

Vergaderjaar 2010–2011

32 640

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onderwijskwaliteit, onderwijstijd en vakanties

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 juni 2011

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het verslag van het voorbereidend onderzoek door de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De leden van de verschillende fracties ben ik erkentelijk voor hun inbreng. Het doet mij genoegen dat de leden van de VVD-, PvdA-, CDA-, SP-, D66-, GroenLinks-, ChristenUnie- en SGP-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. De verschillende fracties stellen vragen over de inhoud van de voorgestelde maatregelen en de wijze waarop deze maatregelen bijdragen aan het beoogde doel, het versterken van de onderwijskwaliteit door het bieden van ruimte en waarborgen om de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma en de betrokkenheid van ouders en leerlingen daarbij op schoolniveau in te vullen.

In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, in op de vragen en opmerkingen in het verslag. Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samen genomen. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging gevoegd.

1. Vooraf

Ik heb kennis genomen van het grote aantal vragen (ongeveer 200 in totaal) vanuit de verschillende fracties van uw Kamer. De vragen en achterliggende opvattingen lopen sterk uiteen. Dat is in lijn met één van de grondgedachten bij het wetsvoorstel. In dit dossier is sprake van complexe en uiteenlopende – soms ook tegenstrijdige – belangen van de verschillende partijen. Het (ter informatie bij deze nota gevoegde) advies van de Commissie Onderwijstijd¹, dat ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, heeft al die belangen zo goed mogelijk in balans proberen te brengen. De Commissie heeft een flink aantal aanbevelingen gedaan, die *in samenhang* een evenwichtig pakket van maatregelen vormen. Het is een totaalpakket. De regering heeft de aanbevelingen daarom nadrukkelijk in samenhang bezien en in haar geheel overgenomen. Door te «shoppen»

¹ «De waarde van een norm», Kamerstukken 2008/09, 31 289, nr. 49.

in het totaalpakket en er elementen uit halen die bepaalde betrokkenen onwelgevallig zijn, zou deze balans verstoord kunnen raken.

Alvorens in te gaan op de vragen vanuit uw Kamer, schets ik in deze paragraaf eerst nogmaals een aantal algemene uitgangspunten. Allereerst breng ik in herinnering welke aanleidingen er waren om maatregelen te treffen op het gebied van onderwijstijd. Er was (en is!) behoefte aan een situatie waarin:

- alle leerlingen voldoende onderwijs krijgen en waarin lesuitval wordt voorkomen;
- het onderwijs dat wordt verzorgd kwalitatief aan de maat is en waarin scholen geen «ophokuren» («verplichte lessen zonder les of actieve begeleiding») als onderwijstijd aanbieden;
- scholen voldoende professionele beleidsruimte hebben;
- sprake is van een realistische, haalbare en dus handhaafbare minimum urennorm;
- leerlingen en ouders meer betrokken worden bij het schoolbeleid;
- is voorzien in checks and balances bij een terugtrekkende overheid.

De aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd zijn gericht op het bewerkstelligen van zo'n situatie. Deze aanbevelingen worden voor een groot deel in dit wetsvoorstel uitgewerkt. Daarnaast zijn er onderdelen van het advies van de Commissie die met andere beleidsinstrumenten worden uitgewerkt (bijvoorbeeld het stimuleren van een informele dialoog via pilots), of die binnen de bestaande wetgeving reeds mogelijk zijn. In het bijzonder geldt dat voor de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd, oftewel: wat wordt verstaan onder en meegeteld als onderwijstijd? De Commissie Onderwijstijd bepleitte een «ruimere definitie van onderwijstijd». De Commissie had geconstateerd dat veel scholen onbekend waren met de uitgangspunten die de inspectie in haar toezicht op onderwijstijd hanteert en met de ruimte die de bestaande wet- en regelgeving reeds bood (en nog steeds biedt). Deze scholen hadden daarom een eigen, *beperkte*, interpretatie aan de definitie voor onderwijstijd gegeven. De Commissie was van mening dat een dergelijke beperkte interpretatie niet wenselijk is en dat de ruimte die de wet- en regelgeving biedt beter benut zou moeten worden. Tegenover betere benutting van de bestaande ruimte in wet- en regelgeving (of: «bredere definitie» van onderwijstijd) zou wél moeten staan, dat er op schoolniveau overeenstemming is over de invulling van de onderwijstijd. Een «horizontale dialoog» over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd en instemming van de medezeggenschap hierover is daarom onontbeerlijk. Het nu voorliggende wetsvoorstel wijzigt de wettelijke mogelijkheden op dit punt dus niet, maar biedt wel waarborgen dat de bepleite ruimere interpretatie van de wettelijke mogelijkheden op goede wijze gebeurt, met instemming van de betrokkenen op schoolniveau.

Ook regelt het nu voorliggende wetsvoorstel zelf bijvoorbeeld nog niet dát de zomervakantie wordt ingekort. Het wetsvoorstel biedt alleen de wettelijke basis voor «roostervrije dagen» naast vakantiedagen. Daarvoor is nu namelijk nog geen wettelijke grondslag. Bij AMvB (het Inrichtingsbesluit W.V.O.) kan deze wettelijke basis worden ingevuld, inclusief het aantal vakantiedagen (nu 60, beoogd straks 55) en het aantal voor leerlingen roostervrije dagen (nu 0, beoogd straks 5).

Het wetsvoorstel als zodanig heeft de volgende veranderingen tot gevolg:

- de wettelijke norm in de onderbouw van het voortgezet onderwijs wordt aangepast (van 1040 naar 1000 uur)¹;
- door het bieden van een wettelijke grondslag voor roostervrije dagen kan het aantal voor onderwijs beschikbare dagen worden uitgebreid;

¹ Sinds 2008 wordt bij het toezicht en de handhaving weliswaar uitgegaan van 1000 uur, maar de formele *wettelijke* norm voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs is nog steeds 1040 uur.

- scholen zullen lesuitvalbeleid alsmede de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van het onderwijsprogramma moeten formuleren en opnemen in de schoolgids;
- de betrokkenheid van leerlingen en ouders bij het onderwijs wordt vergroot door instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd en op het lesuitvalbeleid.

Een wezenskenmerk van het wetsvoorstel is het uitgangspunt van vertrouwen in de sector. Het wetsvoorstel gaat uit van een «high trust» benadering: het beste onderwijs komt tot stand als professionals in de scholen dit zelf, in overleg met hun omgeving, kunnen vormgeven. De overheid (inclusief de Inspectie, die de komende jaren nog een steekproef onder scholen zal houden) treedt terug zodra (uit de steekproef) blijkt dat scholen zich aan de urennorm houden. Die terugtreding geldt zeker voor het «hoe» (de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd); daarbij past geen vergaande overheidsbemoediging. Voorwaarde voor een terugtredende overheid en inspectie is dat de «checks and balances» op schoolniveau geborgd zijn, en daar wordt met dit wetsvoorstel in voorzien. Naast het toezicht op de naleving van de urennorm in kwantitatieve zin, zal de Inspectie erop toezien of de horizontale dialoog, onder andere over de onderwijstijd, op orde is. Is dit het geval, dan treedt de Inspectie terug tot het tegendeel blijkt. Als de resultaten van een school onvoldoende zijn, als de school als (zeer) zwak beoordeeld wordt, als er financiële risico's zijn, of als er (andere) serieuze signalen zijn dat het niet goed gaat op de school (bijvoorbeeld dat de horizontale dialoog niet op orde is), dan treedt de Inspectie op. Als van een dergelijke situatie geen sprake is, is daartoe geen aanleiding.

Dit wetsvoorstel is daarmee volledig in lijn met het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor kwalitatief goed onderwijs primair op het niveau van de sector (de scholen, de professionals die daar werken) ligt en dat de overheid (verder) terugtreedt, een uitgangspunt waarvoor zowel in de sector voortgezet onderwijs, als in uw Kamer brede steun bestond en nog steeds bestaat. In dat licht valt het mij op, dat een aantal vragen lijkt te suggereren dat de kwaliteit van het onderwijs in gevaar zou zijn als niet de overheid «tot achter de komma» zou voorschrijven wat wel en wat niet onder onderwijstijd verstaan kan worden. Het is een kernpunt van het wetsvoorstel om de sector dit vertrouwen wél te geven.

De aanleiding voor het wetsvoorstel was maatschappelijke onvrede over teveel lesuitval en kwalitatief onvoldoende invulling van de onderwijstijd («ophokuren»). In de sector zelf is ook erkend dat de geboden ruimte niet altijd even goed werd ingevuld. Het gerichte toezicht van de Inspectie sinds schooljaar 2005/2006 op de naleving van de onderwijstijd heeft ertoe geleid dat er een grote slag is gemaakt. Verreweg de meeste scholen voldoen nu wél aan de urennorm en ook het aantal «ophokuren» neemt af. Met het wetsvoorstel kan *op schoolniveau* de onderwijskwaliteit geborgd worden en kan – wanneer dit op schoolniveau niet goed gaat – de Inspectie (blijven) ingrijpen. Zo kan het reeds in gang gezette proces van een terugtredende overheid (inclusief inspectie) naar het oordeel van de regering met vertrouwen voortgezet worden. Om te voorkomen dat «een overheid op afstand» leidt tot aantastig van de onderwijskwaliteit, voorziet dit wetsvoorstel immers in checks and balances naast dit vertrouwen in de eigen professionaliteit. Bovendien kent het voortgezet onderwijs andere waarborgen voor kwaliteit, zoals de centrale examens.

2. Inleiding en achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie geven aan dat door de in het wetsvoorstel neergelegde definitie van het begrip onderwijstijd, juist meer niet lesgebonden activiteiten onder onderwijstijd vallen, dan minder. In verband met de naar hun oordeel kwalitatief vage invulling van het begrip onderwijstijd, vragen deze leden of de urennorm met deze invulling wel zinvol is. De leden van de CDA-fractie stellen dat onderwijskwaliteit vanzelfsprekend niet alleen wordt bepaald door onderwijstijd. Zij stellen daarbij wel de vraag of de gehanteerde definitie van onderwijstijd: «een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma», voldoende recht doet aan definities die eerder door de Commissie Onderwijstijd (o.a. bekwaam personeel en inspirerend en uitdagend karakter) en door het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) zijn gehanteerd. Zij ontvangen op dit punt graag een reactie van de regering.

De wettelijke definitie van onderwijstijd, nu vastgelegd in het voorgestelde artikel 6f, eerste lid, Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), luidt: «een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma». Dit lijkt wellicht een korte en weinig zeggende definitie, maar is dat heel nadrukkelijk niet. De elementen «bekwaam personeel» en «inspirerend en uitdagend karakter» komen elders in de wet- en regelgeving tot uitdrukking.

De definitie in het voorgestelde artikel 6f is één van de drie criteria waaraan onderwijsactiviteiten moeten voldoen om aangemerkt te worden als onderwijstijd. Deze criteria zijn of worden op verschillende plaatsen in de WVO, de Wet op de beroepen in het onderwijs en de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) vastgelegd. Samen met de definitie in artikel 6f WVO vormen die elementen de drie heldere criteria voor onderwijstijd.

Het onderwijs programma moet namelijk bestaan uit onderwijsactiviteiten die voldoen aan de volgende drie criteria:

- Ten eerste moeten deze activiteiten worden uitgevoerd onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel, conform de Wet op het voortgezet onderwijs zoals gewijzigd door de Wet op de beroepen in het onderwijs;
- Ten tweede moeten deze activiteiten deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma, hetgeen valt af te leiden uit de definitie in artikel 6f;
- Ten derde moeten de activiteiten door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen. Bij dit laatste criterium wordt bedoeld op het evenwichtige totaal van het onderwijsprogramma. Wat «inspirerend en uitdagend» is wordt met name bepaald op schoolniveau en geregeld in de WMS. De leerling- en oudergeleding van de medezeggenschapsraad moet immers op grond van het nieuwe vierde lid van artikel 14 instemmen met de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Het vertrekpunt daarbij is het Beoordelingskader onderwijstijd dat de Inspectie hanteert. Er is dus zowel voorzien in een horizontale als een verticale waarborg voor de uitwerking van «inspirerend en uitdagend onderwijs».

Om als onderwijstijd mee te tellen, moet een onderwijsactiviteit expliciet voldoen aan het criterium dat deze activiteit «door een inspirerend en uitdagend karakter bijdraagt aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen». Wat «inspirerend en uitdagend» is, moet en kan bij uitstek door de aanbieders van het onderwijs (leraren) én door de ontvangers van dat onderwijs (leerlingen) bepaald worden, en dat wordt in het wetsvoorstel geborgd. Ook met de nieuwe definitie van onderwijstijd zal overigens verreweg het grootste deel van de onderwijstijd met vertrouwde lessen worden ingevuld. Welk deel dat precies is, kan per school verschillen.

In het wetsvoorstel als zodanig wordt de *wettelijke* definitie van onderwijstijd niet inhoudelijk gewijzigd. De drie genoemde criteria voor het voldoen aan de definitie van «onderwijstijd» sluiten aan bij de thans reeds geldende wetgeving. Zo bepalen artikel 33 ev. WVO sinds de inwerking-treding van de Wet op de beroepen in het onderwijs dat leraren aan benoemingseisen moeten voldoen, dat wil zeggen dat ze in het algemeen met een getuigschrift hoger onderwijs kunnen aantonen dat ze voldoen aan de wettelijke bekwaamheidseisen. Met andere woorden onderwijs dient gegeven te worden onder verantwoordelijkheid van bekwaam onderwijspersoneel. Ook het criterium dat de onderwijsactiviteiten deel moeten uitmaken van een door de school geprogrammeerd en verzorgd onderwijsprogramma vloeit voort uit de bestaande wetgeving. Het voorgestelde artikel 6f hergroepeert en uniformeert de huidige bepalingen. Ten slotte is het criterium «inspirerend en uitdagend» noch expliciet onderdeel van de huidige noch van de voorgestelde wettekst. Dit criterium krijgt, zoals aangegeven, invulling op schoolniveau, waarbij het Beoordelingskader van de Inspectie (zijnde een beleidsregel) een belangrijke leidraad vormt.

In deze zin verbreedt het wetsvoorstel *als zodanig* (dus juridisch) de definitie van onderwijstijd niet, en perkt het die evenmin in. Het wetsvoorstel biedt, als onderdeel van het totaalpakket van maatregelen op het gebied van onderwijstijd, wel een *stimulans* om de ruimte die er is voor bijvoorbeeld innovatief onderwijs ook daadwerkelijk te gebruiken, én *waarborgen* in de vorm van de nieuwe verplichte instemming door de medezeggenschap dat nieuwe onderwijsactiviteiten kwalitatief «aan de maat zijn». Zo helpt het wetsvoorstel scholen enerzijds hun beleidsruimte te benutten en zorgt het anderzijds voor checks and balances dat deze ruimte *goed* wordt benut. Met het onderhavige wetsvoorstel kunnen scholen sneller en professioneler dan nu het geval is bereiken dat op kwalitatief verantwoorde wijze en met waarborgen op het gebied van horizontale verantwoording eigentijdse ontwikkelingen naar eigen behoefte in het onderwijsprogramma worden geïntroduceerd.

Ook nu al gaat de wet- en regelgeving uit van algemene criteria, die in het Beoordelingskader Onderwijstijd van de Inspectie worden geoperationaliseerd. Dat blijft zo onder het nieuwe wettelijke regiem. Het Beoordelingskader vormt het vertrekpunt voor het gesprek op schoolniveau. In het Beoordelingskader wordt immers beschreven welke onderwijsactiviteiten nu wel en welke onderwijsactiviteiten nu niet meetellen als onderwijstijd.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de norm niet zonder meer naar beneden moet worden bijgesteld, maar dat kwaliteit en kwantiteit onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Zij stellen dat het verbreden van de definitie van onderwijstijd lijkt op het verlagen van de norm en vragen naar de reactie van de regering op die stelling. Ik ben het met de leden van de VVD-fractie eens dat kwaliteit en kwantiteit onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Vandaar dat de afgelopen jaren door de Inspectie streng is opgetreden tegen scholen die zich niet aan de norm hielden. Ik ben het echter met de stelling uit de vraag van de VVD-fractie oneens. Naast reguliere lessen kunnen ook andere kwalitatief goede onderwijsactiviteiten als onderwijstijd meetellen. Zo hebben scholen meer mogelijkheden om de norm op een kwalitatief verantwoorde wijze te realiseren. Zoals in de inleiding is aangegeven, biedt dit wetsvoorstel zowel een *stimulans* om de ruimte die er is voor bijvoorbeeld innovatief onderwijs ook daadwerkelijk aan te grijpen, én *waarborgen* in de vorm van de verplichte instemming door de medezeggenschap dat nieuwe onderwijsactiviteiten kwalitatief «aan de maat zijn». Daarmee worden er naar het oordeel van de regering geen concessies gedaan aan kwantiteit (verlagen van de norm) en kwaliteit (invulling van

de norm), maar worden juist waarborgen gecreëerd voor voldoende onderwijs van goede kwaliteit waarover op schoolniveau instemming bestaat. Scholen hebben veel ruimte om de norm naar eigen professioneel inzicht in te vullen, onder de voorwaarde dat daarover op schoolniveau overeenstemming bestaat. Er is dus sprake van professionele ruimte én kwaliteitswaarborgen.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de regering het met hen eens is dat er in dit wetsvoorstel geen definitie van lestijd te vinden is en of de regering kan toelichten waarom voor het bredere begrip onderwijstijd is gekozen. Tevens vragen zij of de regering het met de leden eens is dat vanuit de overheid beter een minimum aan lessen kan worden opgelegd, dan een minimum aan onderwijstijd. Ook de leden van de SP-fractie vragen waarom er geen wettelijke voorschriften zijn voor het aantal lessen of voor de minimale lestijd.

Voor goed onderwijs zijn verschillende pedagogisch-didactische invullingen mogelijk. Een mogelijke invulling wordt gevormd door «traditionele lessen» van 50 minuten, waarin een leraar het eerste deel van de les instructie geeft, waarna de leerlingen onder zijn of haar begeleiding met de lesstof aan het werk gaan. Dit is een vertrouwde, goede en veel gekozen invulling van het onderwijs. Er zijn daarnaast ook andere pedagogisch-didactische invullingen van onderwijstijd mogelijk, die eveneens gebaseerd zijn op professionele afwegingen van leraren. Zo zijn er scholen die weloverwogen werken met «leerpleinen», zijn er in beroepsgerichte programma's van het vmbo praktijklessen en kan een excursie of een sportdag een uitstekende invulling zijn van een deel van het onderwijs in de kunstvakken of bij het vak lichamelijke opvoeding. Vanuit het breed gesteunde uitgangspunt dat de overheid niet gaat over het «hoe» (de manier waarop het onderwijs wordt verzorgd), noemt het wetsvoorstel onderwijstijd geen invullingen van onderwijstijd die «beter» zouden zijn dan andere onderwijsactiviteiten, maar gaat het uit van het bredere begrip onderwijstijd waaronder *alle* onderwijsactiviteiten kunnen vallen die voldoen aan de genoemde drie criteria (uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel, deel uitmakend van het door de school geplande en voor alle leerlingen verplichte onderwijsprogramma, door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragend aan een zinvolle studielast van leerlingen). Daarom is er bewust geen wettelijke definitie van lestijd opgenomen. In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting wordt deze keuze nader beargumenteerd. De regering is het dan ook niet eens met de stelling dat de overheid beter een minimum aan lessen dan een minimum aan onderwijstijd zou kunnen voorschrijven.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat in de memorie van toelichting staat dat er geen wettelijk minimum aan lestijd is, omdat op schoolniveau het beste bepaald kan worden «hoe» het onderwijsprogramma wordt ingevuld. De leden vragen de regering naar aanleiding daarvan wat een minimumnorm aan lestijd/lessen met het «hoe» te maken heeft. Zoals in het voorgaande antwoord is beargumenteerd, is «lestijd» één van de mogelijke pedagogisch-didactische invullingen van onderwijstijd: een uitstekende invulling, maar niet de enig mogelijke invulling. Een uitspraak doen over de hoeveelheid lestijd is dus een uitspraak doen over een bepaalde invulling van onderwijstijd, het «hoe».

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie zegt de invulling van het begrip onderwijstijd als «inspirerend en uitdagend onderwijs door een pedagogisch-didactisch bekwaame docent» niets over de inhoudelijkheid van de lessen. Graag vernemen zij dan ook de reactie van de regering op het gebruik van een heldere terminologie, om onderwijstijd te verdelen in

lesuren, contacturen en de term toezichturen (voor uren waarin scholieren zelfstandig huiswerk maken onder toezicht van een docent). Het begrip «inspirerend en uitdagend onderwijs door een pedagogisch-didactisch bekwame docent» zegt naar de mening van de regering wel degelijk iets over de inhoudelijkheid van de lessen. Het sluit zelfs uit dat er sprake kan zijn van niet-inhoudelijke lessen of andere niet-inhoudelijke onderwijsactiviteiten. Een les of andere onderwijsactiviteit heeft altijd een bepaalde inhoud en niveau: het gaat altijd ergens over. In het derde criterium voor onderwijstijd wordt dat benadrukt: de onderwijsactiviteiten moeten bijdragen aan een «zinnvolle invulling van de totale studielast van leerlingen». Daarvan is geen sprake als deze niet inhoudelijk zijn. In de wetgeving een terminologie gebruiken waarbij het begrip «onderwijstijd» wordt verdeeld in les-, contact-, en toezichturen impliceert uiterst gedetailleerde voorschriften. Dat past niet in de besturingsfilosofie van een overheid op afstand, die zich niet met het «hoe» bemoeit, en doet geen recht aan de professionaliteit op de werkvloer. Dit wetsvoorstel gaat uit van vertrouwen in de sector, dat aanbieders en afnemers van het onderwijs (dus leraren, schoolleiders, leerlingen en ouders) uitstekend in staat zijn om samen op schoolniveau weloverwogen en kwalitatief goede afwegingen te maken.

Kort gezegd vragen de leden van de fractie van het CDA de regering op welke wijze dit wetsvoorstel bijdraagt aan de onderwijskwaliteit, de samenhang in de roosters, de relatie tussen gegeven onderwijstijd en onderwijskwaliteit en de relatie van dit wetsvoorstel met het gewenste terugdringen van werkdruk bij leraren.

Op al deze thema's zal verderop in deze nota uitvoerig worden ingegaan.

De leden van de SP-fractie geven aan dat er vier conferenties zijn georganiseerd om de voorstellen van de Commissie Onderwijstijd te bespreken met schoolbestuurders en -leiders.

Zij vragen hoe vaak bij deze conferenties naar voren is gekomen dat er op scholen instemming zou zijn met het inkorten van de zomervakantie met een week en in hoeverre de aanwezigen spraken namens het personeel van hun scholen.

Tijdens de vier conferenties zijn alle aspecten van het advies van de Commissie Onderwijstijd besproken. Zeker ook het inkorten van de centraal vastgestelde zomervakantie was punt van discussie. Daarbij is niet bijgehouden hoe vaak er instemming of geen instemming met dit onderdeel was, feit is dat er op dit punt veel vragen waren. In hoeverre de aanwezigen spraken namens het personeel van hun scholen is onbekend, hoewel ervan uitgegaan mag worden dat schoolleiders een goed beeld kunnen geven kan worden over wat er leeft in scholen, óók bij leraren, leerlingen en ouders. Het doel van de conferenties was niet zozeer om standpunten van het personeel te inventariseren. De conferenties hadden tot doel om helderheid te geven over de voorstellen en reacties op de voorstellen te verzamelen om zo het draagvlak te vergroten. Het doel was niet officiële instemming van wie dan ook voor de voorstellen te krijgen.

Dezelfde leden vragen welke praktijkervaringen, die bij deze conferenties zijn gewisseld, daadwerkelijk zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

Wat vooral geleerd is uit de vier conferenties is dat schoolleiders in grote meerderheid op zeer verantwoordelijke wijze proberen om te gaan met het realiseren van voldoende onderwijstijd, maar dat er behoefte is aan helderheid over de kaders aan de ene kant (een norm als zodanig stond niet ter discussie) en ruimte om binnen die kaders zelf met het personeel afwegingen te maken aan de andere kant. Praktijkvoorbeelden over vormen van invulling van onderwijstijd zijn ter plekke met de Inspectie gewisseld en bediscussieerd, om mede als input te dienen voor het Beoordelingskader onderwijstijd.

3. Opbouw en elementen van het wetsvoorstel: kwaliteit, kwantiteit en betrokkenheid

3.1. Kwaliteit

Volgens de leden van de VVD-fractie wordt het begrip onderwijstijd niet helder ingevuld. Zij hebben dan ook nog een aantal vragen aan de regering. Zo vragen zij wat nu eigenlijk lestijd is en wat leertijd is. Zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 2.1 is aangegeven wordt onder «lestijd» een verbijzondering van de term «onderwijstijd» verstaan. Het is dat deel van de onderwijstijd dat aan «reguliere» lessen wordt besteed. De hoeveelheid reguliere lessen binnen het totale onderwijsprogramma wordt op schoolniveau bepaald. Dat is niet nieuw aan dit wetsvoorstel: het is staande praktijk dat de overheid zich niet bemoeit met het «hoe».

Het begrip «leertijd» (of «studielast») wordt gebruikt om de hoeveelheid tijd aan te duiden die de leerling besteedt aan het zich eigen maken van de leerstof. Die leertijd bestaat uit de tijd op school, de huiswerktijd en de gelegenheden waarbij elders wordt geleerd (bv. excursies). De regelgeving gaat hierbij uit van een normatieve studielast of leertijd, van bijvoorbeeld 1600 uur per jaar in de bovenbouw van de havo en het vwo. Dit is een opdracht aan de wetgever. De examenprogramma's moeten zo opgesteld worden dat een gemiddelde leerling deze in 1600 uur studielast per schooljaar kan afronden. Leerlingen kunnen daarvan afwijken: de ene leerling heeft meer tijd nodig om zich de leerstof eigen te maken dan de andere.

Volgens de leden van de VVD-fractie is de kernvraag: hoe krijgen we het voor elkaar dat kinderen op school minimaal hetgeen leren wat in de kerndoelen staat voorgeschreven én dat ze dit niet zelfstandig moeten leren, maar geleerd krijgen.

Een kernpunt bij de beantwoording van deze vraag is: geef binnen heldere kaders vertrouwen aan de sector en aan de professionals die daar werken. Zij zijn immers opgeleid om de kernvraag die wordt gesteld door deze leden te beantwoorden. Uitzonderingen daargelaten (dàár zal de Inspectie op blijven toezien, het gaat dan bijvoorbeeld om zeer zwakke scholen), richten scholen hun onderwijs zo in, dat het onderbouwprogramma voldoet aan de kerndoelen en dat leerlingen in de gelegenheid gesteld worden te leren wat ze moeten leren. Bij dat *leren* – het zich eigen maken van de leerstof door de leerling – is zowel begeleiding nodig als leeractiviteit door de leerling zelf.

De leden van de VVD-fractie horen graag van de regering of het in de memorie van toelichting genoemde uitgangspunt van «een evenwichtig totaal programma», zoals deze leden vrezen, nog altijd ruimte biedt voor de zogeheten «loze uren» of «ophokuren». De leden van de SP-fractie geven aan dat een van de directe aanleidingen voor het wetsvoorstel is de demonstratie van scholieren tegen loze lessen, waarin geen normale les wordt gegeven: de zogenaamde «ophokuren». Zij vragen of er enige garantie is te geven dat deze «ophokuren» na inwerkingtreding van deze wet niet meer of überhaupt minder voor zullen komen.

Ja, in die zin dat dergelijke uren niet meetellen als onderwijstijd. Er kan met dit wetsvoorstel geen sprake meer van zijn dat scholen «ophokuren» als onderwijstijd aanbieden. Met dit wetsvoorstel wordt een groot aantal maatregelen (checks and balances) geïntroduceerd om dit type invulling van onderwijstijd tegen te gaan:

1. Een heldere definitie van onderwijstijd, die samen met het Beoordelingskader van de Inspectie aan iedereen duidelijk maakt wat wel, en wat niet als zinvolle invulling kan worden aangemerkt. «Ophokuren» (in de definitie van het LAKS «verplichte lessen zonder les of actieve

begeleiding») vallen niet binnen deze definitie. Verplichte lessen zonder les of actieve begeleiding tellen dan ook niet mee als onderwijstijd;

2. Een verplichting van de school om de invulling op basis van dit kader te onderwerpen aan medezeggenschap, waarbij het gaat om de zwaarste vorm: instemmingsrecht;
3. Het lesuitvalbeleid op een school moet worden opgenomen in de schoolgids (aangezien onvoorziene lesuitval een belangrijke oorzaak is van «ophokuren»), en dit beleid moet ook ter instemming worden voorgelegd;
4. Een school moet de gerealiseerde onderwijstijd bijhouden, en de medezeggenschapsraad krijgt informatierecht over deze gerealiseerde onderwijstijd;
5. De school moet de dialoog hierover verantwoorden in zijn jaarverslag;
6. De Inspectie zal via een representatieve steekproef op stelselniveau de komende jaren volgen hoe het gaat met de realisatie van onderwijstijd, en indien nodig handhaven bij scholen binnen de steekproef. Hier gaat een preventieve werking naar alle scholen van uit;
7. Voor scholen buiten de steekproef geldt het reguliere toezicht: bij «ernstige signalen» (door de Inspectie te bepalen, bv. signalen van leerlingen, ouders of de medezeggenschapsraad) kan de Inspectie besluiten tot nader onderzoek bij een school, en indien dit negatief voor de school uitpakt, de school onder verscherpt toezicht plaatsen.

De regering is van mening dat er met deze zeven maatregelen voldoende waarborgen zijn ingebouwd om de zogenaamde «ophokuren» in de toekomst te voorkómen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het voorgelegde wetsvoorstel de instemming van ouders met het vooraf vastgestelde lesprogramma en het beleid ten aanzien van schooluitval regelt. Door hierin ook lesuitval op te nemen wordt de verbinding tussen onderwijskwaliteit en lesuitval nadrukkelijk in de wet vastgelegd. Indien de medezeggenschapsraad instemt met de opvang van leerlingen in een aula met vier klassen tegelijk, dan worden – zo stellen de leden van de fractie van de VVD – die lessen meegeteld in de onderwijstijd. De Inspectie van het Onderwijs toetst dan volgens die leden de horizontale verantwoording en niet de invulling van het beleid ten aanzien van lesuitval. Deze leden ervaren dit niet als een oplossing voor lesuitval. Ouders willen niet dat hun kinderen over straat struinen, maar verwachten opvang op school. Zij zullen dus instemmen met opvang, maar daarmee wordt een aula vol kinderen niet een feitelijke les, zo stellen de leden. De andere kant van de medaille is juist dat als deze «loze uren» (in de ogen van deze leden terecht) niet worden meegeteld in de onderwijstijd, er voor scholen geen enkele noodzaak meer bestaat om kinderen op te vangen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het met de leden van deze fractie eens is dat er in deze redenering voor een school geen noodzaak meer lijkt te bestaan om de praktische gevolgen van lesuitval voor kinderen op te vangen.

De regering is het met deze leden eens dat lesuitval dient te worden voorkomen. Met dit wetsvoorstel wordt dan ook het voeren van een adequaat lesuitvalbeleid bevorderd. Op grond van de voorstellen dient lesuitvalbeleid opgenomen te worden in de schoolgids en heeft de medezeggenschapsraad instemmingsrecht op het beleid ten aanzien van de lesuitval.

Als lesuitval planmatig en op een kwalitatief adequate wijze (dat wil zeggen: met onderwijsactiviteiten die voldoen aan de drie criteria voor onderwijstijd) wordt opgevangen, kan bovendien worden voldaan aan de criteria voor onderwijstijd, ook al kan lesuitval strikt genomen niet worden ingepland. Het opvangen van lesuitval kan echter wel worden gepland. Zo moet het bij plotselinge lesuitval «in de aula zetten» van leerlingen,

zonder enige begeleiding of mogelijkheid tot gerichte zelfstudie, niet worden gezien als onderwijstijd. Zulke activiteiten tellen dan ook niet mee als onderwijstijd.

Deze vraag is ook tijdens de technische briefing van 17 maart jl. aan de orde gekomen. Er bleek toen onduidelijkheid te bestaan over de voorwaarden waaronder lesuitvalvervangende activiteiten kunnen meetellen als onderwijstijd. Naar aanleiding hiervan heb ik de Inspectie gevraagd dit in het Beoordelingskader Onderwijstijd te expliciteren. De Inspectie heeft dit gedaan: in het nieuwe Beoordelingskader worden de voorwaarden helder beschreven. Vervangende activiteiten bij lesuitval tellen alleen mee als deze activiteiten voldoen aan de drie criteria voor onderwijstijd. Er moet sprake zijn van *planmatige* opvang met een *kwalitatieve* invulling die deel uitmaakt van het verplichte onderwijsprogramma en die wordt uitgevoerd onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel. Een ad hoc oplossing die niet voldoet aan de criteria voor onderwijstijd telt dus niet mee. Dat was onder het huidige Beoordelingskader Onderwijstijd van de Inspectie ook al het geval, maar omdat dit niet voor iedereen helder bleek te zijn, is dit in het nieuwe Beoordelingskader geëxpliciteerd. In tegenstelling tot wat de vraag suggereert, toetst de Inspectie dit wél op het moment dat hier klachten over komen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering het met hen eens is dat er in deze redenering voor een school geen noodzaak meer lijkt te bestaan om de praktische gevolgen van lesuitval voor kinderen op te vangen, beantwoord ik dus ontkennend. In dit verband verwijs ik naar het voorgaande antwoord, waarin zeven maatregelen worden beschreven waarmee waarborgen zijn ingebouwd om de zogenaamde «ophokuren» in de toekomst tot het verleden te laten behoren.

Graag vernemen de leden van de VVD-fractie van de regering waarom aan het voorkómen van lesuitval geen aandacht is besteed in het voorgelegde wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel besteedt wel degelijk aandacht aan het voorkomen van lesuitval. Juist door het verplicht maken van een vooraf goed doordacht met de medezeggenschap afgestemd en in de schoolgids te publiceren lesuitvalbeleid worden scholen aangezet tot het vooraf nemen van adequate maatregelen. In dit verband verwijs ik naar het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 14 van de WMS. Het lesuitvalbeleid valt ook onder het toezicht van de Inspectie.

In het verlengde van de aandacht aan preventie vernemen deze leden ook graag wat de visie van de regering is op scholen die onzorgvuldig met de opvang van leerlingen omgaan. Scholen die «loze uren» inplannen en zelfs de planning in de vorm van lesuitvalbeleid voor durven te leggen aan de medezeggenschapsraad, horen in de ogen van deze leden aangepakt te kunnen worden.

Scholen hebben niet de ruimte om «loze uren» in te plannen als onderwijstijd. Deze activiteiten vallen niet binnen de wettelijke definitie van onderwijstijd, en kunnen daarom nooit meetellen als onderwijstijd. Ook als scholen dergelijke activiteiten aan de medezeggenschapsraad voorleggen tellen ze niet mee. Het heeft voor een school dus geen zin dit aan de medezeggenschapsraad voor te leggen. In de beantwoording van eerdere vragen is de wijze waarop het toezicht van de Inspectie verder vorm krijgt uiteengezet.

De leden van de VVD-fractie ervaren in het voorgenomen wetsvoorstel te weinig de relatie met het fenomeen «studielast». Tijdens het maken van huiswerk buiten schooluren, moeten leerlingen zelfstandig aan de slag. Als het gaat om een evenwichtig geheel van het totale onderwijsprogramma moet ook de totale studielast meegerekend worden. In een

eenvoudige rekensom: als er nu voor binnen de totale studielast een derde van de tijd huiswerk zelfstandig gemaakt moet worden en van de onderwijstijd op school de helft uit zelfstandige werkvormen bestaat, krijgt een leerling maar een derde werkelijk les en moet hij/zij tweederde van de tijd zelfstandig aan de slag. Dat is onvoldoende in de ogen van deze leden. Graag vernemen deze leden hierop de reactie van de regering. In het bovenbouwprogramma wordt – op grond van de huidige wettelijke bepalingen – reeds uitgegaan van een studielast van 1600 uur per leerjaar. Daar wijzigd dit wetsvoorstel niets aan. Daarnaast zal op grond van dit wetsvoorstel voor de onderwijstijd een urennorm van 1000 uur per leerjaar gaan gelden voor alle leerjaren, dus zowel in de onderbouw als in de bovenbouw. Die situatie geldt nu ook, zij het dat de wettelijke norm voor de onderbouw momenteel nog 1040 uur is. Eén en ander wil zeggen dat ervan uitgegaan wordt dat een gemiddelde leerling normatief 1600 uur per jaar leertijd nodig heeft om zich de lesstof eigen te maken: zowel op school als thuis (huiswerk). Van die leertijd zal de leerling ten minste 1000 uur, oftewel 62,5% (bijna tweederde van de tijd), op school in lessen en andere onderwijsactiviteiten die aan de criteria voor onderwijstijd voldoen, doorbrengen. Overwegende dat doorgaans verreweg het grootste deel van de onderwijstijd met «traditionele lessen» wordt ingevuld, kan ik de leden van de VVD-fractie die vrezen dat leerlingen maar een derde van de tijd werkelijk les krijgen en tweederde van de tijd zelfstandig aan de slag moeten, gerust stellen: dat scenario is gelukkig niet realistisch.

In de onderbouw kent de WVO geen studielasturen. Aangezien leerlingen gezien hun leeftijd in de bovenbouw gemiddeld genomen meer zelfstudie aankunnen dan leerlingen in de onderbouw, is het algemeen gebruik dat leerlingen in de onderbouw nog meer begeleid onderwijs krijgen dan in de bovenbouw.

De leden van de PvdA-fractie zien de zogenoemde «ophokuren», waarin leerlingen binnen de school worden gehouden, maar geen begeleiding krijgen die praktisch iets te betekenen heeft. Zij vragen of de regering de mening deelt dat zulke «ophokuren» geen oplossing vormen om de minimumonderwijstijd te behalen. En zo ja, wat de regering dan gaat ondernemen tegen zulke schijnoplossingen.

De regering deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie dat «ophokuren» geen oplossing vormen om de minimum onderwijstijd te halen. Daarom wordt met dit wetsvoorstel een aantal maatregelen geïntroduceerd om dit type invulling van onderwijstijd tegen te gaan. Voor de beschrijving van deze maatregelen verwijs ik kortheidshalve naar de beantwoording van een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat er ook op schoolniveau goede afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop en op welke termijn ongeplande lesuitval wordt opgevangen. Zeker bij het bestaande lerarentekort voor bepaalde vakken, wordt van de scholen de nodige creativiteit gevergd om de lesuitval zo goed mogelijk te bestrijden. Zij vragen in hoeverre de regering het aanvaardbaar acht dat on(der)bevoegde docenten vakken geven om ongeplande lesuitval maar te voorkomen.

Op die vraag is niet een generiek antwoord te geven. Het is in eerste instantie aan de school zelf om ervoor te zorgen dat leerlingen het onderwijs krijgen dat ze nodig hebben en verdienen. Het bestuur zet daartoe personeel in dat voor die taken benoembaar is. In het algemeen gaat het dan om bevoegde docenten, maar niet voor niets biedt de wet al lang de mogelijkheid om daarvan in bijzondere gevallen af te wijken. In het bijzonder kan worden gewezen op de mogelijkheid om op basis van artikel 33, derde lid, van de WVO een docent voor telkens maximaal een jaar te belasten met het verzorgen van onderwijs waarvoor hij niet

bevoegd is. Die mogelijkheid is er om langdurige afwezigheid van een wel bevoegde docent op te vangen en om een oplossing te hebben in het geval van een onvervulbare vacature.

In een algemeen overleg met uw Kamer is in januari 2011 toegezegd dat de regering zal bevorderen dat, indien die vervanging langer moet duren, daaraan een scholingsverplichting wordt verbonden. Ik zal dan ook bevorderen dat een voorstel tot wijziging van de WVO op dit punt aan u wordt voorgelegd.

Daarnaast wijst de regering erop dat de WVO ook mogelijkheden biedt om onder bepaalde voorwaarden docenten vanwege buitengewone bekwaamheid te belasten met het verzorgen van onderwijs waartoe zij (nog) niet bevoegd zijn, d.w.z. niet met een HO-getuigschrift hebben aangetoond dat zij hebben bewezen te voldoen aan de voor die werkzaamheden geldende bekwaamheidseisen. Verder biedt deze wet (artikel 33, vierde lid) de mogelijkheid dat een bevoegde docent zijn inzetbaarheid uitbreidt naar een ander vak en (artikel 35a) dat de tweedegraads docent tijdelijk en voor een beperkt deel van zijn aanstelling wordt ingezet in de bovenvouw van het voortgezet onderwijs, waarvoor in het algemeen een eerstegraads bevoegdheid wordt verlangd.

De leden van de CDA-fractie stellen dat een van de klemmende problemen bij de bespreking van de onderwijskwaliteit steeds weer is: welke onderwijsactiviteit valt onder onderwijstijd en welke niet? Noch uit het wetsvoorstel, noch uit de gegeven technische briefing is afdoende duidelijk geworden welke onderwijsvormen wel of niet geteld worden als onderwijstijd. Colleges met grote groepen leerlingen, vernieuwende lesvormen als e-learning, zelfstandig werken met een leraar op geringe afstand; nergens wordt afdoende duidelijk gesteld wat wel en wat niet wordt geteld als onderwijstijd. Deze leden vragen of het niet voor de hand ligt om meer uitgebreid in te gaan op deze problematiek dan nu in de memorie van toelichting is gedaan.

De leden van de D66-fractie vrezen dat de nieuwe norm slechts haalbaar is door het oprekken van de definitie voor onderwijstijd. Naar hun oordeel betekent dat niet dat leerlingen betere lessen krijgen, maar dat scholen via «ophokuren», zelfstudie en excursies of schoolreizen aan de norm voldoen. Zij geven aan dat ook de Raad van State kritische kanttekeningen heeft geplaatst bij het gebruik van het begrip onderwijstijd. Zij willen dan ook graag weten wat de regering verstaat onder onderwijstijd en wat niet. Het Beoordelingskader Onderwijstijd van de Inspectie bevat de meest specifieke beschrijving van de activiteiten die wel onder onderwijstijd vallen en welke niet. In het huidige (en nieuwe) Beoordelingskader wordt bijvoorbeeld aangegeven dat pauzetijd niet valt onder onderwijstijd, maar stage (uitgezonderd de reistijd van en naar stageadres) wel. Ook wordt hier bijvoorbeeld in aangegeven welk type activiteit onder de 40 uur maatwerk mogen vallen. De Inspectie noemt hierbij als voorbeeld mentoruren, leerlingbegeleiding en loopbaanactiviteiten. Ook wordt in het Beoordelingskader beschreven wat onder zelfstandig werken valt. Daarbij is bijvoorbeeld opgenomen dat de begeleiding realiseerbaar moet zijn binnen een redelijke termijn.

Het Beoordelingskader Onderwijstijd dat de Inspectie hanteert, is dus het vertrekpunt van het gesprek op schoolniveau. Volledigheidshalve merk ik nogmaals op dat een Beoordelingskader Onderwijstijd niet pas met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, maar ook nu al wordt toegepast door de Inspectie in haar toezicht en handhaving.

Ook vragen zij of het mogelijk is dat met het gebruik van het begrip onderwijstijd een school ervoor kan kiezen minder echte lestijd te programmeren dan volgens de huidige regelgeving.

De huidige regelgeving definieert «echte lestijd» evenmin als het voorliggende wetsvoorstel, op grond van de huidige regelgeving zijn er

geen voorschriften voor «echte lestijd». Of een school al dan niet minder (of meer) «echte lestijd» zal programmeren dan nu houdt strikt genomen dan ook geen verband met het voorliggende wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel biedt echter wel een aantal waarborgen voor kwaliteit die de huidige regelgeving niet kent. Op deze waarborgen en het begrip «onderwijstijd» is eerder in de nota uitvoeriger ingegaan.

De leden zouden daarbij tevens de vernieuwende onderwijsvormen willen betrekken, waarbij de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks bekijkt of in het vervolg bepaalde activiteiten als onderwijstijd opgevoerd kunnen worden. Zij vragen of dit betekent dat deze vernieuwende lessen bovenop de 1000 uur gepland moeten worden teneinde geen risico te lopen dat de onderwijsactiviteit wordt afgekeurd? Of betekent het dat elke willekeurige activiteit in het kader van innovatie het eerste jaar altijd meetelt? De vernieuwende onderwijsvormen kunnen op basis van het Beoordelingskader van de Inspectie voor één jaar worden vormgegeven binnen de norm van 1000 uur, en pas na beoordeling door de Inspectie definitief al dan niet tot de toegestane invulling van de regulier onderwijstijd gaan behoren. Dit betekent echter niet dat daarmee elke willekeurige activiteit in het eerste jaar altijd meetelt. Ten eerste heeft de regering vertrouwen in de professionaliteit van schoolleiding en leraren om hier zorgvuldig mee om te gaan. Ten tweede moet altijd de medezeggenschapsraad toestemming verlenen voor deze invulling. Het bevoegd gezag zal dus met een overtuigend verhaal moeten komen. Ten derde behoren deze activiteiten allemaal gemeld worden aan de Inspectie, zodat die de activiteit kan beoordelen. Dit betekent dat er in de ogen van de regering voldoende checks and balances zijn om te vermijden dat «elke willekeurige activiteit» zal worden opgevoerd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting het criterium wordt beschreven, dat de onderwijsactiviteiten onder de «pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel» worden uitgevoerd. De leden vragen de regering om uitgebreid in te gaan op het onderscheid tussen «bekwame» en «bevoegde» docenten en aan te geven hoe, mede in relatie tot de Wet beroepen in het onderwijs en het voornemen om te komen tot een lerarenregister via Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel omgegaan dient te worden met dit onderscheid. Onderwijs moet worden gegeven door docenten die daartoe benoembaar zijn. Met de Wet op de beroepen in het onderwijs is in de sectorwetten, waaronder de WVO, de basis gelegd voor bij wet geregelde bekwaamheidseisen voor leraren. In het algemeen geldt dat de docent met een HO-getuigschrift kan aantonen aan die bekwaamheidseisen te voldoen. Hij is dan bevoegd. Benoembaar is de docent als hij daarnaast ook een verklaring omtrent het gedrag kan overleggen. Eenmaal benoemd, moet de leraar zijn bekwaamheid onderhouden. Het bevoegd gezag moet in het schoolplan aangeven welke maatregelen en instrumenten daartoe worden ingezet. Het lerarenregister zal naar mijn mening bij uitstek het instrument kunnen zijn waarin de bevoegde en benoembare leraar het onderhouden en ontwikkelen van zijn bekwaamheid kan bijhouden.

Daarenboven wijzen de genoemde leden erop dat dit aspect uit de definitie van onderwijstijd is gelaten, terwijl de Commissie Onderwijstijd daar juist nadruk op heeft gelegd. Ik vermoed dat hier sprake is van een misverstand. Dit aspect is namelijk niet uit de definitie van onderwijstijd gelaten. De drie criteria die de Commissie Onderwijstijd voorstelde (zie pagina 21 van het rapport van de Commissie), zijn (met een minimale redactionele aanpassing) letterlijk overgenomen in §2.1 van de memorie van toelichting. In diezelfde

paragraaf wordt bovendien aangegeven dat bij het criterium «onderwijsactiviteiten moeten onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel worden uitgevoerd» het begrip «bekwaam» bedoeld wordt conform de Wet op beroepen in het onderwijs. Dit criterium is dus reeds opgenomen in de artikelen 33 ev. WVO.

De leden van de SP-fractie vragen of het ontbreken van wettelijke voorschriften voor het aantal lessen of voor de minimale lestijd tot gevolg kan hebben, dat wanneer daar instemming voor is binnen de MR, er steeds minder lessen worden gegeven. De leden van de SP-fractie vragen verder hoe er voldoende ruimte blijft voor overdracht van basisvaardigheden.

De 1000 uren norm is een wettelijk bepaalde norm, waar niet van afgeweken kan worden. Er kan dus niet minder dan 1000 uur onderwijstijd worden gerealiseerd. Met de medezeggenschap kan inderdaad wel worden afgesproken dat een groter deel van de totale onderwijstijd wordt ingevuld met andere onderwijsactiviteiten dan «traditionele lessen», die eveneens kwalitatief aan de maat zijn. Ook kan met de medezeggenschapsraad worden besproken of er bijvoorbeeld wordt overgestapt van lestijden van 50 minuten naar 70 minuten, wat een kleiner aantal lessen zou opleveren, maar wat niet ten koste gaat van de totale *lestijd*. Gezien de gewenste terughoudendheid van de overheid bij het «hoe» wordt in het wetsvoorstel geen voorkeur uitgesproken voor bepaalde onderwijsactiviteiten, bijvoorbeeld als zou een «traditionele les» beter of slechter zijn dan begeleid leren in de praktijk of een excursie. Het is juist om dit type onderwijsactiviteiten ruimte te geven, dat de regering in de regelgeving kiest voor het begrip «onderwijstijd», en niet voor het begrip «lessen». Alle onderwijsactiviteiten die voldoen aan de kwaliteitscriteria (dus ook «lessen») tellen mee als onderwijstijd, en onderwijsactiviteiten die daar niet aan voldoen, tellen niet mee.

Ik ga er zonder meer van uit dat met de in het wetsvoorstel voorgestelde 1000 uur, waar niet naar beneden van afgeweken kan worden, er – net als nu – meer dan voldoende ruimte in de scholen blijft voor de overdracht van de basisvaardigheden.

Zij vragen voorts of de regering de mening deelt dat deze overdracht eerder en meer zal plaatsvinden bij lessen, dan bij sportdagen en mentorlessen.

De regering deelt deze mening wanneer het gaat om basisvaardigheden op bijvoorbeeld de doorstroomrelevante vakken als Nederlands, Engels en wiskunde. Wanneer onder basisvaardigheden ook wordt verstaan zaken als het goed kunnen werken in teamverband en andere sociale basisvaardigheden, dan is de regering van mening dat een school ervoor moet kunnen kiezen hiervoor ook dagen als een sportdag voor te gebruiken. Sportdagen en mentorlessen zijn andersoortige onderwijsactiviteiten dan bijvoorbeeld een wiskundeles, maar even goed belangrijke onderdelen van het onderwijsprogramma.

Deze leden vragen hoe de onderwijskwaliteit was op scholen die voor het afronden en opstarten van de zomervakantie tien weken kwijt waren, waarin geen of amper les werd aangeboden.

De situatie was gelukkig niet zo ernstig als deze vraag suggereert: scholen waren geen tien weken kwijt voor opstart en afronding, maar twee of drie weken. Dat is echter ook onwenselijk: samen met de zomervakantie van zeven weken, leidde dit ertoe dat leerlingen wel negen tot tien weken achter elkaar geen onderwijs hadden.

Er is mij geen onderzoek bekend over de relatie tussen het aantal dagen dat scholen besteden voor opstart en afronding van het schooljaar en de onderwijskwaliteit die scholen gedurende het *gehele* schooljaar reali-

seren. Over de «onderwijskwaliteit» tijdens de periode waarin er geen onderwijs verzorgd wordt, kan echter wel wat gezegd worden. Tijdens de periode voor het opstarten en afronden van het schooljaar (dus tot wel drie weken in totaal), hebben leerlingen nog geen vakantie, maar moeten zij af en toe wel naar school komen. De vergelijking met de definitie die het LAKS geeft voor «ophokuren» dringt zich op: er was sprake van verplichte aanwezigheid op school, maar zonder les of actieve begeleiding. Ik ben dan ook blij dat veel scholen er intussen in slagen de periode voor opstart en afronding flink te beperken. In het wetsvoorstel wordt deze periode gemaximeerd tot vijf dagen.

De leden van de SP-fractie stellen dat een van de oorzaken voor «ophokuren» het lerarentekort is voor sommige vakken en zij vragen in hoeverre dat lerarentekort wordt opgelost met onderhavige wet. Onderhavig wetsvoorstel heeft niet tot doel het lerarentekort op te lossen, maar tot doel te bevorderen dat leerlingen het onderwijs krijgen dat zij nodig hebben. Hoe het voorzien in voldoende leraren zich de komende jaren zal ontwikkelen, zal blijken uit de onderzoeken die ten grondslag liggen aan de jaarlijks gepubliceerde nota Werken in het onderwijs. In het op 23 mei jl. gepresenteerde Actieplan «Leraar 2020 – een krachtig beroep» (bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 176) worden maatregelen geschetst die dit Kabinet neemt om te zorgen voor voldoende leraren van goede kwaliteit.

Zij geven tevens aan dat een andere oorzaak voor «ophokuren» de uitval is van leraren door bijvoorbeeld ziekte en zij vragen in hoeverre vervanging bij ziekte door deze wet beter wordt geregeld? Onderhavig wetsvoorstel heeft niet tot doel vervanging bij ziekte beter te regelen. Wel worden scholen met dit wetsvoorstel verplicht een van te voren goed overdacht lesuitvalbeleid in de schoolgids op te nemen, waarvan vervanging door ziekte natuurlijk onderdeel zal zijn. Door deze verplichting, en het feit dat dit beleid moet worden voorgelegd voor instemming bij de medezeggenschapsraad, wordt de kans op ad hoc oplossingen in deze gevallen verkleind.

De leden van de SP-fractie stellen voorts dat weer een andere oorzaak voor «ophokuren» is dat er docenten voor de klas staan die van het ingeroosterde vak niets weten, omdat zij hiervoor geen opleiding hebben gedaan. Zij vragen in hoeverre dit probleem wordt opgelost door dit wetsvoorstel.

De regering neemt aan dat hier sprake is van een misverstand. Het verschijnsel «ophokuren» is geen gevolg van het feit dat er onbevoegde leraren voor de klas staan, maar van het feit dat er kennelijk geen bevoegde leraren beschikbaar zijn. Ook hier geldt dat het wetsvoorstel regelt dat scholen verplicht worden hier van te voren goed over na te denken, de bedachte oplossingen vast te leggen in lesuitvalbeleid, en oplossingen te vinden die de instemming hebben van de medezeggenschapsraad. Bovendien voldoen «verplichte lessen zonder les of actieve begeleiding», zoals het LAKS «ophokuren» definieert, niet aan de criteria voor onderwijstijd.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of een uur gegeven door een onbevoegde leraar kan vallen onder het begrip onderwijstijd. Om als onderwijstijd mee te tellen, moet deze worden uitgevoerd onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel. De verantwoordelijkheid ligt dus altijd bij een benoembare docent, de feitelijke uitvoering kan in voorkomende gevallen ook bij anderen worden belegd. Dat is geheel conform de huidige wettelijke situatie. Dit wetsvoorstel verandert daar niets aan.

Ook vragen zij of een «ophokuur» waarin een klas zonder les te krijgen aan zelfstudie doet onder toezicht door een (onbevoegde) docent kan vallen onder het begrip onderwijstijd.

In het Beoordelingskader van de Inspectie telt zelfstandig werken mee voor onderwijstijd als aan de volgende voorwaarden is voldaan: ten eerste moeten de opdrachten zijn verstrekt door de/een docent, ten tweede moeten de opdrachten verplicht zijn, en ten derde moet er sprake zijn van een aanwezigheidscontrole. Deze vorm van zelfstandig werken komt bijvoorbeeld regulier voor op scholen die werken met het zogenaamde «Dalton»-systeem. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om «ophokuren» zoals het LAKS het definieert: «verplichte lessen zonder les of actieve begeleiding». Het gaat er dus om of de zelfstudie zoals genoemd in de vraag voldoet aan de hierboven genoemde criteria. Zo niet, dan tellen deze uren niet mee voor de onderwijstijd.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest ook excursies en schoolreizen inclusief reistijd tot de onderwijstijd te rekenen. Excursies worden in het door de Inspectie gehanteerde Beoordelingskader Onderwijstijd (zowel het huidige als het nieuwe Beoordelingskader: dit is niet aangepast) inderdaad als onderwijstijd geteld (schoolreizen worden overigens niet genoemd). Excursies (en schoolreizen) kunnen immers ook onderdeel van het onderwijsprogramma zijn, indien zij voldoen aan de drie criteria voor onderwijstijd: excursies en schoolreizen moeten plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel, ze moeten deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma, en een inspirerend en uitdagend karakter kennen waardoor ze zinvolle invulling zijn van de totale studielast van leerlingen.

Het Beoordelingskader Onderwijstijd dat de Inspectie hanteert spreekt over excursies en werkweken, niet over schoolreizen. Bij excursies gaat de Inspectie uit van ééndaagse activiteiten. Daarbij wordt inderdaad de reistijd meegeteld. Bij meerdaagse activiteiten spreekt de Inspectie van werkweken. Uitgangspunt daarbij is de tijd die de school hiervoor heeft geprogrammeerd. De Inspectie telt maximaal het aantal dagen maal acht uur per dag mee als onderwijstijd. Eventuele avondprogramma's tellen alleen mee als sprake is van een duidelijke invulling. Het slapen is geen onderwijstijd. Voor een «werkweekdag» wordt maximaal 16 uur geteld als onderwijstijd als er op die dag ook reistijd bij is inbegrepen.

Deze leden verzoeken de regering «gelet op deze verruimingsmaatregel» te verklaren waarom de norm van 1000 uur onderwijstijd toch leidt tot kwaliteitsverbetering.

De norm van 1000 uur leidt tot kwaliteitsverbetering omdat door de uitwerking die er in dit wetsvoorstel, inclusief het Beoordelingskader van de Inspectie aan wordt gegeven er meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor alle betrokkenen ontstaat. Juist omdat er nu zowel vooraf (door de verplichte beschrijvingen in bijvoorbeeld de schoolgids, en het verplichte lesuitvalbeleid) met de medezeggenschapsraad, en achteraf door de controle van de Inspectie op zowel de invulling als het behalen van de norm wordt gelet, zal naar de mening van de regering de kwaliteit van de invulling hiervan toenemen.

Terzijde zij nog opgemerkt, dat het onder bepaalde voorwaarden tot de onderwijstijd rekenen van excursies en schoolreizen inclusief reistijd (door deze leden een «verruimingsmaatregel» genoemd) geen verruimingsmaatregel is die uit dit wetsvoorstel voortvloeit maar bestaande praktijk is in het inspectietoezicht.

De leden van deze fractie vragen of de Inspectie van het Onderwijs – die controleert of scholen de 1000-urennorm halen – ook een kwalitatief oordeel velt over de inhoud van deze uren.

Naast het toezicht op de naleving van de urennorm in kwantitatieve zin, zal de Inspectie er op toezien of de horizontale dialoog, onder andere over de onderwijstijd, op orde is. In beginsel zal de Inspectie alleen nader onderzoek doen naar de kwaliteit van het onderwijs als de resultaten van een school onvoldoende zijn, als de school als (zeer) zwak beoordeeld wordt, als er financiële risico's zijn, of als er (andere) serieuze signalen zijn dat het niet goed gaat op de school. Wanneer de school eenmaal onder verscherpt toezicht staat, zal de Inspectie controleren of de uren voldoen aan de invulling zoals beschreven in het Beoordelingskader van de Inspectie, en velt zij daarmee tevens een oordeel over de inhoud van deze uren. Indien een school onderwijsactiviteiten opvoert die nog niet zijn vermeld in het Beoordelingskader onderwijstijd van de inspectie, velt de Inspectie altijd een kwalitatief oordeel over die activiteiten.

Zij willen tevens weten welke maatregelen de regering denkt te nemen om «creatief» gebruik van het begrip onderwijstijd door scholen te voorkomen.

Eerder in deze nota heb ik uiteengezet welke maatregelen er zijn genomen om het gebruik van de onderwijstijd in te kaderen. Daarmee wordt «creatief» gebruik in de negatieve zin van het woord voorkomen doordat er verschillende waarborgen zijn ingebouwd die dit tegengaan. Tegelijkertijd geeft dit wetsvoorstel scholen nog wel de ruimte creatief te zijn in de positieve zin van het woord. Er is professionele ruimte nodig om op schoolniveau eigen invullingen te bedenken die kwalitatief aan de maat zijn. Gedetailleerde regelgeving over wat wel en niet tot onderwijstijd behoort, zou geen recht doen aan professionaliteit, creativiteit en verantwoordelijkheidgevoel op scholen. De professionele ruimte heeft ervoor gezorgd dat de resultaten van ons voortgezet onderwijs internationaal gezien nog steeds goed zijn.

Volgens de leden van de D66-fractie stelt de regering dat het bij de norm niet gaat om «geprogrammeerde» onderwijstijd, maar om «gerealiseerde» onderwijstijd. Elke school wordt geconfronteerd met incidentele uitval. Deze leden vragen de regering aan te geven hoe de scholen deze onderwijstijd moeten bekostigen.

Juist omdat elke school weet dat zij geconfronteerd wordt met incidentele uitval is het goed als een school hier vooraf beleid op ontwikkelt, en zorgt dat er binnen de programmering ruimte is om dit type incidenten op te vangen. Dit kan door voorafgaand aan het jaar ruimer te programmeren dan precies 1000 uur, dan wel door andere maatregelen. Hiervoor dient de school de reguliere bekostiging in te zetten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen inzake de definitie van het begrip onderwijstijd wat bedoeld wordt met «pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel». Daarmee wordt bedoeld de verantwoordelijkheid van de docent die voldoet aan de benoemingseisen en dus, in het algemeen, met een HO-getuigschrift heeft aangetoond te voldoen aan de bekwaamheidseisen die gelden voor het verzorgen van het betreffende onderwijs.

Tevens willen de leden van de GroenLinks-fractie weten in welke mate die verantwoordelijkheid contact tussen onderwijspersoneel en leerlingen impliceert.

Het verzorgen van onderwijs impliceert in alle gevallen contact tussen onderwijspersoneel en leerlingen. De mate waarin kan afhankelijk van de werkvorm uiteraard verschillen. Leerlingen zullen bijvoorbeeld, ook in aanwezigheid van de leraar, een deel van de tijd relatief zelfstandig werken. Dit is conform de huidige wettelijke situatie. Het onderhavige wetsvoorstel verandert daar niets aan.

Ook willen zij graag weten hoe het «voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma» begrepen moet worden en of dit betekent dat de school aanwezigheid verplicht stelt of dat dit onderdeel is van het verplichte curriculum.

Het wetsvoorstel spreekt de school aan, of preciezer: het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat voor alle leerlingen een programma wordt gerealiseerd met een omvang van ten minste 1000 uur dat voldoet aan de criteria voor onderwijstijd en dat uiteindelijk voorbereidt op het met goed gevolg kunnen afronden van het eindexamen. Op grond van dit wetsvoorstel betekent «het voor alle leerlingen verplichte onderwijsprogramma» dus het verplichte curriculum, waarvoor het bevoegd gezag verantwoordelijk is. Het is dan ook het bevoegd gezag, en niet de leerling, die *op grond van dit wetsvoorstel* aangesproken kan worden op het niet voldoen aan deze verplichting.

Op grond van de Leerplichtwet 1969 (artikel 4) is een jongere verplicht de school waar hij als leerling staat ingeschreven, geregeld te bezoeken. Het schoolbezoek vindt volgens het tweede lid van dit artikel geregeld plaats, zolang geen les of praktijktijd wordt verzuimd. Het bevoegd gezag is verplicht voor alle leerlingen verplicht curriculum van 1000 uur realiseren. Een leerling mag daarvan geen les of praktijk verzuimen. Daaruit volgt dat een school zelf de aanwezigheid van een leerling niet expliciet verplicht hoeft te stellen (of van zo'n verplichting kan afzien): de aanwezigheid van een leerling is al op grond van de Leerplichtwet 1969 verplicht, tenzij sprake is van een in die wet geregelde vrijstellingsgrond.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het door het LAKS gehanteerde begrip «ophokuren» buiten het begrip onderwijsuren valt zoals gebruikt in het wetsvoorstel?

Ja. «Ophokuren», of zoals LAKS het definieert: «verplichte lessen zonder les of actieve begeleiding», vallen buiten de definitie van onderwijstijd, zoals in eerdere beantwoording is uiteengezet.

Zij geven aan dat op pagina vijf van de memorie van toelichting de regering het vertrouwen uitspreekt dat het team van leraren en schoolleiders weet wat kwalitatief goed onderwijs is en vragen zich af hoe zich dit verhoudt met de wens deze kwaliteit wettelijk vast te leggen. Eerstverantwoordelijk voor het invullen van het kwalitatief goed onderwijs is het team van leraren en schoolleiders, die hiervoor zijn opgeleid en wiens werk en vaak passie het is het beste uit leerlingen te halen. Gezien de grote investeringen die de samenleving hierin doet betekent dit niet dat er geen checks and balances moeten zijn om schoolleiders en leraren scherp te houden en aan te spreken op de uitvoering van die taak. Om dit laatste goed te kunnen doen is de regering van mening dat het belangrijk is het «wat» zo scherp mogelijk wettelijk vast te leggen en uit te werken in het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie, met daarbij voldoende ruimte voor de professional om hieraan invulling te geven. Daarom wordt ook bewust afgezien van gedetailleerde regelgeving over wat onderwijstijd al dan niet is.

In het vervolg van de omschrijving van onderwijstijd wordt gesteld dat onderwijstijd «alle programmaonderdelen» omvat die door de school worden geprogrammeerd en verzorgd. Deze leden vragen hoe zich dat verhoudt tot de drie criteria die eerder genoemd worden, een school kan immers ook optionele lessen en activiteiten programmeren.

Een school kan binnen de 1000 uur onderwijstijd optionele lessen en activiteiten programmeren voor maximaal 40 uur, de zogenoemde «maatwerk» uren. Het gaat hierbij om activiteiten die niet elke leerling hoeft te volgen, maar die wel voor elke leerling toegankelijk zijn. Andere optionele lessen en activiteiten kunnen wel geprogrammeerd worden, maar tellen niet mee voor het halen van de 1000 uur.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat volgens de regering andere inspirerende en uitdagende onderwijsactiviteiten ook kunnen meetellen als onderwijstijd. De leden van deze fractie willen weten of de regering het gevaar ziet dat deze andere activiteiten ten koste gaan van de lestijd.

De regering ziet dit gevaar niet. Een school is uitstekend in staat hier zelf een afweging in te maken: waar het uiteindelijk om draait is of de leerling ten minste voor 1000 uur zodanig inspirerend en uitdagende activiteiten aangeboden krijgt, dat hij of zij maximaal presteert en alle mogelijke talent ontwikkelt. Lestijd is hierbij van oudsher een van de belangrijkste vorm van invulling van onderwijstijd, en zal dit in de ogen van de regering blijven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de ontwikkelingen rondom «ophokuren», waarnaar ook wordt verwezen in de memorie van toelichting. Recent meldde het LAKS dat uit een panelonderzoek bleek dat de urennorm nog steeds niet altijd wordt gevuld met onderwijs en zinvolle lessen, maar dat er de afgelopen jaren wel verbetering merkbaar is. De maatregel om de urennorm naar 1000 uur bij te stellen draagt volgens de regering bij aan betere naleving van de urennorm. Kwaliteit van de invulling van lessen hangt echter nog steeds vooral af van de beschikbaarheid van voldoende goede docenten en bijvoorbeeld ook de klassengrootte.

Uit het recente onderzoek van het LAKS kwam naar voren dat er nog steeds (teveel) onderwijstijd wordt ingevuld met «verplichte lessen zonder les of actieve begeleiding», maar dat scholen hier steeds minder voor kiezen. Er is dus sprake van een positieve ontwikkeling. Het wetsvoorstel ondersteunt deze positieve tendens, onder meer door leerlingen en ouders meer in positie te brengen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het met de leden eens is dat het investeren in voldoende goede docenten zwaarder weegt dan het aantal uren.

Het is onomstreden dat goede docenten de belangrijkste factor zijn voor goed onderwijs. Het is echter ook onomstreden dat voldoende uren onderwijstijd onder verantwoordelijkheid van die goede docenten eveneens sterk bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. De regering meent dan ook dat beide van belang is. Leerlingen hebben recht op voldoende onderwijs van goede kwaliteit en daarvoor zijn goede leraren nodig. Daarom investeert de regering daarin aansluitend op het door het vorig Kabinet in gang gezette beleid.

Zij vragen voorts op welke manier ervoor wordt gezorgd dat scholen ook in staat zijn de lessen zinvol in te vullen.

Scholen worden hier op verschillende manieren toe in staat gesteld. Allereerst natuurlijk door het geven van een adequate bekostiging. Daarnaast door het zorgen voor goede opgeleide docenten. En tot slot door het bieden van verschillende typen ondersteuning, uiteenlopend van het zorgen voor goede eindexamens, tot het aanreiken van innovatieve vormen van didactiek en ict-voorzieningen. Uit het recente nalevingsonderzoek van de Inspectie over schooljaar 2009/2010, dat op 1 april 2011 aan uw Kamer is gezonden (Kamerstukken 2010–2011, 31 289, nr. 98), is niet gebleken dat scholen hier niet in slagen.

Verder vragen deze leden welke investeringen daarvoor nodig zijn. In het rapport van de Commissie Onderwijstijd, «De waarde van een norm», wordt in paragraaf 5.5 op basis van gegevens van de Auditdienst van het ministerie van OCW aangegeven dat het merendeel van de scholen die de urennorm halen, in staat is om de huidige norm (1040 uur onderbouw, 1000 uur in de bovenbouw) binnen de budgettaire kaders te

realiseren. Dit betekent dat ook de voorgestelde norm van 1000 uur binnen deze kaders mogelijk is. Dat blijkt ook uit het eerdergenoemde nalevingsonderzoek van de Inspectie: *gemiddeld* realiseren scholen zelfs meer dan de norm. Het gaat er niet alleen om, dat er *gemiddeld* genoeg onderwijstijd wordt gerealiseerd (of zelfs meer dan vereist), maar dat *alle* leerlingen voldoende onderwijstijd ontvangen. Alle leerlingen hebben immers recht op voldoende onderwijs van goede kwaliteit. Het is dus niet primair een budgettair, maar vooral een organisatievraagstuk om te bewerkstelligen dat voor alle leerlingen de norm van 1000 uur gehaald wordt.

Zij vragen of de regering kan toezeggen dat de vermindering van het aantal uren geen verlaging van investeringen in het onderwijs rechtvaardigt.

Er is met dit wetsvoorstel feitelijk geen sprake van een beleidsmaatregel om het aantal uren onderwijs dat leerlingen ontvangen te verminderen. Met dit wetsvoorstel wordt de wettelijke uren*norm* in de onderbouw verlaagd van 1040 naar 1000 uur (de normen voor de bovenbouw en het examenjaar veranderen niet), omdat gebleken was dat de norm van 1040 uur te hoog was en daardoor vaak niet werd gerealiseerd. Verlaging van de urennorm van 1040 naar 1000 uur rechtvaardigt volgens de regering dan ook geen verlaging van de investeringen. Waar het, naar mijn oordeel, in de kern om gaat is de vraag of, gegeven het budget, gegeven het aantal uren onderwijstijd waar een leerling recht op heeft en gegeven het aantal uren dat de docent beschikbaar heeft voor onderwijstijd, scholen in staat zijn de verplichte onderwijstijd te geven. In de discussie over toereikendheid van de bekostiging gaat het om de keuzes die een school maakt. Op basis van het rapport van de Commissie Onderwijstijd is de regering ervan overtuigd dat het huidige budget noodzakelijk maar ook voldoende is om scholen verantwoorde keuzes te laten maken bij de invulling van de urennorm.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ook aan leerlingen instemmingsbevoegdheid toekent als het gaat om de kwaliteit van het onderwijsaanbod, terwijl de regering zelf de problemen benoemt die op dit punt met betrekking tot leerlingen spelen. Zij vragen of in dit geval de slager niet teveel zijn eigen vlees keurt, terwijl hij tot keuren nog niet voldoende in staat kan worden geacht.

Uit het feit dat een belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel is gelegen in het publieke debat over de wettelijke norm, met als hoogtepunt de landelijke demonstratie van leerlingen tegen de zogenaamde «ophokuren», kan worden afgeleid dat de leerlingen in onze huidige maatschappij een scherp beeld hebben ontwikkeld over wat zij wel, en wat zij niet als zinvolle invulling van onderwijstijd verstaan. Tegelijkertijd is de regering met de leden van de SGP-fractie van mening dat in eerste instantie de professionals binnen de scholen zelf verantwoordelijk zijn voor het invullen van de kwaliteit van het onderwijsaanbod. Zij zijn dan ook eerst aan zet. Het beter in stelling brengen van ouders en leerlingen is in de ogen van de regering echter noodzakelijk om voldoende «checks and balances» in het systeem in te bouwen. Het gaat erom prikkels voor scholen in te bouwen deze kwaliteit uiterst serieus te nemen. Leerlingen hebben bewezen in staat te zijn hier een goed oordeel over te kunnen vormen.

Deze leden vragen waarom de regering besloten heeft het aantal uren voor maatwerk niet in de wet op te nemen en zij vragen of de regering het aantal uren voor maatwerkbegeleiding aan sterker verandering onderhevig acht dan het aantal uren onderwijstijd.

De regering heeft ervoor gekozen om alleen de urennorm zelf en de criteria «onder verantwoordelijkheid van bekwaam onderwijspersoneel»

alsmede «onderdeel van gepland en verzorgd onderwijsprogramma» op te nemen in de WVO. Het criterium «inspirerend en uitdagend karakter» wordt op basis van het voorgestelde artikel 6f WVO uitgewerkt in het daarop gebaseerde Beoordelingskader van de Inspectie. Zo is ook het aantal uren maatwerk vastgelegd in het Beoordelingskader Onderwijstijd dat de Inspectie hanteert. Het aantal uren maatwerkbegeleiding is een vorm van inhoud geven aan de totale onderwijstijd en kan daarmee inderdaad sterker aan verandering onderhevig zijn dan het aantal uren onderwijstijd. De 1000 uur is de norm die in de wet vastgelegd moet worden. De exacte invulling van de onderwijstijd vindt vervolgens plaats in nauw overleg met de professionals en op basis van praktijkervaringen. Op deze wijze wordt de regelgeving naar mijn oordeel goed ingericht: de harde en duurzame norm in de wet zelf, de nadere meer op de feitelijke uitvoering gerichte uitwerking in het meer flexibele Beoordelingskader. Met name door het Beoordelingskader Onderwijstijd is het mogelijk om, mocht dit nodig en maatschappelijk gewenst zijn, op ontwikkelingen in de onderwijs praktijk in te spelen.

3.2. Kwantiteit: omvang van het onderwijsprogramma

De leden van de CDA-fractie lezen dat het terugbrengen van het aantal uren in de onderbouw van 1040 naar 1000 uur een resultaat is van de Commissie Onderwijstijd onder leiding van de heer Cornielje. De leden van de CDA-fractie zouden graag weten welk idee de regering heeft bij het terugdringen van het aantal uren in de onderbouw in relatie tot een zinvol lesprogramma.

Feitelijk is er geen sprake van een vermindering van het aantal uren. Met dit wetsvoorstel wordt de urennorm in de onderbouw verlaagd van 1040 naar 1000 uur (de normen voor de bovenbouw en het examenjaar veranderen niet), maar gebleken was dat de norm van 1040 uur als te hoog werd ervaren en daardoor vaak niet werd gerealiseerd. Het idee van de regering bij het verlagen van de norm in de onderbouw van 1040 naar 1000 uur is dat deze norm een realistischer planning van de onderwijstijd mogelijk maakt, en daarmee bijdraagt tot het realiseren van een zinvol lesprogramma. Het aantal uren is een van de bepalende factoren die bijdragen aan een zinvol lesprogramma, naast natuurlijk de kwaliteit van de docent, en de kwaliteit van de methode. Juist om uit te zoeken in hoeverre met de huidige norm scholen in staat waren om goed invulling te geven aan die uren is de Commissie Onderwijstijd ingesteld. De Commissie heeft in de ogen van de regering goed weten te onderbouwen dat scholen hiertoe beter in staat zijn met een norm van 1000 uur voor de onderbouw dan een norm van 1040 uur. Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, is gegeven de beschikbare tijd om een zinvol lesprogramma aan te bieden, 1020 uur onderwijstijd realistisch. Daarmee kan er een buffer van 20 uur voor lesuitval worden ingepland. Uit het feit dat scholen erin slagen om gemiddeld meer dan voldoende onderwijstijd te realiseren (Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, Resultaten van het inspectieonderzoek in het schooljaar 2009/2010, Bijlage bij Kamerstuk 2010/11, 31 289, nr. 98) blijkt ook dat dit realistisch is.

Tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over het onderhavige wetsvoorstel d.d. 17 maart 2011 is door de vertegenwoordiger van de ouderorganisaties opgemerkt dat voor hen 1000 uur de absolute ondergrens is. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering hier tegenover staat en ten koste van welke lesonderdelen de teruggang naar 1040 uur gaat.

De nieuwe norm in de onderbouw van 1000 uur gaat niet ten koste van lesonderdelen. Dit moet ook gezien worden in het perspectief van de situatie van enkele jaren geleden, toen verreweg de meeste scholen – soms in ernstige mate – niet aan de wettelijke norm bleken te voldoen.

In de beantwoording van de voorlaatste vraag is betoogd dat de nieuwe norm voorziet in de mogelijkheid van een realistischer planning van de onderwijstijd dan met de oude norm het geval is. Een in de praktijk moeilijk te halen norm van 1040 uur betekent dat de kans dat lesonderdelen niet behandeld worden eerder toe- dan afneemt. Het wetsvoorstel heeft tot doel een zodanig realistische en voor alle partijen voorspelbare onderwijstijd situatie te creëren, waardoor dan een betere planning van het aanbieden van alle huidige lesonderdelen mogelijk wordt.

Zij vragen voorts of de regering kan aangeven vanaf welk moment sancties opgelegd gaan worden indien wordt geconstateerd dat de school te weinig uren aanbiedt.

Bij scholen die in 2009–2010 meer dan 27 uur (dat komt overeen met één schoolweek) te weinig onderwijstijd hebben verzorgd, wordt thans – naar rato van het aantal leerlingen dat daadwerkelijk te weinig uren onderwijstijd heeft gekregen – bekostiging teruggevorderd. Bij de scholen die in 2008–2009 te weinig onderwijstijd realiseerden, werd hierbij nog uitgegaan van een cesuur van 75 uur. Een jaar eerder werd een grens van 150 uur aangehouden.

Op dit moment wordt het onderzoek naar de realisatie van onderwijstijd in 2010–2011 voorbereid. Het daadwerkelijke onderzoek vindt plaats in het najaar van 2011. Ik verwacht een verdere verbetering van het aantal scholen dat voldoende onderwijstijd realiseert. Ik ben van plan om vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet geen onderschrijding van de norm van 1000 uur meer toe te staan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de berekende tijd voor opstart- en afrondactiviteiten van in totaal een week toereikend zal zijn. En op welke vooronderstellingen dit aantal dagen berust. Ook de leden van de SGP-fractie vragen welke berekening ten grondslag ligt aan het aantal dagen dat beschikbaar is voor opstarten en afronden van het schooljaar. De leden van de PvdA-fractie vragen zich bovendien af of de scholen niet noodgedwongen de geplande roostervrije dagen allemaal ook in de buurt van de start en afronding van het schooljaar zullen plannen.

Het onderzoeksbureau Regioplan heeft in haar rapport «Personele effecten onderwijstijd» in 2008 geschetst dat het inkorten van opstart- en afrondactiviteiten tot een van de belangrijkste maatregelen behoort die scholen de afgelopen jaren hebben genomen om aan de strengere eisen op het terrein van onderwijstijd te voldoen. Meer dan 80 procent van de onderzochte scholen had deze activiteiten ingekort. In tegenstelling tot eerdere jaren start voor de meeste onderzochte scholen het lesjaar met een introductie en het ophalen van het rooster op maandag, en dan starten dinsdag de reguliere lessen. Sommige scholen beginnen meteen op maandag met de lessen, een enkele school begint echter pas op woensdag. Vooral aan het eind van het schooljaar viel er voor de meeste scholen (veel) winst te behalen, soms tot wel twee of drie weken. De lessen gaan langer door en veel van de activiteiten die eerst in de laatste weken werden georganiseerd, zijn afgeschaft of naar voren gehaald (zoals de vergaderingen waarin wordt besproken of leerlingen worden bevorderd of niet)¹. Hieruit en uit het oordeel van de Commissie Onderwijstijd leidt de regering af dat maximaal een halve dag nodig is voor opstartactiviteiten, en maximaal vijf dagen voor de afronding. Aangezien de halve dag uitval aan het begin van het jaar toch nog een halve dag les betekent, komt het totaal hiermee uit op maximaal vijf hele dagen waarop vanwege opstart- en afrondactiviteiten geen onderwijs gegeven wordt.

Aangezien dus redelijkerwijs aangenomen mag worden dat er in totaal vijf hele dagen nodig zijn voor opstart- en afrondactiviteiten, deel ik de vrees van de leden van de PvdA-fractie, die zich afvragen «of de scholen niet noodgedwongen de geplande roostervrije dagen allemaal ook in de buurt van de start en afronding van het schooljaar zullen plannen», niet. Het

¹ Regioplan, Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2007–2008, december 2008, pagina 24 en 25.

wetsvoorstel gaat immers uit van vijf dagen die mogen uitvallen vanwege afronding en opstarten van het schooljaar. Als scholen er toch niet in slagen om met name de afrondingsactiviteiten in de daarvoor gereserveerde vijf dagen uit te voeren, kan een school besluiten dit aantal iets uit te breiden. Hiervoor is wel de instemming van de medezeggenschapsraad noodzakelijk.

Omdat scholen tot nog toe één tot drie weken van de veertig schoolweken besteedden aan de start en afronding betekent dit natuurlijk dat het allemaal krappert wordt bemeten. De leden van de PvdA-fractie vragen welke lessen de scholen die drie weken reserveerden voor de start en afronding zoal kunnen leren van de scholen die dit in één week deden. De belangrijkste oorzaak van dit verschil is dat scholen de programmering op een andere wijze inrichten. Daar valt voor veel scholen nog veel winst te boeken: er is aan de start van het jaar tenslotte maar korte tijd (maximaal een halve dag) nodig voor de introductie en het ophalen van het rooster. In het primair onderwijs blijkt het ook mogelijk te zijn om meteen op de eerste dag na de zomervakantie weer met onderwijs te beginnen. Ook het anders organiseren (en meer naar voren halen) van afrondende activiteiten kan helpen bij het inkorten van de tijd voor afronden van het schooljaar.

In het verleden pleitten de leden van de PvdA-fractie voor een zekere bandbreedte voor de onderwijstijd, om zo recht te doen aan de verschillen tussen leerlingen die de onderwijstijd keihard nodig hebben en leerlingen die soms ook zelf aangeven dat zij liever thuis of elders zelfstandig zich de lesstof eigen willen maken. Zij vragen of de regering kan uitleggen in hoeverre het wetsvoorstel ruimte biedt om recht te doen aan zulke verschillen.

Dit wetsvoorstel legt een bodem in de onderwijstijd, een bodem die noodzakelijk is om een goed ingericht curriculum en doordachte programmering vorm te geven, waarbinnen voor maximaal 40 uur ruimte is voor maatwerk. Het is daarmee een ondergrens, geen bovengrens. Scholen mogen meer aanbieden, leerlingen moeten daarbovenop ook thuis of elders leren, immers de «leertijd» of «studielast» kent een norm van 1600 uur in bijvoorbeeld de bovenbouw van havo en vwo. Het verschil tussen de 1000 uren norm en de leertijd levert dus, naast de maatwerkuren, ook een bandbreedte voor de leerling op.

De leden van de SP-fractie vragen voor welk probleem de vijf roostervrije dagen een oplossing zijn.

Zoals in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is opgenomen, zijn de vijf roostervrije dagen bedoeld om de week kortere vakantie van de leerlingen te «compenseren». De inzet van deze roostervrije dagen biedt, zoals de Commissie Onderwijstijd in haar rapport opmerkt, scholen meer ruimte om op schoolniveau keuzes te maken voor een jaarindeling die aansluit bij het onderwijsconcept en die het werkritme van leerlingen en leraren faciliteren. Door het opnemen van roostervrije dagen in plaats van het aantal vakantiedagen zoals die nu zijn vastgelegd, wordt bovendien de mogelijkheid geschapen om niet alleen de werklast van leerlingen, maar ook de werkdruk van leraren over het jaar te spreiden. De Commissie pleit voor het bieden van meer ruimte aan scholen en leraren om in onderling overleg bijvoorbeeld scholingsactiviteiten, teambijeenkomsten en opstarten afrondingsactiviteiten uit hun jaartaak te plannen op dagen waarop leerlingen roostervrij zijn. Het wetsvoorstel biedt ruimte aan sociale partners om de vijf roostervrije dagen voor leraren nader in te vullen.

Zij vragen hoeveel lesuitval er gemiddeld per jaar per school is vanwege geplande vergaderingen.

Uit het onderzoek van Regioplan uit 2008 blijkt dat in het schooljaar 2007–2008 gemiddeld 1,3% van de lessen uitviel (daarmee iets minder dan 1/3 van de totale uitval, die 5,7% bedroeg) met als oorzaak «organisatie», waaronder onder meer wordt verstaan vergaderingen, begeleiding van toetsen en examens, begeleiding van werkweken, begeleiding van schoolreisjes en andere, lesvervangende activiteiten¹.

En hoeveel lesuitval er gemiddeld per jaar per school is vanwege geplande cursussen.

Uit het onderzoek van Regioplan uit 2008 blijkt dat in het schooljaar 2007–2008 ongeveer 0,4% van de lessen uitviel (op een totale lesuitval van 5,7%) met als oorzaak scholing¹.

De wettelijke urennorm wordt voor de onderbouw vastgelegd op 1000 uur. De leden van de SP-fractie vragen of de bewering klopt die de Algemene Onderwijsbond (AOB) doet in haar brief van 15 maart 2011² dat scholen slechts voor 960 uur worden bekostigd. Ook vragen zij waarom er ruimte zit tussen het minimaal aantal te verzorgen lessen en het aantal uren dat wordt bekostigd vanuit het rijk.

Ook de leden van de CU-fractie vragen naar de verhouding tussen bekostiging van lessen en de vereiste wettelijke lessen en willen weten of deze verhouding gelijk is. Zo ja, dan verzoeken zij de regering dit nader toe te lichten op basis van de huidige lumpsumbekostiging. Zo nee, dan vragen zij of scholen financieel wel in staat zijn om te voldoen aan de wettelijke urennorm.

Nee, deze bewering is onjuist. De bekostiging was er oorspronkelijk op gebaseerd dat in 40 weken 32 lessen van 50 minuten in de onderbouw gegeven kan worden en 30 lessen van 50 minuten in de bovenbouw. Dat wil zeggen dat er in de onderbouw en de bovenbouw respectievelijk 1067 (40 weken * 32 lessen * 50/60 minuten) en 1000 (40 weken * 30 lessen * 50/60 minuten) klokuren aan lessen verzorgd zouden kunnen worden. Dit is later voor de onderbouw voor de berekeningsgrondslag teruggebracht tot 1040 uur. Voor de bekostiging betekent dit dat voor een vwo en de vmbo-leerling gemiddeld 1020 uur voor de hele opleiding werd bekostigd, en voor de havo leerling gemiddeld 1024 uur. En dit terwijl sprake is van slechts 700 uur onderwijstijd in het examenjaar.

Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat deze berekening een groot aantal jaren geleden de basis voor de bekostiging was. Sindsdien is er met de omzetting naar een lineair stelsel in 1992 en de invoering van de lumpsum in 1996 (met de toevoeging van de gemiddelde personeelslast) zoveel gewijzigd in de bekostigingssystematiek, en zijn er zowel intensiveringen als bezuinigingen in het onderwijs geweest, dat een berekening per uur niet meer te maken is. Het aantal uren is nu een van de drie elementen die de hoogte van de bekostiging bepalen, naast het aantal uren onderwijstijd dat de docent verzorgt (deel van de normjaartaak) en de gemiddelde prijs van een docent. Ook dat is een reden waarom de uitspraak van de AOB niet juist is: de opbouw van de bekostiging is eenvoudigweg niet meer alleen te koppelen aan het aantal uur onderwijstijd als zodanig.

Er zit dan ook geen ruimte tussen het minimaal aantal te verzorgen lessen en het aantal uren dat wordt bekostigd vanuit het rijk. De bekostiging in het VO is namelijk een combinatie van de genoemde drie elementen, waar het aantal uren er dus slechts een van is.

De leden van de SP-fractie vragen hoe met de verlaagde urennorm gegarandeerd wordt dat er voldoende tijd beschikbaar is voor het overdragen van basisvaardigheden, zeker nu ook de definitie van onderwijstijd verruimd wordt.

Zoals eerder aangegeven op een bijna gelijklopende vraag van de leden van de fractie van de SP in onderdeel 3.1, ga ik ervan uit dat met de in het

¹ Regioplan, 2008, pagina 14, tabel 3.2.

² Ons kenmerk: Parlis 2011Z06555.

wetsvoorstel voorgestelde 1000 uur, waar niet naar beneden van afgeweken kan worden, er meer dan voldoende ruimte in de scholen blijft voor de overdracht van de basisvaardigheden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de doelstelling van 1000 uren zich verhoudt tot de bekostiging. Zij vragen of het klopt dat scholen slechts voor 960 uren bekostiging ontvangen terwijl zij 1000 uren les moeten geven.

En of het klopt dat de bekostiging in de bovenbouw aanzienlijk minder is dan 960 uren (gebaseerd op 36 weken met 27–30 uren van 50 min.). Tevens willen zij weten hoe de regering verwacht dat scholen ook de onbekostigde veertig uur kwalitatief goed invullen.

Voor het antwoord verwijs ik kortheidshalve naar het uitvoerige antwoord eerder in dit onderdeel over een uitspraak van de Aob. Daaruit blijkt ook dat het niet klopt dat de bekostiging in de bovenbouw aanzienlijk minder is dan 960 uren, de oorspronkelijke berekening ging immers uit van 40 weken. Er is dus geen sprake van onbekostigde uren bij een norm van 1000 uur.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat het belang van de wettelijke norm hier wordt gestaafd met praktische overwegingen. In de inleiding van de memorie van toelichting is sprake van een recht op een aantal uren. De leden vragen de regering of zij de normen ziet als rechten, of deze rechten door ouders en leerlingen afdwingbaar zijn, of als praktische richtsnoeren.

Deze norm moet worden gezien als een recht: de leerlingen hebben recht op 1000 uur kwalitatief goed ingevulde onderwijstijd. Indien een school zich niet houdt aan deze norm treedt het Inspectietoezicht in werking. Dit kan blijken uit een (nalevings-)onderzoek van de Inspectie, maar kan ook blijken als via een medezeggenschapsraad of via klachtenprocedures het signaal bij de Inspectie terecht komt dat er sprake is van het niet naleven van de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd. Het Inspectietoezicht bestaat uit geïntensiveerd toezicht gecombineerd met een terugvordering naar rato van het aantal leerlingen dat te weinig onderwijstijd heeft ontvangen.

De maatwerkactiviteiten, die niet verplicht zijn voor alle leerlingen, kunnen deel uitmaken van de wettelijke urennorm, zo vermeldt de memorie van toelichting. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of dit betekent dat de urennorm feitelijk gesteld wordt op 960 uur.

Dit is niet het geval. *Binnen* de urennorm van 1000 uur kan op grond van het Beoordelingskader Onderwijstijd van de Inspectie maximaal 40 uur aan maatwerkactiviteiten worden besteed. Maatwerkuren moeten voldoen aan de wettelijke definitie van onderwijstijd, het enige verschil met de overige onderwijstijd is dat het hier om maatwerk gericht op leerlingen met specifieke behoeften gaat, waarbij geldt dat deze uren voor alle leerlingen toegankelijk moeten zijn. Overigens verandert het onderhavige wetsvoorstel de huidige situatie niet: de mogelijkheid om binnen de wettelijke urennorm maximaal 40 uur «maatwerkactiviteiten» aan te bieden, stamt al uit schooljaar 2007/2008.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij een al te starre norm vanuit de overheid om aan het aantal uren te voldoen. Zij wijzen hierbij op de zelfstandige verantwoordelijkheid van scholen om goed les te geven. Zij vragen of binnen deze verantwoordelijkheid door de regering een bandbreedte van het aantal uren is overwogen waarbinnen scholen les moeten aanbieden. En of enige flexibiliteit niet op zijn plaats zou zijn? De regering introduceert met dit wetsvoorstel een goede balans tussen aan de ene kant de primaire verantwoordelijkheid van scholen om goed les te geven, en aan de andere kant, door het inbouwen van voldoende

prikkels voor scholen, om de kwaliteit uiterst serieus te nemen. Daarnaast kwantificeert de norm de omvang van het onderwijsprogramma waarop leerlingen recht hebben, en biedt daarmee een helder kader voor de programmering en de organisatorische sturing door het schoolmanagement. Het is een waarborg die een voorspelbaar onderwijsprogramma mede mogelijk maakt. Tegelijkertijd is er ruimte voor flexibiliteit, omdat binnen de grenzen van het Beoordelingskader van de Inspectie de school zijn eigen afweging kan maken. Ook biedt het dynamisch referentiekader ruimte voor innovatie op het gebied van de invulling van de onderwijstijd. Ten slotte: de norm biedt alleen een *ondergrens* en sluit méér uren onderwijs geenzins uit, hetgeen in de praktijk ook blijkt. In de Wet van 29 mei 2006 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO) (Stb. 2006, 281) is uiteindelijk niet gekozen voor een bandbreedte. In het initiële wetsvoorstel (Kamerstukken II 2005/06, 30 323, nr. 2) was sprake van een bandbreedte van 1000 tot 1134 uur, maar dit is bij amendement van de leden Jan de Vries, Balemans en Lambrechts (Kamerstukken II 2005/06, 30 323, nr. 11) gewijzigd in een wettelijke minimale onderwijstijd (van 1040 uren) met als motivatie dat het gewenst is dat de wetgever een heldere en eenduidige minimale norm voor onderwijstijd geeft.

De leden van deze fractie vragen voorts ook naar de behandeling van scholen met zeer goede resultaten die met minder uren, maar juist intensievere uren, «buiten de urennorm vallen». De leden vragen op welke manier deze scholen worden beoordeeld, op kwaliteit of op kwantiteit.

Scholen worden primair op de kwaliteit van hun onderwijs beoordeeld en niet de omvang daarvan (de kwantiteit). Het niet voldoen aan de urennorm (ik neem aan dat dat wordt bedoeld met «buiten de urennorm vallen») maakt een school nog geen (zeer) zwakke school. Om dat inspectieoordeel te krijgen, moet het aan verschillende kwaliteitscriteria schorten.

«Tijd» en de benutting daarvan zijn wel indicatoren waarop scholen op hun kwaliteit beoordeeld worden, maar er zijn er nog veel meer.

Bovendien is (onderwijs)tijd een kwantitatieve indicator: de wettelijke norm. Dit verandert niet, ook nu is er een norm voor onderwijstijd waar de Inspectie op toeziet.

Zoals de Commissie Onderwijstijd concludeert, vergt een kwalitatief hoogwaardig onderwijsprogramma een goed ingericht curriculum en een dergelijk curriculum vraagt om doordachte programmering, waar tijd een onderdeel van is. De 1000 uren norm is een minimumnorm. De intensiteit van die tijd kan variëren: de ene onderwijsactiviteit is intensiever in termen van begeleiding, niveau etc. dan de andere activiteit. Dat kan ook per leraar verschillen. Dit is echter geen reden om scholen te ontheffen van hun plicht om in totaal tenminste 1000 uur per jaar te realiseren. Die wettelijke norm is ook belangrijk voor de voorspelbaarheid voor ouders, leerlingen, leraren, schoolleiding en overheid.

De leden vragen nadere toelichting op het inroosteren van 40 uur maatwerk binnen de 1000 uur.

Scholen kunnen er op basis van het Beoordelingskader Onderwijstijd dat de Inspectie hanteerde in 2009/2010 voor kiezen om maximaal 40 klokuren per jaar te besteden aan maatwerkactiviteiten die voor alle leerlingen toegankelijk zijn, ook al hoeven ze niet door alle leerlingen te worden gevolgd. Deze zogenaamde maatwerkuren zijn eind 2007, in overleg met de VO-raad, als nadere invulling van de urennorm in de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs geïntroduceerd. Ook toen al was afgesproken dat invulling van deze uren moest plaatsvinden na overleg met de medezeggenschapsraad. In het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie

worden voorbeelden genoemd van activiteiten die onder maatwerk kunnen vallen: het kan gaan om bijvoorbeeld mentoruren, leerlingbegeleiding en loopbaanactiviteiten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts welke mogelijkheden scholen hebben die meer dan 40 uur nodig hebben om maatwerk te leveren aan individuele leerlingen.

Scholen zijn vrij om meer maatwerkuren aan te bieden aan individuele leerlingen dan het aantal waarvan in het Beoordelingskader Onderwijs van de Inspectie wordt uitgegaan, maar deze tellen dan niet mee voor de 1000 uren norm.

Deze leden vragen hoe de regering deze maatwerkuren binnen de zorgplicht, die scholen straks in het passend onderwijs op zich nemen, beziet.

De zorgplicht die vanuit het passend onderwijs op scholen rust, kan goed worden ingevuld binnen de kaders van dit wetsvoorstel. Het gaat er bij dit wetsvoorstel immers juist om, te garanderen dat elke leerling in elk geval 1000 uur uitdagend en inspirerend onderwijs krijgt, onderwijs dat is toegesneden op de leerlingen. Maatwerkuren zijn een mogelijkheid deze zorgplicht te vertalen in individuele begeleiding van leerlingen.

De leden vragen naar de druk op scholen om maatschappelijke taken op te pakken binnen de lestijd enerzijds en om voldoende uren aan basisvakken te besteden anderzijds. Zij vragen hoe de regering de verhouding ziet tussen maatschappelijke taken voor scholen en voorliggende wet. Dit wetsvoorstel heeft tot doel scholen een helder kader te geven waarbinnen zij hun kerntaak, het verzorgen van goed onderwijs, op kunnen pakken. Daarvoor zijn zoals de memorie van toelichting schetst voldoende contacturen, zinvolle invulling van onderwijstijd, goede roosters en het bieden van een goed alternatief bij lesuitval essentieel. Het wetsvoorstel regelt niet de verdeling van onderwijstijd over de basisvakken en maatschappelijke taken. In het Actieplan *Beter Presteren*¹ wordt aangegeven hoe de regering de aandacht voor de zogenaamde doorstroomrelevante vakken wil bevorderen zonder dat de brede vorming van de leerlingen in het gedrang komt. Het debat over de verhouding tussen de maatschappelijke taak en de basisvakken zal, verwacht ik, in dat kader gevoerd worden.

Beschikbare dagen om onderwijstijd te realiseren

De leden van de VVD-fractie hebben berichten ontvangen met betrekking tot de gevolgen van het stroomlijnen van de vakantieperiode voor de economische sector en het verkeer. Zij vragen de regering aan te geven of er bij het opstellen van dit wetsvoorstel overleg heeft plaatsgevonden met andere gesprekspartners dan het onderwijs.

Er heeft overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de toerismesector: de NBTC (Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen), de ANVR (Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen) en de RECRON (Vereniging van Recreatieondernemers Nederland). Verder waren het voormalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (afdeling openluchtrecreatie) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vanwege de verkiezingen), bij het overleg betrokken. Op deze wijze zijn ook andere perspectieven dan alleen het onderwijs betrokken bij de uitwerking van dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op het verschil in ervaren werkdruk tussen basisonderwijs (met 6 weken zomervakantie) en voortgezet onderwijs (met 7 weken zomervakantie).

Uit de nationale Enquête Arbeidsomstandigheden is bekend dat werken in het onderwijs relatief hoog scoort wat betreft aspecten als hoge werkdruk

¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VIII, nr. 176.

en lage mate van autonomie. Daarbij is echter niet ingegaan op het verschil tussen primair- en voortgezet onderwijs. Opvallend is wel, dat het in het primair onderwijs gangbare praktijk is dat het onderwijsprogramma meteen begint op de eerste dag na de zomervakantie, en doorloopt tot de laatste dag voor de zomervakantie van het jaar daarop.

Voor deze leden blijft onduidelijk of de roostervrije dagen die worden aangekondigd in plaats van een week vakantie, ook als vakantie kunnen worden opgenomen, bijvoorbeeld door deze dagen voorafgaand aan, of volgend op, de zomervakantie te plannen. Indien dat het geval is, zouden de leden graag weten of dit wetsvoorstel eigenlijk wel iets aan de huidige praktijk zal veranderen.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat het bevoegd gezag jaarlijks maximaal vijf dagen rondom de zomervakantie moet vaststellen, waarop geen onderwijs behoeft te worden verzorgd, maar die worden ingezet voor opstart- en afrondingsactiviteiten. Deze dagen moet het bevoegd gezag vervolgens in de schoolgids opnemen, net als de data van de vakanties en ook de vijf roostervrije dagen die de school mag vaststellen in plaats van de week waarmee de zomervakantie wordt bekort. Als het bevoegd gezag over deze laatste dagen voorstelt ze alsnog aansluitend aan de vakantie in te plannen (met inachtneming van de dagen die uitvallen in verband met afronding en opstarten van het schooljaar) dan sluit de wet dit niet uit, als de medezeggenschapsraad hiermee instemt. Op scholen waar daarvoor gekozen wordt, zal er op dit punt in materiële zin dus weinig veranderen, hoewel het strikt genomen niet om vakantie-dagen maar om (rooster)vrije dagen gaat. Ook op scholen die ervoor kiezen de roostervrije dagen aan de zomervakantie te plakken, zal de zomervakantie zes weken bedragen. De vrije dagen van de zevende week zijn formeel geen vakantiedagen maar roostervrije dagen.

Op dit moment *kunnen* scholen niet kiezen voor een zomervakantie die korter duurt dan zeven weken, bijvoorbeeld om vrije dagen anders te spreiden en zo meer flexibiliteit in het jaarrooster te realiseren. Dit wetsvoorstel biedt scholen, die daarvoor willen kiezen, die ruimte wel. Het wetsvoorstel beoogt scholen immers de mogelijkheid te bieden om vijf roostervrije dagen van de zomervakantie «af te halen» en elders in het schooljaar in te plannen. Daarmee kan het wetsvoorstel dus wel degelijk iets aan de huidige praktijk veranderen. Wat het wetsvoorstel hiermee aan de huidige praktijk verandert is dat ten eerste het bevoegd gezag de ruimte heeft om deze vijf dagen verspreid over het jaar in te zetten, en ten tweede dat als zij besluit dit niet te doen, dit besluit met instemming van de ouders en leerlingen genomen moet worden. De roostervrije dagen zijn immers bedoeld om het onderwijs van leerlingen beter over het jaar te kunnen spreiden, maar als school, ouders en leerlingen dit niet wenselijk vinden hoeft dit niet.

De sociale partners hebben op 26 april jl. een principeakkoord gesloten over de cao VO voor de periode 1 augustus 2011–1 augustus 2012. Op 27 mei werd duidelijk dat de AOb en de Abvakabo FNV (samen verenigd in de ACOP) de CAO-VO 2011–2012 niet ondertekenen. De cao is nu afgesloten tussen CNV Onderwijs en de CMHF enerzijds en de VO-raad anderzijds. De CAO-VO 2011–2012 gaat gelden voor vrijwel alle werkgevers en werknemers in het onderwijs.

Een van de onderdelen in de CAO-VO 2011–2012 is een afspraak over de gevolgen van een onderdeel van de wetswijziging onderwijstijd voor leraren (de vijf roostervrije dagen). In het principeakkoord is opgenomen dat de inkorting van de zomervakantie voor leerlingen niet mag leiden tot minder vrije dagen voor docenten. Ik constateer dat de ruimte die dit wetsvoorstel biedt om het werk beter te spreiden over het schooljaar zo niet wordt aangegrepen, en dat betreurt ik buitengewoon. In de beantwoording van de vragen in deze nota wordt uitgegaan van de ruimte die

het wetsvoorstel biedt en niet van de invulling daarvan door sociale partners.

De leden van de PvdA-fractie realiseren zich dat het wetsvoorstel in de praktijk vaak zal betekenen dat de vakantietijd voor scholieren wordt verminderd. Het inkorten van de zomervakantie betekent een grotere druk op het weg- en luchtverkeer en op bestemmingen en daarmee op het milieu. Zij vragen welke effecten de regering verwacht voor het toerisme in Nederland.

De regering verwacht geen noemenswaardige effecten aangezien uit cijfers van het CBS blijkt dat het merendeel van de Nederlanders altijd in dezelfde weken in de zomer op vakantie gaat (week 31–33) en dat zal zich niet wijzigen door het verkorten van de zomervakantie voor het VO van 7 naar 6 weken.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat de regering met dit wetsvoorstel het advies van de Commissie Cornielje uit 2008, om de zomervakantie met een week in te korten, overneemt. De toenmalige staatssecretaris van onderwijs reageerde toen, dat zij het aan de scholen wilde overlaten of een dergelijke maatregel noodzakelijk was. De leden vragen of de regering kan aangeven waarom het nu noodzaak is deze maatregel dwingend voor te schrijven aan de scholen.

Hier is waarschijnlijk sprake van een misverstand. De toenmalige staatssecretaris van onderwijs doelde hiermee op de zogenaamde roostervrije dagen (zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie). Met andere woorden: de centraal vastgestelde zomervakantie wordt met een week ingekort, maar het is aan de scholen de vijf «in ruil daarvoor» gekregen roostervrije dagen (op grond van het voorgestelde artikel 22, tweede lid, WVO) op een in hun ogen juiste manier in te zetten gedurende het schooljaar. Dit wetsvoorstel sluit de mogelijkheid niet uit om – als de medezeggenschapsraad (alle geledingen) met een voorstel van het bevoegd gezag ter zake instemt – deze dagen aaneengesloten aan de zomervakantie in te plannen, waarbij wel in acht genomen dient te worden dat de roostervrije dagen voor afrond- en opstartactiviteiten (voorgestelde artikel 6f, vierde lid) aansluitend aan de zomervakantie dienen te worden gepland. Daarmee zou echter wel het voordeel voor leerlingen en ouders, dat de zomervakantie niet té lang duurt, komen te vervallen: inclusief de vijf dagen voor opstart en afronding van het schooljaar rond de zomervakantie van zes weken, zou er in zomer met de vijf roostervrije dagen erbij nog steeds acht aaneengesloten weken geen onderwijs worden verzorgd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of indien de zomervakantie wordt ingekort met één week en vijf roostervrije dagen rond de zomervakantie beschikbaar zijn voor opstart- en afrondactiviteiten door leraren, het voorstel dan feitelijk neerkomt op het inkorten van alleen de vakanties voor leraren.

Het wetsvoorstel regelt heel nadrukkelijk niet de vakantie van de leraren, maar schept ruimte voor een goede spreiding van de onderwijstijd voor leerlingen over het kalenderjaar, en legt hier bovendien een minimumnorm van 1000 uur voor vast. De regering onderschrijft de door de Commissie Onderwijstijd geuite pleidooi dat leraren op die roostervrije dagen op grond van artikel 22, tweede lid, WVO die de inkorting van de zomervakantie compenseren (let wel: deze zijn te onderscheiden van de vijf roostervrije dagen op grond van artikel 6f, vierde lid, in verband afrond- en opstartactiviteiten) beschikbaar zijn. Zij beseft echter terdege dat zij hier niet over gaat, omdat de inzet van de tijd van docenten bepaald wordt tussen werkgevers en werknemers in het onderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de opstart- en afrondingsactiviteiten worden gedefinieerd.

Er is geen wettelijke definitie voor opstart- en afrondingsactiviteiten. Deze activiteiten hoeven niet te voldoen aan de wettelijke eisen voor onderwijstijd, maar horen wel bij het reilen en zeilen in en om de school. Het gaat bijvoorbeeld om rapportvergaderingen en het uitdelen en ophalen van roosters en schoolboeken. In het vierde lid van het voorgestelde nieuwe artikel 6f van de WVO wordt het aantal dagen waarop geen onderwijstijd wordt verzorgd, maar wel dergelijke activiteiten plaatsvinden, gemaximeerd op vijf.

Zij vragen hoe voorkomen kan worden dat dergelijke activiteiten, zoals rapportvergaderingen beperkt blijven.

Dit kan worden voorkomen door deze activiteiten beter te spreiden, niet alle afrondende activiteiten hoeven in de laatste weken plaats te vinden.

Ook willen deze leden weten of het de school vrij staat de vijf roostervrije dagen ook op andere tijdstippen in het jaar in te zetten.

Wanneer het gaat om de vijf dagen voor opstart- en afrondingsactiviteiten (artikel 6f) bepaalt de wet dat een school hier maximaal vijf dagen rond de zomervakantie voor mag inzetten. Deze dagen kunnen uitsluitend rondom de zomervakantie worden ingezet, en kunnen dus – in tegenstelling tot de vijf collectief voor leerlingen roostervrije dagen die beschikbaar komen door het inkorten van de zomervakantie (op grond van artikel 22, tweede lid) – *niet* op een ander moment in het jaar worden ingezet. Dat ligt ook niet voor de hand: het zijn dagen die bestemd zijn voor opstart en afronding van het schooljaar, en dergelijke activiteiten vinden per definitie plaats rondom de zomervakantie. De ervaring leert overigens – en de Commissie Onderwijstijd gaf dat ook aan – dat scholen ook daadwerkelijk vijf dagen nodig hebben voor opstarten en afronden van het schooljaar. Er is dan ook geen sprake van dagen die «over» zijn en op een ander tijdstip in het jaar ingezet zouden kunnen worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het met dit voorstel mogelijk is om regionale afspraken te maken over schoolvakanties.

Dit voorstel regelt niets in de zin van regionale afspraken. Dat is ook niet meer aan de orde voor de data van de kerstvakantie en van één week meivakantie als die data worden vastgesteld door de minister van OCW, zoals het voorstel beoogt. Indien een regio een voorkeur heeft voor regionale afspraken over de overige twee schoolvakanties (herfst- en voorjaarsvakantie) zal de regio zelf het voortouw moeten nemen en moeten overleggen met alle schoolbesturen in de regio over de planning van die twee vakanties. Daar biedt het wetsvoorstel de ruimte voor.

Deze leden vragen tevens wanneer de schoolgids met vermelding van vrije dagen uiterlijk moet worden gepubliceerd.

Uit de samenhang van de bepaling in de WVO over de schoolgids met de bepalingen uit de WMS wordt duidelijk dat het uitreiken van de schoolgids plaatsvindt voorafgaand aan het schooljaar waarop de invulling van de vrije dagen betrekking heeft.

In artikel 24a van de WVO wordt bepaald dat de schoolgids, waarin de invulling van de vrije dagen straks zal moeten worden opgenomen, in ieder geval jaarlijks na de vaststelling van de schoolgids wordt uitgereikt. Vaststelling van de roostervrije dagen kan straks alleen met instemming van de medezeggenschapsraad. En op grond van artikel 10 van de WMS dient diezelfde medezeggenschapsraad in te stemmen met de schoolgids. Ook de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma behoeft voorafgaande instemming van de medezeggenschapsraad (voorgestelde artikel 14, vierde lid, WMS) en wordt opgenomen in de schoolgids.

Zonder instemming van de medezeggenschapsraad met vaststelling van de roostervrije dagen, de invulling van het onderwijsprogramma en de inhoud van de schoolgids zal de school de roostervrije dagen niet kunnen benutten en het onderwijsprogramma niet kunnen invullen. Het ligt dan ook in de rede om de schoolgids voorafgaand aan het schooljaar vast te stellen, waarna deze dus ook uitgereikt dient te worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat door de extra roostervrije dagen de invulling van lestijd voor ouders niet overzichtelijker wordt. Nu al worden soms studiedagen voor docenten belegd, wat inhoudt dat leerlingen een vrije dag hebben. Zij vragen op welke manier ouders en leerlingen inspraak hebben op de planning van deze beschikbare dagen.

Juist het nieuwe gegeven dat ouders en leerlingen via de medezeggenschap instemmingsrecht hebben op de inzet van deze (en ook alle andere) dagen moet in de toekomst voorkomen dat de huidige onoverzichtelijkheid voor ouders wordt weggelaten. Via de schoolgids moet aan het begin van het schooljaar voor alle ouders inzichtelijk zijn op welke dagen hun kinderen naar school gaan, en op welke dagen ze vrij zijn. Via de medezeggenschap kunnen de ouders hier als gevolg van dit wetsvoorstel zelf invloed op uitoefenen.

Deze leden vragen naar de compensatie van feestdagen die binnen een schoolvakantie vallen binnen de nieuwe wetgeving. Extra vakantiedagen kunnen onder de huidige regeling worden gecompenseerd. Indien dit niet meer zal gelden, scheelt dat vier vakantiedagen per schooljaar. Zij vragen de regering dit nader toe te lichten.

In de huidige situatie fluctueert het aantal dagen dat beschikbaar is om onderwijs te verzorgen. Dat komt doordat het aantal feestdagen (in totaal 8 dagen waarop geen onderwijs verzorgd wordt) per jaar verschilt, al naar gelang feestdagen in het weekend of door de week vallen. Nu wordt het aantal vakantiedagen «gecompenseerd» ten koste van het aantal onderwijsdagen. In de nieuwe situatie, waarin geen vakantiedagen maar vakantieperiodes worden vastgesteld, zijn er per schooljaar altijd 4 feestdagen binnen de vastgestelde vakantieperiodes en 4 extra feestdagen buiten de vastgestelde vakantieperiodes. Op deze wijze wordt een voorspelbare en stabiele situatie rondom vakantieperiodes en feestdagen gecreëerd, zodat leerlingen altijd het onderwijs kunnen krijgen waarop zij recht hebben.

De leden vragen naar de mogelijkheden van scholen om leerlingen en leraren op bijzondere feestdagen vrij te geven. Als voorbeelden noemen zij bid- en dankdag en Goede Vrijdag. Zij vragen hoeveel ruimte scholen hebben om deze dagen als vrije dag in te stellen, aangezien ook roostervrije dagen vaak opgaan aan studie- en vergaderdagen, dan wel de eerder genoemde compensatie voor extra vakantiedagen.

In de voorgestelde nieuwe regeling kunnen scholen de vijf voor leerlingen collectief roostervrije dagen benutten voor deze feestdagen. Een voordeel hiervan is dat er altijd vijf dagen door het jaar als extra vrije dagen gepland kunnen worden, en dit aantal niet afhangt van het al dan niet in een weekend vallen van feestdagen. Scholen kunnen dus altijd roostervrije dagen benutten om vrij te geven op Goede Vrijdag en Bid- en Dankdag en zijn niet afhankelijk van het al dan niet beschikbaar zijn van «compensatiedagen». Bovendien kunnen scholen in de huidige situatie geen dagen van de zomervakantie voor extra vrije dagen benutten, omdat er zeven weken zijn «geblokt». Eén van die zeven weken komt nu terug in de vorm van vijf door het jaar in te zetten roostervrije dagen.

Het totale aantal dagen waarop leerlingen en leraren per definitie vrij zijn wordt dus inderdaad minder. In de nieuwe situatie kunnen 1 tot 4 «compensatiedagen» niet meer op een ander moment in het jaar als vrije dag ingezet worden, en leraren kunnen een deel van de vijf voor

leerlingen roostervrije dagen inzetten voor professionalisering en andere niet-lesgebonden werkzaamheden en zijn dan dus niet noodzakelijkerwijs vrij. Daar staat echter tegenover dat er meer ruimte is op schoolniveau om te bepalen wanneer die roostervrije dagen zijn. Bovendien blijven er twee vakantieweken die niet centraal worden vastgesteld, en die scholen dus naar eigen inzicht kunnen inplannen.

Het argument van de vraagstellers dat roostervrije dagen vaak opgaan aan studie- en vergaderdagen is in dit verband overigens niet relevant, omdat het hier om vijf nieuwe roostervrije dagen gaat. De roostervrije dagen waarover de vraagstellers reppen worden kennelijk nu gevonden in de maximaal 60 dagen waarop scholen – buiten de feestdagen – geen onderwijs hoeven te verzorgen: een andere wettelijke basis voor roostervrije dagen is er nu niet. De vijf roostervrije dagen die «vrijkomen» door inkorting van de centraal vastgestelde zomervakantie kunnen – net als de roostervrije dagen waarvan blijkbaar nu al sprake is – besteed worden aan studie en overleg, maar dus ook om leerlingen (en leraren) vrij te geven op bijzondere feestdagen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarop het verschil in de duur van zomervakantie van basisonderwijs en voortgezet onderwijs in het verleden is gebaseerd.

Zij vragen welke redenen ten grondslag liggen aan de kortere duur van de zomervakantie in het basisonderwijs.

Er is sprake van een historisch gegroeide situatie. In het primair onderwijs is sinds de invoering van de basisschool in 1985 altijd sprake geweest van minimaal 7520 uren onderwijs over acht schooljaren. Daarvan werd toen 3520 uren in de eerste vier schooljaren ingeroosterd, en 4000 in de laatste vier schooljaren (dit vanuit de gedachte dat jongere kinderen een minder «zware» lesweek moesten krijgen).

Tot 1 augustus 2006 was het zo dat in het PO per week maximaal 25,5 uur onderwijs mocht worden gegeven. Bij deze indeling kom je (grofweg) uit op 40 schoolweken en 12 vakantieweken in een schooljaar; waarvan zes weken zomervakantie en zes weken gespreid over het schooljaar, hetgeen zeker voor basisschoolleerlingen erg belangrijk is.

Sinds 1 augustus 2006 hebben PO-scholen wat meer ruimte om de onderwijstijd in te delen (zo is het mogelijk om 940 uur onderwijs in alle schooljaren te geven en mag maximaal zeven x per schooljaar een vier-daagse schoolweek worden ingeroosterd voor de groepen 3 t/m 8). Ook is de beperking van de schoolweek tot 25,5 uur per week toen losgelaten. Toch is de omvang van de schoolweek op de meeste basisscholen ongeveer hetzelfde gebleven. Dit is kennelijk een indeling die in het primair onderwijs goed werkt.

De leden vragen of het wetsvoorstel de mogelijkheid laat dat scholen de vijf roostervrije dagen als blok inzetten ten einde bijvoorbeeld de zomervakantie te verlengen.

Ja, het wetsvoorstel laat die mogelijkheid bestaan.

Deze leden vragen of en hoe in de voorlichting aan scholen wordt benadrukt welke keuzevrijheid de gewijzigde regeling laat.

In de reeds gestarte voorlichting rond dit wetsvoorstel komt dit aspect zeker aan de orde en zal dat ook blijven komen, zodat het voor elke school duidelijk is wat de ruimte is, maar ook wat de grenzen aan die ruimte zijn. Een belangrijk instrument hierbij is het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie, dat voor alle scholen beschikbaar zal komen.

Voorts vragen de leden naar een onderbouwing van de bewering dat sprake is van extra roostervrije dagen, aangezien scholen nu al met goedkeuring van de Inspectie hetzelfde aantal roostervrije dagen inzetten als door het wetsvoorstel beoogd wordt.

De wet biedt thans geen ruimte om roostervrije dagen in te plannen buiten de 60 vakantiedagen en acht Nationale en Christelijke feestdagen. De bewering dat hier sprake is van extra roostervrije dagen is gestoeld op het feit dat scholen nu roostervrije dagen inplannen waarvoor geen formele basis is. De vermindering van de zomervakantie met een week maakt het mogelijk deze dagen wel te creëren.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat docenten meer dan vijf vrije dagen inleveren. De nationale feestdagen die binnen de centraal vastgestelde vakantieweken vallen, leiden niet, zoals nu wel het geval is, tot extra vrije dagen. De leden van de SP-fractie vragen waarom hiervoor is gekozen. Ook de leden van de D66-fractie vragen of het klopt dat scholen voortaan niet langer de nationale feestdagen, die in een vakantieweek vallen, elders in het jaar mogen inzetten. Zo ja, dan vragen zij of dat betekent dat leraren bovenop het verdwijnen van een week in de zomervakantie ook nog extra vrije dagen moeten inleveren. Ook horen zij graag of het klopt dat dit jaarlijks vier tot vijf vrije dagen betreft. Aansluitend hierbij vragen de leden van de SP-fractie of het juist is dat leraren hierdoor tot tien vrije dagen inleveren bij inwerkingtreding van dit voorstel. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband om een reactie op de situatie dat de vijf dagen die op de zomervakantie in mindering worden gebracht, zo goed als teniet worden gedaan door de wijziging van de regeling ten aanzien van feestdagen die binnen de vakantie vallen.

Vooraf merk ik op, dat met dit wetsvoorstel niet de vakanties van docenten wordt geregeld, maar de onderwijstijd van leerlingen. Hoeveel vrije dagen docenten hebben is afhankelijk van de afspraken die hierover tussen werkgever en werknemer zijn gemaakt, dit is geen zaak van de overheid. Er is, vanuit de wet bezien, geen rechtstreekse koppeling tussen het vrij zijn van de leerling en het vrij zijn van de leraar. Het aantal vakantiedagen van leraren maakt onderdeel uit van de CAO-onderhandelingen, waarbij de in de wet bepaalde kaders voor onderwijstijd van leerlingen natuurlijk wel in ogenschouw moeten worden genomen. Vervolgens stel ik vast dat niet noodzakelijkerwijs vijf vrije dagen in de zomervakantie «verdwijnen». Met de vijf roostervrije dagen op grond van artikel 22, tweede lid, WVO wordt voor de leerlingen de inkorting van de zomervakantie gecompenseerd. Werknemers en werkgevers kunnen ervoor kiezen om af te spreken deze dagen niet te benutten om de werklast van leraren beter te spreiden maar om op deze dagen vrij te zijn. Zoals ik al eerder aangaf acht ik een dergelijke keuze een slechte zaak. Op schoolniveau kan bepaald worden wanneer de vijf voor leerlingen roostervrije dagen worden ingepland, en werkgevers en werknemers bepalen samen de invulling van deze dagen voor de leraren. Wel wordt, omdat het aantal extra vrije dagen dat ontstaat doordat feestdagen die binnen de centraal vastgestelde vakanties vallen niet meer worden «gecompenseerd», het aantal extra vrije dagen met één tot vier dagen beperkt. In de huidige situatie zijn er extra vrije dagen als Eerste Kerstdag, Tweede Kerstdag, Nieuwjaarsdag, Koninginnedag en/of Bevrijdingsdag op een weekdag vallen. Deze dagen hoeven in de huidige situatie dan niet «afgeboekt» te worden en kunnen op een ander moment in het jaar als extra vrije dag worden ingezet. In de voorgestelde nieuwe situatie is er geen sprake meer van dergelijke «compensatie». Door in de onder dit wetsvoorstel liggende AMvB (waarin dit aspect wordt uitgewerkt) niet uit te gaan van vakantie*dagen*, maar van vakantie*weken* waarin deze dagen vallen, zijn er per schooljaar altijd vier feestdagen binnen de vastgestelde vakanties (beide Kerstdagen, Nieuwjaarsdag en Koninginnedag of Bevrijdingsdag) en vier extra feestdagen buiten de vastgestelde vakanties (Tweede Paasdag, Tweede Pinksterdag, Hemelvaartdag en Bevrijdingsdag of Koninginnedag). Op deze wijze wordt een voorspelbare en stabiele situatie rondom vakanties en feestdagen

gecreëerd, zodat leerlingen altijd het onderwijs kunnen krijgen waarop zij recht hebben.

Afhankelijk van de keuzes die werkgevers en werknemers maken over de invulling door leraren van de vijf voor leerlingen roostervrije dagen (al dan niet werken op een (deel van) die dagen), kan het aantal dagen waarop leraren werkzaamheden verrichten ten opzichte van nu uitgebreid worden met één tot negen dagen. Op vijf van die dagen (*de voor leerlingen roostervrije dagen*) hebben zij zelf invloed: als er op school-niveau of CAO-niveau wordt afgesproken dat (een deel van) die dagen geen werkdagen voor leraren zijn (de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad moet hiermee instemmen), dan kan dit aantal beperkt worden tot vier dagen (*de niet meer gecompenseerde feestdagen*), of minder als deze feestdagen in een gegeven jaar in een weekend vallen en daardoor dus niet tot extra vrije dagen leiden.

Scholen zullen naar de mening van de leden van de fractie van de SGP jaarlijks gemiddeld vier van de vijf roostervrije dagen moeten inzetten om de feestdagen die binnen de vakantie vallen te kunnen opvangen. Daardoor wordt het beoogde effect van de extra roostervrije dagen teniet gedaan. Zij vragen of de regering het bovendien wenselijk vindt dat scholen die hun leerlingen met lokale of religieuze feestdagen vrij willen blijven geven nog een extra vakantieweek zullen moeten opofferen. Deze scholen offeren in de ogen van de regering geen extra vakantieweek op. Afhankelijk van hoe de feestdagen die nu «gecompenseerd» worden, door de week of in het weekend vallen, is sprake van één tot vier dagen die in de nieuwe situatie niet meer op een ander moment in het jaar als vrije dag ingezet kunnen worden. In de huidige situatie zijn er maximaal vier dagen die «gecompenseerd» worden. Scholen die deze maximaal vier dagen benutten om vrij te geven op bijzondere feestdagen, hebben met de vijf roostervrije dagen nog steeds voldoende ruimte om op deze bijzondere feestdagen vrij te geven. Zoals bij alle scholen het geval is, kan op schoolniveau worden besloten wanneer de vijf roosterdagen worden ingepland, en of leraren op die dagen al dan niet werkzaamheden verrichten.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is de vier feestdagen die doorgaans binnen de vakantie vallen als extra vakantiedagen beschikbaar te stellen.

De regering realiseert zich dat leraren moeite kunnen hebben met deze maatregel en dat scholen deze maatregel ervaren als beperking van hun ruimte. De regering vindt het echter, alles afwegende, nóg belangrijker dat leerlingen voldoende onderwijs krijgen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt van de leden dat vermindering van het centraal vastgestelde aantal vrije dagen voor leraren haaks staat op het verlagen van de werkdruk van docenten. Nee, deze mening deelt de regering niet. Het wetsvoorstel verandert de normjaartaak van docenten niet en biedt – zoals in antwoord op eerdere en latere vragen in deze nota uitvoeriger beargumenteerd – door het aantal dagen dat beschikbaar is voor onderwijs uit te breiden, juist mogelijkheden om de werkzaamheden, en daarmee de werkdruk, van leraren beter te spreiden.

Deze leden vragen verder of de regering verder hun mening deelt dat dit haaks staat op het aantrekkelijk maken van het beroep voor mensen die nu nog geen leraar zijn.

Ook op deze vraag antwoord ik ontkennend. De regering is van mening dat de aantrekkelijkheid van het beroep niet alleen wordt bepaald door de lengte van de vakanties. Bovendien wordt met dit wetsvoorstel niet de normjaartaak gewijzigd. Toekomstige beroepsbeoefenaren kiezen voor het

beroep op basis van een combinatie van een groot aantal factoren. Met het Actieplan LeerKracht heeft de vorige regering een heel aantal maatregelen genomen om de aantrekkelijkheid van het beroep te verhogen. De regering zet dat beleid voort.

Voorts vragen zij waarom de regering ervoor heeft gekozen dit te regelen in een algemene maatregel van bestuur.

Ook op grond van de huidige regelgeving worden voorschriften omtrent de vakanties en andere dagen waarop binnen het voortgezet onderwijs geen onderwijs wordt verzorgd reeds bij algemene maatregel van bestuur gegeven (Inrichtingsbesluit W.V.O, artikelen 16 en 17). Wat betreft de gebruikte systematiek verandert er met dit wetsvoorstel niets.

Positie en werkdruk leraren

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe bij een gelijkblijvende normjaartaak, de taakbelasting over het jaar verandert in termen van werkweken, lesuren en werkdruk.

Dit wetsvoorstel regelt niet de taakbelasting van leraren, dit wetsvoorstel regelt een wettelijk vastgestelde onderwijstijd voor leerlingen, en de mogelijkheden deze onderwijstijden beter te spreiden over het jaar, waardoor de voorspelbaarheid voor alle betrokkenen toeneemt, en er meer stabiliteit komt in de aangeboden onderwijstijd. De inzet van leraren wordt bepaald door werkgevers en werknemers.

Bij het vaststellen van onderwijstijd en normjaartaak spelen twee verschillende mechanismen, zo stellen de leden vast. Onderwijstijd is onderwerp van wetgeving, maar het vaststellen van een normjaartaak wordt bij CAO gedaan. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de relatie tussen beide begrippen, de samenhang en de wederzijdse beïnvloeding.

Er is geen directe relatie tussen onderwijstijd voor leerlingen en normjaartaak voor leraren; dit geldt ook voor de omvang daarvan.

Deze leden vragen voorts of de regering kan aangeven op welke wijze onderhavig wetsvoorstel CAO-afspraken doorkruist, of waar CAO-afspraken belemmerend zijn voor hetgeen in het voorliggende wetsvoorstel wordt geregeld.

Dit wetsvoorstel doorkruist de huidige CAO-afspraken niet. Werkgevers en werknemers hebben ook gegeven de kaders die voor de onderwijstijd voor leerlingen worden geboden in dit wetsvoorstel alle ruimte om zelf afspraken te maken over de invulling van de normjaartaak. De Commissie Onderwijstijd bepleitte 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, maar daarover gaan werkgevers en werknemers en niet de wetgever.

De leden vragen of bij de totstandkoming van het wetsvoorstel voldoende rekening is gehouden met de werkdruk van leraren, de wenselijkheid om gedurende een wat langere periode in de zomer vrij te zijn van lesgeven en de gevoelde inbreuk op hun verworven rechten.

De regering meent dat leraren in het voortgezet onderwijs ook met een periode van zes weken vakantie, die dan vergelijkbaar is met die van de vakantie in het basisonderwijs, nog steeds een behoorlijke periode in de zomer vrij hebben. Tegelijkertijd bevat het wetsvoorstel elementen die mede als effect kunnen hebben het aantal gewerkte uren van docenten beter te spreiden over het jaar. De gevoelde inbreuk op verworven rechten ervaart de regering als spijtig, maar niet opwegend tegen het belang van de leerling die recht heeft op een voorspelbaar, stabiel schooljaar waarin tussen de verschillende schooljaren niet al te grote perioden van vakantie

zitten en waarin leerlingen voldoende onderwijs van goede kwaliteit kunnen genieten.

Als roostervrije dagen door het jaar heen worden gepland om ruimte te maken voor schoolactiviteiten als scholing en vergadering vragen de leden van de CDA-fractie zich af of daarbij de leraren die in deeltijd werken niet tekort worden gedaan. Immers, zij kunnen niet in deeltijd vergaderen of geschoold worden, zo stellen deze leden. Naar de mening van de regering worden deze leraren niet tekort gedaan, mits met de werkgever goede afspraken gemaakt, zoals ook nu het geval is. De normjaartaak voor deeltijd docenten, met daarbinnen de ruimte voor scholing en vergadering verandert immers niet.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering wil voorkomen dat scholen, ter voorkoming van lesuitval, terughoudender worden met het verlenen van toestemming voor deelname aan nascholingsactiviteiten. De regering is van mening dat dit probleem zich niet hoeft voor te doen. Goed overleg tussen werkgever en werknemer over het kwaliteitsbeleid van de school en over de daarbij passende scholing gericht op onderhoud en ontwikkeling van bekwaamheid, zou dergelijke problemen kunnen voorkomen. Aansluitend kunnen werkgever en/of werknemer gericht overleg hebben met de instelling die de (na)scholing zou kunnen verzorgen.

De regering wil er verder op wijzen dat in CAO's is geregeld dat leraren binnen de normjaartaak ruimte hebben voor activiteiten op dit terrein. Bij de planning van het onderwijs moet daarmee rekening worden gehouden. Dit wetsvoorstel verandert niets aan dat recht. In de praktijk zal een voorspelbare en stabiel ingevulde onderwijstijd eerder positief werken op het volgen van nascholingsactiviteiten.

Deze leden vragen of scholen extra personeelsformatie zouden moeten krijgen opdat zij zonder lesuitval leraren kunnen laten nascholen. Binnen de formatie hebben scholen al de ruimte om leraren te laten deelnemen aan (na)scholing zonder dat dat automatisch leidt tot lesuitval. Scholen moeten bij het opstellen van het lesrooster hiermee rekening houden. De regering wijst er op dat de school onder voorwaarden een tegemoetkoming kan krijgen voor vervanging van de leraar die scholing volgt en daarvoor een tegemoetkoming krijgt uit de zogenaamde lerarenbeurs.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke effecten de regering, als gevolg van het inkorten van de zomervakanties, verwacht voor de aantallen mensen die kiezen voor het leraarsberoep. Zij vragen hoe de regering de reductie van het aantal vakantieweken voor leraren gaat compenseren, opdat de doelstellingen van het Actieplan LeerKracht onverkort worden bereikt.

Hier valt geen eenduidige uitspraak over te doen. Er zijn diverse redenen waarom mensen kiezen voor het leraarsberoep. Een belangrijk motief voor mensen die voor het leraarsberoep in het voortgezet onderwijs is het overbrengen van kennis aan jonge mensen.

Om de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar te vergroten zet dit kabinet het actieplan Leerkracht onverkort door. Naast de beloningsmaatregelen (o.a. inkorten carrièrelijn, versterking functiemix) wordt met het actieplan ook geld uitgetrokken voor de lerarenbeurs, het lerarenregister en de lerarenopleidingen.

De verwachting is zeker niet dat het inkorten van de zomervakantie van zeven naar zes weken deze maatregelen te niet zullen doen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering zicht heeft op het aantal uren dat leraren zich in hun vrije tijd inzetten voor taken die bij het

onderwijs horen. Ook willen zij weten of de regering bereid is hier onderzoek naar te doen.

Het doel van dit wetsvoorstel is om te zorgen voor een zodanige spreiding van de verplichte onderwijstijd over het jaar dat het voor leerlingen, scholen én leraren voorspelbaarder wordt, waardoor ad hoc oplossingen van lesuitval meer vermeden kunnen worden. Met een goede planning en met goed lesuitvalbeleid zijn dergelijke ad hoc oplossingen immers niet nodig.

Uit onderzoek¹ uit 2008 blijkt dat de gemiddelde duur van de contractuele werkweek van alle werknemers in Nederland 31,6 uur is. De daadwerkelijke omvang van de werkweek van alle werknemers is met 37,4 uur aanzienlijk groter dan de contractuele omvang, omdat er landelijk gemiddeld 5,8 uur per week wordt overgewerkt. Wel zijn er sectorale verschillen. De gemiddelde contractuele werkweek voor alle werknemers in de sector onderwijs is 30,0 uur. Het aantal overwerkuren in de sector onderwijs wijkt met 5,4 uur niet noemenswaardig af van het landelijk gemiddelde.

Onderzoek van Regioplan uit 2009² laat zien dat een leraar, volgens eigen opgave, gemiddeld 7,9 uur per dag werkt. Volgens de opgegeven informatie werken leraren gemiddeld 3,8 uren in het weekend. De spreiding is echter groot: sommige leraren werken (veel) minder of meer op de geregistreerde dag of het geregistreerde weekend.

Een van de argumenten voor het invoeren van vijf roostervrije dagen is dat dit de werkdruk voor leraren zou verlagen. Vakantie is een prima middel tegen werkdruk. Docenten leveren vijf dagen vakantie in, hoe lost dit de werkdruk op, zo vragen de leden.

De belangrijkste reden voor het invoeren van de roostervrije dagen is het zorgen voor een betere spreiding van de onderwijstijd voor de leerlingen. Bovendien kan de periode in de zomervakantie waarop leerlingen geen onderwijs krijgen, worden ingekort. Door de Commissie Onderwijstijd is aangegeven dat als bijkomend voordeel van roostervrije dagen gezien kan worden dat de mogelijkheid gecreëerd wordt het werk van leraren beter over het jaar te spreiden. Het inkorten van de centraal vastgestelde zomervakantie van leerlingen naar zes weken biedt de mogelijkheid aan leraren om de vijf roostervrije dagen die daardoor ontstaan in te zetten voor werkzaamheden die nu op reguliere onderwijsdagen werden ingeroosterd, en dus zorgen voor extra werkdruk op die reguliere onderwijsdagen. Spreiden van de werkzaamheden kan zo de ervaring van werkdruk doen verminderen. Met het wetsvoorstel biedt de regering de mogelijkheid voor maatwerk en flexibiliteit. Werkgevers en werknemers kunnen in onderling overleg afspreken de roostervrije dagen te benutten om het werk beter te spreiden, maar daar kunnen zij ook van afzien.

Deze leden zouden graag weten of er enig wetenschappelijk onderzoek is dat aangeeft dat minder vakantie werkdruk vermindert.

Het doel van dit wetsvoorstel is niet de werkdruk van leraren te verminderen. Waar het om gaat is dat deze week minder vakantie kan leiden tot een betere spreiding van de onderwijstijd voor leerlingen over het schooljaar, en dat is het geval. Een neveneffect daarvan kan zijn dat ook de werkzaamheden van leraren – en daarmee de werkdruk – beter over het jaar gespreid kan worden. Zoals hiervoor is aangegeven wijken de gemiddelde contractuele werkweek van werknemers in het onderwijs en het aantal overwerkuren in de sector onderwijs niet noemenswaardig af van het landelijk gemiddelde, maar deze werktijd moet in het onderwijs wel in relatief weinig weken worden ingevuld. Dat kan bijdragen aan het gevoel van werkdruk. Zoals betoogd moeten werkgevers en werknemers echter onderling besluiten over deze mogelijkheid de werkdruk beter te spreiden.

¹ TNO en CBS in samenwerking met het ministerie van SZW, Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2008, mei 2009.

² Regioplan, Tijdsbesteding leraren voortgezet onderwijs, 2009.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het mogelijk is dat leraren nog meer zeggenschap krijgen op deze dagen dan toen deze dagen nog vrij waren.

Dat is mogelijk, omdat hier nu geen enkele zeggenschap over is, en er met het wetsvoorstel enige medezeggenschap over komt. In de huidige situatie worden namelijk zeven aaneengesloten weken zomervakantie centraal vastgesteld. Daarvan kan niet afgeweken worden. De periode tussen de eerste dag van de centraal vastgestelde zomervakantie en de laatste dag van de centraal vastgestelde zomervakantie staat vast en is per definitie niet-schooltijd, dat wil zeggen: het zijn per definitie dagen waarop geen onderwijs hoeft te worden verzorgd door de school en gevolgd door de leerling. In de huidige situatie is er dus geen enkele zeggenschap – van leraren, noch van ouders en leerlingen – over de duur van de periode van de zomervakantie. Met dit wetsvoorstel wordt in beperkte mate medezeggenschap geboden over een deel van die periode: één van de huidige zeven weken zomervakantie kan (door de introductie van vijf roostervrije dagen) op schoolniveau worden ingepland.

De invulling van de vijf roostervrije dagen zal dus verschillen van school tot school, waarbij de vijf roostervrije dagen ook kunnen worden toegevoegd aan de zomervakantie. De leden van de SP-fractie vragen of de regering met dit voorstel niet te zeer treedt in de CAO van docenten. Voorts vragen zij zich af of op deze manier niet een te belangrijk onderdeel van de arbeidsvoorwaarden wordt neergelegd bij het overleg tussen schoolbestuur en personeel.

Het wetsvoorstel wijzigt de algemene arbeidsduur van leraren niet: die is en blijft 1659 uur bij een voltijds aanstelling. Het voorstel treedt daarmee dus niet in de arbeidsvoorwaarden van docenten. Wat met dit wetsvoorstel (of beter gezegd: met de onderliggende AMvB) wél verandert is de centrale waarborg dat er altijd sprake is van zeven aaneengesloten weken zomervakantie. Op schoolniveau kan besloten worden alle vijf roostervrije dagen aan de zesweekse zomervakantie te «plakken», maar er kunnen ook andere keuzes gemaakt worden.

De algemene arbeidsduur en het aantal dagen waarop leraren moeten werken veranderen dus niet door dit wetsvoorstel, alleen de planning van één van de huidige zeven weken zomervakantie kan aan verandering onderhevig zijn. Ik heb hierbij de afweging gemaakt dat voor leerlingen en vooral voor ouders die beiden werken zeven weken zomervakantie juist erg lang kan zijn. Daarbij ben ik met de Commissie Onderwijstijd van mening dat een te lange periode vrij tussen twee schooljaren een ongewenste onderbreking van het leerritme van leerlingen kan betekenen. Daarom krijgen ouders en leerlingen met dit wetsvoorstel meer inspraak over de planning van één week van de zomervakantie.

Het aantal dagen waarop gewerkt moet worden door leraren, hoeft *niet* veranderen door de introductie van de vijf voor leerlingen roostervrije dagen die in de plaats komen van de zevende week zomervakantie.

Werkgevers en werknemers kunnen immers op schoolniveau afspraken maken over de invulling van de vijf roostervrije dagen door leraren (de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad moet ermee instemmen). Deze afspraken moeten wel passen binnen de kaders die sociale partners hebben afgesproken in de CAO VO.

Eind mei hebben de VO-raad en de vakbonden CNV Onderwijs en CMHF een CAO afgesloten voor het voortgezet onderwijs voor 2011–2012. In de CAO-VO 2011–2012 is onder meer vastgelegd dat de inkorting van de zomervakantie voor leerlingen niet tot minder vrije dagen voor docenten leidt. Ik vind het buitengewoon jammer dat hierdoor de extra ruimte die dit wetsvoorstel voor docenten biedt voor professionalisering en andere niet-lesgebonden activiteiten, en om de werkdruk voor docenten beter over het jaar te verspreiden, niet wordt benut. Deze afspraak is echter een

onderdeel van de CAO, waarin in het totaal aan afspraken over de arbeidsvoorwaarden in het VO andere afwegingen zijn gemaakt.

Deze leden vragen in hoeverre een besluit rondom de vijf roostervrije dagen zal worden gebruikt als concurrentiemiddel om de beste leraren. Dat is niet bekend: het is immers een nieuwe situatie. De mogelijkheid om door het jaar heen vijf roostervrije dagen in te plannen kan bovendien verschillend gewaardeerd worden. De ene leraar kan het prettig vinden dat er verdeeld over het jaar vijf voor leerlingen roostervrije dagen beschikbaar zijn voor niet-lesgebonden activiteiten of ook voor henzelf vrije dagen, terwijl de andere leraar de werkzaamheden over minder dagen wil verspreiden en dit «compenseren» met een langere zomervakantie.

De AOb is van mening dat overleg over het aantal vakantiedagen onderdeel moet uitmaken van de CAO-onderhandelingen. De leden van de D66-fractie vragen wat de reactie is van de regering op het verwijt dat zij met dit wetsvoorstel treedt in de CAO-afspraken tussen werkgevers en werknemers in het onderwijs.

De regering acht dit verwijt niet terecht. De regering is verantwoordelijk voor een stelsel van kwalitatief goed onderwijs aan leerlingen, waarbij tijd (onderwijstijd) een factor is. Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan die verantwoordelijkheid. Het is vervolgens aan de werkgevers en werknemers in het onderwijs om afspraken te maken over de inzet van docenten en het aantal vakantiedagen van docenten.

Deze leden van de D66-fractie vragen of de regering met de leden van mening is dat met het voorstel tot omzetting van een vakantie week in vijf roostervrije dagen die in de loop van het schooljaar kunnen worden ingezet geen sprake kan zijn van verlichting van de werkdruk en dat de docenten hier een sigaar uit eigen doos krijgen gepresenteerd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen in dit verband of de regering denkt de werkdruk van leraren te kunnen verminderen door een aantal vakantiedagen om te zetten tot roostervrije dagen.

Nee, de regering is niet van mening dat docenten hier een sigaar uit eigen doos krijgen gepresenteerd. Het doel van dit wetsvoorstel is niet de werkdruk van leraren te verminderen. Met dit wetsvoorstel worden niet de vakanties van docenten geregeld, maar de onderwijstijd van leerlingen. De belangrijkste reden voor het invoeren van de roostervrije dagen is het zorgen voor een betere spreiding van de onderwijstijd voor de leerlingen. Door de Commissie Onderwijstijd is aangegeven dat als bijkomend voordeel van roostervrije dagen gezien kan worden dat de mogelijkheid gecreëerd wordt de werkdruk van leraren beter over het jaar te spreiden. Het inkorten van de zomervakantie van leerlingen naar zes weken biedt de mogelijkheid aan leraren om de vijf roostervrije dagen die daardoor ontstaan in te zetten voor activiteiten die nu op reguliere onderwijsdagen werden ingeroosterd, en dus als het ware «bovenop» het normale onderwijs werden gelegd. De voor leerlingen roostervrije dagen kunnen zo een soort «buffer» vormen voor niet-lesgebonden werkzaamheden die leraren nu «tussen de bedrijven door» moeten verrichten.

Ook willen de leden van de D66-fractie weten of de regering het met deze leden eens is dat het voorstel van de Commissie Cornielje erop neerkomt dat het, om 1000 klokuren onderwijstijd te halen, nodig is dat de docenten – zonder compensatie – een week vakantie inleveren.

Nee. Het verkorten van de zomervakantie van zeven naar zes weken is bedoeld om de onderwijstijd voor leerlingen beter over het jaar te kunnen spreiden. Daarnaast is het onwenselijk voor het leerritme van leerlingen als er tussen twee schooljaren een te lange periode van vakantie zit. Daarom is het nodig om de periode van de zomervakantie van leerlingen

te verkorten. De vraag of leraren een week vakantie inleveren is geen zaak van de regering, maar een zaak van de onderhandelaars aan de CAO-tafel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het mogelijk is voor onderwijsbonden om in de roostervrije dagen ook vrije dagen voor leraren te eisen.

De vakanties van leraren zijn onderwerp van het gesprek tussen werkgevers en werknemers aan de CAO-tafel. Ik constateer dat de sociale partners in de CAO-VO 2011–2012 de mogelijkheid, die het wetsvoorstel zal bieden om de voor leerlingen roostervrije dagen te benutten om de werkdruk te spreiden, niet aangrijpen.

Zij vragen of de regering het risico ziet dat zij met dit voorstel een nieuwe twistappel inbrengt in het overleg tussen werkgevers en werknemers in het voortgezet onderwijs. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering op welke manier de extra roostervrije dagen van invloed zijn op CAO's. Lerarenorganisaties hebben hierbij, zo merken zij op, al bedenkingen geuit.

De regering ziet het door de leden van de D66-fractie geschetste risico niet. Het is aan partijen te bepalen wat al dan niet invloed heeft op De regering is van mening dat het invoeren van roostervrije dagen niet de CAO's, dan wel de CAO-onderhandelingen. Dit wetsvoorstel biedt werkgevers en werknemers meer ruimte om afspraken te maken over de spreiding van het werk over het jaar, en de inzet van de normjaartaak van docenten. De regering spreekt de hoop uit dat partijen van deze ruimte gebruik zullen maken en wil er op kunnen vertrouwen dat de sector voortgezet onderwijs hier haar verantwoordelijkheid zal nemen. Ik constateer dat er in het kader van de CAO VO 2011–2012 sprake is van een akkoord. Hoewel de regering het als een gemiste kans ziet dat de ruimte die dit wetsvoorstel biedt om de werkdruk beter te spreiden niet is aangegrepen, is dit punt door de CAO-partners dus kennelijk niet gezien als een twistappel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de maximale en de gemiddelde afname van het aantal vrije dagen van leraren is als gevolg van dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel heeft niet tot doel het aantal vrije dagen van leraren te regelen, het wetsvoorstel dient ervoor om de onderwijstijd van leerlingen over het jaar op een zo stabiel en voorspelbaar mogelijke wijze te realiseren. Het aantal vrije dagen van leraren is onderwerp van gesprek tussen werkgevers en werknemers, de regering treedt hier niet in en kan dus ook geen uitspraken doen over de maximale dan wel gemiddelde afname van het aantal vrije dagen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering denkt dat de aantrekkelijkheid van het lerarenvak baat heeft bij de inperking van het aantal schoolvrije dagen.

De regering is van mening dat leraren net als leerlingen baat hebben bij een voorspelbare, transparante en stabiele planning van de onderwijstijd voor leerlingen. Tegelijkertijd beseft de regering dat er rond het inkorten van de zomervakantie voor de leerlingen veel discussie is bij leraren. De regering meent echter dat in de afweging van belangen gekozen moet worden voor het belang van de leerlingen, omdat er voor de leraren de hierboven geschetste voordelen in het wetsvoorstel zitten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op de invulling van de extra roostervrije dagen voor docenten. Het aantal onderwijsdagen wordt voor leerlingen niet gewijzigd, van docenten kan wel verwacht worden dat zij op deze dagen beschikbaar zijn, zo lezen de

leden. Deze leden vragen of deze roostervrije dagen naar verwachting van de regering worden ingezet voor vergader- en studiedagen. De hoop en verwachting van de regering is inderdaad dat deze dagen (of een deel ervan) zullen worden ingezet voor studiedagen en als «buffer» om andere niet-lesgebonden werkzaamheden te verrichten. De regering treedt hier echter verder niet in. De invulling van de vijf voor leerlingen roostervrije dagen door leraren moet door het bevoegd gezag worden voorgelegd aan de personeelsgeleding van de medezeggenschap. De personeelsgeleding heeft hierop instemmingsrecht. De landelijke CAO biedt kaders voor afspraken op schoolniveau. Sociale partners kunnen afspraken maken over de invulling van de vijf roostervrije dagen op grond van artikel 22 WVO.

Deze leden vragen of deze roostervrije dagen leiden tot werkdrukverhoging in het onderwijs.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt korthedshalve verwezen naar een eerdere beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom eventuele problemen met de spreiding van werkdruk over het jaar niet middels de weg van medezeggenschap kan worden opgelost. Zij vragen waarom een wetswijziging hiervoor de geëigende weg is.

De leden vragen voorts om een concretere uitwerking van de werkverlichting die ontstaat door de extra roostervrije dagen, gelet op het feit dat het aantal lessen doorgaans gelijk blijft. Deze leden veronderstellen dat de spreiding van vijf roostervrije dagen over een schooljaar op weekbasis nauwelijks tot een beleving van werkverlichting zal leiden.

Dit wetsvoorstel maakt het juist beter mogelijk om de problemen met de spreiding van de onderwijstijd te regelen via de medezeggenschap.

Daartoe bevat het wetsvoorstel een aantal aanvullingen op de WMS. In de schoolgids moet, na instemming van de medezeggenschapsraad, worden aangegeven hoe de onderwijstijd zowel in tijd als in kwaliteit wordt ingevuld. Dit is inclusief de inzet van de roostervrije dagen. Over de invulling van die roostervrije dagen is vervolgens weer overleg tussen het bevoegd gezag en de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. De mogelijkheden van de medezeggenschap binnen een school om invloed te hebben op de spreiding van onderwijstijd worden daarmee vergroot.

Overigens kunnen er ook nu al – en dat verandert niet met dit wetsvoorstel – op schoolniveau afspraken gemaakt worden om de werkdruk te bestrijden. Zo is een veelgehoorde klacht van leraren dat er teveel vergaderd zou moeten worden en dat leraren teveel taken toebedeeld krijgen buiten het verzorgen van onderwijs. Het is goed mogelijk om afspraken te maken over de besteding van die zogeheten taakuren, zowel in het kader van medezeggenschap als in het kader van goed HRM-beleid. Hiervoor is het van belang dat leraren ook zélf assertiviteit tonen. Ik ben ervan overtuigd dat leraren voldoende overtuigend kunnen zijn om niet, bijvoorbeeld, te moeten «vergaderen om het vergaderen», terwijl men daardoor niet toekomt aan andere werkzaamheden.

Gezien de werkdruk die leraren inderdaad ervaren, bestrijdt de regering niet dat leraren voldoende vrije tijd nodig hebben om weer «op krachten te komen». Momenteel is de zomervakantie van zeven weken een belangrijke periode om uit te rusten van een druk jaar. Maar zes weken zomervakantie kan ook voldoende zijn, als er *door het jaar heen* meer vrije dagen ingepland kunnen worden of anderszins een «buffer» ingebouwd kan worden om de dagelijkse hectiek te breken. Dit wetsvoorstel biedt met de roostervrije dagen de mogelijkheid om dergelijke «rustpunten» in het jaar in te plannen: dagen die leraren kunnen besteden aan werkzaam-

heden die door die dagelijkse hectiek blijven liggen, of dagen waarop ook de leraren vrij zijn. In het primair onderwijs is overigens ook sinds jaar en dag sprake van zes weken zomervakantie.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie hoe de regering de beleving van de werkdruk heeft meegewogen bij het opstellen van het wetsvoorstel. Zij concluderen dat veel leraren meer gewicht toekennen aan een extra vakantieweek dan aan een aantal roostervrije dagen dat over het schooljaar versnipperd wordt.

In aanvulling op het vorige antwoord merk ik op, dat er inderdaad veel leraren zijn die meer gewicht toekennen aan een extra vakantieweek dan aan een aantal over het schooljaar verspreide dagen, maar tegelijkertijd zijn er ook leraren die dit net andersom zullen waarderen. De regering heeft hierbij niet alleen overwogen hoe leraren de huidige duur van de zomervakantie waarderen, maar ook hoe leerlingen en ouders hier tegenaan kijken. En dan blijkt dat leerlingen en vooral ouders een zomervakantie van zeven weken vaak erg lang vinden. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om op schoolniveau de belangen van leraren, ouders en leerlingen (die onderling ook verschillende opvattingen kunnen hebben) de afweging te maken.

3.3. Betrokkenheid: horizontale dialoog

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de naar het oordeel van deze leden bestaande tegenstrijdigheid in de memorie van toelichting – de medezeggenschapsraad hoort de achterban te vertegenwoordigen (zoals beschreven in de memorie van toelichting, p. 14), maar in de feitelijke situatie gebeurt dat niet (zoals beschreven in de memorie van toelichting, p. 13). – kan onderbouwen en aangeven of dit wetsvoorstel nu gebaseerd is op een ideaal van horizontale vertegenwoordiging of de feitelijke situatie.

De betrokkenheid van ouders en leerlingen in het voorgezet onderwijs kan en moet worden vergroot. Het beleid is hierop reeds lang gericht geweest (zie bijvoorbeeld de wet Goed onderwijs, goed bestuur). Idealiter vertegenwoordigt een medezeggenschapsraad de achterban, maar in de praktijk bleek dat het voor veel scholen moeilijk was om ouders goed bij het onderwijs te betrekken. Vandaar dat de regering heeft gekozen voor een strategie waarbij door middel van pilots met scholen is gekeken hoe de betrokkenheid van ouders vergroot kan worden, en tegelijkertijd in het wetsvoorstel de rechten van ouders en leerlingen worden versterkt. Dit laatste is belangrijk om ouders en leerlingen die betrokken willen zijn bij de invulling van de onderwijstijd daadwerkelijk invloed te kunnen laten uitoefenen. In april 2011 heeft onderzoeksbureau Oberon de eindrapportage van de pilot horizontale dialoog onderwijstijd VO afgerond. Dit rapport is te vinden op www.oberon.eu en is ter informatie als bijlage gevoegd bij deze nota.

Met beide acties (zowel de pilots die scholen belangrijke lessen geven om tot een goede ouder- en leerlingvertegenwoordiging te komen, als de versterking van de medezeggenschap zoals voorzien in dit wetsvoorstel) wordt volgens de regering een bijdrage geleverd aan de vormgeving van de horizontale verantwoording op scholen en worden de Inspectie handvatten gegeven om dit te controleren. Het ideaal van de regering kan daarmee feitelijke situatie worden: wél zal het aan de scholen blijven om hier met de «lessons learned» van de pilots goede invulling aan te geven, en het is dan ook daarom dat de Inspectie dit onderdeel structureel blijft toetsen.

Hoewel de leden van de VVD-fractie voorstander zijn van ouderbetrokkenheid, vragen zij wel wat het resultaat gaat zijn van invulling door betrokkenen van wat «inspirerend en uitdagend onderwijs» is. De leden

vragen of dit niet eenvoudigweg door de schoolleiding moet worden bepaald.

De eerste verantwoordelijkheid voor het invullen van het inspirerende en uitdagende onderwijs berust bij het team van leraren en schoolleiders, die hiervoor zijn opgeleid en wier werk en vaak passie het is het beste uit leerlingen te halen. Gezien de grote investeringen die de gemeenschap hierin doet betekent dit niet dat er geen checks and balances moeten zijn om leraren en docenten scherp te houden en aan te spreken op die taak. Om dit laatste goed te kunnen doen is de regering van mening dat het belangrijk is het «wat» zo scherp mogelijk wettelijk vast te leggen en uit te werken in het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie, met daarbij voldoende ruimte voor de professional om hieraan invulling te geven, en via de horizontale verantwoording, op basis van het Beoordelingskader, ouders en leerlingen hun instemming op te laten verlenen. Dit betekent dat betrokken ouders en leerlingen niet zozeer *invulling* geven aan uitdagend en inspirerend onderwijs, als wel er op toezien of de eerst verantwoordelijken, zijnde de leraren en de schoolleider, hierin de juiste keuzes hebben gemaakt.

De leden van deze fractie vernemen graag de visie van de regering op waarde van een informele dialoog, waarbij te denken valt aan informele gesprekken, tevredenheidsenquêtes, leerlingenpanels en dergelijke. De regering hecht, net als het LAKS, grote waarde aan de informele dialoog, maar meent dat die informele dialoog een zaak van de school is. Een informele dialoog is per definitie niet met wet- en regelgeving af te dwingen. Wel leveren de pilots inspiratie op om een informele dialoog vorm te geven. De regering is van mening dat het voor het goed voeren van de *informele* dialoog van groot belang is dat in de *formele* dialoog ankers en prikkels zijn opgenomen om zowel ouders, leerlingen als scholen te bewegen aan verschillende vormen van dialoog te doen. Het door een school goed gevoerde beleid rond informele dialoog is immers belangrijke input bij het gesprek binnen de medezeggenschap. De regering is dan ook van mening dat beide vormen elkaar goed aanvullen, waarbij de formele dialoog (die met dit wetsvoorstel wordt geregeld) randvoorwaardelijk is voor de informele dialoog (die op schoolniveau tot stand moet komen).

De leden van de PvdA-fractie ontvangen signalen dat het bevoegd gezag en de schoolleiding de medezeggenschapsraden niet altijd in de positie brengen dat zij tijdig en goed geïnformeerd een oordeel kunnen vormen over de kwantiteit en de kwaliteit van de onderwijstijd. Deze leden vragen daarom wat de regering onderneemt om te voorkómen dat de verwijzing naar de horizontale dialoog blijft steken bij een dode letter. De regering is met de leden van de PvdA-fractie van mening dat de horizontale dialoog een belangrijk element in het wetsvoorstel is, en meent dat het wetsvoorstel juist voorkómt dat die dialoog een dode letter wordt. Indien de medezeggenschapsraden niet goed in positie worden gebracht doordat zij niet tijdig en goed geïnformeerd worden biedt dit wetsvoorstel de medezeggenschap immers de «tanden» om te zorgen dat dit (in het vervolg) wel goed gebeurt. Een medezeggenschapsraad kan haar instemming met de door het bevoegd gezag voorgestelde invulling van de onderwijstijd onthouden als zij meent niet goed geïnformeerd te zijn. Dit brengt het bevoegd gezag in de problemen, omdat dan niet tijdig aan de ouders via de schoolgids gemeld wordt wat de plannen voor het komend jaar zijn. Dit is voor de Inspectie het signaal dat de horizontale verantwoording niet op orde is, en dit kan betekenen dat de school onder verscherpt toezicht komt te staan. De regering is daarmee van mening dat hier geen sprake is van kans op een dode letter, maar dat door dit wetsvoorstel de medezeggenschapsraad juist beter in positie komt om haar invloed te doen gelden.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel jaar een nieuwe onderwijsvorm, waarmee de medezeggenschapsraad heeft ingestemd maar die bij controle door de Inspectie van het Onderwijs niet goedgekeurd wordt, in het uiterste geval kan meetellen voor de urennorm voordat de Inspectie ingrijpt. Deze leden vragen wat er dan gebeurd moet zijn.

In het uiterste geval kan deze onderwijsvorm een jaar meetellen. Voorafgaand aan het schooljaar melden de scholen aan de Inspectie of, en zo ja op welke manier zij (met instemming van de medezeggenschapsraad) van plan zijn af te wijken van het Beoordelingskader onderwijstijd en met welke argumenten. De Inspectie verzamelt deze voorbeelden en beoordeelt ze in de loop van het schooljaar. Op basis daarvan beziet de Inspectie of en zo ja welke aanpassingen in het Beoordelingskader volgens haar wenselijk zijn, en herijkt zodoende het Beoordelingskader. Dit legt zij voor aan de minister van OCW. Alvorens het herijkte Beoordelingskader definitief wordt gemaakt, consulteert de minister (in de nieuwe wettelijke situatie) het veld. Het nieuwe Beoordelingskader is vervolgens voor scholen weer uitgangspunt voor het inrichten van het onderwijs in het volgende schooljaar.

De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens wat de consequenties zijn.

De consequenties zijn dat de bewuste activiteit wel of niet onderdeel van het Beoordelingskader onderwijstijd is geworden, en dus structureel wel of niet mag meetellen voor het realiseren van de onderwijstijd. Dat betekent bijvoorbeeld dat «verplichte lessen zonder les of actieve begeleiding» (de door het LAKS geïntroduceerde definitie van «ophokuren») niet meetellen als onderwijstijd als deze niet aan de criteria voldoen en in het Beoordelingskader dus niet worden geaccepteerd als onderwijstijd.

Ook vragen de leden van de SP-fractie wanneer de Inspectie inhoudelijk naar een nieuwe onderwijsactiviteit kijkt.

De Inspectie kijkt jaarlijks op basis van de inventarisatie van scholen inhoudelijk naar nieuwe onderwijsactiviteiten, en beoordeelt die daarmee inhoudelijk.

De Inspectie inventariseert jaarlijks nieuwe onderwijsactiviteiten. De leden vragen of een school verplicht is om te melden op wat voor manier zij invulling te geven aan de vrijheid rondom nieuwe onderwijsactiviteiten. Het is de regering niet geheel duidelijk wat de SP-fractie bedoelt met «de vrijheid rondom nieuwe onderwijsactiviteiten». Een school behoort te melden welke activiteiten die niet in het kader van het Beoordelingskader onderwijstijd vallen, in afstemming met de medezeggenschapsraad voor één jaar tóch worden meegenomen in de verplichte onderwijsactiviteiten. Daarmee behoren zij aan te geven op wat voor manier zij dat doen, en met welk motief.

Deze leden vragen hoe hierop wordt gecontroleerd.

Indien een school structureel niet in het Beoordelingskader onderwijstijd opgenomen activiteiten opvoert als wettelijke onderwijstijd, en dit niet aan de Inspectie meldt, treden de eerder bij de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie en die van de SP-fractie betreffende de bestrijding van «ophokuren» in onderdeel 2.1 gemelde maatregelen in werking. Het aldaar gehouden betoog is ook van toepassing op andere zaken. Als zesde en zevende maatregel worden daar genoemd dat de Inspectie via een representatieve steekproef op stelselniveau de komende jaren in de gaten zal houden hoe het gaat met de realisatie van onderwijstijd, en indien nodig zal handhaven bij scholen binnen de steekproef. Hier gaat een preventieve werking naar alle scholen van uit. Voor scholen buiten de steekproef geldt tot slot het reguliere toezicht: bij «ernstige

signalen» (door de Inspectie te bepalen, bijv. signalen van leerlingen, ouders of de medezeggenschapsraad) kan de Inspectie besluiten tot nader onderzoek bij een school, en indien dit negatief voor de school uitpakt de school onder verscherpt toezicht plaatsen.

Waar in het hele onderwijs een verschuiving plaatsvindt van vrijwilligers naar professionalisering, wil de regering het toezicht op dit steeds professionelere onderwijs verschuiven van de professionele onderwijsinspectie naar de vrijwilligers van de MR. De leden van de SP-fractie vragen of de regering deze tegenstrijdige beweging ook ziet en vanwaar deze verschuiving plaatsvindt.

De regering ziet geen tegenstrijdige beweging in het onderwijs, zij ziet de beweging die de leden van de SP-fractie schetst als een noodzakelijke parallelle ontwikkeling. Aan de ene kant is het noodzakelijk dat onderwijsorganisaties zich steeds professioneler moeten gaan gedragen om tot verbetering van kwaliteit van het onderwijsaanbod te komen, aan de andere kant is het noodzakelijk dat vervolgens de «checks and balances» in het systeem worden verstevigd. Hierbij past de in dit wetsvoorstel voorgestelde versterking van de positie van de medezeggenschapsraad: zowel door het introduceren van instemmingsrecht op de invulling van de onderwijstijd, als informatierecht op de jaarlijks gerealiseerde onderwijstijd.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre medezeggenschapsraden hierop zijn voorbereid. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband waarom de regering op dit moment inzet op uitbreiding van horizontale verantwoording, terwijl, zo stellen zij, uit onderzoek blijkt dat de vertegenwoordigende functie van de medezeggenschapsgeledingen voor ouders en leerlingen momenteel gebrekkig functioneert. En ook de leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de door deze leden geschetste knelpunten bij de horizontale verantwoording, te weten aanwezigheid van noodzakelijke inhoudelijke kennis bij ouders, gebrek aan interesse bij ouders voor het werk van de medezeggenschapsraad en de moeilijkheid om de achterban te vertegenwoordigen, en op welke wijze de regering hieraan denkt tegemoet te kunnen komen.

Het is in algemene zin een uitdaging om mensen te bewegen medeverantwoordelijkheid te nemen bij de vormgeving van de samenleving. Dat geldt ook voor het zitting willen nemen in een ouder- of medezeggenschapsraad op school. Deze uitdaging gaat niet alleen het onderwijs aan, maar de hele samenleving. Leerlingen en hun ouders hebben niet alleen recht op goed onderwijs, maar ook een eigen verantwoordelijkheid daarbij: leerlingen als ontvangers van het onderwijs, en ouders als (mede)opvoeders. Bevoegd gezagen en medezeggenschapsraden kunnen ouders en leerlingen ook op die verantwoordelijkheid aanspreken waar het zitting nemen in vertegenwoordigende organen betreft.

Dit wetsvoorstel ondersteunt zowel bevoegd gezagen, als ouders en leerlingen daarbij. Dat komt al in de grondgedachte bij het wetsvoorstel tot uitdrukking: een goed functionerende medezeggenschap is randvoorwaardelijk voor een terugtrekkende overheid en inspectie. In die zin is het wetsvoorstel een stok achter de deur om op schoolniveau echt werk te maken van een horizontale dialoog. Daarbij wordt erkend dat ouders en leerlingen in feite «amateurs» zijn, die niet vanzelfsprekend even sterk staan als het professionele bevoegd gezag. Vandaar krijgt de MR informatierecht op de gerealiseerde onderwijstijd, en is er sprake van reageren op voorstellen door het bevoegd gezag. Ouders en leerlingen hoeven niet de professionele kennis te hebben: daar is het team van professionals (schoolleiders en leraren) verantwoordelijk. Ook voeren we flankerend beleid in de vorm van genoemde pilots horizontale verantwoording. De uitkomsten daarvan worden breed onder medezeggenschapsorganen verspreid. Bovendien is er, onder meer via de ouder- en

leerlingenorganisaties, een cursusaanbod beschikbaar om ouders en leerlingen die zitting hebben in een medezeggenschapsraad bij hun werkzaamheden te ondersteunen.

Het doel van de voorstellen in dit wetsvoorstel is onder meer om deze band te versterken, door de medezeggenschap steviger te positioneren. De regering deelt daarbij niet het beeld dat de band op dit moment beperkt is, en dat de medezeggenschap haar verwachtingen en doelen niet waar maakt: zo blijkt uit de pilots onderwijstijd dat er ook op dit moment bij veel scholen al sprake is van grote investeringen in de medezeggenschap, en dat de ouders én leerlingen deze investeringen belonen met tijd en inzet. De regering verwacht dan ook dat met dit wetsvoorstel de horizontale verantwoording een nieuwe impuls kan krijgen.

Wat vertegenwoordiging van de achterban betreft schrijven de leden van de SGP-fractie dat de band tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden beperkt blijft. Zij vragen of de medezeggenschapsstructuur haar verwachtingen en doelen wel waar maakt. Ook de leden van de CDA-fractie stipten de moeilijkheid om de achterban te vertegenwoordigen aan.

De regering realiseert zich, dat dit niet eenvoudig is. Gezien de praktijk, waarin ouder- en leerlingenraden en andere kanalen de leden van de MR van input voorzien, is er echter voldoende aanleiding om hier vertrouwen te hebben in de gemeenschap van de school. Toch zal hier de komende tijd verder aan gewerkt moeten worden. In het eerder genoemde nalevingsonderzoek van de Inspectie over onderwijstijd in schooljaar 2009/2010 heeft op vragen hierover van de Inspectie ongeveer een kwart van de scholen aangegeven dat er een vorm van horizontale dialoog heeft plaatsgevonden met een deel van de belanghebbenden of met alle belanghebbenden. Momenteel maakt dus nog slechts een beperkt deel van de scholen gebruik van de mogelijkheid om op basis van deze dialoog andere onderwijsactiviteiten in te zetten. De conclusie is dat de horizontale dialoog nog volop aandacht moet krijgen van en in de scholen. Het is hierbij van groot belang om op te merken, dat het onderwerp «onderwijstijd» bij uitstek een onderwerp is waarmee de medezeggenschap beter uit de verf kan komen. De kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd is immers bij uitstek een onderwerp waarover ouders en leerlingen willen meepraten, zoals is gebleken in de vaak stevige discussie over lesuitval en «ophokuren». Hier gaat het om. Daarom wordt de medezeggenschap juist bij het onderwerp «onderwijstijd» sterker gepositioneerd.

Deze leden van de SP-fractie vragen voorts waarom het gezien de kritische constatering van de Raad van State over de rol van de medezeggenschapsraad nu het juiste moment is om het toezicht op de invulling van de onderwijstijd te verschuiven van extern (inspectie) naar intern (MR).

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie en die van de PvdA-fractie, eerder in dit onderdeel van deze nota.

Deze leden vragen of de MR de expertise heeft van de onderwijsinspectie, en of zij die ooit zal krijgen.

De regering gaat er van uit dat de medezeggenschapsraad niet dezelfde expertise heeft als de onderwijsinspectie, of die ooit zal krijgen. Dit acht de regering ook niet nodig. Daarom is in dit wetsvoorstel een belangrijke rol weggelegd voor het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie. Dit biedt de leden van de medezeggenschapsraad een helder kader voor de vraag wat nu wél, en wat niet kan worden verstaan onder zinvolle invulling van onderwijstijd. Daarnaast blijkt uit het feit dat een belangrijke

aanleiding voor dit wetsvoorstel is gelegen in het publieke debat over de wettelijke norm, met als hoogtepunt de landelijke demonstratie van leerlingen tegen de zogenaamde «ophokuren» dat ouders en leerlingen in onze huidige maatschappij een scherp beeld hebben ontwikkeld over wat zij wel, en wat zij niet als zinvolle invulling van onderwijstijd verstaan. Het beter in stelling brengen van ouders en leerlingen is in de ogen van de regering dan ook noodzakelijk om voldoende «checks and balances» in het systeem in te bouwen. Het gaat erom prikkels voor scholen in te bouwen deze kwaliteit uiterst serieus te nemen. En ouders en leerlingen hebben bewezen in staat te zijn hier een goed oordeel over te kunnen vormen.

De leden van de SP-fractie willen weten of de regering hun opvatting deelt dat het hier om meer gaat dan alleen het delen van informatie.

De regering deelt de mening dat het bij de beoordeling van het voorstel van het bevoegd gezag om meer gaat dan alleen het delen van informatie, juist het oordeel van ouders en leerlingen is belangrijk om te voorkomen dat er weer een discussie vergelijkbaar met die over de «ophokuren» binnen de school gaat ontstaan. Het proces van medezeggenschap vraagt van alle partijen de bereidheid tot het aangaan van een betekenisvolle dialoog waarbij over en weer de ingebrachte argumenten en standpunten op waarde worden geschat. Het delen van informatie is van dit proces een – vanzelfsprekend noodzakelijk – onderdeel.

Voorts vragen de leden hoe wordt voorkomen dat de MR onder druk wordt gezet.

Hiervoor gelden de reguliere procedures. Een medezeggenschapsraad die vindt dat zij op een onjuiste manier onder druk wordt gezet kan dit melden bij de Inspectie.

In een schoolplan wordt de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma opgeschreven. De Raad van State schrijft dat niet duidelijk is hoe wordt gewaarborgd dat de leraren zeggenschap behouden over de kwalitatieve invulling van de inhoud van het onderwijs. De leden vragen waarom dit niet is vastgelegd.

In een school*gids* (niet, zoals de vraag suggereert, het school*plan* wordt de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma opgeschreven, maar dan wel op schoolniveau, dus heel nadrukkelijk niet op individuele les- of leraarniveau. Het gaat nadrukkelijk om het voorstel wat voor *type* activiteiten op welk moment in het schooljaar wordt aangeboden. Op deze wijze behoudt het lerarenteam, binnen de voor de school geldende onderwijskundige randvoorwaarden, zeggenschap over de kwalitatieve invulling van de inhoud van het onderwijs. Op dit moment is een wetsvoorstel aanhangig dat meer gericht is op het versterken van de positie van personeel dat is belast met het geven van onderwijs (Kamerstukken II 2010/11, 32 396, nr. 2).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie waarom het instemmingsrecht op het schoolplan wordt verschoven van de hele medezeggenschapsraad naar het ouder- en leerlingdeel van de MR merk ik op dat de instemmingsbevoegdheid van de gehele medezeggenschapsraad bij de vaststelling van het schoolplan niet gewijzigd wordt; artikel 10, onderdeel b, van de WMS in stand blijft. Er is dus geen sprake is van een verschuiving van de bevoegdheid van de hele medezeggenschapsraad naar het ouder- en leerlingdeel ten aanzien van het school*plan*. Wel is sprake van introductie van een nieuw element in de WMS dat ziet op de school*gids* (artikel 14, vierde lid). Dit nieuwe artikellid heeft tot doel de positie van ouders en leerlingen te versterken ten aanzien van de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Hier nog eens instemmingsrecht voor het personeel op laten

geven voegt niets toe, omdat het voorstel van het bevoegd gezag voor de invulling van de onderwijstijd voortkomt uit de professionals binnen de school.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering praktisch obstakels ziet voor uitvoering van de betrokkenheid medezeggenschapsraad en of dit voorstel leidt tot extra werkzaamheden voor de medezeggenschapsraad en daarmee ook voor onderwijspersoneel. De regering is blij met de steun van de GroenLinks-fractie voor dit onderdeel van het wetsvoorstel, en ziet in antwoord op haar vraag geen praktische obstakels voor de uitvoering. In onderdeel 6 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de administratieve lasten die dit wetsvoorstel met zich meebrengt, ook in de zin van extra inspanning voor de medezeggenschapsraden en het onderwijspersoneel. Kern van dit betoog is dat de extra inspanning sterk zal afhangen van de manier waarop door de betreffende school nu al invulling wordt gegeven aan de horizontale verantwoording. Daar waar al sprake is van een goede cultuur van afstemming met ouders en leerlingen zal dit wetsvoorstel weinig extra inspanning opleveren, daar waar dit nog niet het geval is wel.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan dat de invulling van onderwijstijd dat een «inspirerend en uitdagend karakter» heeft het beste kan worden gerealiseerd door ouders, leerlingen, leraren en scholen zelf, en vragen daarbij op welke manier ouders en leerlingen grip houden op de voortgang van afspraken over invulling van onderwijstijd. Dat de leden van de ChristenUnie-fractie het eens zijn met de regering dat invulling van onderwijstijd dat een «inspirerend en uitdagend karakter» heeft het beste kan worden gerealiseerd door ouders, leerlingen, leraren en scholen zelf, verheugt mij. In het wetsvoorstel is geregeld dat de medezeggenschapsraad goed in positie wordt gebracht om greep te houden op de voortgang van de afspraken. Niet alleen doordat de instemming jaarlijks gevraagd moet worden aan de medezeggenschapsraad, maar vooral ook omdat de medezeggenschapsraad recht heeft op de informatie over de gerealiseerde onderwijstijd. Dit geeft de medezeggenschapsraad de mogelijkheid de praktische uitwerking van de afspraken binnen de school goed te volgen, en waar nodig de school scherp te houden op het nakomen van de gemaakte afspraken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts nadere toelichting op de rol van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op de horizontale dialoog en willen weten wat deze rol van de Inspectie inhoudt. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de controle op het functioneren van de horizontale dialoog in praktijk gestalte krijgt.

In de onderzoeken onderwijstijd (bij een steekproef van scholen en bij de scholen die eerder te weinig onderwijstijd gerealiseerd hebben) wordt bij de onderzochte scholen nagegaan of zij nieuwe onderwijsactiviteiten uitvoeren die niet voorkomen in het waarderingskader dat de Inspectie hanteert. Deze nieuwe activiteiten kunnen worden meegeteld als onderwijstijd, mits de horizontale dialoog is gevoerd is en de uitkomsten van de horizontale dialoog betrokken zijn bij de besluitvorming van de medezeggenschapsraad.

In het onderzoek naar de gerealiseerde onderwijstijd over schooljaar 2010–2011 zal de Inspectie opnieuw onderzoek doen naar de horizontale dialoog als scholen nieuwe onderwijsactiviteiten opvoeren als onderwijstijd.

In het reguliere, risicogerichte inspectietoezicht kan de Inspectie toezicht houden op de horizontale dialoog ingeval er sprake is van signalen waaruit blijkt dat de horizontale dialoog op een school niet of niet goed wordt gevoerd.

Tevens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom het noodzakelijk is dat de Inspectie hier actief op controleert, aangezien de medezeggenschapraad ook zelf in het verweer kan komen. Deze leden vragen of dit niet vooral een zaak is van scholen en ouders zelf.

De regering hecht zodanig grote waarde aan een goed proces van horizontale verantwoording dat zij het als haar verantwoordelijkheid ziet dit ook in het «verticale» toezicht te verankeren. De Inspectie moet zich een beeld kunnen vormen over de vraag of de wettelijke eisen die aan horizontaal toezicht gesteld worden daadwerkelijk worden nagekomen. Vanzelfsprekend zijn de ouders, leerlingen en scholen de primair verantwoordelijken voor een goed proces van horizontale verantwoording. Het toezicht van de Inspectie hierop heeft als doel de regering vanuit haar stelselverantwoordelijkheid te kunnen informeren over de vraag of dit proces in de praktijk op een goede wijze tot stand komt. De inspectie zal er alleen op toezien *dat* de horizontale dialoog wordt gevoerd, niet op *hoe* dit gebeurt.

Deze leden vragen in hoeverre ten aanzien van leerlingen gesproken kan worden van horizontale verantwoording, aangezien bij onderwijs per definitie sprake is van een verticale relatie.

Allereerst verwijs ik naar de beantwoording van een vraag van dezelfde leden over het verlenen van instemmingsrecht aan leerlingen, opgenomen in onderdeel 3.1 van deze nota. Daarbij merkt de regering op dat het nadrukkelijk niet zo is dat via de medezeggenschapraad leerlingen uitspraken doen over de kwaliteit van individuele docenten of de lessen van individuele docenten: het beleid van de totale school is de inzet van het gesprek. Daarmee wordt voorkomen dat de verticale relatie die inderdaad bestaat tussen leraar en leerling onderwerp van discussie is.

Gesprek over de kwaliteit: goed onderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het wetsvoorstel goed begrijpen als zij concluderen dat onderwijstijd vooral een zaak wordt van het overleg van het bevoegd gezag met de medezeggenschapraad en er geen einde komt aan de «ophokuren» als dat in dat overleg wordt geaccordeerd.

Zoals in het antwoord op vragen van leden van de fractie van de VVD en van de fractie van de SP in onderdeel 3.1 is geschetst, bevat dit wetsvoorstel een aantal maatregelen waardoor «ophokuren» tot het verleden zullen behoren. De medezeggenschapraad is net als de school gebonden aan de wettelijke definitie van onderwijs en het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie, en daar binnen is geen plaats voor «ophokuren». Indien er door scholen en medezeggenschapsraden verkeerde afspraken worden gemaakt, werkt het als volgt: de Inspectie zal via een representatieve steekproef op stelselniveau de komende jaren in de gaten houden hoe het gaat met de realisatie van onderwijstijd, en indien nodig handhaven bij scholen binnen de steekproef. Hier gaat een preventieve werking naar alle scholen van uit. Voor scholen buiten de steekproef geldt het reguliere toezicht: bij «ernstige signalen» (door de Inspectie te bepalen, bijv. signalen van leerlingen, ouders of de medezeggenschapraad) kan de Inspectie besluiten tot nader onderzoek bij een school, en indien dit negatief voor de school uitpakt de school onder verscherpt toezicht plaatsen.

Tevens vragen deze leden of daarbij al dan niet terecht door het bevoegd gezag het ontbreken van voldoende budget voor het geven van 1000 uur onderwijstijd als argument gebruikt kan worden.

Dat argument is naar mijn mening niet valide. In de beantwoording van vragen van leden van de SP-fractie en van leden van de D66-fractie in onderdeel 3.2 ben ik op de bekostiging gedetailleerd ingegaan. De scholen

worden voldoende bekostigd voor het geven van 1000 uur onderwijstijd, en kunnen dit dus niet als argument gebruiken.

Zij vragen of het tevens zo is dat ook in dat overleg wordt bepaald wat een kwalitatief goede onderwijsactiviteit is.

Bij dat overleg ligt het voorstel op tafel van het bevoegd gezag over de invulling van de onderwijstijd, dat binnen de kaders van de wet en van het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie moet vallen. De definitie van onderwijstijd in de wet luidt: «een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma». Het onderwijsprogramma moet, zoals in eerdere antwoorden uitvoeriger uiteengezet is, bestaan uit onderwijsactiviteiten die voldoen aan de volgende drie criteria. Ten eerste moeten deze activiteiten worden uitgevoerd onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel worden uitgevoerd, conform de Wet op beroepen in het onderwijs. Ten tweede moeten deze activiteiten deel uitmaken van het door de school geplande en verzorgde, en door de leerlingen te volgen onderwijsprogramma. Ten derde moeten de activiteiten door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen. Bij dit laatste criterium wordt bedoeld op het evenwichtige totaal van het onderwijsprogramma, dit wordt met name getoetst via de medezeggenschap op schoolniveau op basis van het Beoordelingskader van de Inspectie.

De definitie van onderwijstijd geeft scholen enerzijds veel ruimte voor kwalitatief goede eigen invulling van het onderwijs (naast «traditionele lessen» zijn er ook andere kwalitatief goede onderwijsactiviteiten), maar biedt anderzijds juist extra waarborgen voor kwaliteit. Om als onderwijstijd mee te tellen, moet een onderwijsactiviteit expliciet voldoen aan het criterium dat deze activiteit «door een inspirerend en uitdagend karakter bijdraagt aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen». Wat «inspirerend en uitdagend» is, moet en kan bij uitstek door de aanbieders van het onderwijs (leraren) én door de ontvangers van dat onderwijs (leerlingen) bepaald worden, en daarvoor worden in het wetsvoorstel waarborgen gegeven. Ten tweede zal ook met de nieuwe definitie van onderwijstijd verreweg het grootste deel van de onderwijstijd met vertrouwde lessen worden ingevuld. Welk deel dat precies is, kan per school verschillen.

Samenvattend: door het wetsvoorstel worden voor dit overleg een aantal kaders geïntroduceerd aan de hand waarvan het overleg zal plaatsvinden. En indien dat het geval is, vragen deze leden of de regering met name de oudergeleding van de MR in staat acht om zich hierover een gefundeerd oordeel te vormen.

De regering meent dat dit het geval is. Ten eerst wordt de medezeggenschapsraad niet gevraagd ideeën te ontwikkelen op dit punt, maar te beoordelen of de door het bevoegd gezag opgestelde ideeën naar haar oordeel voldoen aan de criteria van de wet en aan het Beoordelingskader onderwijstijd. Ten tweede blijkt uit het feit dat een belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel is gelegen in het publieke debat over de wettelijke norm, met als hoogtepunt de landelijke demonstratie van leerlingen tegen de zogenaamde «ophokuren» kan worden afgeleid dat zowel ouders als leerlingen in onze huidige maatschappij een scherp beeld hebben ontwikkeld over wat zij wel, en wat zij niet als zinvolle invulling van onderwijstijd verstaan. Tegelijkertijd meent de regering dat in eerste instantie de professionals binnen de scholen zelf verantwoordelijk zijn voor het invullen van de kwaliteit van het onderwijsaanbod. Het beter in stelling brengen van ouders en leerlingen is in de ogen van de regering echter noodzakelijk om voldoende «checks and balances» in het systeem in te bouwen. Het gaat erom prikkels voor scholen in te bouwen deze kwaliteit uiterst serieus te nemen.

4. Draagvlak

De leden van de SP-fractie vragen waarop de bewering is gebaseerd dat er grotendeels begrip is voor de stelling dat de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd als totaalpakket moeten worden gezien. Dit blijkt uit de verschillende gesprekken die zijn gevoerd met de direct betrokkenen. Gedacht moet hier worden aan gesprekken met ouder- en leerlingorganisaties, lerarenorganisaties, besturenorganisaties, maar ook individuele docenten, rectoren, leerlingen etc. De regering stelt daarbij nadrukkelijk niet dat er bij iedereen voor alle onderdelen evenveel begrip bestond, en stelt ook niet dat er daarmee instemming van alle partijen was op alle aspecten van het wetsvoorstel. De meeste partijen zagen echter in dat het wetsvoorstel een balans kent tussen diegenen die bijvoorbeeld meer controle willen, en diegenen die juist minder controle willen, of tussen diegenen die meer uren willen, en diegenen die minder uren willen. Deze verschillende wensen kwamen ook in het rondetafelgesprek van uw Kamer met vertegenwoordigers van diverse onderwijsorganisaties op 17 maart jl. naar voren.

Zij vragen om wie of welke organisaties het hier gaat. De vertegenwoordiging van het personeel heeft immers altijd kritisch gestaan tegenover de inkorting van de zomervakantie, zo stellen de leden.

Zoals uit het antwoord op de vorige vraag al naar voren komt, heeft de regering niet willen beweren dat er bij leraren in den brede begrip was voor het inkorten van de centraal vastgestelde zomervakantie, net zomin als bijvoorbeeld bij ouderorganisaties voor het verlagen van de norm. In gesprekken met (organisaties van) leraren bleek wel dat – als de centraal vastgestelde zomervakantie een week ingekort wordt – het een uitdrukkelijke voorwaarde is dat werkgevers en werknemers dan onderling zouden moeten kunnen bepalen of leraren op de vijf daarmee voor leerlingen vrijkomende roostervrije dagen werkzaamheden moeten verrichten, of niet. De overheid kan dat niet voorschrijven. Dit is nadrukkelijk meegenomen in het wetsvoorstel: alleen het bevoegd gezag van een school en de personeelsgeleding van de medezeggenschap gaan hierover: de overheid blijft hier buiten, en ouders en leerlingen eveneens. Uit de verschillende gesprekken werd duidelijk, dat er begrip was voor de gedachte dat het hier om een *totaalpakket* van maatregelen gaat, die een bepaalde balans kennen.

5. Uitvoeringsgevolgen

De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag de uitkomst van de handhaafbaarheidstoets van de Inspectie van het Onderwijs.

Mede op basis van de handhaafbaarheidstoets van de Inspectie, die in grote lijnen positief was, is het wetsvoorstel op enkele onderdelen aangescherpt, waardoor de gestelde vragen zijn beantwoord. Ook zijn er enkele opmerkingen gemaakt die bij de uitwerking van de onderliggende AMvB verwerkt zullen worden. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven was de Inspectie ook nauw betrokken bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel, zodat de consequenties van het wetsvoorstel voor de handhaving steeds nadrukkelijk in beeld waren.

6. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie vragen of het feit dat ten behoeve van de verantwoording van onderwijstijd door de Inspectie van het Onderwijs informatie wordt gehaald uit het project «Vensters voor verantwoording» betekent dat niet aan dat project deelnemende scholen afzonderlijk worden bevraagd en of de kosten hiervan zijn meegenomen in het kostenoverzicht.

Er is in het kostenoverzicht geen onderscheid gemaakt tussen de aanvullende kosten voor de scholen die zich via de «Vensters» verantwoordt aan hun omgeving, en scholen die dit op een andere manier doen. Scholen zullen op grond van het tweede lid van het nieuwe artikel 6f WVO geordende gegevens moeten gaan bijhouden van de realisatie van de onderwijstijd. Desgevraagd (door Inspectie of Medezeggenschapsraad) moeten scholen deze gegevens kunnen leveren. Scholen die niet deelnemen aan de «Vensters» worden niet anders bevraagd dan scholen die dit wel doen. Het voordeel voor de deelnemers aan Vensters voor Verantwoording, is dat de informatie snel en in één keer aangeleverd kan worden. Verreweg de meeste VO-scholen gebruiken Vensters voor Verantwoording intussen dan ook.

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten welke onderliggende berekening leidt tot de bedragen van € 50 000 en € 100 000, die worden genoemd in de memorie van toelichting.

De genoemde bedragen zijn de *aanvullende* kosten die dit wetsvoorstel met zich meebrengt. Er zijn weinig aanvullende kosten. Zo is het registreren van de geprogrammeerde onderwijstijd (de roosters) en de lesuitval niet nieuw: dit doen scholen nu ook al, en verantwoordingssystemen als Vensters voor Verantwoording worden ook nu al gebruikt. Er is dan ook geen nieuwe functionaris nodig voor het registreren van de gegevens volgens het wetsvoorstel. Het bedrag van € 50 000 is dan ook gebaseerd op een mogelijke extra tijdsinvestering van een uur of twee per school tegen een tarief van € 45,- per uur.

Het bedrag van ca. € 100 000 is gebaseerd op twee elementen die een (beperkte) aanvullende administratieve last tot gevolg hebben: het *separaat* voorleggen van een besluit aan de medezeggenschapsraad over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling onderwijsprogramma, en het voorleggen van een voorstel aan de medezeggenschapsraad voor de planning en invulling van de vijf roostervrije dagen. Weliswaar is niet uit te sluiten dat deze onderwerpen in de medezeggenschapsraad tot de nodige discussie leiden, maar het goed functioneren van de medezeggenschap met een levendige discussie is niet te kwalificeren als administratieve last. Dat zijn alleen de aanvullende kosten die voortkomen uit nieuwe informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit de nieuwe wet- en regelgeving. Het gaat daarbij bij dit wetsvoorstel alleen om het (aan de Inspectie) verschaffen van informatie over het genomen separate besluit, en over het voorleggen van het voorstel over de roostervrije dagen. De aanvullende administratieve last wordt hieronder nader uitgewerkt.

Nieuwe verplichting	a. Tarief	b. Tijd	P (a*b)	c. Aantal scholen	d. Aantal keer per jaar	Q (c*d)	P * Q
Separaat besluit	€ 45	2 uur	€ 90	644	1	644	€ 57 960
Voorstel roostervrije dagen	€ 45	2 uur	€ 90	644	1	644	€ 57 960
							€ 115 920

7. Financiële gevolgen

De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag op basis van welke veronderstelling de regering concludeert dat de norm op basis van het huidige budget gehaald kan worden. Op dit moment wordt de norm immers niet gehaald. In het voorstel wordt de norm niet aanzienlijk versoepeld, maar op sommige punten verscherpt, zo stellen deze leden. Zoals in eerdere antwoorden is aangegeven, hebben scholen veel ruimte om de norm naar eigen professioneel inzicht in te vullen, onder de voorwaarde dat daarover op schoolniveau overeenstemming bestaat. Dus in die zin wordt de norm versoepeld noch verscherpt, maar is er sprake

van het bieden van ruimte én waarborgen. In dat licht is de regering van mening dat de norm op basis van het huidige budget gehaald kan worden. Zij gaat hierbij uit van het gegeven dat er zeer veel scholen zijn die uitstekend in staat zijn om de norm ook met het huidige budget te halen. In de beantwoording van eerdere vragen heb ik geconcludeerd dat de bekostiging toereikend is voor het verzorgen van 1000 uur onderwijstijd. Uit het eerder genoemde inspectieonderzoek naar de naleving van de onderwijstijd in schooljaar 2009/2010 (gepubliceerd in maart 2011) blijkt dat de scholen erin slagen om *gemiddeld* (meer dan) voldoende onderwijstijd te realiseren (Inspectie van het Onderwijs, 2011, p.19). Daaruit concludeert de regering dat het niet zozeer een budgettair probleem, maar een organisatieprobleem is wanneer scholen deze norm niet halen. Het wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen om scholen heldere kaders te bieden waarbinnen de uren beter gehaald kunnen worden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

1. Artikelen I en II

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wetsvoorstel zich ten aanzien van de WPO en WEC niet beperkt tot de wijziging van het woord zomervakantie in vakanties, maar ook een bepaling bevat op grond waarvan voorschriften omtrent vakanties kunnen worden vastgesteld. Het betreft hier een technische aanpassing waarbij een expliciete grondslag wordt gelegd voor de mogelijkheid dat bevoegde gezagsorganen bij de minister een verzoek kunnen indienen om af te mogen wijken van de van Rijksweg vastgestelde periode voor de zomervakantie. Hieraan bestaat bijvoorbeeld behoefte op de Waddeneilanden, waar men graag de mogelijkheid heeft een kortere zomervakantie in te plannen, of in andere weken. Aan dat laatste bestaat soms ook behoefte in de regio Nijmegen om er voor te zorgen dat de jaarlijkse vierdaagse in de zomervakantie valt.

2. Artikel III

De leden van de VVD-fractie vragen of de administratieve afhandeling (terugkoppeling welke uren op welke manier ingevuld) van de in artikel 6f, tweede lid, geregelde verplichting van het bevoegd gezag tot bijhouden van geordende gegevens over de onderwijstijd nu door de schoolleiding gedaan moet worden of dat docenten een extra administratieve taak krijgen toebedeeld.

De in artikel 6f, tweede lid, opgelegde verplichting richt zich tot het bevoegd gezag. Daarom zal het bevoegd gezag deze gegevens dienen bij te houden. Voor docenten is er geen sprake van een extra administratieve taak. Artikel 6f richt zich op het aanbod door de school, niet op het verzuim door leerlingen. Eventuele gegevens met betrekking tot lesuitval en de vervanging daarvan worden ook nu al door leraren doorgegeven aan de schoolleiding.

3. Artikel IV

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat de verantwoording over de gerealiseerde onderwijstijd niet alleen aan de medezeggenschapsraad (wijziging artikel 8, tweede lid, WMS, artikel IV, onderdeel A) moet worden voorgelegd, maar dat het wenselijk is dit op te nemen in artikel II, onderdeel H (artikel 24a WVO) als onderdeel van de verplicht op te nemen informatie in de schoolgids.

Nee, de regering is het daar niet mee eens, en heeft daarvoor een principieel en praktisch argument.

Het gaat bij de verantwoording over de gerealiseerde onderwijstijd over andersoortige informatie dan bij de informatie in de schoolgids. In de schoolgids wordt voorafgaand aan een nieuw schooljaar (onder meer) beschreven hoe het onderwijs op de school vormgegeven zal worden. Dit is voorlichtende, toekomstgerichte informatie. Bij de verantwoording over de gerealiseerde onderwijstijd gaat het om informatie die pas na afloop van het schooljaar beschikbaar is. De schoolgids is niet het aangewezen document voor verantwoording.

Er is ook een praktisch argument waarom de verantwoording over de gerealiseerde onderwijstijd niet past in de schoolgids. Per definitie kan een bevoegd gezag zich immers pas verantwoorden over de gerealiseerde onderwijstijd na afloop van het schooljaar. De schoolgids moet echter al enige tijd voorafgaand aan het nieuwe schooljaar beschikbaar zijn. Er zou dus pas in de schoolgids van het volgende schooljaar informatie over de gerealiseerde onderwijstijd opgenomen kunnen worden (dat wil zeggen: verantwoording van de gerealiseerde onderwijstijd in schooljaar t, zou pas in de schoolgids voor schooljaar t+2 kunnen worden opgenomen). Dat is te laat om een goede rol te kunnen spelen in de verantwoording. Hoewel de schoolgids dus niet het aangewezen document is, zou het bevoegd gezag er goed aan doen de verantwoordingsinformatie over de gerealiseerde onderwijstijd die zij op grond van artikel 8, tweede lid, WMS (artikel IV, onderdeel A) aan de medezeggenschapsraad ter beschikking moet stellen, ook breder toegankelijk te maken, zodat de informatie ook buiten de MR beschikbaar is. Voor een dergelijke aan te bevelen handelswijze is geen wettelijk voorschrift nodig. Het zou wel deel kunnen uitmaken van de voorlichting aan de scholen als dit wetsvoorstel tot wet zou worden verheven.

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