OCW, de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, de parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen, de Onderwijsraad en de Inspectie van het Onderwijs zijn voorstellen gedaan ten aanzien van de hoogte van de norm en de invulling van het begrip 'onderwijstijd'. Een chronologisch overzicht van deze voorstellen is opgenomen in bijlage 3. De adviezen van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming en de Commissie Dijsselbloem ten aanzien van onderwijstijd zijn opgenomen in de bijlagen 4 en 5.

Het resultaat van het debat is de huidige urennorm van 1040 klokuren in de onderbouw: *'Een wettelijke minimale onderwijstijd van 1040 uren voor leerlingen, ouders en scholen die maximale zekerheid en helderheid geeft'*.¹

Deze norm voor onderwijstijd is gebaseerd op een schooljaar van 39 weken. Een overzicht van de normen voor de verschillende leerjaren en schooltypes in het onderwijs is te vinden in bijlage 6. De criteria voor het meetellen van onderwijsactiviteiten ter voldoening aan de urennorm in het voortgezet onderwijs zijn door de staatssecretaris als volgt vastgesteld:

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.²

Eind 2007 heeft het ministerie van OCW in overleg met de VO-raad een nadere invulling gegeven aan de urennorm. In de Kwaliteitsagenda VO is opgenomen dat de maatschappelijke stage van 72 klokuren, verdeeld over de gehele schoolloopbaan, onder de norm valt. Tevens kunnen scholen maximaal veertig klokuren van de 1040 klokuren invullen met een kwalitatief hoogwaardig aanbod van maatwerkactiviteiten, die voor alle leerlingen toegankelijk, maar niet verplicht zijn. *"Deze maatregel houdt in dat scholen voor respectievelijk onderbouw, bovenbouw en examenjaar, per schooljaar respectievelijk ten minste 1000, 960 en 660 klokuur voor alle leerlingen verplichte onderwijstijd realiseren. Daarboven kan, binnen de wettelijke norm, voor maximaal 40 klokuur per schooljaar een kwalitatief hoogwaardig aanbod van maatwerkactiviteiten meetellen als onderwijstijd. Deze maatwerkactiviteiten zijn toegankelijk voor alle leerlingen, ook al hóéven ze niet door álle leerlingen te worden gevolgd. De invulling van deze maximaal 40 klokuur wordt vastgesteld na overleg met de Medezeggenschapsraad."*³

Ook na de wijziging van de norm naar 1040 klokuren en de grotere flexibiliteit die in de *Kwaliteitsagenda VO* binnen de norm gegeven is, blijft er discussie over de aannames die ten grondslag liggen aan de urennorm. Deze discussie

¹ Tweede Kamer, 2005/2006, 30 323, nr. 111

² Tweede Kamer, 2007/2008, 31 200 VIII en 27 451, nr. 26

³ Ministerie van OCW en VO-raad, *Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs, Tekenen voor Kwaliteit, Afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008-2011*, p. 33

betreft onder andere het aantal beschikbare lesweken per schooljaar en het aantal lessen per week. Ook wordt gesteld dat de bekostiging van scholen in het voortgezet onderwijs niet toereikend is om een kwalitatief goede invulling te geven aan de geldende urennormen. Hoewel de huidige norm is gebaseerd op 39 weken, is de bekostiging van scholen in het voortgezet onderwijs gebaseerd op 38,5 weken.⁴

2.2 Toezicht op de norm

De Inspectie van het Onderwijs rapporteert in het Onderwijsverslag in algemene zin over onderwijstijd bij de beoordeling van de kwaliteitsaspecten. Vanaf 1994 heeft de Inspectie in dit verslag aangegeven dat een deel van de scholen de wettelijke onderwijstijd niet haalt door activiteiten in het kader van het afronden en opstarten van het schooljaar en door vergaderingen onder schooltijd. In de Onderwijsverslagen laat de Inspectie zien dat het percentage scholen dat voldoet aan de kwaliteitseis 'onderwijstijd' afneemt. De onderstaande tabel geeft deze ontwikkeling weer in de periode 2000-2005.

Periode	'00/'01	'01/'02	'02/'03	'03/'04	'04/'05
Percentage scholen dat voldoet aan de kwaliteitseis 'Onderwijstijd'	83%	75%	71%	70%	65%

Bron: Onderwijsverslagen 2001, 2002, 2003, 2004 en 2005, Inspectie van het Onderwijs

In het Onderwijsverslag 2001 wordt aangegeven: *"Bij de beoordeling van de onderwijstijd in de Tweede Fase HAVO-VWO hebben we overigens niet de letter van de wet (artikel 12, lid 5 WVO) toegepast. Daaraan voldoet namelijk vrijwel geen enkele school. De onderwijstijd in de Tweede Fase is voldoende bevonden, wanneer de school in schooltijd een onderwijsprogramma van gemiddeld 25 klokuren per week verzorgde en de geplande lesuitval binnen aanvaardbare proporties wist te houden (maximaal 12 dagen per schooljaar)."*⁵

In het Onderwijsverslag 2005 stelt de Inspectie: *"Het aandeel scholen dat voldoet aan de eisen van de onderwijstijd is kleiner geworden. Een derde deel schiet hierin tekort. Dit komt doordat op deze scholen de geprogrammeerde onderwijstijd niet geheel voldoet aan de wettelijke eisen. In alle gevallen heeft de Inspectie de scholen gewezen op de wettelijke verplichtingen en gaat zij in het vervolgtoezicht na of de betreffende scholen wel voldoende onderwijstijd programmeren."*⁶

In het voorjaar van 2006 krijgt de Inspectie naar aanleiding van het debat over het Onderwijsverslag 2005 van de minister de opdracht om een onderzoek uit te voeren naar onderwijstijd onder 75 scholen. Uit dit onderzoek blijkt dat van de willekeurig gekozen scholen in het onderzoek ongeveer 40 procent voldoende onderwijstijd geprogrammeerd heeft. Daarnaast blijkt: *"De daadwerkelijk gerealiseerde onderwijstijd voldeed op nagenoeg geen enkele van de 75 onderzochte scholen aan de wettelijke vereisten."*⁷

Als reactie op de uitkomsten van dit onderzoek stuurt de minister op 7 september 2006 een brief aan alle scholen waarin zij verscherpt toezicht op de naleving van de urennorm, maatregelen en financiële interventies aankondigt.⁸ Tevens deelt de minister mee dat er in het schooljaar 2006/2007 twee vervolgonderzoeken door de Inspectie zullen worden uitgevoerd, gericht op het programmeren, registreren en realiseren van de urennorm. Uit deze onderzoeken blijkt dat 41 procent van de onderzochte scholen voldoende onderwijstijd programmeert en 11 procent voldoende realiseert. De periode waarin werd gedoogd dat scholen van de urennorm afweken, is met de ontwikkelingen zoals hier geschetst, veranderd in een periode waarin er verscherpt toezicht is op de norm en de norm gehandhaafd wordt. De staatssecretaris stuurt op 19 oktober 2007 een brief naar de Tweede Kamer waarin zij aangeeft dat scholen die 'buitensporig niet-normconform gedrag' vertonen een financiële interventie tegemoet kunnen zien. Dit betreft scholen die meer dan 100 uur te weinig hebben geprogrammeerd of meer dan 150 uur te weinig hebben gerealiseerd.⁹ Scholen die te weinig hebben geprogrammeerd en/of gerealiseerd, maar niet over de genoemde grenzen heen zijn gegaan, vertonen 'niet-normconform gedrag' en krijgen verscherpt toezicht opgelegd. Deze grens is

⁴ Tweede Kamer, 2007/2008, 31 289 en 31 293, nr. 16

⁵ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs*; Onderwijsverslag over het jaar 2001, 2002, p. 166

⁶ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs*; Onderwijsverslag 2004/2005, 2006, p. 312

⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in het vo*, Onderzoek naar de naleving van de minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, 2006, p. 20

⁸ Tweede Kamer, 2005/2006, 27 451, nr. 60

⁹ Dit verschil is gebaseerd op het gemiddelde verschil dat de Inspectie in haar onderzoek gevonden heeft tussen geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd.

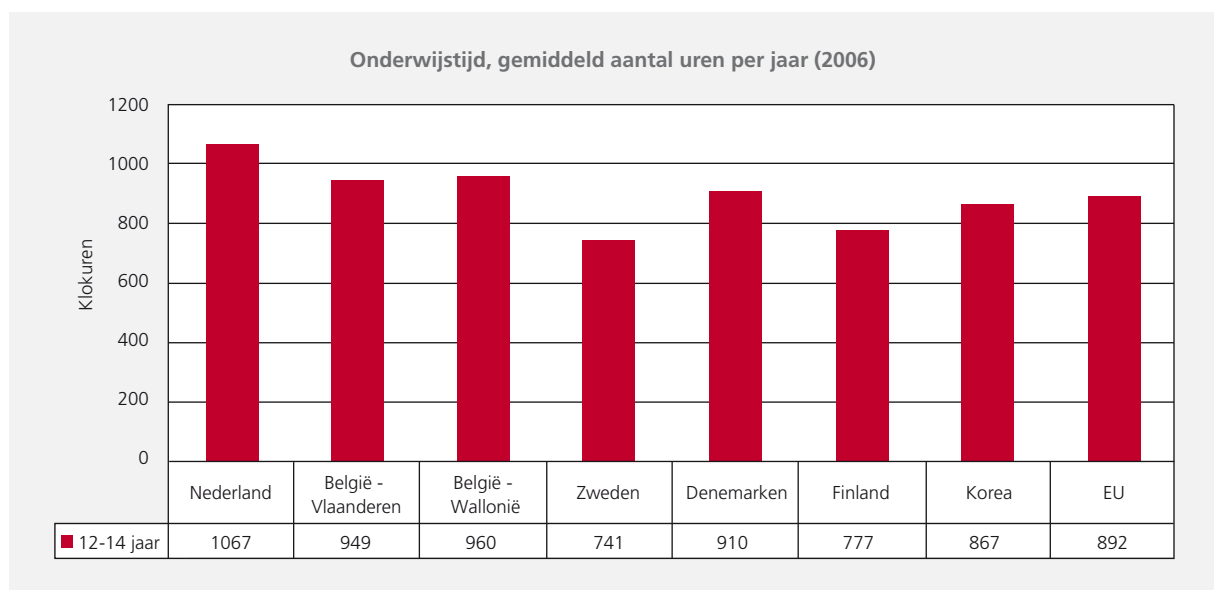
aangebracht ten behoeve van de proportionaliteit en om tegemoet te komen aan signalen uit het veld dat bepaalde onderwijsactiviteiten wel wenselijk zijn, maar niet onder onderwijstijd vallen omdat ze niet aan het criterium 'voor alle leerlingen verplicht' voldoen.¹⁰

Bij het interventiebeleid wordt rekening gehouden met de gevolgen van de vakantiespreiding. De vakantiespreiding heeft tot gevolg dat er, na aftrek van zestig vakantiedagen, per jaar 39 tot en met 41 lesweken beschikbaar zijn. Hier gaan de christelijke en nationale feestdagen nog vanaf. Voor de scholen in de regio met een kort schooljaar wordt in het kader van de handhaving van de norm een correctie toegepast. Voor scholen in de regio met een lang schooljaar is er geen correctie. Ten aanzien van de handhaving van de urennorm bij de scholen die deelnemen aan de pilot 'meerdere examenmomenten' is door het ministerie van OCW besloten dat examenkandidaten moeten voldoen aan de wettelijk vastgestelde urennorm van 700 uur onderwijstijd, met uitzondering van de leerlingen die in januari voor alle vakken examen doen.

2.3 De urennorm in internationaal perspectief

Er zijn internationaal grote verschillen tussen de hoogte van de wettelijk voorgeschreven (minimum)norm voor onderwijstijd. Ook het aantal dagen per jaar dat leerlingen instructie krijgen (roosterdagen) verschilt aanzienlijk. Het gemiddeld aantal uur onderwijstijd van de landen in de onderzoeken van de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) bedraagt voor leerlingen in de leeftijd van 12 tot 14 jaar 896 uur. Nederland zit met de norm van 1040 uur voor leerlingen in de onderbouw VO ruim boven dit gemiddelde en alleen Mexico heeft meer voorgeschreven uren: 1167 uur. Aan de andere kant zitten landen als Zweden, Finland en Hongarije met een norm van minder dan 780 uur of net daarboven. Het aantal dagen waarover deze uren onderwijstijd in een jaar worden verdeeld ligt gemiddeld op 185 (37 weken). Ook hierin is de spreiding erg groot. Nederland zit met 180 dagen (36 weken) iets onder. Denemarken en Mexico programmeren onderwijs in 200 dagen (42 weken), terwijl Ierland en Italië 167 dagen onderwijs spreiden over respectievelijk 33 en 38 weken. Het aantal dagen dat leerlingen per jaar onderwijs krijgen, verschilt dus aanzienlijk. Ook als de onderwijstijd over een wat langere periode wordt vergeleken (7 tot 14 jaar) zijn de onderlinge verschillen tussen landen als Korea en Finland enerzijds en Nederland, Nieuw Zeeland en Mexico anderzijds opvallend groot. Dit verschil loopt op tot meer dan dertig procent over zeven jaar (zie bijlage 7).¹¹

Als de gemiddelde scores van leerlingen uit de hierboven genoemde landen op PISA-scores voor lezen, rekenen en wetenschappen worden afgezet tegen de wettelijke urennorm, is er geen directe relatie te vinden tussen deze resultaten en het verplichte aantal uren onderwijs of het aantal dagen waarin de leerlingen per jaar instructie krijgen. Landen als Korea en Finland, die traditioneel zeer hoog scoren op deze tests, hebben een relatief lage urennorm, terwijl landen als Nederland en Nieuw Zeeland, die traditioneel eveneens hoog eindigen in deze vergelijkingen, een relatief hoge norm hebben.



Bron: OECD, 2008

¹⁰ Tweede Kamer, 2007/2008, 31 200 VIII en 27 451, nr. 26

¹¹ OECD, *Education at a Glance*, 2008, p. 420 en p. 466

Het is niet mogelijk om eenduidige conclusies te verbinden aan bovenstaande internationale statistische gegevens. Verschillen in de inrichting van het schoolsysteem, de opbouw van het curriculum, het opleidingsniveau van leraren, het pedagogisch-didactische concept, het studieklimaat en culturele aspecten zijn, naast onderzoekstechnische factoren als vertekening van de testresultaten door selectiviteit, maar een paar van de factoren die op deze uitslagen van invloed kunnen zijn.¹²

¹² Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*, 2007/2008, p. 13-16 en 83-90

3. Naleving van de norm

Dit hoofdstuk gaat in op de cijfers met betrekking tot de naleving van de urennorm in de afgelopen jaren. Tevens wordt besproken hoe toezicht wordt gehouden op de wettelijke urennorm.

3.1 Normnaleving: feiten en cijfers

De normnaleving wordt onderzocht door de Inspectie via het reguliere kwaliteitsonderzoek. Daarnaast heeft Regioplan voor het derde jaar achtereenvolgend onderzoek gedaan naar onderwijstijd en de Inspectie voor het tweede jaar een specifiek onderzoek naar onderwijstijd. Beide deden dit op verzoek van het ministerie van OCW, naar aanleiding van de ontstane discussie over onderwijstijd.

Uit de onderzoeken van de Inspectie en Regioplan blijkt dat de naleving van de urennorm is verbeterd sinds de handhaving is aangekondigd. Waar scholen voor de aankondiging van verscherpte handhaving onvoldoende onderwijstijd programmeerden, hebben ze de afgelopen jaren een stap voorwaarts gezet: in het schooljaar 2007/2008 heeft 61 procent van de onderzochte scholen in alle leerjaren voldoende onderwijstijd geprogrammeerd, terwijl dit in het schooljaar ervoor nog 21 procent was.¹³ De vooruitgang blijkt ook uit de gegevens met betrekking tot de gerealiseerde onderwijstijd. De onderstaande tabel laat een overzicht zien van het gemiddelde aantal uren dat door scholen is gerealiseerd voor de onderbouw, bovenbouw en het examenjaar in de jaren 2006/2007 en 2007/2008. Dit zijn tevens de gegevens waarop het ministerie van OCW zich baseert ten aanzien van handhaving van de urennorm.

7

Tabel: Gerealiseerde onderwijstijd, gebaseerd op onderzoeken van de Inspectie naar onderwijstijd

	Urennorm	2006/2007	2007/2008
Onderbouw	1040	953	1019
Bovenbouw	1000	918	986
Examenjaar	700	766	759

De hier getoonde cijfers zijn een gemiddelde van de cijfers die de Inspectie rapporteert. Praktijkonderwijs is buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek van Regioplan, laat zowel wat het programmeren als het realiseren van onderwijstijd betreft, dezelfde trend zien. Daarnaast blijkt uit hetzelfde onderzoek dat in het schooljaar 2005/2006 6,8 procent van de onderzochte scholen minder dan 80 procent van de norm programmeerde. Dit percentage is afgenomen tot 5 procent in 2006/2007¹⁴ en 3,1 procent in 2007/2008.¹⁵

Tussen de onderzoeksresultaten van de Inspectie en die van Regioplan zijn duidelijke verschillen te zien. De oorzaken van deze verschillen liggen in de wijze waarop de steekproef is samengesteld en de manier waarop de roostergegevens zijn gecontroleerd. Ook laten deze verschillen zien dat het voor scholen moeilijk is om te beoordelen welke (les)activiteiten tot onderwijstijd behoren en om de gerealiseerde uren op leerlingniveau te registreren. In het Inspectie-onderzoek van 2007/2008 is gebleken dat in meer dan de helft van de gevallen waarin de Inspectie het door de school opgegeven

¹³ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs; resultaten van het inspectieonderzoek naar het schooljaar 2007/2008*, 2008, p. 16 en p. 26

¹⁴ Regioplan, *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2006/2007*, 2007, p. 15

¹⁵ Regioplan, *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2007/2008*, 2008, p. 11. Deze cijfers zijn niet één-op-één vergelijkbaar.

In 2007/2008 heeft Regioplan dit percentage bepaald voor de scholen die zowel in 2006/2007 als in 2007/2008 aan het onderzoek meededen en vindt voor die scholen een daling van het percentage van 6,1% tot 3,1%.

aantal uren bijgesteld heeft, het een bijstelling naar boven betrof.¹⁶ Dit alles neemt niet weg dat de diverse onderzoeksresultaten ondanks hun verschillen laten zien dat het algehele beeld hetzelfde is: scholen realiseren weliswaar niet in alle gevallen voldoende onderwijstijd, maar het verschil tussen het gerealiseerde aantal uren en de urennorm neemt af. Een voorwaarde voor het kunnen controleren of scholen voldoende onderwijstijd inroosteren, is het adequaat registreren ervan. Scholen hebben hierin volgens de Inspectie een verbetering gemaakt. Waar de Inspectie in 2007 constateerde dat de registratie van 43 procent van de onderzochte scholen onvoldoende was om een uitspraak te kunnen doen over de gerealiseerde onderwijstijd, is dit in het laatste onderzoek van de Inspectie bij 13 procent van de onderzochte scholen het geval.^{17,18} De administratieve lasten om tot een nauwkeurige registratie op leerlingniveau te komen, zijn aanzienlijk opgelopen.

3.2 Toezicht en handhaving

Aan de hand van de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) houdt de Inspectie toezicht op het naleven van de wettelijke voorschriften en op kwaliteitsaspecten die specifiek betrekking hebben op het functioneren en presteren van de individuele school. Bij het beoordelen van de kwaliteit van onderwijs zijn de opbrengsten van het onderwijs een belangrijke indicator. De relatie tussen onderwijstijd en opbrengsten is niet eenduidig. Uit onderzoek blijkt dat met name het verhogen van de taakgerichte leertijd van leerlingen een positief effect heeft op de opbrengsten. Het verhogen van de totale leertijd van leerlingen wordt met name beïnvloed door de kwaliteit van de contacttijd.¹⁹ De kwaliteit van onderwijs wordt niet alleen bepaald door de opbrengsten. Kwaliteit is een samengesteld begrip: de normen waarmee eenieder de kwaliteit van een school beoordeelt, hangen onder meer af van de relatie die men tot de school heeft.²⁰ Het beoordelingskader van de Inspectie omvat dan ook meer kwaliteitsaspecten. Tijd is één van de elf kwaliteitsaspecten waarop de Inspectie scholen beoordeelt. In bijlage 8 zijn deze aspecten en indicatoren weergegeven. Met betrekking tot het kwaliteitsaspect 'tijd' hanteert de Inspectie een intern protocol aan de hand waarvan operationalisering plaatsvindt.

Sinds 2006 werkt de Inspectie met risicogericht toezicht, wat betekent dat voor ieder schoolbestuur jaarlijks een toezichtarrangement opgesteld wordt waarin staat welk toezicht (basis of verscherpt) er geldt voor de onderwijsinstellingen die onder dat bestuur vallen. Het onvoldoende programmeren en realiseren van onderwijstijd is op dit moment aanleiding voor het instellen van verscherpt toezicht.

In de kwaliteitsonderzoeken kijkt de Inspectie bij het beoordelen van het kwaliteitsaspect 'tijd' naar de invulling van de uren, zowel met betrekking tot de inhoud van de les of de lesvorm, als naar de aanwezigheid van leerlingen. Onderwerpen die hierbij worden onderzocht zijn: de geprogrammeerde onderwijstijd, de structurele en incidentele lesuitval, het ongeoorloofd verzuim van leerlingen en de mate van efficiëntie en afstemming van onderwijstijd op de behoeften van leerlingen. Bij de specifieke onderzoeken naar onderwijstijd hanteert de Inspectie een beoordelingskader dat beschrijft welke onderwijsactiviteiten tot onderwijstijd gerekend mogen worden en voor hoeveel uur.²¹ Bijlage 9 geeft dit beoordelingskader weer. De Inspectie heeft daarnaast een helpdesk ingericht om een zo groot mogelijke consistentie in de beoordeling van de onderwijstijd aan te brengen.

De kwalitatieve invulling van onderwijstijd is een van de onderdelen die in de onderzoeken van de Inspectie en Regioplan aan de orde is. Scholen hebben en nemen de vrijheid om zelf het onderwijsprogramma van de school in te richten. De verschillende lesactiviteiten en lesvormen die hun oorsprong vinden in dit onderwijsprogramma worden door de Inspectie beoordeeld op hun bijdrage aan onderwijstijd.

Hoe scholen oordelen over de invulling die zij aan onderwijstijd geven, is onderzocht door Regioplan. Schoolleiders zijn van mening dat ze al het mogelijke hebben gedaan om de onderwijstijd op hun school te maximaliseren, inclusief de vervanging van dreigende lesuitval bij ziekte van leraren. Het nemen van meer maatregelen vinden zij op kwalitatieve gronden niet verantwoord. Veel scholen geven aan dat ze in een vorig schooljaar uren hebben ingevuld zonder een duidelijke pedagogisch-didactische invulling, maar dat zij hier in het schooljaar 2007/2008 weer van afgestapt zijn.²²

¹⁶ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs; resultaten van het inspectieonderzoek naar het schooljaar 2007/2008*, 2008, p. 12

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in vo en bve; resultaten van het inspectieonderzoek in het voorjaar van 2007*, 2007, p. 25

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs; resultaten van het inspectieonderzoek naar het schooljaar 2007/2008*, 2008, p. 19

¹⁹ Stichting Leerplanontwikkeling, *De kwaliteit van tijd*, 2007, p. 11

²⁰ Onderwijsraad, *Schoolkwaliteit in beeld*, 1999, p. 7

²¹ In het recentste onderzoek naar onderwijstijd is dit beoordelingskader gepubliceerd: Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs; resultaten van het inspectieonderzoek naar het schooljaar 2007/2008*, 2008, p. 33-34

²² Regioplan, *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2007/2008*, 2008, p. 25-28

Intern toezicht

De scholen ontwerpen hun eigen onderwijsconcept en -programmering en verantwoorden zich hierover tegenover ouders en leerlingen. De wijze waarop zij dit doen verschilt, maar in toenemende mate is horizontale verantwoording een belangrijk onderdeel van de relatie tussen de school enerzijds en ouders en leerlingen anderzijds. In het verscherpte externe toezicht krijgt de wijze waarop scholen hun horizontale verantwoording hebben ingericht meer aandacht.

In 2006 schrijft minister Van der Hoeven over horizontale verantwoording aan de Tweede Kamer: *“Het niet realiseren van de minimumonderwijstijd is alleen te rechtvaardigen als een instelling/school kan aantonen dat het onvermijdelijk was. Dat zal alleen het geval zijn bij onvoorziene omstandigheden. En zelfs dan moet de onderwijsinstelling zich inspannen om met herstel- en inhaalacties toch aan de norm te voldoen. De instelling/school moet tegenover de Inspectie, Auditdienst, accountants, leerlingen en ouders, maar ook intern bij bijvoorbeeld de Raad van Toezicht en de Medezeggenschapsraad, overtuigend kunnen aantonen dat zij alles heeft gedaan om de geprogrammeerde onderwijstijd toch te realiseren. Overmacht moet worden aangetoond.”*²³

Waar het in sommige scholen gemeengoed is om de zogeheten klanttevredenheid te meten door middel van bijvoorbeeld enquêtes, gebeurt dit op andere scholen (nog) niet. Een van de manieren waarop scholen leraren, ouders en leerlingen bij de invulling van onderwijstijd kunnen betrekken, is via de maatwerkactiviteiten die eind 2007 door de staatssecretaris mogelijk zijn gemaakt. De invulling van deze uren moet door de medezeggenschapsraad worden goedgekeurd. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat op 69 procent van de onderzochte scholen dit overleg tussen school en medezeggenschapsraad heeft plaatsgevonden. In 85 procent van deze gevallen is er overeenstemming bereikt.²⁴

Dat de thema's 'intern toezicht' en 'horizontale verantwoording' bij de VO-scholen leven, blijkt uit het project *Vensters voor Verantwoording*, dat eind november 2007 vanuit de VO-raad is opgezet. In dit project, dat tot eind 2010 loopt, spreken scholen aan de hand van twintig indicatoren af welke informatie over kwaliteit en sfeer op een website wordt geplaatst en hoe dit eenduidig moet gebeuren. Het doel van het project is kwaliteitsstandaarden en mogelijkheden voor benchmarking te ontwikkelen en een verbinding te leggen tussen horizontale en verticale verantwoording. Een van de indicatoren waarover verantwoording wordt afgelegd, is de gerealiseerde onderwijstijd.

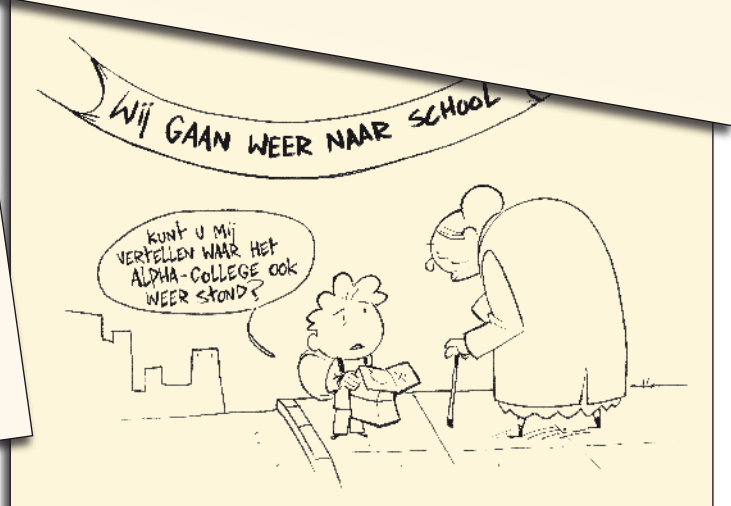
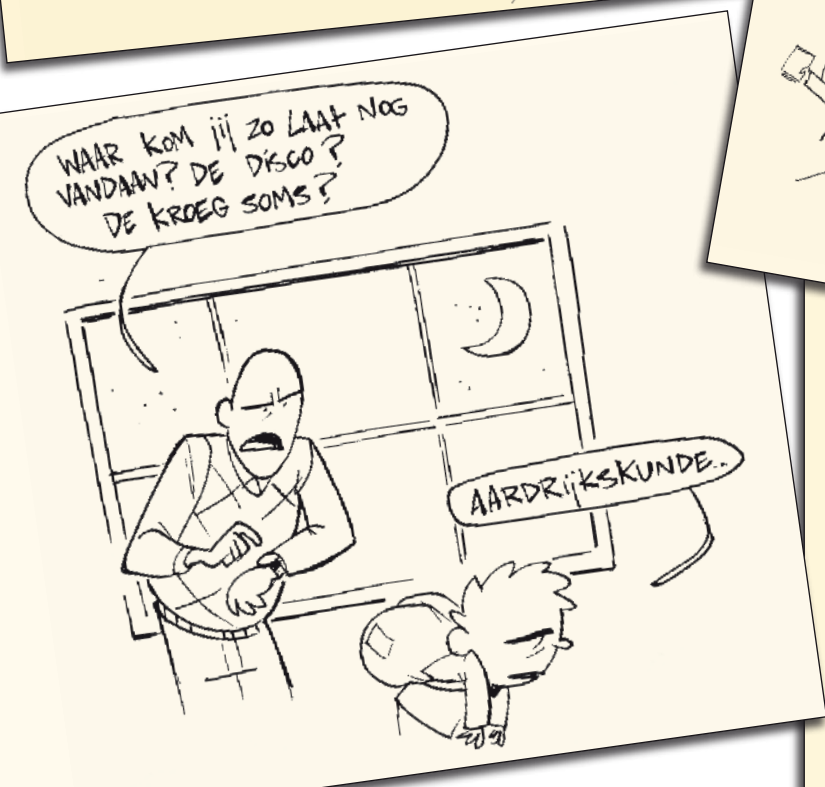
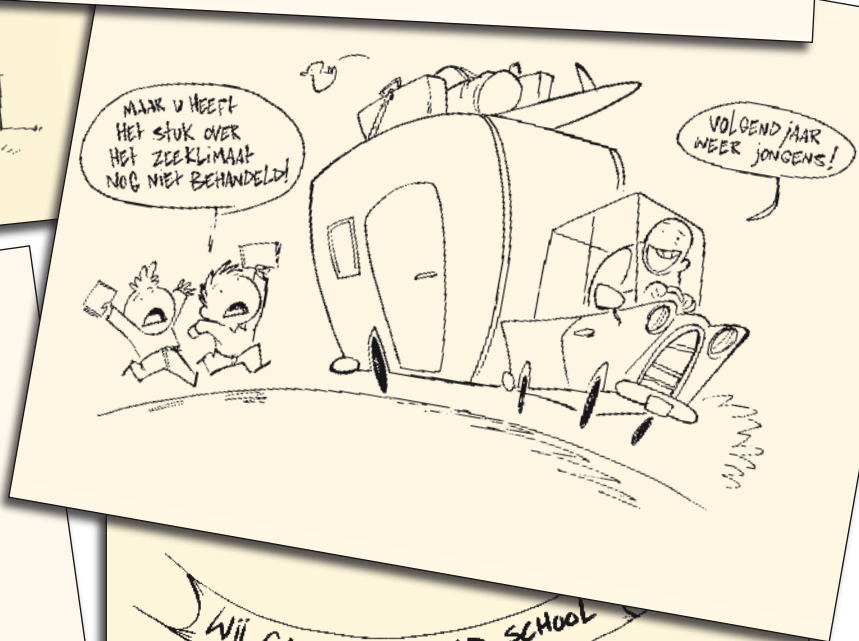
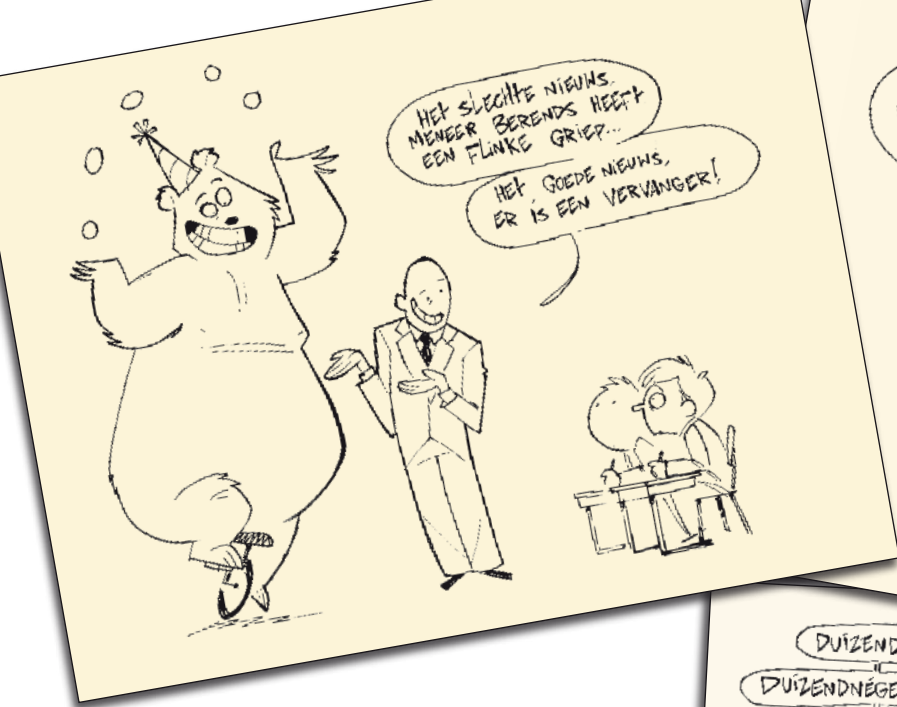
Daarnaast hanteert de VO-raad sinds 1 augustus 2008 de code 'Goed onderwijsbestuur', waarin in samenspraak met het veld een aantal afspraken ten aanzien van goed bestuur is gemaakt. Wat de horizontale verantwoording betreft is in deze code het volgende opgenomen: *“In het jaarverslag van de instelling wordt door de instelling aangegeven op welke wijze zij invulling heeft gegeven aan de horizontale verantwoording ten opzichte van haar belanghebbenden, de wijze waarop de belanghebbenden zijn betrokken bij de totstandkoming van voor hen relevant beleid en wat de uitkomsten daarvan zijn geweest.”*²⁵

Hieruit blijkt dat momenteel via diverse kanalen wordt gewerkt aan een (nadere) invulling van intern toezicht en horizontale verantwoording.

²³ Tweede Kamer, 2005/2006, 27 451, nr. 60

²⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs; resultaten van het inspectieonderzoek naar het schooljaar 2007/2008*, 2008, p. 19

²⁵ VO-raad, *Goed onderwijsbestuur*, 2008, p. 7



4. Beleving van de norm

Naast de feiten en cijfers met betrekking tot de naleving van de norm, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, heeft de Commissie de ervaringen uit de praktijk meegenomen in de analyse van de huidige situatie rondom het dossier onderwijstijd.

De Commissie is primair uitgegaan van het bronnenmateriaal over onderwijstijd. Vanuit de behoefte om een goed inzicht te krijgen in de dagelijkse onderwijspraktijk heeft de Commissie een achttal schoolbezoeken afgelegd, waarbij gesproken is met schoolleiders, leraren, roosterdeskundigen en leerlingen. Tevens is overlegd met belangenvertegenwoordigers (LAKS, VO-raad, ouderorganisaties en vakbonden) en is een tweetal sessies met schoolleiders en roosterdeskundigen gehouden.

Op basis van deze gesprekken en sessies worden in dit hoofdstuk ervaringen uit de praktijk beschreven. De bedoeling is niet een uitputtende opsomming of representatieve weergave te bieden van de posities in het VO-veld, maar een impressie te geven van de verschillende standpunten en dilemma's rondom het dossier onderwijstijd. Daarnaast wordt ingegaan op de factoren die door de verschillende geledingen in het VO-veld als belemmerend of bevorderend worden ervaren.

4.1 Ervaringsverhalen uit de praktijk

De ervaringen uit de praktijk worden vanuit verschillende invalshoeken belicht: vanuit leerlingen, ouders, leraren en schoolleiders. Deze paragraaf gaat in op thema's die door hen van belang worden geacht. Het brede scala van opvattingen en het bestaan van soms tegenstrijdige opvattingen binnen een geleding maken het niet mogelijk recht te doen aan elk individueel standpunt. De belangrijkste noties worden in het onderstaande weergegeven.

Leerlingen

Eind 2007 gingen leerlingen de straat op om te protesteren. Het belangrijkste onderwerp van deze protesten vormden lesuren die de leerlingen als niet zinvol en als kwalitatief onvoldoende beschouwden.

Na de aankondiging van de strengere handhaving van de norm hebben scholen meer gedaan om uitval te voorkomen en meer onderwijstijd te realiseren. Daarvoor hebben zij verschillende manieren gevonden: van opvang door leraren die als reserve staan ingeroosterd tot opvang van leerlingen in een mediatheek of open leercentrum. In deze uren worden leerlingen vaak aangezet om op school hun huiswerk te maken, ook wel 'Huiswerk Onder Toezicht'-uren (HOT-uren) genoemd. Deze vorm van onderwijs wordt niet door alle leerlingen gewaardeerd: huiswerk maken kan ook thuis en het is lastig concentreren als er veel rumoer is in de klas.

Uitspraak van een leerling tijdens een schoolbezoek:

"Ik heb al zo veel tussenuren en die tussenuren tellen niet eens als uren. Nu moeten we een middag bijvoorbeeld een practicum doen alleen om aan je uren te komen en ook nog 15 uur per periode in een 'studiezaal' zitten. Wat leer je daar van? Meer uren betekent niet dat het onderwijs er beter op wordt."

Een andere maatregel is het afschaffen van proefwerkweken. Deze weken mogen alleen onder bepaalde voorwaarden meetellen als onderwijstijd. Hoewel sommige scholen aangeven dat de belasting voor leerlingen hierdoor groter is geworden, is dit geluid niet veelvuldig van leerlingen gehoord.

De periode voor opstart- en afrondingsactiviteiten rond de zomervakantie is in de afgelopen jaren door scholen ingekort. Voor leerlingen betekent dit dat de lessen voor de zomerperiode in plaats van twee of drie weken nu vaak één week voor de zomervakantie stoppen en de lessen één of twee dagen na de zomervakantie beginnen.

Ouders

Het verscherpte toezicht op de urennorm is mede tot stand gekomen naar aanleiding van klachten van ouders. De klachten van ouders kwamen voort uit de constatering dat hun kinderen steeds vaker 'onder schooltijd' thuis zaten. Enerzijds werd dit veroorzaakt door incidentele lesuitval, anderzijds door de lange perioden van afronden en opstarten van een schooljaar, waardoor de zomervakantie op sommige scholen tien weken besloeg. Naast het feit dat ouders bezorgd zijn dat hun kinderen te weinig leren en zich te weinig ontwikkelen, vraagt de huidige maatschappij, waarin vaak beide ouders werken, om duidelijkheid omtrent de verblijfplaats van leerlingen.

Als gevolg van de inzet van scholen om voldoende onderwijstijd te realiseren, is de uitval van lessen niet alleen verminderd, maar zitten leerlingen ook langer op school. Hierdoor is een nieuwe klachtenstroom van ouders op gang gekomen: ze maken zich zorgen dat kinderen te lange dagen maken. Tevens vragen ze zich af of een aantal maatregelen de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt.

Ouders geven aan dat het van belang is dat scholen en ouders goed met elkaar communiceren; beide partijen hebben aandeel in de ontwikkeling en begeleiding van de leerlingen. Wanneer de school niet helder maakt welke redenen aan haar keuzes ten grondslag liggen, zullen ouders uit onzekerheid, onbegrip en wantrouwen klachten blijven uiten. Dat ouders momenteel niet of nauwelijks op de hoogte zijn van het onderwijstijdbeleid van de school van hun kinderen, blijkt onder meer uit het onderzoek naar de personele effecten van onderwijstijd door Regioplan.²⁶ Ouders geven aan dat transparantie en helderheid vanuit scholen kan bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen dat de school haar verantwoordelijkheid neemt en zich maximaal inspant om de leerlingen centraal te stellen en goed onderwijs te verzorgen.

Uitspraak van een medewerker van een oudervereniging:

"Wij merken dat ouders vaak niet zo betrokken zijn bij de school van hun kinderen. In het basisonderwijs is dat anders, daar komen de ouders vanzelf op school. In het voortgezet onderwijs zijn er maar een paar contactmomenten tussen ouders en school. Om betrokkenheid bij beleidskeuzes en verantwoording te realiseren, zullen ook ouders zelf een cultuuromslag moeten maken."

Leraren

Voor leraren heeft de focus op onderwijstijd veranderingen teweeggebracht in de wijze waarop ze hun taken uitvoeren. Zowel uit de gesprekken in het veld als uit onderzoek blijkt dat de werkbeleving van leraren is veranderd. De gestegen werkdruk wordt het voornaamste element genoemd van de maatregelen om onderwijstijd te realiseren. De gevolgen zijn minder te merken voor onderwijsondersteunend personeel.²⁷

De maatregelen die het meest door scholen zijn genomen, zijn het inkorten van de lesvrije perioden aan het einde en bij het begin van het schooljaar (respectievelijk 89 en 83 procent), het plannen van rapport- en andere vergaderingen buiten lestijd (respectievelijk 73 en 70 procent) en het afschaffen/inkorten van proefwerkweken (60 procent).²⁸

Al deze maatregelen hebben consequenties voor de taakuitvoering en werkbeleving van leraren.

Hoewel bovengenoemde maatregelen in het onderzoek van Regioplan (enigszins) negatief worden beoordeeld door de personeelsgeledingen van de medezeggenschapsraden, is tijdens de gesprekken in het veld door leraren aangegeven dat zij zich realiseren dat de organisatie van de onderwijsinstelling voor verbetering vatbaar was. Het vergaderen buiten lestijd wordt niet altijd positief beoordeeld, maar wel begrepen en geaccepteerd. Hetzelfde geldt voor het inkorten van de opstart- en afrondingsactiviteiten. Wel wordt hierbij aangegeven dat men hiervoor nu het minimum heeft bereikt. Om het aantal benodigde dagen voor het opstarten van het schooljaar nog verder terug te dringen, zou men bereid moeten zijn de afronding en de voorbereiding van het schooljaar in de vakantie van de leerlingen te laten plaatsvinden. Uit gesprekken met leraren bleek dat hier verschillende opvattingen over bestaan.

²⁶ Regioplan, *Personele effecten onderwijstijd*, 2008, p. II

²⁷ Regioplan, *Personele effecten onderwijstijd*, 2008, p. I

²⁸ Alle cijfers: Regioplan, *Personele effecten onderwijstijd*, 2008, p. 19

Uitspraak van een leraar tijdens een schoolbezoek:

“Voorheen werkte ik op een basisschool. Als de vakantie voor leerlingen bijna voorbij was, gingen leraren alvast naar school om het lokaal in te richten, zodat de leerlingen de maandag na de vakantie meteen konden beginnen. Op de middelbare school waar ik nu werk, gebeurt dat niet. De leraren starten pas nadat de vakantie voor leerlingen voorbij is. Leerlingen beginnen daardoor pas op woensdag. Het heeft te maken met gewenning en verworven rechten. Het is een luxe en veel leraren realiseren zich dat niet. Een luxe waar je trouwens wel snel aan went.”

Leraren zijn van mening dat de consequenties van maatregelen ter verhoging van de onderwijstijd - zoals minder ruimte voor vormende activiteiten en begeleiding van leerlingen, vergroting van klassen, minder ruimte voor scholing en voor niet-lesgebonden taken - niet altijd in het belang van de leerling zijn en niet direct bijdragen aan kwalitatief goed onderwijs. Leraren hebben hier moeite mee, omdat ze zich gedwongen voelen om activiteiten te verzorgen die afbreuk doen aan hun ideeën over goed onderwijs.²⁹ De maatregelen die genomen zijn als gevolg van het verscherpte toezicht op onderwijstijd leiden bij leraren ook tot een andere beleving van werkdruk.

Om risico's te reduceren en goed te kunnen anticiperen op lesuitval, zetten sommige scholen in op het werken in teamverband. Leraren geven aan dat werken in teams leidt tot collegiale samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd stellen leraren van scholen waar al vorderingen gemaakt zijn met het werken in teamverband dat dit als consequentie heeft dat minder door henzelf kan worden bepaald wanneer en waar zij hun taken uitvoeren. Vanuit het streven naar een professionele werkorganisatie wordt van leraren steeds vaker verwacht dat zij verantwoording afleggen, mede in het kader van resultaatverantwoordelijk werken. Het is een ontwikkeling die ook zichtbaar is in andere publieke sectoren en in het bedrijfsleven. Een negatieve beleving van leraren ten aanzien van dit thema komt voort uit de gedetailleerde afbakening van taken in het taakbeleid. Een normjaartaak van 1659 uur (voltijd dienstverband) wordt in samenspraak tussen schoolleider en leraar onderverdeeld naar taken en uren. De laatste jaren zijn op sommige scholen afspraken met betrekking tot de normjaartaak steeds verder tot in detail uitgewerkt. Enerzijds doet men dit om leraren ervan bewust te maken dat een professionele leraar een brede taakstelling heeft, anderzijds is dit gebeurd in het verlengde van de ontwikkeling om meer te verantwoorden. In de praktijk zien we dat het effect van de verfijning van de normjaartaak bij sommige leraren is dat zij zich in de uitvoering van hun taken minder flexibel opstellen.

Uitspraak van een leraar tijdens een schoolbezoek:

“Op onze school word je als leraar niet alleen ingepland voor reguliere lessen, maar ook voor waarnemingsuren voor uitgevallen lessen van zieke collega's. De hoeveelheid uren is opgenomen in je normjaartaak. Sommige collega's zijn niet bereid om tijdens deze waarnemingsuren ook werkelijk te onderwijzen, want - vinden zij - dan zouden ze er ook voor- en nabereidingstijd voor moeten krijgen, net als bij reguliere lessen het geval is. Ik stoor me aan deze starre taakopvatting. Dit is absoluut niet in het belang van de leerling.”

Investing in een onvoorziene taak (niet opgenomen in de normjaartaak) wordt niet overal vanzelfsprekend gevonden. Leraren die zich hieraan storen, geven aan dat zij de behoefte hebben om vanuit een bredere taakstelling ingezet te kunnen worden in het onderwijs. Schoolleiders kunnen taken dan minder op detailniveau omschrijven. Daardoor kunnen leraren binnen de kaders meer vrijheden en regelruimte krijgen. Op veel scholen gebeurt dat nu met scholingsuren. Veel leraren geven aan dat zij deze uren voor een belangrijk deel zelf kunnen invullen en achteraf moeten verantwoorden. Ook binnen andere taken zal deze regelruimte te realiseren zijn. Leraren realiseren zich dat zij daarvoor mee moeten gaan in de ontwikkeling van de school naar een professionele werkorganisatie die steeds meer gericht is op flexibiliteit in inzet en organisatie.

Schoolleiding

Schoolleiders erkennen vrijwel allemaal dat een norm wenselijk is. Ze vinden het goed ouders en leerlingen hiermee duidelijkheid te bieden en vinden het prettig een richtlijn te hebben in de organisatie van onderwijs. Over de hoogte van de norm zijn de meningen verdeeld. Een duidelijk signaal is dat de huidige norm veel onrust veroorzaakt. Hierbij speelt de hoogte in combinatie met de definitie van onderwijstijd een belangrijke rol.

²⁹ ITS, *Beleving van regeldruk in het onderwijs*, 2008, p. 47

Schoolleiders geven aan dat de huidige definitie te veel inkadert wat tot begeleide onderwijstijd kan worden gerekend. Ze ervaren dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan eigen keuzes voor activiteiten in het kader van vorming en ontwikkeling van leerlingen. Sommige scholen kiezen ervoor activiteiten weg te laten vallen, omdat zij verwachten dat dit niet meegeteld wordt in het toezicht op de norm.

Hoewel er grote bereidheid is om maatregelen te nemen die de efficiëntie van de organisatie van een school positief beïnvloeden, geven schoolleiders aan dat de huidige urennorm dusdanig moeilijk te realiseren is dat er een aantal maatregelen genomen wordt dat de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede komt. Op diverse scholen komt bijvoorbeeld de scholing van leraren in het gedrang. Scholing wordt, zowel door leiding als leraren, van belang geacht, ook zodanig dat men bereid is daarin buiten lestijd te investeren. Het aanbod is hierop vaak niet afgestemd: veel cursussen worden alleen onder lestijd aangeboden. Wat interne studiedagen betreft geldt dat verdieping in teamontwikkeling sneller bereikt kan worden als hiervoor de hele werkdag beschikbaar is. In de huidige situatie betekent dit dat leerlingen naar huis worden gestuurd.

Schoolleiders geven aan dat zij in de realisatie van onderwijstijd rekening moeten houden met randvoorwaarden, zoals de CAO, met organisatiepatronen die ervaren worden als verworven rechten van leraren, maar ook met de managementstijl die de afgelopen jaren op scholen is gehanteerd. Door de nadruk op onderwijstijd zijn scholen zich in de laatste twee jaar door relatief simpele maatregelen veel efficiënter gaan organiseren.

Uitspraak van een schoolleider tijdens een schoolbezoek:

“Binnen onze school hebben we de nadruk gelegd op het werken in teamverband. We zien nu dat de teams zelf initiatieven nemen om lesuitval op een goede manier op te vangen. De verantwoordelijkheid hiervoor is verschoven van de individuele leraar naar de sectie. Gezamenlijk hebben zij een map gemaakt met lesmateriaal voor de diverse leraren. Wanneer een van hen uitvalt, vanwege ziekte of scholing, kunnen ze die map gebruiken om de les vorm te geven.”

4.2 Beïnvloedende factoren op de naleving van onderwijstijd

In deze paragraaf worden de factoren beschreven die de naleving van de urennorm beïnvloeden, zoals naar voren gekomen uit de schoolbezoeken, de bijeenkomsten met schoolleiders, roosterdeskundigen, belangvertegenwoordigers en verschillende onderzoeken.

Financiën is vaak genoemd als een factor van invloed op het realiseren van de urennorm. Een verklaring die scholen geven voor het niet halen van de norm is dat de bekostiging ontoereikend is om voldoende uren te programmeren en te realiseren. De Commissie heeft een vergelijking laten maken van de gerealiseerde urennorm op schoolniveau en de exploitatieresultaten op bestuursniveau. Opvallend hierbij is dat een ruime meerderheid van de scholen die de urennorm niet realiseert, deel uitmaakt van een bestuur dat een positief exploitatieresultaat heeft geboekt. Deze besturen zouden dus de financiële ruimte benut kunnen hebben om de betreffende scholen in staat te stellen meer onderwijstijd te laten realiseren. Eveneens blijkt een ruime meerderheid van de scholen die de urennorm wel realiseert deel uit te maken van een bestuur dat een positief exploitatieresultaat boekt.

Op schoolniveau is er een aantal factoren dat invloed heeft op het realiseren van onderwijstijd.³⁰ Dit betreft de gemiddelde leeftijd van leraren, grootte van de klassen, ambities op het terrein van vakkenaanbod en het taakbeleid. Naarmate een school bijvoorbeeld kiest voor een groter vakkenaanbod voor leerlingen, is het moeilijker om efficiënt te organiseren: veel verschillende vakken hebben kleinere klassen tot gevolg. De keuzevrijheid op scholen wordt gewaardeerd en komt tegemoet aan de individuele ontwikkeling van het talent van het kind. Dergelijke keuzes drukken op budget en organisatie, waardoor onderwijstijd lastiger te programmeren is.

De verhoging van de werkdruk voor leraren door toename van het aantal contacturen of door vergroting van het aantal leerlingen per klas, wordt ook genoemd als een factor die van invloed is op het realiseren van onderwijstijd. Hierbij speelt de CAO een rol. Uit onderzoek blijkt dat meer dan 80 procent van de scholen vasthoudt aan de lestaak van 750 uur. 13 Procent van de scholen verhoogt de lestaak en 6 procent verlaagt die. Wanneer strak wordt vastgehouden aan de lestaak van 750 uur, is het niet mogelijk om meer uren te verzorgen zonder dat daarvoor een uitbreiding van het personeelsbestand nodig is. En die uitbreiding is vaak financieel niet haalbaar. Het aanpassen van de lestaak lijkt overigens bijna geen invloed te hebben op de mate waarin scholen erin slagen om voldoende onderwijstijd te programmeren.³¹

³⁰ Inspectie van het onderwijs, *Onderwijstijd in VO en BVE*, 2007, p. 221

³¹ Regioplan, *Personele effecten van onderwijstijd*, 2008, p. 15

Huisvesting van scholen en inrichting van de gebouwen zijn tevens factoren van invloed. Wanneer van leraren wordt verwacht dat zij meer op school aanwezig zijn, bijvoorbeeld voor een vaste vergadermiddag, dan moeten er voldoende werkplekken op school aanwezig zijn. Ook voor het opvangen van leerlingen in uitgevallen uren moet voldoende en goede ruimte beschikbaar zijn.

Een andere factor die door veel schoolleiders wordt genoemd, is het lerarentekort. Schoolleiders, met name in de Randstad, geven aan moeite te hebben om hun vacatures te vervullen. Wanneer de personeelsformatie op een school te krap is, wordt de naleving van de urennorm bemoeilijkt. Leraren zouden dan meer lessen moeten gaan geven. Dit is eventueel mogelijk door de lestaak van leraren te verhogen, iets dat in overeenstemming met de medezeggenschapsraad moet gebeuren. Overigens wijst onderzoek van Regioplan uit dat vacatures nauwelijks tot lesuitval leiden.³² Uit de onderzoeken van Regioplan en de Inspectie naar naleving van de urennorm en de ervaringen die naar voren kwamen bij de schoolbezoeken en bijeenkomsten met schoolleiders en roosterdeskundigen, blijkt dat er veel organisatorische maatregelen zijn genomen die een positieve invloed hebben op het aantal uren onderwijstijd. Vaste vergadermiddagen voor leraren, het inkorten van opstart- en afrondingsactiviteiten, het roosteren met een lesduur van meer dan vijftig minuten³³, het werken in teams en het inroosteren van leraren voor incidentele uitval zijn voorbeelden van deze maatregelen. In de onderzoeken van Regioplan en de Inspectie naar normnaleving en op de websites van verschillende belangenorganisaties staan maatregelen genoemd die van invloed zijn op de realisatie van onderwijstijd.³⁴

Ook de keuze voor bepaalde onderwijsvormen kan van invloed zijn op de mate waarin onderwijstijd wordt gerealiseerd. Zo blijkt dat onderwijsvormen zoals *teamteaching* (meerdere leraren geven tegelijk les aan een grote groep leerlingen) en keuzewerktijd (leerlingen werken zelfstandig aan opdrachten onder begeleiding van een leraar of onderwijsassistent) een positieve invloed hebben op onderwijstijd. Tevens is aangegeven dat de focus op onderwijstijd de onderwijsvernieuwingen beperkt bij scholen die nu traditioneel lesgeven.³⁵

De ervaringen uit de praktijk en de daaruit afgeleide beïnvloedende factoren, zoals beschreven in dit hoofdstuk, zijn geanalyseerd en gebruikt voor de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

³² Regioplan, *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2006/2007*, 2007, p. 21

³³ Regioplan, *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2005/2006*, 2006, p. II

³⁴ Regioplan, *Onderwijstijd in het Voortgezet Onderwijs 2006/2007*, 2007, p. 39

³⁵ Regioplan, *Personele effecten van Onderwijstijd*, 2008, p. 53

5. Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijft de Commissie haar analyse van de huidige situatie, waarbij gebruikgemaakt wordt van de uitkomsten van de onderzoeken naar onderwijstijd die in de vorige hoofdstukken zijn beschreven. Hierbij is de Commissie uitgegaan van de drie invalshoeken die in de inleiding zijn geschetst. In dit hoofdstuk is opgenomen tot welke conclusies en aanbevelingen de Commissie is gekomen naar aanleiding van deze analyse.

Uit de door Regioplan en de Inspectie uitgevoerde onderzoeken blijkt dat scholen diverse maatregelen hebben genomen waardoor de hoeveelheid geprogrammeerde tijd is toegenomen, er vooruitgang is geboekt ten aanzien van de registratie van de uitval en het verschil tussen de urennorm en de gerealiseerde onderwijstijd kleiner is geworden. De genomen maatregelen hebben onder andere betrekking op het inkorten van de periode van afronding van het schooljaar en het meer buiten onderwijstijd plannen van vergaderingen.

Conclusie 1: het verschil tussen de norm en de gerealiseerde onderwijstijd is kleiner geworden

De Commissie constateert dat sinds het verscherpte toezicht op de naleving van de urennorm scholen diverse maatregelen hebben genomen waardoor het verschil tussen de norm en de gerealiseerde onderwijstijd kleiner is geworden. Bovendien hebben vrijwel alle scholen inmiddels een registratiesysteem ten behoeve van het monitoren van uitval van onderwijstijd.

5.1 De waarde van een wettelijke norm voor onderwijstijd

Het verband tussen de kwaliteit van onderwijs en de tijd die eraan wordt besteed, is niet eenduidig: voldoende uren bieden geen garantie voor een kwalitatief hoogwaardige invulling van het onderwijskundige programma. Uit onderzoek blijkt dat de opbrengsten van onderwijstijd sterk bepaald worden door de kwaliteit van de contacttijd en de hoeveelheid effectieve leertijd die leerlingen aan hun opleiding besteden. Een directe relatie tussen de opbrengsten van het onderwijsprogramma en een wettelijke norm voor onderwijstijd is echter niet in onderzoek aangetoond.³⁶ Praktijkervaring en gezond verstand leren dat voor een kwalitatief hoogwaardig onderwijsprogramma een goed ingericht curriculum van essentieel belang is. Een dergelijk curriculum vraagt om een doordachte programmering, waarvan tijd een wezenlijk onderdeel is. De wijze waarop tijd wordt omgezet in effectieve leertijd is echter sterk afhankelijk van de pedagogisch-didactische invulling van de contacttijd tussen leraren en leerlingen. Ook de aansluiting van de instructie op de capaciteiten, het leertempo en de motivatie van de individuele leerlingen zijn factoren die bepalen hoeveel effectieve leertijd kan worden gerealiseerd.

Goede instructie die aansluit bij de individuele capaciteiten van leerlingen kan de effectieve leertijd aanzienlijk verhogen. Deze effectieve leertijd betreft echter niet alleen de tijd die leerlingen binnen de klas, op school, of in een 'plaatsvervangende schoolomgeving' doorbrengen en waarin zij instructie ontvangen, maar ook de tijd waarin zij begeleid opdrachten uitvoeren en huiswerk maken. De Commissie heeft in beschikbaar onderzoek weinig aanwijzingen kunnen vinden over de optimale verhouding tussen instructietijd, de tijd waarin leerlingen onder begeleiding opdrachten uitvoeren en de tijd waarin zij volledig zelfstandig werken (huiswerk maken). Bij de analyse van de vraag wanneer begeleide tijd wel of niet tot onderwijstijd gerekend mag worden, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat dit alleen het geval zou mogen zijn als het zinnige activiteiten betreft die onder pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van onderwijspersoneel worden uitgevoerd. Onderwijstijd is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs.

³⁶ Stichting Leerplanontwikkeling, *De kwaliteit van tijd*, 2007

De vraag die de Commissie zich heeft gesteld, is of een generieke wettelijke urennorm in deze context waarde heeft. Het antwoord hierop is hierboven gegeven: het beschrijft op kwantitatieve wijze de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid die school en leraren dragen voor het leerproces van leerlingen. Daarnaast draagt de school de verantwoordelijkheid voor het houden van toezicht op haar leerlingen tijdens hun leerproces. Ouders vertrouwen hun kinderen toe aan een school en zeker voor leerplichtige leerlingen geldt hierbij dat de school en haar leraren deze leerlingen onder onderwijstijd niet zomaar buiten de verantwoordelijkheid van daartoe bekwame begeleiders activiteiten kunnen laten uitvoeren. Voor oudere leerlingen, met name die in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs, weegt dit tweede belang mogelijk iets minder zwaar. Zij worden immers voorbereid op een vervolgopleiding waarin een grotere mate van zelfstandigheid van hen wordt gevraagd. Voor alle leerlingen geldt echter dat de tijd die zij aan hun opleiding besteden niet alleen moet leiden tot een hoog slagingspercentage en goede cijfers voor het eindexamen, maar ook dat de tijd die zij op school doorbrengen, moet bijdragen aan hun algemeen maatschappelijke vorming. De wettelijke norm voor onderwijstijd markeert de tijd waarbinnen schoolleiders en leraren verantwoordelijk zijn voor het houden van toezicht op het leerproces van leerlingen.

Conclusie 2: voldoende onderwijstijd (niet altijd lestijd) is belangrijk

Voor kwalitatief goed onderwijs is voldoende onderwijstijd belangrijk. Het gaat daarbij om de tijd die leerlingen binnen de school of een 'plaatsvervangende schoolomgeving' doorbrengen en dus om de tijd waarbinnen schoolleiders en leraren verantwoordelijk zijn voor het toezicht op het leerproces en de maatschappelijke vorming van leerlingen.

Er zijn goede redenen om een wettelijke norm voor de onderwijstijd te hanteren. De urennorm kwantificeert de omvang van het onderwijsprogramma waarop leerlingen recht hebben en biedt daarmee een kader voor de programmering van het curriculum en de organisatorische sturing door het schoolmanagement. Een dergelijke norm is nodig, omdat er in een school gewoontes kunnen groeien waardoor de gerealiseerde onderwijstijd per schooljaar geleidelijk aan onder druk komt te staan. Niet alle leerlingen vinden het immers erg als ze een uurtje extra vrij zijn en ook leraren willen graag overdag ruimte voor vergaderingen, scholing en andere noodzakelijke activiteiten. De urennorm vormt daarmee een waarborg voor de omvang van het onderwijsprogramma waarop leerlingen recht hebben. Gezien deze waarborgfunctie is de Commissie van mening dat een wettelijke norm voor het onderwijs van grote waarde is. Ook is de Commissie ervan overtuigd dat er in het onderwijsveld, afgezien van de discussie over de gewenste hoogte en de wijze van toezicht op de huidige norm, een breed draagvlak is voor een wettelijke urennorm voor onderwijstijd. Een urennorm biedt zekerheid aan ouders, leerlingen, leraren en schooldirecties.

Conclusie 3: er moet een wettelijke norm voor onderwijstijd zijn

Er moet een wettelijke urennorm zijn: een kwalitatief hoogwaardig onderwijsprogramma vergt een goed ingericht curriculum en een dergelijk curriculum vraagt om een doordachte programmering, waarvan tijd een onderdeel is. Omwille van de voorspelbaarheid voor ouders, leerlingen, leraren, schoolleiding en de overheid wordt de normering wettelijk vastgelegd.

5.2 Definitie van het begrip 'onderwijstijd'

Op dit moment bepaalt de Inspectie op basis van een protocol welke activiteiten scholen wel of niet tot onderwijstijd mogen rekenen. Dit protocol is een operationele uitwerking van de definitie van onderwijstijd zoals deze in de thans geldende Regeling Onderbouw VO is omschreven. De Commissie heeft geconstateerd dat er scholen zijn die onvoldoende bekend zijn met de uitgangspunten die de Inspectie bij haar toezicht hanteert. Deze scholen hebben een eigen interpretatie aan de definitie voor onderwijstijd gegeven. Zo wordt de definitie van 'begeleide tijd' door sommige scholen geïnterpreteerd als tijd die de leerlingen onder rechtstreeks toezicht van een bevoegde leraar binnen de muren van het schoolgebouw moeten doorbrengen. De Commissie is van mening dat een dergelijke beperkte interpretatie niet wenselijk is. Alle activiteiten die in het kader van een onderwijsprogramma onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van bekwam onderwijspersoneel worden verzorgd en onder toezicht van de school worden uitgevoerd mogen meetellen bij de norm voor onderwijstijd. De pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van de leraar geeft daarbij nog geen richting aan de rol die de leraar in de uitvoering moet vervullen.

De vraag waar de scheidslijn ligt tussen begeleide en onbegeleide tijd is steeds moeilijker vast te stellen door de opkomst van nieuwe onderwijsvormen en de mogelijkheden voor plaats- en tijdonafhankelijke communicatie die nieuwe ict-technieken mogelijk maken. De invulling van het traditionele begrip 'les' heeft nieuwe en steeds meer

uiteenlopende invullingen gekregen. Groepsinstructie kan tijd- en plaatsafhankelijk worden verzorgd via voorgeprogrammeerde digitale leermiddelen en leerlingen kunnen via digitale vormen van communicatie individueel begeleid worden. De Commissie heeft geen inhoudelijk oordeel over de onderwijskundige waarde van moderne pedagogische en didactische werkvormen en evenmin pleit zij voor traditioneel klassikaal onderwijs. De school is zelf verantwoordelijk voor de keuze van haar onderwijskundig concept, waarbinnen de leraren verantwoordelijk zijn voor de pedagogisch-didactische uitvoering van het onderwijsprogramma. Schoolleiders en leraren gezamenlijk zijn immers het best in staat om te bepalen welke onderwijskundige aanpak in de praktijk werkt en welke pedagogisch-didactische aanpak aansluit bij de capaciteiten, het leertempo en de motivatie van hun leerlingenpopulatie. De Commissie sluit daarbij aan bij de visie van de CAO-partners die in de CAO voor schooljaar 2005/2006 hebben aangegeven scholen ruimte te bieden voor dergelijke eigen keuzes: *“Partijen realiseren zich dat het Voortgezet Onderwijs de laatste jaren fors gewijzigd is en de komende jaren nog verder en ingrijpend zal veranderen. De huidige CAO biedt daarvoor weliswaar voldoende arbeidsvoorwaardelijke ruimte en is daarvoor formeel geen belemmering, maar wordt wel dikwijls als belemmerend ervaren. In de toekomst zullen meer nog dan thans reeds het geval is, naast het traditionele jaarklassenstelsel met 50-minuten roosters, vele andere inrichtingsvormen zich manifesteren. Partijen hebben daarbij geconstateerd dat deze verandering een fundamentele herbezinning op bijvoorbeeld formuleringen van de CAO impliceert, aangezien de begrippen tijd en ruimte anders worden georganiseerd en het begrip professionaliteit opnieuw wordt ingevuld. Partijen hebben moeten concluderen dat thans de tijd ontbreekt voor deze herbezinning. (...) De CAO VO biedt ruimte om onderwijskundige veranderingen te realiseren. Scholen dienen daarbij eigen keuzes te maken. De CAO VO neemt een neutrale positie in t.o.v. onderwijskundige en organisatorische keuzes binnen de instellingen.”*³⁷

Op basis van bovenstaande redenen adviseert de Commissie om de definitie voor onderwijstijd als volgt aan te passen:

Aanbeveling 1: definitie onderwijstijd

De definitie van het begrip ‘onderwijstijd’ wordt als volgt aangepast:

1. het onderwijs moet onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel worden uitgevoerd;
2. het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma;
3. het onderwijs moet door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen.

5.3 Toezicht op de norm

Als het gaat om toezicht op de naleving van de norm, dan is het van belang om onderscheid te maken tussen de wijze waarop scholen zich verantwoorden ten aanzien van ouders en leerlingen (over de keuzes voor en inrichting van het onderwijskundig programma) en de wijze waarop de overheid, door toezicht van de Inspectie, vaststelt of de school zich houdt aan de wettelijke kaders die voor onderwijstijd gelden.

Naar de mening van de Commissie dient er een ander evenwicht te ontstaan tussen de horizontale verantwoording en het interne toezicht in relatie tot de wijze waarop het externe toezicht wordt vormgegeven.

Horizontale verantwoording

De verantwoordelijkheid voor een goede inrichting van het onderwijs ligt bij het bevoegd gezag van de school. Van scholen wordt verlangd dat ze hun beleid in expliciete plannen voorleggen aan ouders en leerlingen en dat ze zich verantwoorden over de realisatie van deze plannen. De Commissie is van mening dat de schoolleiding zich dient te verantwoorden over de realisatie én de kwalitatieve invulling van de norm voor onderwijstijd. Deze verantwoording dient zij primair af te leggen aan de leerlingen, hun ouders en andere belanghebbenden rond de school. De Commissie is zich ervan bewust dat horizontale verantwoording aan direct betrokkenen en de omgeving van de school in het voortgezet onderwijs nog maar recent op gang is gekomen. De Commissie verwacht dat het toelichten van keuzes met betrekking tot de realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd leerlingen en ouders uitdaagt om actiever betrokken te worden bij de ontwikkeling van het schoolbeleid inzake de realisatie van de wettelijke urennorm voor onderwijstijd.

³⁷ CAO VO 2005/2006, p. 10 en 11

Aanbeveling 2: horizontale verantwoording

Scholen moeten zich horizontaal verantwoorden over de realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Daarbij moeten ze worden gestimuleerd om leerlingen en ouders actief te betrekken bij het schoolbeleid inzake de realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke urennorm voor onderwijstijd. De school maakt zichtbaar hoe met de reacties van de omgeving wordt omgegaan.

Toezicht door de overheid

Jarenlang is door de Inspectie geconstateerd dat de urennorm niet realiseerbaar was en dat aanpassing van wet- en regelgeving gewenst was. De overheid heeft geen consequenties verbonden aan deze signalen. Er is van 1994 tot 2001 geen expliciet handhavingsbeleid gevoerd bij scholen die tekortschoten in de naleving van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Door het management van sommige scholen is de afgelopen jaren minder nadrukkelijk gestuurd op realisatie van deze norm, wat duidelijk wordt uit de in hoofdstuk 2 geschetste reeks van afnemende percentages van scholen die aan de norm voldeden. De Commissie is van mening dat het handhaven van een wettelijke norm voor onderwijstijd van groot belang is ter voorkoming van afnemende normnaleving.

Bij de huidige invulling van haar toezichhoudende rol let de Inspectie op diverse wijzen op de naleving van de urennorm. In haar reguliere toezicht bij scholen geschiedt dit middels het kwaliteitsonderzoek. Daarnaast voert de Inspectie sinds 2006 bij een selectie van scholen onderzoek uit waarbij tot op individueel leerlingniveau wordt onderzocht hoeveel uren scholen programmeren en realiseren. Ten slotte houdt de Inspectie bij zwakke en zeer zwakke scholen verscherpt toezicht, waarbij ook onderwijstijd als een van de kwaliteitsfactoren betrokken is. De uitkomsten van de schoolspecifieke onderzoeken zijn gebruikt om, bij grote afwijking van de gerealiseerde onderwijstijd ten opzichte van de norm, handhavend op te treden en subsidiemiddelen terug te vorderen.

De Commissie pleit voor een eenduidig toezicht- en handhavingsbeleid, waarbij de Inspectie toeziet op de realisatie van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Tegelijkertijd pleit de Commissie voor het vergroten van de ruimte voor de scholen om zelfstandig keuzes te maken inzake de kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd. De verantwoording over deze keuzes wordt in eerste instantie horizontaal afgelegd. De schooldirectie en de leraren zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de onderwijskundige invulling en de pedagogisch-didactische uitvoering van het onderwijsprogramma en zij verantwoorden zich hieromtrent aan de leerlingen, de ouders en andere belanghebbenden rond de school. Als deze horizontale verantwoording over de kwalitatieve invulling adequaat wordt uitgevoerd, kan het externe toezicht zich beperken tot de kwantitatieve naleving van de urennorm. Indien geconstateerd wordt dat scholen de urennorm kwantitatief niet realiseren, dient handhavend te worden opgetreden.

Gezien de voortgaande ontwikkeling van moderne onderwijsvormen en de uiteenlopende interpretaties van de definitie van onderwijstijd acht de Commissie het raadzaam dat er een blijvende discussie wordt gevoerd over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd. Het is de Commissie gebleken dat scholen hier geheel eigen invullingen aan geven, die soms gebaseerd zijn op beperkte of zelfs onjuiste interpretaties van de huidige definitie van de norm. Om tot meer consensus over de gewenste en toegestane invullingen van de norm te komen, acht de Commissie het raadzaam dat er jurisprudentie ontstaat over wat redelijkerwijs nog wel aan te merken is als onderwijstijd en wat niet. Om deze discussie te faciliteren en enig houvast aan scholen te bieden, adviseert de Commissie het huidige beoordelingskader van de Inspectie (opgenomen in bijlage 9) als startpunt voor een referentiekader te nemen voor de vraag of scholen bepaalde werkvormen wel of niet als onderwijstijd mogen meerekenen. De school kan hiervan - op basis van eigen inhoudelijke en kwalitatieve overwegingen - afwijken, maar verantwoordt zich primair voor de gemaakte keuzes tegenover ouders en leerlingen.

Daarnaast acht de Commissie het wenselijk om de ontwikkelingen in de keuzes die scholen maken ten aanzien van de kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd nauwlettend te monitoren. De Commissie stelt de staatssecretaris voor om de Inspectie te verzoeken deze ontwikkelingen kwalitatief te commentariëren door in het *Onderwijsverslag* belangwekkende trends en risico's op dit vlak op stelselniveau te rapporteren. Deze uitspraken in het *Onderwijsverslag* kunnen worden gebruikt om op drie niveaus een zinvolle dialoog aan te gaan over de vraag wat redelijk en passend wordt geacht ten aanzien van de kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd: op schoolniveau, binnen de sector, en tussen het veld en het ministerie van OCW. Hierdoor kan zich een transparant, gemeenschappelijk en in de tijd dynamisch referentiekader ontwikkelen waarin nieuwe ontwikkelingen op onderwijskundig gebied een plek kunnen vinden. Het transparant en actueel houden van het referentiekader zou bij de sector gelegd moeten worden. Op basis van de voorgestelde definitie voor onderwijstijd, het referentiekader en de beschikbare jurisprudentie kunnen niet-normconform gedrag en nalevingstekorten leiden tot financiële interventies.

Tot slot is het de Commissie opgevallen dat de huidige wijze van toezicht door de Inspectie scholen dwingt om een verregaande registratie te voeren teneinde de realisatie van onderwijstijd tot op leerlingniveau te kunnen verantwoorden. Dit leidt bij scholen tot hoge administratieve lasten. De Commissie is van mening dat aangesloten moet worden bij het voor schoolmanagement vereiste registratieniveau en dat de verantwoording van onderwijstijd zo moet worden ingericht dat hieruit geen extra administratieve lasten voortvloeien.

Aanbeveling 3: inrichting van het externe toezicht

Het externe toezicht op de wettelijke norm voor onderwijstijd wordt als volgt ingericht:

- a. de Inspectie houdt toezicht op de kwantitatieve naleving van de urennorm: het gaat daarbij om het gerealiseerde urenaantal. Indien scholen niet aan de kwantitatieve norm voldoen, wordt handhavend opgetreden;
- b. de Inspectie rapporteert op metaniveau over de keuzes die scholen maken in de kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma. Middels deze beoordeling kan op schoolniveau, binnen de sector, en tussen het veld en het ministerie van OCW een gesprek worden gevoerd over wordt geacht met betrekking tot de kwalitatieve invulling van de norm wat redelijk en passend;
- c. het huidige inspectieprotocol wordt gebruikt voor het toezicht op de naleving van de wettelijke norm voor onderwijstijd en dient als startpunt voor de ontwikkeling van een gezamenlijk en dynamisch referentiekader voor de naleving van de norm;
- d. in het externe toezicht inzake de realisatie van de wettelijke norm voor onderwijstijd rapporteren scholen niet op leerlingniveau, maar op groepsniveau om de administratieve lasten te beperken.

De Commissie realiseert zich dat een dergelijke wijze van toezicht houden een grote mate van vertrouwen vereist en dat ferme regels over wat wel en niet is toegestaan veiliger lijken om normnaleving te waarborgen. Een dergelijke sturing zal echter leiden tot een systeem dat zich steeds vaster draait, waarbij innovatie telkens moeilijker wordt en de regelgeving achter de feiten aan blijft lopen. De Commissie is daarom van mening dat de basishouding in de sturingsrelatie tussen overheid en scholen er een van 'high trust' zou moeten zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de schoolorganisatie om binnen de wettelijke norm voor onderwijstijd een voor leerlingen kwalitatief hoogstaand en inspirerend onderwijsprogramma te verzorgen. Schooldirectie en leraren zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de onderwijskundige invulling en pedagogisch-didactische uitvoering van dit programma en verantwoorden zich hiervoor aan leerlingen, ouders en andere belanghebbenden rond de school. Door de verantwoording over de realisatie en de kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd in de horizontale verantwoording op te nemen, zal de betrokkenheid van leerlingen, ouders en de omgeving van scholen bij het schoolbeleid worden vergroot. Als het dossier onderwijstijd iets heeft aangetoond, is het dat dit een thema is waarbij leerlingen, ouders en leraren zeer betrokken zijn. Het gaat hun allen immers direct aan.

Het verschuiven van het zwaartepunt van de verantwoording van extern toezicht naar horizontale verantwoording vereist dat de bij de school betrokken belanghebbenden, als leerlingen en ouders wettelijke mogelijkheden hebben om hun belangen goed voor het voetlicht te kunnen brengen. Daar ligt de gezamenlijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de school streeft naar een positief studieklimaat, dat maximaal bijdraagt aan het realiseren van de effectieve leertijd van leerlingen. Dit vergt een goede samenwerking tussen schoolleiding, leraren, leerling- en oudergeledingen, waarvoor een goed personeelsbeleid en actieve betrokkenheid en inspraak van leerlingen en ouders belangrijke randvoorwaarden zijn.³⁸

Om dit andere evenwicht tussen het externe toezicht en de horizontale verantwoording succesvol te realiseren, dient de overheid meer uit te gaan van vertrouwen. Het opbouwen daarvan vergt tijd. Om deze overgang te ondersteunen adviseert de Commissie om tweemaal een themaonderzoek te laten uitvoeren naar de naleving van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Binnen dit themaonderzoek wordt niet op schoolniveau, maar op geaggregeerd niveau gerapporteerd over de kwantitatieve en kwalitatieve naleving van de norm van onderwijstijd. Deze thema's worden al in het reguliere onderzoek van de Inspectie meegenomen, maar de twee themaonderzoeken bieden in de overgangsfase een extra verdiepingsslag. Met de uitkomsten van de onderzoeken kan de discussie over het referentiekader voor de kwalitatieve invulling van de norm voor onderwijstijd op schoolniveau, binnen de sector, en tussen het veld en het ministerie gevoerd worden. Dit dwingt scholen tot transparantie over hun schoolbeleid ten aanzien van de urennorm. Deze transparantie zal ertoe bijdragen dat niet-normconform gedrag inzake normnaleving zal verminderen en het vertrouwen van ouders, leerlingen en politiek in het beleid van scholen ten aanzien van de kwalitatieve invulling

³⁸ Commissie Leraren, *LeerKracht!*, 2007

van onderwijstijd versterken. Daar waar scholen volharden in niet-normconforme naleving biedt de wet nog altijd voldoende mogelijkheden om de Inspectie handhavend te laten optreden en voor deze scholen financiële interventies te treffen.

Aanbeveling 4: ondersteuning van de overgang naar het voorgestelde externe toezicht

Om de overgang naar het voorgestelde externe toezicht te ondersteunen worden twee themaonderzoeken naar onderwijstijd uitgevoerd. Hierbij wordt op sectorniveau gerapporteerd over de ontwikkeling in kwantitatieve realisatie én kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd.

5.4 Kwantitatieve invulling van de urennorm

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is er sinds de invoering van de urennorm kritiek geweest op de hoogte van de urennorm, vooral ten aanzien van de aannames waarop de norm is gebaseerd. Tevens zou er onvoldoende rekening worden gehouden met het aantal beschikbare lesweken per jaar als gevolg van de vakantiespreiding. Daarnaast moeten leraren een aantal noodzakelijke afrondingsactiviteiten uitvoeren aan het einde van het schooljaar, zoals rapportbesprekingen en doorverwijzingen, waardoor het roostertechnisch vrijwel niet mogelijk is om gedurende deze periode onderwijsactiviteiten voor leerlingen te verzorgen. Hierdoor is het aantal weken dat beschikbaar is voor het geven van onderwijs volgens het veld lager dan waarvan bij het berekenen van de norm is uitgegaan.

De Commissie heeft bovenstaande argumenten uitvoerig geanalyseerd en de validiteit ervan getoetst in gesprekken en diverse workshops met roosterdeskundigen en schoolleiders. Op basis hiervan is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de hoogte van de norm moet worden aangepast.

Conclusie 4: de hoogte van norm moet worden aangepast

De berekening van de hoogte van de huidige norm voor onderwijstijd is gebaseerd op een aantal niet-correcte aannames over het aantal beschikbare weken en dagen waarop onderwijstijd in de praktijk van scholen geprogrammeerd kan worden.

De Commissie heeft een nieuwe berekening gemaakt van het aantal daadwerkelijk beschikbare dagen waarop onderwijstijd geprogrammeerd kan worden. Deze berekening is gebaseerd op het historisch uitgangspunt van een les van vijftig minuten. De Commissie wil met deze wijze van berekenen niet bepleiten dat scholen alleen met traditionele lessen van vijftig minuten moeten werken, maar vanuit historische perspectief is dit wel steeds het uitgangspunt geweest voor de berekening van de hoogte van de norm.

De berekening van de voorgestelde norm is gebaseerd op de beschikbaarheid van tenminste 37,5 volledige weken waarin onderwijstijd geprogrammeerd kan worden. Deze berekening is op een aantal aannames gebaseerd.

- In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat in de wetgeving gesproken wordt van zestig vrije dagen voor leerlingen, naast de zeven christelijke en nationale feestdagen. Daarmee komt de periode voor onderwijs uit op minimaal 38,6 weken.
- Vervolgens is gekeken naar activiteiten die noodzakelijkerwijs uitgevoerd moeten worden binnen die 38,6 beschikbare weken en die ertoe leiden dat er geen voor alle leerlingen verplichte onderwijsactiviteiten geprogrammeerd kunnen worden. Naar de mening van de Commissie is maximaal een halve dag nodig voor opstartactiviteiten aan het begin van het schooljaar. Voor een zorgvuldige afronding van het schooljaar zijn maximaal vijf dagen nodig. Tijdens deze periode dienen leraren de rapportbesprekingen te houden en adviezen voor doorverwijzing te geven, waardoor een onderwijsprogramma voor alle leerlingen niet te programmeren is.
- Verder is er een groot aantal andere activiteiten genoemd die gedurende het schooljaar leiden tot voorziene of niet voorziene uitval van lessen. Met veel inspanning en creativiteit zou het mogelijk moeten zijn om voor al dit soort uitval in het reguliere rooster een zodanige oplossing te vinden dat leerlingen 'binnenschools' kunnen worden opgevangen. Hier ligt een grote uitdaging en verantwoordelijkheid voor de school.

Resumerend betekent dit dat er ten minste 37,5 weken beschikbaar zijn voor onderwijstijd (38,6 weken minus 1,1 week opstarten en afronden van het schooljaar). Op basis van de historisch gehanteerde lesweek (26,67 klokuren) wordt voorgesteld om de urennorm op 1000 klokuren te bepalen (37,5 weken x 26,67 klokuren = 1000 klokuren). Uit de onderzoeken van de Inspectie en Regioplan blijkt dat scholen in de bovenbouw en het examenjaar verhoudingsgewijs meer lessen verzorgen ten opzichte van de norm dan in de onderbouw. De Commissie ziet daarom geen reden te pleiten voor een verlaging van de norm voor de bovenbouw en leerlingen het recht op voldoende onder-

wijstijd te ontzeggen. Scholen hebben naar de mening van de Commissie de opdracht om leerlingen de mogelijkheid te bieden zich, binnen de wettelijk verplichte onderwijstijd, maximaal te ontplooiën. De Commissie adviseert daarom geen differentiatie aan te brengen in de urennorm op basis van schoolsoort of leeftijd.

Aanbeveling 5: stel de urennorm vast op 1000 klokuren

Leerlingen hebben recht op 1000 klokuren onderwijstijd in zowel de onderbouw als de bovenbouw en 700 klokuren onderwijstijd in het examenjaar.

In het interventiebeleid van het ministerie van OCW ten aanzien van de scholen die niet aan de urennorm voldoen, wordt op dit moment rekening gehouden met de gevolgen van de vakantiespreiding. Voor de scholen in de regio met een kort schooljaar wordt een correctie toegepast in het kader van de handhaving van de norm. Voor scholen in de regio met een lang schooljaar wordt geen correctie toegepast.

Aanbeveling 6: maak een eenduidige regeling voor de verrekening van de effecten van de vakantiespreiding

De Commissie is van mening dat er een eenduidige regel moet komen om met de vakantiespreiding in relatie tot de urennorm om te gaan. Vanwege de vakantiespreiding wordt de norm afhankelijk van de lengte van het schooljaar.

5.5 Aanbevelingen met betrekking tot beïnvloedende factoren

In haar opdracht heeft de Commissie ook de beïnvloedende factoren voor het realiseren van de urennorm onderzocht. De belangrijkste belemmeringen voor het realiseren van voldoende onderwijstijd zijn het budgettaire kader, de huisvesting van scholen, scholingsactiviteiten voor onderwijspersoneel die plaatsvinden binnen onderwijstijd, de werkdruk van leraren en de CAO.

Hieronder worden de beïnvloedende factoren kort besproken en doet de Commissie een aantal aanbevelingen om de invloed van deze factoren te verminderen.

Budgettair kader

De Commissie is verzocht te onderzoeken of het huidige financiële budget toereikend is voor scholen om de urennorm te kunnen realiseren. Om dit te bepalen heeft de Commissie onder andere gebruik gemaakt van inzichten van de actiegroep 'Vergeten Feiten'. De Commissie heeft op basis van gegevens van de Auditdienst van het ministerie van OCW geconstateerd dat het merendeel van de scholen die de urennorm halen, in staat is om de huidige norm binnen de budgettaire kaders te realiseren. Met inachtneming van de voorgestelde aanpassing van de definitie (aanbeveling 1) en de aanpassing van de hoogte van de urennorm (aanbeveling 5) is de Commissie van mening dat het thans geldende budget toereikend moet worden geacht.

Conclusie 5: het huidige budgettaire kader is toereikend voor het realiseren van de norm

De Commissie is van mening dat het thans geldende budget toereikend moet worden geacht om de nieuwe norm te realiseren, zeker met de voorgestelde aanpassing van de definitie en de aanpassing van de hoogte van de urennorm.

Huisvesting

Sommige scholen geven aan dat door de huidige inrichting van de schoolgebouwen te weinig (geschikte) lokalen beschikbaar zijn om gebruik te kunnen maken van moderne onderwijsvormen.³⁹ Tevens heeft de Commissie tijdens schoolbezoeken geconstateerd dat sommige maatregelen die scholen overwegen, ertoe leiden dat er meer werkplekken voor leraren nodig zijn. Financieel is het voor veel scholen niet mogelijk om dergelijke aanpassingen op korte termijn te realiseren. Dit sluit aan bij de bevindingen uit het laatste onderzoek naar de materiële exploitatiebesteding van scholen⁴⁰, waarin geconcludeerd wordt dat de materiële besteding niet toereikend is.⁴¹

³⁹ Regioplan, *Personele effecten onderwijstijd*, 2008, p. 20

⁴⁰ Op grond van de evaluatiebepaling in de Wet op het voortgezet onderwijs wordt de materiële exploitatiebesteding in het voortgezet onderwijs eens in de vijf jaar geëvalueerd.

⁴¹ Twynstra Gudde, *Eindrapportage onderzoek materiële exploitatiebesteding in het vo*, 2006

Werkdruk van leraren en de CAO

Een andere factor die van invloed is op de naleving van de urennorm is dat als gevolg van de maatregelen die schoolbesturen hebben genomen om aan de norm te voldoen, scholingsactiviteiten zijn afgeschaft of nu buiten reguliere schooltijden moeten worden gevolgd. De Commissie is van mening dat het afschaffen van scholingsactiviteiten een ongewenste ontwikkeling is, maar vindt tevens dat scholingsactiviteiten niet ten koste mogen gaan van de onderwijstijd voor leerlingen en dus wel degelijk buiten reguliere schooltijden moeten kunnen worden gevolgd. Het scholingsaanbod is vaak niet afgestemd op de verplichtingen van leraren ter realisering van het onderwijsprogramma. De Commissie pleit er daarom voor dat scholingsinstituten het aanbod voor scholingsactiviteiten voor leraren buiten reguliere schooltijden en tijdens vakantieperiodes uitbreiden.

Aanbeveling 7: laat scholingsactiviteiten voor leraren niet ten koste gaan van onderwijstijd voor leerlingen

Scholing van leraren dient zo veel mogelijk plaats te vinden buiten de tijd dat leerlingen op school (of een 'plaatsvervangende schoolomgeving') aanwezig zijn. Het aanbod van scholingsactiviteiten moet hierop worden afgestemd.

De CAO wordt tevens als een beïnvloedende factor genoemd. Een voorbeeld hiervan is de omschrijving in de CAO ten aanzien van de lestaak van leraren. De Commissie acht deze bepaling en die welke de vakantiedagen van leraren koppelt aan de vakantie van de leerlingen ongewenste beperkingen van de flexibiliteit om op schoolniveau een goed uitvoerbaar onderwijsprogramma te realiseren. In de driehoek van de norm voor onderwijstijd, de bekostiging en de CAO leidt dit tot een systeem dat zich steeds vaster lijkt te draaien. De Commissie sluit zich aan bij een advies van de Onderwijsraad uit 2004: *"Het belangrijkste uitgangspunt voor de inrichting van het onderwijs is naar de opvatting van de raad de normstelling voor de leerlingen. De inzet van leraren en de organisatorische inrichting van een schooljaar zijn daarvan afgeleid. De inzet van leraren mag uiteraard geen belemmeringen opwerpen voor het realiseren van de norm voor de leerlingen. De werktijden van leraren moeten staan in het kader van de benodigde onderwijstijd voor de leerlingen. Een CAO kan wellicht bepalen dat een leraar maximaal 175 dagen per jaar 'lesgeeft', maar dit mag geen consequenties hebben voor het aantal dagen dat een leerling 'les' krijgt. De raad is voorstander van het handhaven van een norm. Deze norm moet niet lager zijn dan de huidige norm en in de praktijk redelijkerwijs te realiseren zijn en dus ook te handhaven door de Inspectie. Slechts indien onomstotelijk komt vast te staan dat de huidige voorschriften in de praktijk niet te realiseren zijn, dan wel dat de consequenties van handhaving van de huidige norm voor de schoolorganisatie onoverkomelijk zijn, kan overwogen worden de norm bij te stellen tot een aanvaardbaar niveau; daarbij is de kwaliteit van het onderwijs aan de leerlingen bepalend. Wat er nu gebeurt is dat er steeds meer geknabbel wordt aan de onderwijstijd en dat de bepalingen in CAO's over de werkdagen (lesgeven) van leraren het steeds moeilijker maken om de wettelijke normen voor de leerlingen te realiseren. De wettelijke regel is de norm en het kan niet zo zijn dat CAO's uitvoering van de wet gaan belemmeren."*⁴²

Binnen de kaders van het budget en de ruimte in de CAO moeten scholen zo veel mogelijk eigen keuzes kunnen maken. Door de onderhandelingspartijen is in de CAO van schooljaar 2005/2006 geconstateerd dat instellingen veel mogelijkheden krijgen om eigen keuzes te maken, maar dat deze niet altijd volledig worden benut.⁴³ In het kader van de wettelijke norm voor onderwijstijd acht de Commissie het van belang dat leraren beschikbaar kunnen zijn voor opstart- en afrondingsactiviteiten van het schooljaar als de leerlingen nog vakantie hebben. Op veel scholen is het overigens al de praktijk dat leraren uit eigen beweging enige dagen voor het begin van het schooljaar starten met de voorbereidingen op het schooljaar. De huidige CAO geeft daartoe slechts beperkt de mogelijkheid: leraren kunnen twee dagen voor het einde van de zomervakantie starten met hun voorbereidende werkzaamheden voor het nieuwe schooljaar.⁴⁴

⁴² Onderwijsraad, *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*, 2004, p. 43

⁴³ CAO VO 2005/2006, p. 10 en 11

⁴⁴ CAO VO 2007/2008, p. 46: In bijzondere omstandigheden kan de werkgever de werknemer opdragen om zich in het belang van de instelling beschikbaar te houden voor het verrichten van werkzaamheden tijdens het vakantieverlof. Daarbij neemt de werkgever het volgende in acht: (...) De werknemer die behoort tot de functiecategorie leraar houdt zich zo nodig gedurende twee dagen beschikbaar, voor welke vermindering enkel de eerste en de laatste dagen van de zomervakantie in aanmerking komen.

Aanbeveling 8: benut de mogelijkheden in de CAO

Scholen moeten de ruimte in de huidige CAO benutten om de processen binnen de school zo efficiënt mogelijk te organiseren. De CAO moet scholen, in aansluiting op het advies van de Onderwijsraad, voldoende ruimte bieden om eigen keuzes te maken. Voorts moeten CAO-partners hun verantwoordelijkheid nemen om belemmeringen met betrekking tot een flexibeler inzet weg te nemen.

Jaarritme in de school

Sinds schooljaar 2006/2007 zijn er op veel scholen maatregelen genomen om meer onderwijstijd te realiseren. Desondanks is de lesvrije periode voor leerlingen in de zomer in de praktijk nog vaak acht à acht en een halve week, omdat scholen ruimte nodig hebben voor opstart- en afrondingsactiviteiten. Dit is in vergelijking met het primair onderwijs erg ruim en leidt tot een concentratie van de wettelijke onderwijstijd voor leerlingen in een kortere periode. Als scholing van leraren voor een belangrijk deel binnen de reguliere schooltijden plaatsvindt, leidt dit tot een verdere beperking van het aantal beschikbare dagen waarop leerlingen onderwijs krijgen. Om dit te compenseren kiezen sommige scholen voor langere schooldagen. De Commissie acht dit kwalitatief niet verantwoord en is van mening dat het tot een verstoring van het jaarritme voor leerlingen leidt.

De Commissie is tot de conclusie gekomen dat het aan te bevelen is om de lesvrije periode in de zomer minder lang te maken dan in de huidige situatie. Bovendien moeten scholen meer ruimte krijgen om de voorziene uitval door het schooljaar heen te reduceren.

De Commissie is verder van mening dat het onwenselijk is dat in die schooljaren waarin christelijke en nationale feestdagen op doordeweekse dagen vallen automatisch compensatie wordt gegeven voor deze dagen gedurende reguliere schoolweken, aangezien dit ten koste zou gaan van de beschikbare tijd waarin de wettelijke onderwijstijd moet worden uitgevoerd.

Op dit moment geldt voor leerlingen een maximum van zestig vakantiedagen, exclusief christelijke en nationale feestdagen. Door het aantal vakantieweken terug te brengen naar elf ontstaat er ruimte om de 'twaalfde vakantieweek' om te zetten in vijf roostervrije dagen. Bovendien leert de ervaring dat er bij het afronden en opstarten van het schooljaar een aantal dagen is waarop er geen onderwijstijd geprogrammeerd wordt. In feite zijn deze dagen eveneens te beschouwen als een 'roostervrije periode'. De Commissie gaat er op grond van haar onderzoek van uit dat de afronding van het schooljaar in gemiddeld vijf dagen kan plaatsvinden.

De Commissie denkt met de inzet van maximaal tien roostervrije dagen scholen meer ruimte te bieden om op schoolniveau keuzes te maken voor een jaarindeling die aansluit bij het onderwijsconcept en die het werkritme van leerlingen en leraren faciliteert. Door het opnemen van roostervrije dagen in plaats van een aantal vakantiedagen zoals die nu zijn vastgelegd, worden mogelijkheden gecreëerd om niet alleen de werkdruk van leerlingen, maar ook die van leraren meer over het jaar te spreiden.

Het concentreren van de normjaartaak van leraren (1659 uur) in 38,5 onderwijsweken (inclusief de afrondingsweek) leidt ertoe dat leraren een gemiddelde werkweek van 43 uur moeten maken, als zij ook vrij willen zijn als de leerlingen dat zijn. De Commissie benadrukt dat zij niet pleit voor wijzigingen in de normjaartaak of de lestaak voor leraren; dat is een aangelegenheid van de CAO-partners. De Commissie pleit voor het bieden van meer ruimte aan scholen en leraren om in onderling overleg bijvoorbeeld scholingsactiviteiten, teambijeenkomsten en opstart- en afrondingsactiviteiten uit hun jaartaak te plannen op dagen waarop leerlingen roostervrij zijn.

Aanbeveling 9: roostervrije dagen gedurende het schooljaar

De Commissie stelt voor om de vakantie voor leerlingen te bepalen op elf lesvrije weken. De oorspronkelijke twaalfde vakantieweek wordt omgezet in vijf roostervrije dagen. Deze dagen zouden in samenspraak met de medezeggenschapsraad benut kunnen worden om, los of geblokt, gespreid over het jaar in te plannen als roostervrije dagen voor leerlingen.

De Commissie acht het wenselijk dat leraren op de roostervrije dagen beschikbaar zijn.

Aanbeveling 10: vastleggen van vakantieweken

De Commissie stelt voor om in totaal negen weken vakantie centraal vast te leggen: zes weken zomervakantie, twee weken kerstvakantie en één week meivakantie. Binnen deze vastgestelde vakanties vallen altijd eerste en tweede kerstdag, nieuwjaarsdag en Koninginnedag. De overige twee weken kunnen door de school benut worden voor bijvoorbeeld een lesvrije week in de herfst en een rond de carnavalsperiode.

De feestdagen die buiten de vaste vakantieperioden vallen (tweede paasdag, tweede pinksterdag, Hemelvaartsdag en mogelijk eenmaal per vijf jaar Bevrijdingsdag) zijn vrije dagen die boven op het totaal aantal van elf vakantieweken komen.

Aanbeveling 11: roostervrije dagen voor opstarten en afronden

De Commissie adviseert de scholen om aan de elf vakantieweken en vijf roostervrije dagen nog maximaal vijf roostervrije dagen voor de leerlingen toe te voegen. Binnen het totaal van de roostervrije dagen moeten ook de opstart- en afrondingsactiviteiten van het schooljaar plaatsvinden.

Bovenstaande aanbevelingen worden hieronder uitgewerkt in concrete berekeningen om zo inzichtelijk te maken wat de consequentie is voor het aantal vrije dagen van leerlingen en leraren.

Leerlingen hebben nu recht op maximaal zestig vakantiedagen en zeven christelijke en nationale feestdagen.⁴⁵ Dat wil zeggen dat zij maximaal 67 dagen geen les hebben. Daarbij komen de dagen waarop de leerlingen roostervrij zijn als gevolg van het afronden en opstarten van het schooljaar én de dagen waarop onderwijstijd gedurende het schooljaar uitvalt als gevolg van voorziene niet-onderwijstijdactiviteiten voor leraren. Met aanbeveling 9, 10 en 11 krijgen leerlingen maximaal 55 vakantiedagen, drie feestdagen (die buiten de vastgestelde vakanties vallen) en maximaal tien roostervrije dagen. Dit betekent dat leerlingen recht hebben op maximaal 68 onderwijsvrije dagen, waarbij de voorziene uitval opgevangen kan worden door de inzet van roostervrije dagen.

De vakantie-rechten van de leraren zijn gekoppeld aan die voor leerlingen. Met aanbeveling 9, 10 en 11 wordt het aantal vakantiedagen van leerlingen vastgesteld op 55 dagen. Daarnaast zijn er drie christelijke en nationale feestdagen die buiten de vastgestelde vakanties vallen. Volgens de huidige CAO-bepalingen, waarbij leraren maximaal twee dagen in de zomervakantie ingezet kunnen worden, leidt dit tot 56 dagen waarop geen plaats- en tijdafhanke-lijke taken kunnen worden opgelegd.

De tien roostervrije dagen worden in overleg tussen schoolleiding en leraren ingezet, waarbij in overweging wordt gegeven dat de werkdruk verminderd kan worden wanneer leraren op deze dagen beschikbaar zijn. Het aantal uren dat leraren per week moeten werken zou bij volledige inzet op deze roostervrije dagen worden teruggebracht van 43 uur (bij een concentratie van de uitvoering van de normjaartaak in 38,5 weken) naar ruim 40 uur (bij een uitvoering van de normjaartaak in 40,8 weken).

Met het inzetten van roostervrije dagen komen per saldo meer dagen beschikbaar voor het realiseren van de uren-norm, wordt het werkritme van leerlingen en leraren beter gespreid en is er meer ruimte om voorziene uitval te voorkomen.

De Commissie hoopt met bovenstaande aanbevelingen dat scholen binnen de wettelijke kaders hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs op een wijze die ook tegemoetkomt aan de belangen van leerlingen, leraren en onderwijsondersteunend personeel.

⁴⁵ Eens in de vijf jaar is ook Bevrijdingsdag een nationale feestdag. Daarmee komt het aantal in dat jaar op acht christelijke en nationale feestdagen.

Bijlagen

De waarde van een norm

Advies van de Commissie Onderwijstijd

Inhoudsopgave

Bijlage 1: Instellingsbesluit Commissie Onderwijstijd	31
<hr/>	
Bijlage 2: Werkwijze Commissie Onderwijstijd	35
<hr/>	
Bijlage 3: Chronologisch overzicht van de ontwikkelingen in de hoogte van de norm	36
<hr/>	
Bijlage 4: Advies Taakgroep Vernieuwing Basisvorming	38
<hr/>	
Bijlage 5: Advies Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen	39
<hr/>	
Bijlage 6: Normen onderwijstijd voor en na 1 augustus 2006	40
<hr/>	
Bijlage 7: Internationale vergelijking	41
<hr/>	
Bijlage 8: Kwaliteitsaspecten en indicatoren Inspectie uit het Waarderingskader VO 2006	44
<hr/>	
Bijlage 9: Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie	47
<hr/>	
Bijlage 10: Bronnenlijst	48

Bijlage 1: Instellingsbesluit

Commissie Onderwijstijd

Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 16 augustus 2008, nr. VO/OK/41743, houdende het instellen van een commissie Onderwijstijd (Instellingsbesluit commissie Onderwijstijd).

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Gelet op artikel 3, van het Vacatiegeldenbesluit 1988; Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. Minister: Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- b. commissie: commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

- 1) Er is een commissie Onderwijstijd.
- 2) De commissie is onafhankelijk en kan zonder last en ruggespraak onderzoek en analyses uitvoeren, conclusies trekken en aanbevelingen doen.
- 3) De commissie heeft tot taak:
 - a) het onderzoeken van de feitelijke naleving van de huidige wettelijke kaders inzake onderwijstijd;
 - b) het onderzoeken van de feitelijke en ervaren belemmerende en bevorderende factoren voor normnaleving als bedoeld in onderdeel a;
 - c) het op basis van een analyse op grond van de onderdelen a en b trekken van conclusies over de uitvoerbaarheid van de huidige wettelijke kaders inzake onderwijstijd;
 - d) het op basis van de onderdelen a, b en c doen van aanbevelingen voor maatregelen op de korte en op de langere termijn op het niveau van de overheid, op het niveau van werknemers en werkgevers en op lokaal en schoolniveau;
 - e) het inzetten op breed draagvlak voor de in onderdeel d genoemde aanbevelingen.
- 4) Voor de aanbevelingen als bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdeel d, gelden de volgende richtinggevende uitgangspunten:
 - a) inhoud en kwaliteit van het onderwijsprogramma staan niet ter discussie,
 - b) de financiële ruimte is het thans geldende budget, en
 - c) een wettelijke norm voor voldoende onderwijstijd als zodanig is nodig.

Artikel 3. Instellingsduur

De commissie wordt opgeheven per 1 maart 2009, of zoveel eerder als mogelijk.

Artikel 4. Informatieplicht

De commissie verstrekt aan de Minister desgevraagd en ongevraagd informatie.

Artikel 5. Leden

- 1) Tot leden van de commissie worden benoemd:
 - a) de heer C.G.A. Cornielje, tevens voorzitter,
 - b) mevrouw drs. G.T.C. Bonhof,
 - c) de heer drs. H. Borstlap,
 - d) de heer dr. K. Veling,
 - e) de heer prof. dr. M.J.M. Vermeulen.
- 2) De commissie wordt bijgestaan door een secretariaat. Het secretariaat maakt geen deel uit van de commissie.
- 3) De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.

Artikel 6. Werkwijze

- 1) De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
- 2) De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de invulling van haar taak nodig is, onder wie, op persoonlijke titel, ambtelijke deskundigen. De Minister kan hiertoe een ambtenaar van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aanwijzen.

Artikel 7. Eindrapport

De commissie brengt in december 2008 haar eindrapport uit aan de Minister.

Artikel 8. Vergoeding

De voorzitter en de andere leden van de commissie, voor zover geen ambtenaar, ontvangen een vaste beloning op basis van artikel 3 van het Vacatiegeldenbesluit 1988 en de daarop gebaseerde voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geldende bepalingen. De beloning wordt bij Koninklijk Besluit nader geregeld.

Artikel 9. Kosten van de commissie

- 1) De kosten van de commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van de Minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a) de kosten voor vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
 - b) de kosten voor het inschakelen van externe deskundigen en het laten verrichten van onderzoek, en
 - c) de kosten voor publicatie van rapportages.
- 2) De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting en een planning aan de Minister aan.

Artikel 10. Verantwoording

De commissie biedt na oplevering van het eindrapport de Minister een verslag aan waarin verantwoording wordt gedaan over haar activiteiten.

Artikel 11. Geheimhouding

Een ieder die betrokken is geweest bij de werkzaamheden van de commissie en daarbij de beschikking krijgt over de gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak op grond van dit besluit, de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

Artikel 12. Openbaarmaking

Rapporten, notities, verslagen en andere producten welke door of namens de commissie worden vervaardigd, worden niet dan na akkoord van de Minister door de commissie openbaar gemaakt.

Artikel 13. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de directie Voortgezet Onderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 14. Inwerkingtreding

- 1) Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 23 mei 2008.
- 2) Dit besluit vervalt met ingang van 1 maart 2009.

Artikel 15. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit commissie Onderwijstijd.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Toelichting

Algemeen

De instelling van de commissie Onderwijstijd vloeit voort uit de politieke en maatschappelijke discussie over onderwijstijd naar aanleiding van de scherpere handhaving van de wettelijke bepalingen terzake sinds schooljaar 2006/2007. We stellen hoge eisen aan ons onderwijs. Daarbij zijn voldoende lesuren van goede kwaliteit van groot belang. De noodzaak van afspraken over een minimale hoeveelheid onderwijs die leerlingen krijgen wordt breed onderschreven. Er is echter twijfel gerezen of de huidige (toepassing van de) wettelijke voorschriften inzake onderwijstijd optimaal bijdragen aan het uitgangspunt het maximale uit alle leerlingen te halen. Er is beargumenteerd dat door sterke nadruk op naleving van de kwantitatieve voorschriften, de kwalitatieve invulling daarvan in de knel kan komen.

Dit is voor mij aanleiding geweest om de commissie Onderwijstijd onder voorzitterschap van de heer C. Cornielje in te stellen. Ik heb de commissie op 23 mei 2008 ingesteld. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 25 april 2008 (KS 2007–2008, 31289, nr. 25) is de opzet voor het onderzoek inzake onderwijstijd en onderwijskwaliteit uiteengezet. Om goede voorwaarden te bieden voor een breed gedragen onderzoek is de opzet van het onderzoek na overleg met de VO-raad, AOb, CNV, LAKS en de ouderorganisaties tot stand gekomen. Deze onderzoeksopzet vormt de basis voor dit instellingsbesluit.

Artikelsgewijs

Artikel 2, derde lid, onderdeel a

Bij het onderzoeken van de feitelijke naleving van de huidige wettelijke kaders inzake onderwijstijd dient er in ieder geval aandacht te worden geschonken aan de vraag in hoeverre scholen er op dit moment in slagen om, met gebruikmaking van de afgesproken verlichtingsmaatregelen, de huidige wettelijke normen voor onderwijstijd te realiseren. Het gaat er daarbij niet alleen om dat scholen de wettelijke normen realiseren, maar ook hoe. Met andere woorden: het gaat niet alleen om het aantal uren dat scholen weten te realiseren, maar ook om de invulling en dus kwaliteit van die uren.

Artikel 2, derde lid, onderdeel b

De commissie heeft tot taak te onderzoeken welke factoren er aan bijdragen dat scholen de wettelijke normen voor onderwijstijd op een kwalitatief verantwoorde wijze (kunnen) naleven en welke factoren dit juist belemmeren. De vraag daarbij is ook in hoeverre een school deze factoren zelf kan beïnvloeden.

Artikel 2, derde lid, onderdeel c

In het onderzoek van de commissie dienen alle invalshoeken en belangen evenwichtig aan de orde te komen. Daarbij kan alles aan de orde komen wat op schoolniveau relevant is op het punt van de onderwijstijd. Signalen uit de scholen zelf (zoals onder meer verwoord door de Actiegroep 'Vergeten Feiten') zijn relevante input voor het onderzoek. In het onderzoek zal aandacht moeten zijn voor de samenhang tussen de verschillende elementen. Op basis van de door de commissie verzamelde feiten en meningen en de opgedane inzichten trekt de commissie onafhankelijk haar conclusies.

Artikel 2, derde lid, onderdeel d

De commissie heeft tot taak aanbevelingen te doen die op de korte en op de langere termijn wenselijk, mogelijk en haalbaar zijn, gezien de in artikel 2, vierde lid, gestelde richtinggevende uitgangspunten. Het gaat daarbij zowel om maatregelen op het niveau van de overheid (onder andere wetgever en handhaver van die wetgeving), als om maatregelen op het niveau van werknemers en werkgevers (onder andere CAO-tafel) en maatregelen op lokaal en schoolniveau. Ook hier gaat het niet alleen om kwantiteit maar ook om kwaliteit: de kwaliteit van het onderwijs moet gewaarborgd blijven.

Artikel 2, derde lid, onderdeel e

De commissie wordt gevraagd een aantoonbaar breed gedragen advies inzake onderwijstijd uit te brengen. Daar hoort nadrukkelijk bij dat de commissie alle relevante invalshoeken en belangen betreft en zich vergewist van draagvlak voor haar advies. De commissie zal dan ook relevante betrokkenen, onderzoeken en signalen moeten betrekken bij haar afwegingen. In ieder geval dienen de VO-raad, de onderwijsbonden, organisaties voor leraren, leerlingen en ouders, het georganiseerd bedrijfsleven en het vervolgonderwijs gehoord te worden.

Artikel 2, vierde lid

In dit artikel wordt een drietal richtinggevende uitgangspunten voor het onderzoek genoemd ten behoeve van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de aanbevelingen. Deze uitgangspunten laten echter onverlet dat de commissie op grond van haar bevindingen en inzichten haar eigen afwegingen kan maken.

Uitgangspunt voor het onderzoek is dat de inhoud en kwaliteit van het onderwijsprogramma gehandhaafd blijven en een duurzame basis blijven bieden voor optimale ontwikkeling van zowel leerlingen, samenleving en internationaal concurrerende economie. De inhoud en kwaliteit van het onderwijsprogramma is dan ook geen onderwerp van onderzoek.

Ten tweede is het doel van het onderzoek niet om de beschikbare financiële ruimte aan te passen. Aanbevelingen van de onderzoekscommissie moeten passen binnen de huidige financiële ruimte.

Ten slotte is en blijft een wettelijk waarborg voor voldoende onderwijstijd nodig. Een wettelijke norm voor onderwijstijd staat dan ook als zodanig niet ter discussie. Het gaat daarbij niet noodzakelijkerwijs om de huidige (toepassing van de) wettelijke voorschriften voor onderwijstijd, maar een wettelijke norm voor onderwijstijd kan niet worden gemist.

Artikel 7. Eindrapport

In december 2008 verwacht OCW het advies van de commissie te ontvangen. De mogelijkheid wordt opgehouden om de Onderwijsraad advies te vragen over de aanbevelingen van de commissie. Het advies zal vervolgens met een beleidsreactie aan de Tweede Kamer gestuurd worden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.J. van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage 2: Werkwijze

Commissie Onderwijstijd

In deze bijlage wordt de werkwijze van de Commissie toegelicht. De Commissie is in mei 2008 geïnstalleerd, waarna zij in juni is gestart met haar werkzaamheden. De Commissie heeft haar onderzoek naar onderwijstijd volgens drie lijnen ingezet: bronnenonderzoek, onderzoek naar de normnaleving en onderzoek naar beïnvloedende factoren.

Bronnenonderzoek

De Commissie heeft uitgebreid bronnenonderzoek verricht. De onderwerpen die zijn onderzocht in het bronnenonderzoek sluiten aan op de drie gehanteerde invalshoeken: governance, de definitie onderwijstijd en de hoogte van de norm. Op basis van de uitkomsten van het bronnenonderzoek is een werkplan opgesteld voor verdere activiteiten.

Onderzoek naar normnaleving

De Commissie heeft ervoor gekozen om met betrekking tot het onderzoek naar de naleving van de urennorm aan te sluiten bij de lopende onderzoeken naar geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd van de Inspectie en Regioplan Beleidsonderzoek. Beide partijen hebben ook in vorige schooljaren uitgebreid onderzoek verricht naar naleving van onderwijstijd. Met beide instanties is afstemming gezocht en overleg gevoerd over de vorderingen en uitkomsten van de onderzoeken. Hiermee is antwoord verkregen op de vraag naar de kwantitatieve naleving van de urennorm. Aanvullend op het lopende onderzoek heeft de Commissie Regioplan verzocht onderzoek te doen naar de kwalitatieve invulling van de uren. Dit heeft geresulteerd in twintig interviews met schoolleiders en roosterdeskundigen.

Onderzoek naar beïnvloedende factoren

Voor het onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de naleving van de norm heeft de Commissie bijeenkomsten georganiseerd met deskundigen, schoolbezoeken en gesprekken met belangenvertegenwoordigers georganiseerd.

Gedurende de onderzoeksperiode is er een achttal schoolbezoeken afgelegd om inzicht te krijgen in de dagelijkse onderwijspraktijk van scholen in relatie tot de urennorm. Tijdens deze bezoeken is gesproken met leerlingen, docenten, roosterdeskundigen en schoolleiding. Tevens is er een bijeenkomst met schoolleiders georganiseerd waarbij is ingegaan op de uitwerking van de norm in de praktijk en mogelijke oplossingsrichtingen. In een bijeenkomst met roosterdeskundigen is ingezoomd op de activiteiten die nodig zijn voor start en afronding van het schooljaar en op mogelijkheden voor het beperken van lesuitval.

Om de diverse belangenvertegenwoordigers⁴⁶ de gelegenheid te geven hun standpunten ten aanzien van het dossier onderwijstijd toe te lichten, is een deels mondelinge, deels schriftelijke ronde georganiseerd. Aanvullend daarop is er een bijeenkomst georganiseerd met het LAKS, de ouderorganisaties, de vakbonden en de VO-raad waarbij onderling standpunten zijn uitgewisseld en is nagedacht over mogelijke oplossingsrichtingen.

Tot slot heeft de Commissie een analyse uitgevoerd op basis van het verzamelde materiaal en de aanbevelingen geformuleerd.

⁴⁶ Actiegroep Vergeten Feiten, Actiegroep Meer Onderwijs Moet, Algemene Onderwijsbond, AOC raad, Besturenraad, Bond Katholiek Beroeps- en Voortgezet Onderwijs, CNV onderwijs, Inspectiekring VO Utrecht, Islamitische scholen besturenorganisatie, LAKS, Landelijk Verband voor Gereformeerde Schoolverenigingen, Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag, Nederlandse Katholieke Vereniging van Ouders, Onderwijsstichting zelfstandige gymnasium, Ouders&COO, Verenigde Bijzondere Scholen, Vereniging Beter Onderwijs Nederland, Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs, Vereniging voor Openbaar Onderwijs, VO-raad, VOC₃L, en VOS/ABB.

Bijlage 3: Chronologisch overzicht van de ontwikkelingen in de hoogte van de norm

Deze bijlage geeft een chronologisch overzicht van de feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot hoogte van de urennorm en het aantal weken dat beschikbaar is voor het halen daarvan. Tevens worden de uitingen van de verschillende betrokken partijen met betrekking tot deze punten aangehaald.

Sinds de invoering van de basisvorming in 1993 is een minimumaantal van 1280 lesuren van 50 minuten op jaarbasis gehanteerd. Dit kwam neer op:

40 weken à 32 lessen van 50 minuten = 1067 uur (norm)

De Inspectie heeft reeds in 1994 vastgesteld dat gemiddeld 6 procent (64 uur) van de wettelijke onderwijstijd niet gehaald wordt door 'afsluiten en starten van het schooljaar', 'vergaderingen', 'studiedagen en examens' en 'de gevolgen van examenspreiding'. In 1997 beveelt de Inspectie daarom het volgende aan: *'De Inspectie vindt het realistisch wanneer de regelgeving wordt aangepast aan de kennelijke behoefte van scholen tot enige armslag binnen de veertig weken van het schooljaar'* en: *'Aanpassing van de wet- en regelgeving vindt de inspectie gewenst voor de verplichting van 1280 lesuren van vijftig minuten in de eerste drie leerjaren.'*

38,5 weken à 32 lessen van 50 minuten = 1027 uur (niet-expliciet voorstel Inspectie)

In 1999 constateert de Inspectie dat geen enkele school voldoet aan de geldende eis van 1280 lesuren in de basisvorming en zij doet daarop in de rapportage over de evaluatie van de basisvorming de volgende aanbeveling: *'Vermindering van de huidige 32 lesuren per week tot 30 uur per week. De vrijgekomen uren kunnen worden benut voor inhoudelijke ontwikkeling van het onderwijs. Voor leerlingen kan de vrijgekomen tijd ingevuld worden met andere vormen van leren, zodat de totale studielast gelijk blijft.'*

38,5 weken à 30 lessen van 50 minuten = 962,5 uur (niet-expliciet voorstel Inspectie)

In 2002 stelt de minister van OCW, Maria van der Hoeven, de taakgroep Vernieuwing Basisvorming, in. In haar eindrapport in 2004 stelt de taakgroep voor het wettelijk kader te verruimen door de verplichte onderwijstijd op te vatten als het totaal van de tijd van onderwijs dat aan leerlingen wordt verstrekt. Er wordt een bandbreedte van 950 tot 1150 klokuren over ten minste 38 weken voorgesteld. Het begrip lesuren wordt hiermee losgelaten en de term 'begeleide onderwijstijd' ontstaat. De gedachtegang achter deze bandbreedte is dat naarmate scholen het onderwijs inrichten op een andere manier dan middels de traditionele lesuren van 45 tot 50 minuten, waarin een leraar en een klas in een klaslokaal samenkomen, ook de behoefte aan variatie in onderwijstijd voor leerlingen toeneemt.

Bandbreedte van 950 tot 1150 klokuren over ten minste 38 weken (voorstel taakgroep Vernieuwing Basisvorming)

In haar beleidsreactie op het eindrapport van de taakgroep Vernieuwing Basisvorming neemt de minister het uitgangspunt betreffende de verplichte onderwijstijd in klokuren over, maar legt zij de bandbreedte tussen 1000 en 1134 klokuren. Hierbij wordt uitgegaan van 38 weken. Uitgangspunt blijft de toenmalige norm van 1067 uur. Scholen krijgen in dat voorstel de ruimte om maximaal 67 uur boven of onder deze norm onderwijs aan te bieden.⁴⁷

Bandbreedte van 1000-1134 klokuren in 38 weken (voorstel OCW)

De Onderwijsraad is daarop van mening dat de minimale onderwijstijd door dit voorstel zonder motivering wordt verlaagd, maar erkent dat er door feestdagen niet feitelijk 40 weken kunnen worden gebruikt om onderwijstijd te

⁴⁷ Zootjes, *De politiek en de urennorm in het voortgezet onderwijs*, 2008, p. 9

verzorgen. Het voorstel van de Onderwijsraad is om in plaats van 40 weken uit te gaan van 39 weken op jaarbasis en de norm van 1067 uren dienovereenkomstig te verlagen.

1067 x 39/40 = 1040 klokuren (voorstel Onderwijsraad)

De Tweede Kamer wijst vervolgens het regeringsvoorstel af. Tijdens de parlementaire behandeling volgt kritiek uit de Kamer en een amendement van Jan de Vries (CDA)/Balemans (VVD)/Lambrechts (D66) met het argument dat scholen het minimum van 1000 uren zullen aanhouden. Dit leidt uiteindelijk tot aanneming van het voorstel van de Onderwijsraad. Ter toelichting wordt opgemerkt dat: *'Een wettelijke minimale onderwijstijd van 1040 uren voor leerlingen, ouders en scholen maximale zekerheid en helderheid geeft'*.⁴⁸

39 weken à 32 lessen van 50 minuten = 1040 klokuren (norm onderbouw m.i.v. 1 augustus 2006)

In 2007 schrijft de Inspectie in het *Onderwijsverslag 2005/2006* nogmaals: *'De regelgeving in dezen is inconsistent: enerzijds bevat de wet de norm van 40 weken en anderzijds wordt feitelijk een lager aantal weken (minimaal 38,5 weken) toegestaan door het voorschrift in het Inrichtingsbesluit dat de (nationale) feestdagen geen schooldagen zijn. Verder is er sprake van 'geplande' lesuitval als gevolg van schoolorganisatorische activiteiten, zoals begin en einde schooljaar, rapportvergaderingen, toetsperiodes en scholingsbijeenkomsten.'*

In het verslag van het Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie voor Onderwijs op 16 januari 2008 staat de volgende weergave: *'Zij (de staatssecretaris) wijst erop dat de Onderwijsraad aan de hand van de oude urennorm heeft uitgerekend wat de nieuwe urennorm moet zijn, uitgaande van 39 weken. In de bekostiging wordt echter uitgegaan van 38,5 weken, om tegemoet te komen aan het feit dat er wel eens feestdagen in het weekeinde vallen'* en later nogmaals: *'De bekostiging is gebaseerd op 38,5 uren onderwijs per week'*.⁴⁹

Eind 2007 heeft het ministerie van OCW in overleg met de VO-raad een nadere invulling gegeven aan de urennorm. In de *Kwaliteitsagenda VO* is opgenomen dat de maatschappelijke stage van 72 uur, verdeeld over de gehele schoolloopbaan, onder de norm valt. Tevens kunnen scholen maximaal 40 klokuren van de 1040 uur invullen met een kwalitatief hoogwaardig aanbod van maatwerkactiviteiten, die voor alle leerlingen toegankelijk, maar niet verplicht zijn.⁵⁰

⁴⁸ Zie voor het amendement: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30 323, nr. 11. Zie verder Handelingen II, 28 maart 2006, TK 63, p. 4030: vóór hebben gestemd: VVD, GroenLinks, D66, Groep Wilders, CDA, LPF en Groep Nawijn.

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31 289 en 31 293, nr. 16

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31 289, nr. 1

Bijlage 4: Advies Taakgroep Vernieuwing Basisvorming

Het eindrapport van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (Commissie Meijerink) bevat het volgende advies aangaande verplichte onderwijstijd:⁵¹

'Verplichte onderwijstijd

De wet bepaalt dat scholen in de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs voor alle leerlingen een onderwijsprogramma moeten verzorgen van jaarlijks ten minste 1280 uren van 50 minuten (of het equivalent daarvan in klokuren). Dat voorschrift dateert uit de tijd dat de dingen nog eenvoudig leken: rechten en regels moeten voor iedereen gelijk zijn en onderwijs bestaat uit een leraar die, in een schoollokaal, lesgeeft aan een klas. Dat past niet meer in het hiervoor geschetste beeld met ruimte voor variëteit, ruimte om verschil te maken en ruimte om het onderwijs anders te organiseren.

Onderwijstijd voor leerlingen is ook niet meer te definiëren in termen van het aantal uren dat de leraar voor de klas staat. Innovatief onderwijs bestaat uit een door leraren ontworpen arrangement van activiteiten, waarvan luisteren naar een leraar in de klas er één is en waarvoor gelijktijdige aanwezigheid van leraar en leerling in één ruimte lang niet altijd nodig en mogelijk is. Leerlingen zullen steeds vaker opdrachten in belangrijke mate zelfstandig uitvoeren, in een stimulerende leeromgeving waarin de specifieke mogelijkheden worden benut van ict, bibliotheek en documentatiecentrum en van de eigen fysieke en sociale omgeving van de leerling. Dat vraagt om een andere definitie van onderwijstijd. De beschikbaarheid van begeleiding is daarin cruciaal. Daarom is het beter om te spreken van begeleide onderwijstijd.

De belangrijkste elementen voor een definitie daarvan zouden de volgende kunnen zijn:

- *het gaat om leerling-activiteiten binnen een onderwijsprogramma*
- *de activiteiten vinden plaats onder verantwoordelijkheid van een leraar*
- *er is voor de leerling begeleiding beschikbaar in de vorm van een leraar, een assistent of een andere deskundige. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs in dezelfde ruimte te zijn, een begeleider hoeft zelfs niet in de buurt te zijn. De ontwikkeling van informatie- en communicatietechniek heeft andere manieren van beschikbaarheid en bereikbaarheid gebracht*
- *de activiteiten worden normaal gesproken uitgevoerd in schooltijd.*

Ruimte voor variëteit impliceert ook dat er variëteit in begeleide onderwijstijd kan zijn. Ook daarin moeten scholen kunnen aansluiten bij de verschillende behoeften van leerlingen. Naarmate meer scholen het onderwijs inrichten op een andere manier dan de traditionele uren van 45 tot 50 minuten, waarin een leraar en een klas in een klaslokaal samenkomen, zal ook de behoefte aan variatie in onderwijstijd voor leerlingen toenemen.

Om een minimumaanbod te waarborgen en geen al te grote verschillen te laten ontstaan, lijkt een bandbreedte geschikt van minimaal 950 en maximaal 1150 klokuren. De onderwijstijd blijft daarmee ook rond het huidige wettelijke voorschrift van 1067 klokuren. De jaarlijkse begeleide onderwijstijd zou voor alle leerlingen binnen die bandbreedte moeten vallen en gespreid moeten worden over ten minste 38 schoolweken.'

⁵¹ Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, *Beweging in de onderbouw*, 2004, p. 25

Bijlage 5: Advies Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen

**Het eindrapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen
(Commissie Dijsselbloem) bevat het volgende advies aangaande onderwijstijd:**⁵²

'De commissie is tot de conclusie gekomen dat een wettelijke norm voor onderwijstijd niet kan worden gemist. Tegelijkertijd is de nu gehanteerde norm zeer omstreden, de definitie is niet helder en de bekostiging ligt onder zwaar vuur. Verbeteringen zijn daarom nodig en mogelijk.

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

- *De definitie van onderwijstijd moet worden herijkt. Zij moet eenduidig, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en kwalitatief onderwijs garanderen.*
- *Voor de herijking van de definitie en de daarvan afgeleide norm(en) moet op korte termijn een onafhankelijk advies worden gevraagd waarbij goede notitie wordt genomen van de geluiden uit de praktijk van de scholen.*
- *Op basis van de nieuwe definitie en norm(en) moet de bekostiging opnieuw tegen het licht worden gehouden. De bekostiging zal zonodig moeten worden aangepast.*
- *Wij adviseren bij deze herziening de volgende mogelijkheid te betrekken: maak een nader onderscheid tussen onderwijstijd en lestijd. Lestijd, dat wil zeggen de tijd waarin leerlingen kwalitatief onderwijs genieten van een bevoegd docent, moet in een eenduidige norm worden vastgelegd. Daarnaast kan het bredere begrip «onderwijstijd» worden gehanteerd waaronder naast de lestijd ook andere onderwijselementen kunnen vallen zoals zelfstudie-onder-begeleiding of stages. Voor onderwijstijd kan een bandbreedte worden afgesproken.*
- *Wanneer de herijkte definitie, normen en bekostiging, na zorgvuldige consultatie van het veld, door de politiek zijn vastgesteld zal de inspectie consequent en vanaf het eerste jaar de normen moeten handhaven.'*

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31 007, nr. 6, p. 150

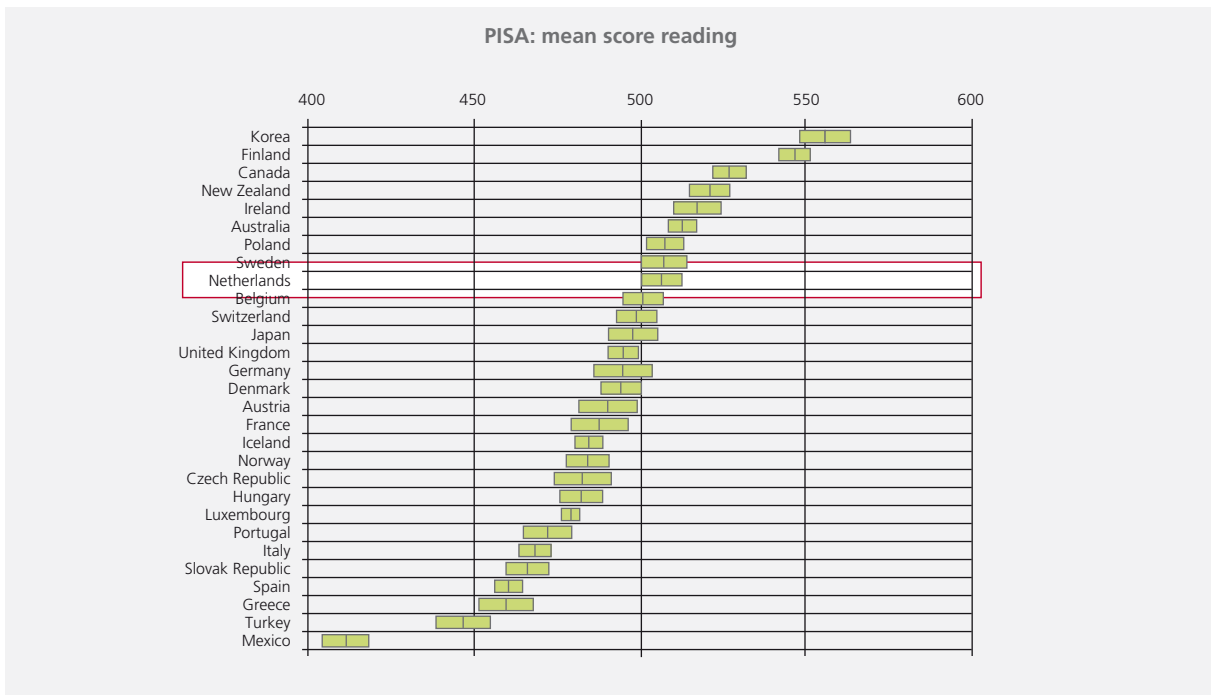
Bijlage 6: Normen onderwijstijd voor en na 1 augustus 2006

Onderstaande tabel toont het volledige overzicht van de geldende normen voor onderwijstijd voor en na 1 augustus 2006.

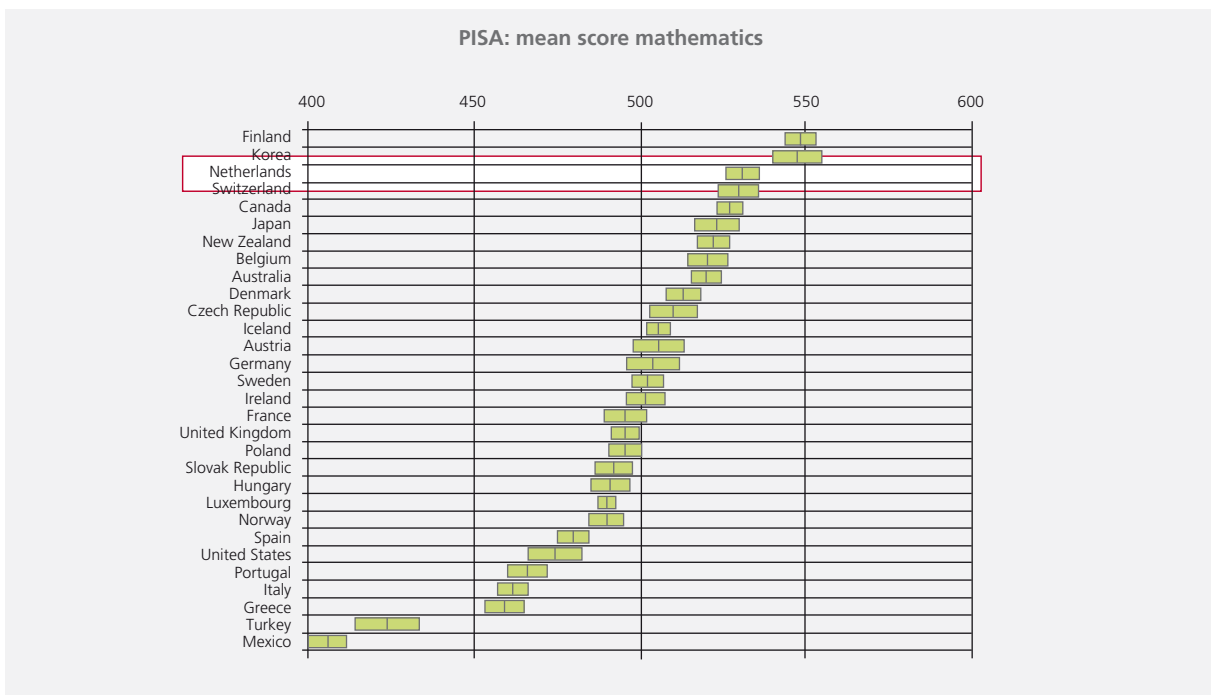
Wettelijk vastgelegde minimumnorm voor onderwijstijd	Tot 01/08/2006 (in klokuren)	Na 01/08/2006 (in klokuren)
Leerjaar 1 en 2 vmbo, havo en vwo	1067	1040
Leerjaar 3 havo en vwo	1067	1040
Leerjaar 3 vmbo	1067	1000
Leerjaar 4 havo en leerjaar 4 en 5 vwo	1000	1000
Examenjaar vmbo	- ⁵³	700
Examenjaar havo en vwo	700	700
Praktijkonderwijs (alle leerjaren)	1000	1000

⁵³ Voor het examenjaar vmbo gold tot en met 31 juli 2006 geen urennorm.

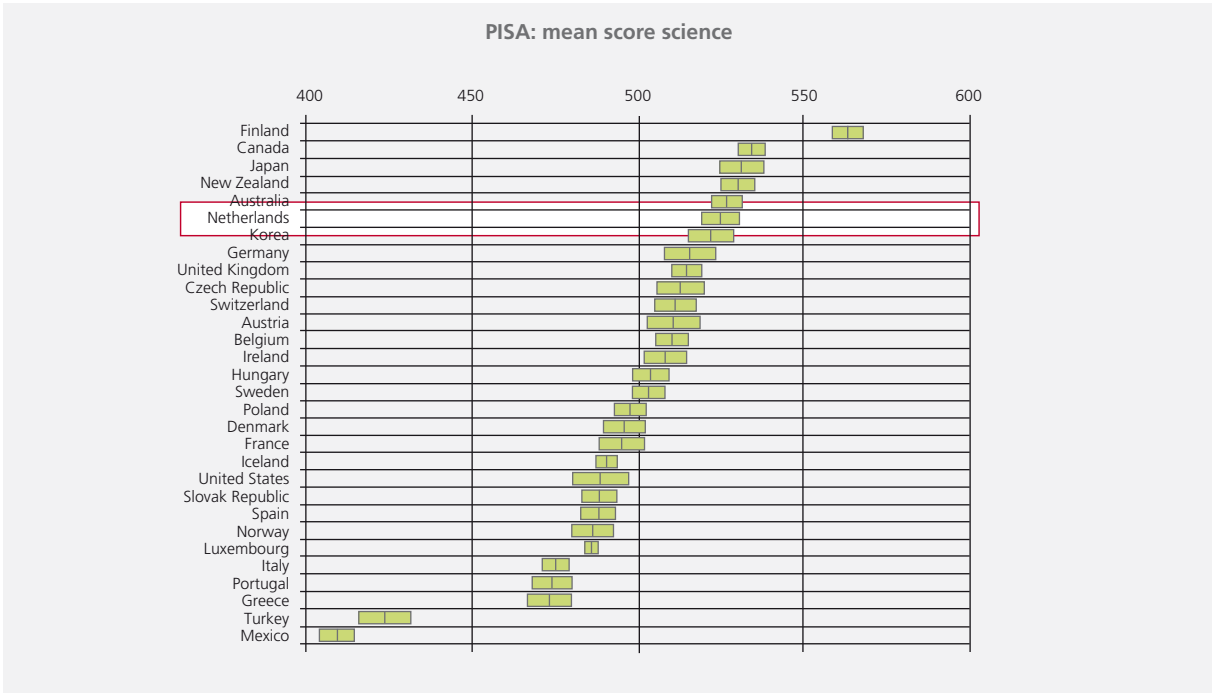
Bijlage 7: Internationale vergelijking



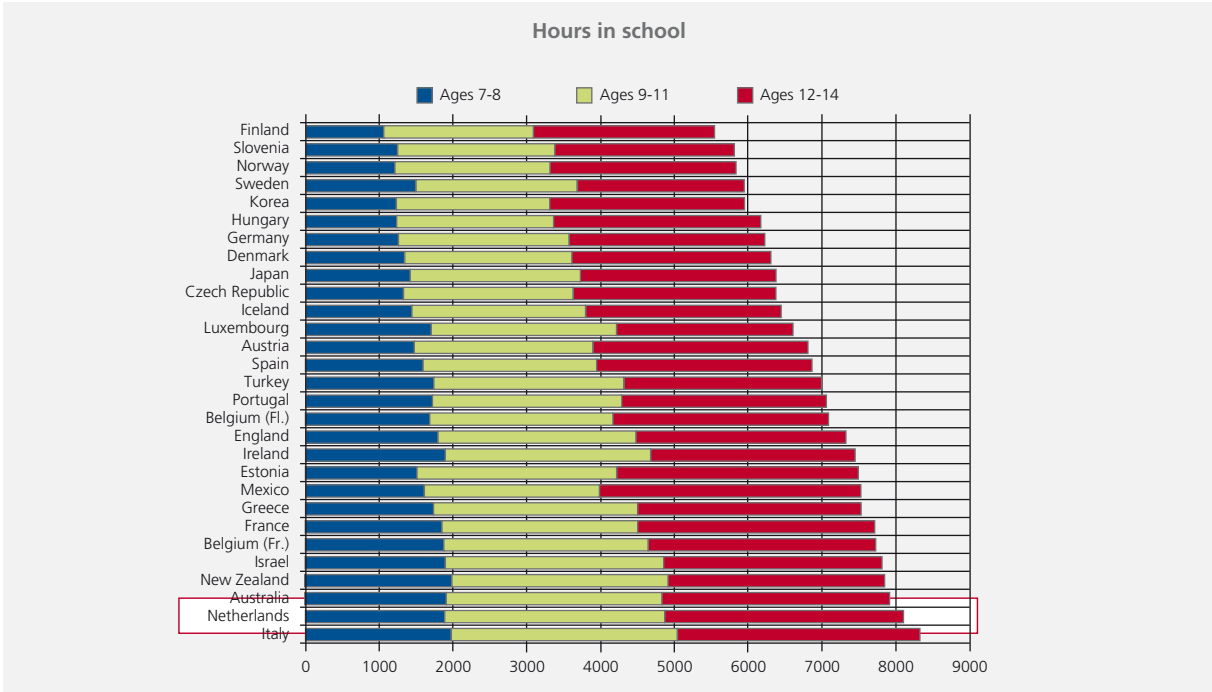
Bron: OECD, PISA database, 2006



Bron: OECD, PISA database, 2006

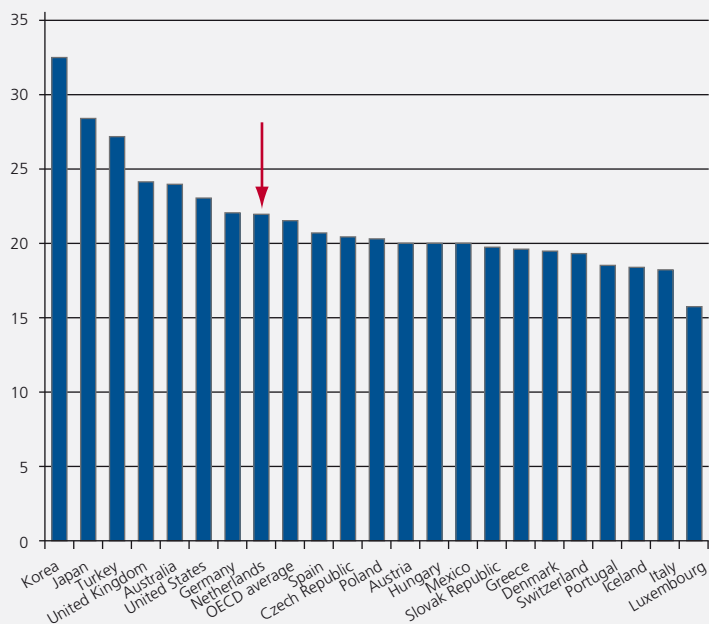


Bron: OECD, PISA database, 2006



Bron: OECD, Education at a Glance, 2007

Average class size



Bron: OECD, *Education at a Glance*, 2007

Bijlage 8: Kwaliteitsaspecten en indicatoren

Inspectie uit het Waarderingskader VO 2006

De kernindicatoren zijn cursief gedrukt.

1 Kwaliteitszorg	
De school zorgt systematisch voor behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs	
1.1	De school heeft inzicht in de kenmerken van de leerlingenpopulatie.
1.2	De kwaliteitszorg is verbonden met de visie op leren en onderwijzen zoals geformuleerd in het schoolplan.
1.3	De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.
1.4	De school evalueert systematisch de kwaliteit van het leren en onderwijzen.
1.5	De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.
1.6	De school borgt de kwaliteit van leren en onderwijzen.
1.7	De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.
1.8	De school rapporteert inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs aan belanghebbenden.
1.9	De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel.

2 Voorwaarden voor kwaliteitszorg	
De voorwaarden voor zorg voor kwaliteit zijn aanwezig	
2.1	De school heeft inzicht in de sterke en zwakke punten van de eigen organisatie.
2.2	De schoolleiding stuurt de kwaliteitszorg aan.
2.3	De schoolleiding zorgt voor een professionele schoolcultuur.
2.4	Bij de zorg voor kwaliteit zijn personeel, directie, leerlingen, ouders/verzorgers en bestuur betrokken.

3 Leerstofaanbod	
Het leerstofaanbod is gericht op de brede ontwikkeling van leerlingen en de voorbereiding op vervolgonderwijs of arbeidsmarkt.	
3.1	<i>Het leerstofaanbod in de onderbouw voldoet aan de wettelijke vereisten.</i>
3.2	<i>Het leerstofaanbod in de bovenbouw is dekkend voor de examenprogramma's.</i>
3.3	In het aanbod wordt een relatie gelegd met belangrijke maatschappelijke en actuele thema's.
3.4	Het leerstofaanbod is afgestemd op de beroepspraktijk van de betreffende sector.
3.5	<i>Het leerstofaanbod in de verschillende leerjaren sluit op elkaar aan.</i>
3.6	<i>Het leerstofaanbod in de verschillende vakken vertoont samenhang.</i>
3.7	<i>Het leerstofaanbod maakt afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.</i>
3.8	<i>De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een leerstofaanbod dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.</i>
3.9	<i>De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.</i>

4 Tijd	
De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken.	
4.1	<i>De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten.</i>
4.2	De structurele lesuitval is minimaal.
4.3	<i>De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt.</i>
4.4	<i>Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt.</i>
4.5	<i>De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.</i>
4.6	De school varieert de hoeveelheid tijd voor leren en onderwijzen, afhankelijk van de onderwijsbehoeften van leerlingen.

5 Pedagogisch handelen	
Het pedagogisch handelen van de leraren leidt tot een veilige en ondersteunende leeromgeving.	
5.1	<i>De leraren bevorderen het zelfvertrouwen van leerlingen</i>
5.2	De leraren tonen in gedrag en taalgebruik voor alle leerlingen respect.
5.3	<i>De leraren zorgen er voor dat leerlingen op een respectvolle wijze met elkaar en met leraren omgaan.</i>
5.4	De leerlingen worden aangesproken en gestimuleerd door het pedagogisch handelen van de leraar.
5.5	<i>De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.</i>

6 Didactisch handelen	
Het didactisch handelen van de leraren ondersteunt het leren van de leerlingen.	
6.1	De leraren geven de leerlingen zicht op doel, nut en samenhang van de lesactiviteiten.
6.2	<i>De leraren leggen duidelijk uit.</i>
6.3	De leraren gaan na of de leerlingen de uitleg en/of de opdrachten begrijpen.
6.4	De leerlingen leren in een betekenisvolle context.
6.5	<i>De leraren stimuleren de leerlingen tot denken.</i>
6.6	De leraren geven de leerlingen inhoudelijke feedback.
6.7	De leraren geven de leerlingen inzicht in hun leerproces.
6.8	De leraren bewerkstelligen dat de leerlingen bij de onderwijsactiviteiten betrokken zijn.
6.9	<i>De leraren stemmen hun didactisch handelen af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.</i>
6.10	De leraren gebruiken bij de vormgeving van hun onderwijs de analyse van de prestaties van de leerlingen.
6.11	Het taalgebruik van de leraar past bij de taalbehoefte van de leerlingen.

7 Actieve en zelfstandige rol leerlingen	
De leerlingen spelen een actieve en zelfstandige rol binnen de onderwijsactiviteiten.	
7.1	<i>De leerlingen krijgen te maken met activerende werkvormen.</i>
7.2	De leerlingen reflecteren op hun eigen leerproces.
7.3	<i>De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces die past bij hun ontwikkelingsniveau.</i>
7.4	De leerlingen werken op een doelmatige wijze samen.

8 Schoolklimaat	
De school biedt leerlingen, ouders en personeelsleden een respectvolle en veilige omgeving.	
8.1	De leerlingen zijn betrokken bij de school.
8.2	Het personeel is betrokken bij de school.
8.3	<i>De ouders zijn betrokken bij de school, door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.</i>
8.4	Leerlingen, personeel en ouders/verzorgers ervaren de schoolleiding als ondersteunend en stimulerend voor de sfeer op school.
8.5	<i>De school heeft inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel én in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op school voordoen.</i>
8.6	<i>De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.</i>
8.7	De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.

9 Begeleiding	
De begeleiding is erop gericht dat de leerlingen zich naar hun mogelijkheden te laten ontwikkelen.	
9.1	<i>De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.</i>
9.2	<i>De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.</i>
9.3	De school gebruikt de informatie van scholen en instellingen waar de leerlingen vandaan komen bij de begeleiding van de leerlingen.
9.4	De school begeleidt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuzes tijdens de schoolloopbaan.
9.5	De school begeleidt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuze van vervolgopleiding/arbeidsmarkt.
9.6	De leraren, het decanaat en het mentoraat werken samen in de begeleiding van leerlingen.

10 Passende zorg	
De leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften krijgen passende zorg.	
10.1	De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.
10.2	<i>Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg die de gesignaleerde leerlingen nodig hebben.</i>
10.3	<i>De school voert de zorg planmatig uit.</i>
10.4	De school gaat de effecten van de zorg na.
10.5	De leraren en de zorgfunctionarissen werken effectief samen.
10.6	De school betreft de ouders/verzorgers van leerlingen bij de zorg voor hun kind.
10.7	<i>De school zoekt de structurele samenwerking met ketenpartners waar noodzakelijke interventies op leerling-niveau haar eigen kerntaak overschrijden.</i>

11 Opbrengsten	
De leerlingen behalen resultaten naar hun mogelijkheden	
11.1	De leerlingen behalen het opleidingsniveau dat mag worden verwacht.
11.2	De leerlingen lopen weinig vertraging op in de opleiding vmbo-b/k.
11.3	De leerlingen lopen weinig vertraging op in de opleiding vmbo-g/t.
11.4	De leerlingen lopen weinig vertraging op in de opleiding havo.
11.5	De leerlingen lopen weinig vertraging op in de opleiding vwo.
11.6	De leerlingen in het praktijkonderwijs ontwikkelen zich volgens een individuele leerroute.
11.7	De leerlingen van de opleiding vmbo-b/k behalen voor hun centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.
11.8	De leerlingen van de opleiding vmbo-g/t behalen voor hun centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.
11.9	De leerlingen van de opleiding havo behalen voor hun centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.
11.10	De leerlingen van de opleiding vwo behalen voor hun centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.
11.11	De leerlingen functioneren naar verwachting in de vervolgopleiding of het werkveld.
11.12	De leerlingen van het praktijkonderwijs functioneren naar verwachting in de vervolgopleiding of het werkveld.
11.13	De vaardigheden van de leerlingen liggen op het niveau dat mag worden verwacht.

Bijlage 9: Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie

Wat valt onder 'onderwijstijd'?			
Activiteit	nee	ja	toelichting
Pauzetijd	•		Het is denkbaar dat bij het praktijkonderwijs een pauze functioneel is (meer afwisseling, vergroten van de concentratie, e.d.), maar de school moet dat wel in een plan met doelstellingen, beoordeling op realisatie doelstellingen enz. opnemen.
Proefwerkweek en schoolexamens		•	Een proefwerkweek/-dag telt in beginsel voor 50% mee als een lesweek/-dag. Indien er echter meer dan twee (uitgebreide) proefwerken op één dag, of twee proefwerken en daarnaast nog één of meer lessen, worden afgenomen/gegeven in een proefwerkweek/-dag, telt die dag als een gehele lesdag mee.
Excursie		•	De werkelijk benodigde tijd, inclusief reistijd
Werkweek		•	Uitgangspunt is de tijd die de school hiervoor heeft geprogrammeerd (niet het feit dat de inspectie zegt: 'U mag hiervoor zoveel uren rekenen.'). Aanvaardbaar is het aantal dagen x 8 uur per dag. Eventuele avondprogramma's moeten om daarnaast mee te tellen een duidelijke invulling hebben. (Het slapen is geen onderwijstijd.)
Stage		•	De werkelijke tijd (zonder reistijd). Bij uitzonderlijke situaties geldt tevens het bovenstaande bij 'Werkweek'.
Projectweek e.d.		•	Telt in beginsel als een gewone lesweek mee (met inbegrip van bovenstaande opmerkingen bij 'Excursies').
Activiteiten begin en einde schooljaar		•	Boeken ophalen/inleveren, rapporten ophalen, roosters ophalen e.d worden afgerond op een dagdeel (3 uur).
Verkort lesrooster		•	De werkelijke tijd.
Afstandsonderwijs (ook wel: E-learning)	•		Telt niet mee, omdat er voor leerlingen geen afdwingbare begeleiding is én omdat het verplichte karakter ervan voor de leerling niet kan worden gecontroleerd door de school.
Zelfstandig werken (Ook wel: keuzewerktijd, bandbreedte-uren, e.d.)		•	Telt mee onder de volgende condities (die alle moeten zijn gerealiseerd): - de opdrachten zijn verstrekt door de/een docent; - voor de leerlingen is begeleiding door een docent (evt. op afroep) afdwingbaar; - de begeleiding is realiseerbaar binnen een redelijke termijn; dus er is een docent – leerling ratio van ten minste 1:35; - verplicht; - er is aanwezigheidscontrole.
Examens		•	De tijd die leerlingen besteden aan het afleggen van de examens wordt meegerekend bij de onderwijstijd. Voor de dagen waarop de leerlingen examens hebben, hoeft de school geen lesuitval te berekenen.
'Wisseltijd' ('migratiemomenten') = tijd tussen de lessen		•	Als een school apart tijd als wisseltijd heeft opgevoerd (dus los van de lestijd), dan wordt deze wisseltijd voor max. 5-10 minuten meegerekend als onderwijstijd. De pauzetijd beschouwen we niet als wisseltijd.
Gevolgen van vakantiespreiding.		•	Scholen waarbij het jaar bestaat uit 39 weken worden hiervoor 39/40 deel gecompenseerd.
Verplichte keuze vakken/plus-klassen		•	Als alle leerlingen in een bepaalde stroom een keuzepakket kunnen samenstellen, moet dit onder de "gewone" onderwijstijd vallen. (Bij de 1000 uur). Is er geen verplichting dan vallen de lessen onder de "40" uur.
(maximaal) 40 uur maatwerk		•	Scholen mogen in overleg met de medezeggenschapsraad een kwalitatief hoogwaardig aanbod aan maatwerkactiviteiten vaststellen, voor maximaal 40 uur. Deze maatwerk-activiteiten zijn toegankelijk voor alle leerlingen, maar hoeven niet door alle leerlingen te worden gevolgd. Te denken valt aan: - mentoruren - leerlingbegeleiding - loopbaanactiviteiten
Maatschappelijke stage		•	De maatschappelijke stage is voor maximaal 72 uur onderdeel van de onderwijstijd. Het betreft uren die gespreid over de gehele schoolperiode kunnen worden gemaakt. De Inspectie telt deze uren alleen mee in het jaar waarin de stage plaatsvindt.

Bijlage 10: Bronnenlijst

Geraadpleegde bronnen

- Algemene Onderwijsbond, *Notitie Onderwijstijd*, 2007
- Centraal Planbureau, *Nederland onderwijs en onderzoek in internationaal perspectief*, 2005
- Collectieve Arbeidsovereenkomst Voortgezet Onderwijs 2007-2008, 2008
- Collectieve Arbeidsovereenkomst Voortgezet Onderwijs 2005-2006, 2005
- Commissie Leraren, *LeerKracht!*, 2007
- Expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen, *Over de drempels met taal en rekenen*, 2008
- Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs*; *Onderwijsverslag 2006/2007*, 2008
- Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs*; *Onderwijsverslag 2004/2005*, 2006
- Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs*; *Onderwijsverslag over het jaar 2001*, 2002
- Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs*; *Onderwijsverslag over het jaar 2000*, 2001
- Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs*; *Onderwijsverslag over het jaar 1999*, 2000
- Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*; *Resultaten van het inspectieonderzoek naar het schooljaar 2007/2008*, 2008
- Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*; *Onderzoek naar de naleving van de minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*, 2006
- Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd in VO en BVE*; *Resultaten van het inspectieonderzoek in het voorjaar van 2007*, 2007
- Inspectie van het Onderwijs, *Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1998*, 1999
- Inspectie van het Onderwijs, *Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1997*, 1998
- ITS, *Beleving van regeldruk in het onderwijs*, 2008
- Mertens, F., *De regulerende staat: ontwikkeling van het toezicht door Inspecties*, 2008
- Mertens, F., *Inspecteur-Generaal van het Onderwijs 1996-2001; Aantekeningen en fragmenten over de ontwikkeling van het toezicht op het onderwijs*, 2008
- Ministerie van OCW, *Actieplan LeerKracht van Nederland; beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren*, 2007
- Ministerie van OCW, *Bestel in Beeld 2007*, 2008
- Ministerie van OCW, *Brief aan de Tweede Kamer, BVE/Stelsel/11764*, 2008
- Ministerie van OCW, *Brief aan de Tweede Kamer, VO/OK/2008/10829*, 2008
- Ministerie van OCW, *Brief aan de Tweede Kamer, VO/OK/2008/1455*, 2008
- Ministerie van OCW, *Brief aan de Tweede Kamer, VO/S&O/2007/22144*, 2007
- Ministerie van OCW, *Brief aan de Tweede Kamer, VO/OK/2004/24167*, 2004
- Ministerie van OCW, *Samenvatting van Education at Glance 2007*, 2007
- Ministerie van OCW, *Onderwijs met ambitie; samen werken aan kwaliteit in het voortgezet onderwijs*, 2008
- Ministerie van OCW, *VO/OK/2006/33740*, 2006
- Ministerie van OCW, *VO/OK/05/28888*, 2005
- Ministerie van OCW en LNV, *Beleidsreactie op het Onderwijsverslag 2005-2006 van de Inspectie van het Onderwijs*, 2007
- Ministerie van OCW en VO-raad, *Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs; Tekenen voor Kwaliteit; Afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008-2011*, 2007
- Oberon, *Onderzoek Typologieën voortijdig schoolverlaters*, 2008
- Onderwijsraad, *Richtpunten bij onderwijsagenda's; Een commentaar op de uitgebrachte beleidsagenda's voor de onderwijssectoren, de beroepsgroep en een leven lang leren*, 2008
- Onderwijsraad, *Verkenning Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*, nr. 20070231/884, 2007
- Onderwijsraad, *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*, 2004
- Onderwijsraad, *persbericht, Kleinere scholen en voldoende onderwijstijd*, 2004
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Jobs for Youth: The Netherlands*, 2008
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Education at a Glance*, 2007
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *PISA database*, 2006
- Regioplan, *Lesuitval in het voortgezet onderwijs 2004-2005*, 2005

Regioplan, *Lesuitval in po, vo en bve; Resultatenproefmeting voorjaar 2004*, 2004
 Regioplan, *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2007-2008*, 2008
 Regioplan, *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2006-2007*, 2007
 Regioplan, *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2005-2006*, 2006
 Regioplan, *Onderwijstijd in het Voortgezet Onderwijs 2006- 2007*, 2007
 Regioplan, *Personele effecten van onderwijstijd*, 2008
 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*, 2008
 Sardes en Oberon, *Eindrapportage Pilotproject Horizontale verantwoording VO*, 2007
 Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, *Jaarboek De onderwijsarbeidsmarkt in cijfers*, peildatum 2006
 Staatsblad 2006, nr. 281
 Stichting Leerplanontwikkeling, *De kwaliteit van tijd; advies over de relatie tussen onderwijstijd en onderwijskwaliteit*, 2007
 Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, *Beweging in de onderbouw; voorstellen voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs*, 2004
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31332, nr. 3
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31289, nr. 35
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31289 en 31293, nr.16
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31289, nr. 9
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31289, nr. 1
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31200 VIII, nr. 177
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31200 VIII en 27451, nr. 26
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 6
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, Kamervragen met antwoorden, nr. 1168
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, Kamervragen met antwoorden, nr. 332
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, Kamervragen met antwoorden, nr. 331
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30800 VIII, nr. 140
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 27451, nr. 71
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, Kamervragen met antwoorden, nr. 254
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30800 VIII, nr. 85
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30232, nr. 11
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 27451, nr. 60
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, Kamervragen met antwoorden, nr. 2072
 Tweede Kamer, handelingen debat 1040 urennorm, nr. 54, 2008
 Tweede Kamer, handelingen debat 1040-urennorm, nr. 29, 2007
 Tweede Kamer, handelingen debat Commissie Onderwijstijd, nr. 90, 2008
 Tweede Kamer, handelingen debat Kwaliteitsagenda vo, nr. 47, 2008
 Tweede Kamer, handelingen debat Rapport commissie Onderwijsvernieuwingen, nr. 76, 2008
 Tweede Kamer, verslag algemeen overleg Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen nr. 5, 31332, 2008
 Twynstra Gudde, *Eindrapportage onderzoek materiële exploitatiebeplooiing in het vo*, 2006
 VO-raad, Brief aan leden, kenmerk: 2007.1087, 2007
 VO-raad, *Code Goed Onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs*, 2008
 VO-raad, *Koersen op Kwaliteit; Sectoragenda VO-raad*, 2008
 VO-raad, *Plan van aanpak Vensters voor Verantwoording*, 2008
 VO-raad, *Stand van zaken onderwijstijd*, 2007

Geraadpleegde websites

Algemene Onderwijsbond	www.aob.nl
AOC raad	www.aocraad.nl
Besturenraad	www.besturenraad.nl
Beter Onderwijs Nederland	www.beteronderwijsnederland.nl
CNV Onderwijs	www.cnvo.nl
HBO-raad	www.hbo-raad.nl
Ingrado	www.ingrado.nl
Inspectie van het Onderwijs	www.onderwijsinspectie.nl
Kennisnet	www.kennisnet.nl
	managervo.kennisnet.nl/urennorm
Islamitische Scholen Besturen Organisatie	www.deisbo.nl
Katholiek Beroeps- en Voortgezet Onderwijs	www.bondkbvo.nl
Landelijk Actie Komitee Scholieren	www.laks.nl
	stop1040.nl
	www.onderwijstijd.nl
Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs	www.lobo.nl
Landelijke Studenten Vakbond	www.lsvb.nl
MBO 2010	www.mbo2010.nl
MBO-raad	www.mboraad.nl
Meer Onderwijs Moet	www.meeronderwijsmoet.nl
Ministerie van LNV	www.minlnv.nl
Ministerie van OCW	www.minocw.nl
	www.voortijdigschoolverlaten.nl
	www.leerkrachtvannederland.nl
MKB-Nederland	www.mkb.nl
Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders	www.nko.nl
OECD	www.oecd.org
Onderbouw VO	www.onderbouw-vo.nl
Onderwijsachterstanden	www.onderwijsachterstanden.nl
Onderwijsraad	www.onderwijsraad.nl
Ons Middelbaar Onderwijs	www.omo.nl
Ouders&COO	www.ouders.net
Platform BKK	www.bkkscholen.nl
Q5	www.isisq5.nl
Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt	www.onderwijsarbeidsmarkt.nl
Stichting Leerplanontwikkeling	www.slo.nl
Vereniging Bijzondere Scholen	www.vbs.nl
Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs	www.vgs.nl
Vereniging Nederlandse Gemeenten	www.vng.nl
VNO-NCW	www.vno-ncw.nl
Vereniging Openbaar Onderwijs	www.voo.nl
VO-raad	www.vo-raad.nl
VOS/ABB	www.vosabb.nl
VSNU	www.vsnu.nl