

Vergaderjaar 2011–2012

**32 640**

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

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 1 juni 2012

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De regering is de leden van de verschillende fracties erkentelijk voor hun inbreng.

In deze nadere memorie van antwoord ga ik, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, in op de vragen en opmerkingen in het nader voorlopig verslag.

Bij de beantwoording van de vragen is de indeling van het nader voorlopig verslag als uitgangspunt genomen. Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samen genomen.

#### **1. Inleiding**

Naar aanleiding van de memorie van antwoord hebben de leden van de VVD-fractie nog een aantal vragen. Deze vragen komen overeen met die in een brief van een groot aantal onderwijsbonden aan de vaste commissie. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de uitvoerige en zorgvuldige wijze waarop de regering is ingegaan op de gestelde vragen, waarbij voor deze leden op een aantal terreinen helderheid is gebracht. Zij hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben ondanks de omvang van de memorie van antwoord behoefte aan het delen van enkele observaties en het stellen van nadere vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor de uitgebreide beantwoording, maar constateren dat die niet steeds overtuigend of consistent is. Ze hebben in elk geval een aantal aanvullende vragen.

## 2. Algemeen

### *Belangen leraren*

De leden van de VVD-fractie merken op dat er een breed verspreid gevoelens blijkt te zijn, dat ook leeft bij de leden van de VVD-fractie, dat de regering de leraren te weinig als werkelijk belanghebbenden bejegt. Het is juist dat er vele belangen aan de orde zijn in het onderwijs, maar deze leden vragen of de leraren ook eens een keer voorop mogen staan als het om hun belangen gaat. Het kan toch niet zo zijn dat ouders en leerlingen op gelijke basis met de leraar staan als het om de invulling van het onderwijs gaat, zo vragen zij tevens. De leden van de VVD-fractie kunnen hiermee niet instemmen, zo geven zij aan, en willen, zo vervolgen zij, evenals de bonden, graag weten waarom de minister niet een keer als één man (vrouw) achter de leraren gaat staan. Dit betekent ook, merken deze leden op, dat er twijfel is aan een evenwichtige balans tussen de diverse belangen. Zij willen graag een reactie van de regering.

Als Minister van OCW sta ik pal achter de leraren: ik heb veel waardering voor deze beroepsgroep. Het wetsvoorstel beoogt evenwel een evenwichtige balans te bieden tussen meerdere belangen dan alleen van die van leraren, en voor elke «partij» een zo goed mogelijke situatie te creëren. Ook voor leraren is daarbij naar het oordeel van de regering sprake van een goede situatie, waarin de professionaliteit van leraren wordt erkend en waar ruimte is om, ook op het gebied van arbeidsvoorwaarden op cao-niveau, goede afspraken te maken.

Een evenwichtige balans betekent ook dat niet de belangen van één «partij» de overhand hebben. Dat laat onverlet dat ouders en leerlingen uiteraard niet op gelijke basis met de leraar staan: de leraar is immers de professional, die van wetgever en werkgever de ruimte moet krijgen, en ook daadwerkelijk krijgt, om haar of zijn professionele afwegingen te maken. In de beantwoording in deze nadere memorie van antwoord van andere vragen van deze en andere fracties, in het bijzonder van vragen over het instemmingsrecht van de medezeggenschap, zal hier nader op worden ingegaan.

### *Kaderstellende wet*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de memorie van antwoord ook schrijft over kaderstellende wetgeving. Zij geven aan dat zij daar blij mee zouden zijn, maar dat in hun visie in de onderhavige wet wel erg veel details worden geregeld. Zij verzoeken de regering om een reactie.

Zoals aangegeven in de memorie van antwoord deelt de regering de opvatting dat in het wetsvoorstel veel details worden voorgeschreven niet. Het wetsvoorstel beperkt zich tot kwantitatieve kaders ten aanzien van het aantal uren en het aantal dagen onderwijs, enkele kwalitatieve kaders (het moet gaan om onderwijsactiviteiten die worden uitgevoerd onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel, die deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma, en die door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen) en procedurele kaders op het gebied van instemming van de medezeggenschapsraad.

### *Reactie brief derden*

De leden van de VVD-fractie merken vervolgens op dat alle punten die zij hebben aangevoerd in het voorlopig verslag terugkomen in een brief van 3 april 2012 van de onderwijsbonden<sup>1</sup> (en eerder in een andere brief van CNV-onderwijs<sup>2</sup>): de kwesties rond de vakantie, de roostervrije dagen en

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffienummer 149763.28.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffienummer 149763.08.

het al dan niet ingrijpen in de cao. Ook na de memorie van antwoord blijft er volgens deze leden veel onduidelijkheid bestaan. Deze leden merken op dat er kennelijk ook voor experts, zoals de onderwijsbonden zijn, veel tegenspraak en onduidelijkheid is in de memorie van antwoord. Hetzelfde geldt, zo vervolgen zij, voor de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie omtrent de wettelijke urennorm. De leden van voornoemde fractie geven aan dat zij gaarne de antwoorden van de regering vernemen, niet alleen op hun eigen vragen (hierboven en onderstaand), maar ook op de gelijkkluidende (vaak iets meer gedetailleerde) vragen van de bonden in genoemde brief.

Ter beantwoording van voormelde vragen van de leden van de VVD-fractie worden hieronder de vragen van de bonden geparafraseerd en enigszins ingekort, met daarop de reactie van de regering.

De bonden geven in de brief van 3 april jl. aan dat de minister in de memorie van antwoord meermalen ten principale uitspreekt dat het wetsvoorstel alleen bedoelt te regelen hoeveel dagen per jaar leerlingen recht hebben op onderwijs en dat het aantal dagen waarop leraren werken en verlof hebben onderwerp is van cao-besprekingen. De bonden constateren echter ook dat de minister op andere plaatsten in de memorie van antwoord formuleringen gebruikt die in strijd zouden zijn met dit standpunt, hetgeen allerlei vragen oproept, aldus de bonden. Zij vragen of de minister nu bedoelt te regelen dat de negen dagen uit het voorgestelde vierde lid van artikel 6f WVO alleen voor de leerlingen roostervrij mogen zijn op voorwaarde dat die door de leraren benut worden voor verrichten van andere taken dan het geven van onderwijs. En zij vragen of zij met haar uitspraak dat «de school op die negen dagen niet gesloten mag zijn» bedoelt te bepalen dat het personeel op die dagen dus moet werken. Dan zou zij volgens de bonden dus toch regels stellen met betrekking tot het aantal dagen waarop leraren moeten werken en daarmee tevens direct ingrijpen in de thans geldende cao, waarin is vastgelegd dat als de zomervakantie bij wet wordt ingekort tot zes weken, de leraren ter compensatie vijf roostervrije dagen krijgen, die uitdrukkelijk aan de dan geldende schoolvakanties worden toegevoegd.

De bonden vragen of de minister wil toezeggen dat de wetgeving rond onderwijstijd daadwerkelijk geen inbreuk zal maken op de eigen verantwoordelijkheid van cao-partijen en de geldende afspraken uit de cao-VO. De bonden geven aan, dat met het vaststellen van een wettelijke norm voor het aantal uren onderwijstijd per jaar en het aanwijzen van 190 lesdagen de noodzakelijk geachte lestijd voor de leerlingen reeds volledig gewaarborgd is, hetgeen volgens hen ook heel goed realiseerbaar is met handhaving van het huidige aantal vakantiedagen. De bonden zijn daarom van mening dat het wijzigen van de vakantieregeling en het stellen van allerlei regels met betrekking tot het aantal roostervrije dagen een onnodige, en in hun ogen ongewenste, ingreep is, die op het gebied van vakantie- en werkdagen voor het personeel zou treden in bevoegdheden die exclusief toebehoren aan de cao-partijen. Zij vragen de minister daarom dringend erop toe te zien dat niet ook nog regels of voorwaarden worden opgelegd met betrekking tot dagen waarop het personeel wel of niet moet werken.

In reactie op deze vragen van de bonden merkt de regering op, dat de negen voor leerlingen roostervrije dagen op grond van artikel 6f, vierde lid, WVO, beschikbaar zijn voor het verrichten van andere taken door leraren, zodat die taken niet tijdens onderwijsdagen behoeven plaats te vinden, met als beoogd resultaat minder tussentijdse lesuitval en de mogelijkheid de werklast beter te kunnen spreiden. In de tweede nota van wijziging (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 29) is dit als volgt toegevoegd: «Met deze nota van wijziging wordt het aantal dagen waarop leraren andere taken kunnen verrichten dan het verzorgen van onderwijs en waarop zij kunnen werken aan hun professionalisering uitgebreid ten

opzichte van hetgeen was voorgesteld in het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel». Met de zinsnede «ten behoeve van het verrichten van andere taken» in het voorgestelde artikel 6f vierde lid, WVO, wordt inderdaad als voorwaarde gesteld dat andere taken worden verricht dan het verzorgen van onderwijs. Dit vormt geen onnodige inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van cao-partijen en de geldende afspraken uit de cao-VO. Werkgevers en werknemers kunnen immers nog steeds afspreken (ook op cao-niveau) welke andere taken dan het verzorgen van onderwijs op die dagen kunnen worden verricht en er kunnen individuele afspraken gemaakt worden tussen werkgever en werknemer over het aantal dagen waarop een individuele leraar werkt.

In het Inrichtingsbesluit WVO wordt bepaald op welk aantal dagen voor leerlingen *geen* onderwijs hoeft te worden verzorgd, op het resterend aantal dagen moet dus *wel* onderwijs worden verzorgd. Dat is niet anders in het thans geldende besluit dan in het voorgestelde besluit. Op grond van artikel 6f, vierde lid, WVO kan het bevoegd gezag daarnaast nog negen extra dagen vaststellen waarop – in uitbreiding van de vrije dagen die in het Inrichtingsbesluit worden geregeld – geen onderwijs aan de leerlingen behoeft te worden verzorgd. Door het bevoegd gezag kan worden bepaald in hoeverre van deze extra mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Het is een keuze die kan worden benut indien dat als een voordeel wordt ervaren.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was er sprake van vijf dagen die rond de zomervakantie mochten uitvallen voor afronden en opstarten van het schooljaar. Bij nota van wijziging (Tweede nota van wijziging, Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 29) is dit aantal, naar aanleiding van het (niet aangenomen) amendement van de leden Dijkgraaf (SGP) en Ortéga-Martijn (Christen Unie) (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 30), uitgebreid tot negen, en bovendien is het mogelijk gemaakt deze deels door het jaar heen te plannen.

Of van deze mogelijkheid om deze negen voor leerlingen roostervrije dagen in te plannen al dan niet gebruik wordt gemaakt, en welke werkzaamheden leraren op deze negen dagen verrichten, kan worden afgesproken tussen werkgevers en werknemers (zowel op schoolniveau als op cao-niveau). Bovendien is er instemmingsrecht van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad op de planning en invulling van deze dagen. Net zoals nu het geval is, kunnen individuele leraren op dagen waarop onderwijs wordt gegeven en ook op dagen waarop «andere werkzaamheden» worden verricht vrij zijn, omdat zij bijvoorbeeld een parttime aanstelling hebben, of omdat hierover werkafspraken tussen de werkgever en de werknemer zijn gemaakt. Het wetsvoorstel stelt dus geen regels met betrekking tot het aantal dagen waarop leraren moeten werken, maakt geen inbreuk op de verantwoordelijkheid van cao-partijen en grijpt niet in de geldende cao-VO in.

Veelal zullen deze «andere taken» op school verricht worden. Omdat leerlingen op deze roostervrije dagen geen onderwijs volgen op school, zijn het rustiger werkdagen waarop leraren op school, als collega's onder elkaar en met de school als werkplek, niet-lesgebonden werkzaamheden en professionaliseringsactiviteiten kunnen verrichten. Omdat dergelijke taken vaak op school verricht zullen worden, moet het bevoegd gezag leraren in de gelegenheid stellen om op deze negen roostervrije dagen daadwerkelijk op school te werken, tenzij wordt afgesproken dat dergelijke activiteiten collectief buiten de school worden ondernomen.

De bonden voeren voorts aan dat de minister in de memorie van antwoord omstandig probeert aan te tonen dat 1040 uur in de eerste twee leerjaren in combinatie met 20 extra «maatwerkuren» (60 in plaats van 40) voor de scholen een vergelijkbare uitwerking heeft als het oorspronkelijke voorstel van de Commissie Onderwijstijd. Daarbij gaat de minister er naar het oordeel van de bonden blijkbaar vanuit dat de scholen het probleem

van ontoereikende bekostiging kunnen beperken door «creatief» gebruik te maken van de toegestane maatwerkuren. En zo verplaatst zij volgens hen het financiële probleem dus naar de school, waar in het overleg met de medezeggenschapsraad vanuit de verschillende belangen maar naar oplossingen moet worden gezocht. De bonden blijven van mening dat dit een niet noodzakelijke en financieel ondoordachte uitbreiding van de onderwijstijd is die zeer ongewenst is. Daarom pleiten de bonden er nogmaals nadrukkelijk voor om op het punt urennorm terug te keren naar het breed gedragen advies van de Commissie Onderwijstijd. Indachtig de constatering in de memorie van antwoord dat viervijfde van de onderzochte scholen voldoende onderwijstijd hebben gerealiseerd en een derde van de scholen in de eerste leerjaren zelfs meer dan 1040 uur gerealiseerd hebben, stellen werknemersorganisaties dat scholen dus hun verantwoordelijkheid nemen en nakomen om (meer) dan voldoende onderwijstijd te realiseren, waarmee het voorstel «voor het verhogen van de urennorm» volgens hen onnodig is.

De regering constateert met tevredenheid dat de meeste scholen hun verantwoordelijkheid nakomen om voldoende onderwijstijd te realiseren, en vaak zelfs méér onderwijstijd te realiseren dan wettelijk is vereist. Anticiperend op het oorspronkelijke wetsvoorstel is de Inspectie bij de recente nalevingsonderzoeken in de leerjaren in de onderbouw uitgegaan van 1000 uur in plaats van 1040 uur, en de (niet wettelijk geborgde) mogelijkheid om in elk leerjaar 40 uur maatwerk volledig mee te tellen als onderwijstijd. Zoals in de memorie van antwoord uitvoerig is betoogd, is er met het nu voorliggende wetsvoorstel geen sprake van uitbreiding of verhoging van de urennorm: over de gehele schoolperiode gerekend is sprake van een vergelijkbare versoepeling van de urennorm als in het oorspronkelijke voorstel het geval was. Gezien de constatering van de Inspectie dat de meeste scholen met de oorspronkelijke versoepeling uit de voeten kunnen en de constatering dat in het nu voorliggende voorstel sprake is van vergelijkbare ruimte, concludeert de regering dat ook het nu voorliggende voorstel organisatorisch en financieel uitvoerbaar is. Daarbij realiseert de regering zich, dat scholen zich voor schooljaar 2012/2013 nog hebben ingesteld op versoepeling van de urennorm door verlaging van de norm in de eerste twee leerjaren in plaats van het benutten van de mogelijkheid van maatwerkonderwijs in alle leerjaren. In toezicht en handhaving over schooljaar 2012/2013 zal daar uiteraard rekening gehouden worden.

De bonden delen ten slotte de opvatting dat medezeggenschap van ouders en leerlingen gewenst is ten aanzien van voorzieningen van leerlingen, zoals lesroosters en opvang, of voor het achteraf verantwoording afleggen over de leerprestaties en het onderwijsprogramma. Zij sluiten zich echter aan bij de kanttekeningen van de Raad van State d.d. 15 oktober 2010 en het nader rapport d.d. 9 februari 2011 bij de wijze waarop medezeggenschap zou worden geregeld in dit wetsvoorstel, waarbij de Raad van State aangaf dat het niet acceptabel is dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld dat ouders en scholieren de kwantiteit en kwaliteit van het onderwijs gaan toetsen. Als vertegenwoordigers van de beroepsgroep leraren in het onderwijs ervaren de bonden dat als een rechtstreekse aantasting van hun professionaliteit. De borging van de kwaliteit van het onderwijs dient volgens hen met uitsluiting de bevoegdheid te blijven van leraren en het schoolbestuur. Met het oog op jarenlange ervaring van de werknemersorganisaties bij het ondersteunen van medezeggenschap, waaruit blijkt dat het toetsen van het onderwijsproces en de kwaliteit van het onderwijs uitermate ingewikkeld is – zeker voor ouders en leerlingen, die hiervoor niet over voldoende inhoudelijke bagage en deskundigheid beschikken, iets dat zij ook niet kunnen opbouwen omdat hun betrokkenheid bij het onderwijs naar zijn aard van tijdelijke duur is – willen zij «het verschuiven van het toezicht van de

onderwijsinspectie naar de medezeggenschapsraad met klem ontraden». Het vervallen van het toezicht door de Inspectie zou namelijk ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Het past volgens de bonden niet dat de minister door leerlingen en ouders wil laten beoordelen of de onderwijskwaliteit voldoende «inspirerend en uitdagend» is. De regering is het met de bonden eens dat de onderwijsprofessionals – het schoolbestuur, de schoolleiding, de leraren – verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, en niet de ouders en leerlingen in de medezeggenschapsraad, noch de medezeggenschapsraad als geheel. Zeker ouders en leerlingen zijn daarvoor doorgaans onvoldoende toegerust. Het wetsvoorstel maakt de medezeggenschapsraad dan ook niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, maar geeft ouders en leerlingen medezeggenschap *vooraf* over het *soort* onderwijsactiviteiten dat al dan niet meetelt als onderwijstijd op een bepaalde school. Van *toezicht* op de kwaliteit van het onderwijs door de medezeggenschap is dan ook geen sprake: dat is en blijft de verantwoordelijkheid van de onderwijsinspectie in het kader van het risicogerichte toezicht.

De brief van de onderwijsbonden gaat ook in op de vraag naar de positie van leraren, nu dit wetsvoorstel voorschrijft dat er «recht is op 190 dagen onderwijs per jaar». De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat deze positie is, wat dit betekent in de praktijk ten opzichte van de huidige situatie, en hoe het mogelijke verschil wordt overbrugd.

De onderwijsbonden onderschrijven in hun brief dat met het vaststellen van een wettelijke norm voor het aantal uren onderwijstijd per jaar en het aanwijzen van 190 onderwijsdagen de noodzakelijk geachte onderwijstijd voor leerlingen wordt geborgd. Daaruit maakt de regering op, dat ook de bonden zich kunnen vinden in 190 onderwijsdagen per jaar. In de huidige wettelijke situatie hebben leerlingen per schooljaar ten hoogste 68 vrije dagen en daarmee ten minste 193 onderwijsdagen. Geconstateerd is echter dat veel leerlingen in de huidige situatie per jaar in praktijk (aanzienlijk) minder dagen leskrijgen dan deze 193 dagen, omdat er – naast de weekenden, oftewel circa 104 dagen per jaar – meer dan 68 dagen per jaar uitvallen waarop zij géén onderwijs ontvangen, zoals dagen voor afronding en opstart van het schooljaar.

### **3. Onderwijstijd en urennorm**

#### *Urennorm*

De leden van de VVD-fractie willen graag een consistente en uitvoerige verheldering over hoe de zaken met de 1040-urennorm er nu voorstaan. In de memorie van antwoord is uitvoerig stilgestaan bij de inhoud en de totstandkoming van het amendement-Beertema en de verschillen tussen de huidige wettelijke kaders, de oorspronkelijk beoogde nieuwe wettelijke kaders en het nu bij uw Kamer voorliggende wetsvoorstel. Er is ook beredeneerd waarom naar het oordeel van de regering het uiteindelijke wetsvoorstel wat betreft de (versoepeling van de) urennorm in vergelijkbare mate tegemoet komt aan de bezwaren ten aanzien van de huidige wettelijke urennorm als het oorspronkelijke wetsvoorstel dat zou hebben gedaan en bovendien maatwerk stimuleert. Daarmee is het oorspronkelijke voorstel van versoepeling van de urennorm (vermindering van het aantal uren alleen in de onderbouw van 1040 naar 1000 uur, geen kwalitatieve impuls op het gebied van maatwerk) wat de regering en een meerderheid in de Tweede Kamer betreft op dit moment dus niet meer aan de orde.

De zaken staan er dus als volgt voor. Met het voorliggende wetsvoorstel zal er een urennorm gelden van 1040 klokuren in de eerste twee leerjaren, 700 uur in het examenjaar en 1 000 uur in de leerjaren in de bovenbouw en in het derde leerjaar havo/vwo. In elk leerjaar mag 60 uur «maatwerk»,



onderwijsactiviteiten die, hoewel voor alle leerlingen toegankelijk, slechts voor een beperkte groep leerlingen verplicht zijn, volledig meetellen als onderwijstijd.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich ook af, waarom nu juist in Nederland het hoogste aantal verplichte uren in het voortgezet onderwijs wordt geclaimd vergeleken bij de rest van Europa. Doen de andere landen met minder verplichte uren het zoveel slechter, zo vragen deze leden. Bij de «claim» van «het hoogste aantal verplichte uren in het voortgezet onderwijs» past naar het oordeel van de regering nuancering, zoals ook uiteengezet in de memorie van antwoord. In antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie over de vermeende beperkte hoeveelheid onderwijstijd in Finland in relatie tot de goede prestaties van het Finse onderwijsstelsel, is aangegeven dat internationale vergelijking tussen het aantal uren onderwijstijd minder eenduidig is dan op het eerste gezicht zou lijken. Zo verschilt de context van het onderwijsstelsel in verschillende landen en worden in het ene land andere en meer activiteiten meegeteld als onderwijstijd dan in het andere land. In Finland worden bijvoorbeeld alleen lessen meegeteld voor de norm terwijl in Nederland een bredere definitie geldt. De relatie tussen het aantal uren onderwijstijd in een bepaald land en de prestaties van het onderwijsstelsel van dat land is dan ook evenmin eenduidig te leggen, dus de vraag of «de andere landen met minder verplichte uren het zoveel slechter doen» is niet goed te beantwoorden. Wel kan geconstateerd worden – en in de memorie van antwoord is dat gedaan – dat het Nederlandse onderwijs ook in vergelijking met andere Europese landen goed presteert, gegeven de brede definitie van onderwijstijd die in ons onderwijsstelsel wordt gehanteerd.

De regering verwijst in de beantwoording van vragen van enkele leden soms naar de huidige wettelijke regeling (met 1040 uren in de eerste drie klassen van havo en vwo) en op andere momenten naar de huidige praktijk van de invulling in het onderwijsveld en handhaving door de Inspectie. Dat werkt verwarrend, vinden de leden van de D66-fractie. De opsomming van de wettelijke regeling en de huidige praktijk in de memorie van antwoord illustreert die verwarring, aldus deze leden.<sup>1</sup> Daar wordt als eerste genoemd de «versoepeling van de urennorm». Niet alleen is dit volgens deze leden in strijd met de uitdrukkelijke wens van de indieners van het amendement dat de urennorm op 1040 uren handhaaft (zij het in iets gewijzigde vorm), het is ook wel degelijk een verzwaring van de huidige *de facto* nageleefde en gehandhaafde norm (960+40=1000), met tweemaal twintig uren.

De voorgenomen wettelijke regeling is volgens hen dus geen codificatie van de huidige praktijk voor wat betreft de urennorm. De stelligheid waarmee bovendien wordt ontkend dat de voorgenomen wetgeving geen bekostigingsproblemen mee zou brengen, wekt in dit licht bevreemding. Dit zou wellicht te begrijpen zijn als alle instellingen inmiddels boven de in de huidige praktijk gehanteerde norm (960+40) zouden zitten. De leden van de D66-fractie zouden daarom gaarne een overzicht willen ontvangen waaruit de *status quo* van de naleving van de (*de facto*) urennorm door de instellingen is te beoordelen. Uit de beschikbare rapportages van de Inspectie is deze informatie over de jaren 2010/2011 niet toegankelijk, zo merken zij op.

Vooraf wil de regering benadrukken dat de huidige *wettelijke* norm in de onderbouw van het voortgezet onderwijs 1040 uur bedraagt en niet 1000 uur. Vooruitlopend en anticiperend op het (oorspronkelijke) wetsvoorstel is sinds 2009 gehandhaafd op 1000 uur.

«Versoepeling van de urennorm» is niet in strijd met de wens van de indieners van bedoeld amendement. De regering wijst er op, dat het amendement-Beertema (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 28) zowel

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2011/12, 32 640, C, p. 3.

beoogt de bestaande 1040-urennorm te handhaven als, tegelijkertijd, meer ruimte te bieden om binnen de urennorm maatwerkonderwijs te verzorgen, dat niet voor alle leerlingen verplicht is. In de onderbouw kan er inderdaad gesproken worden van een verzwaring van de huidige de facto nageleefde en gehandhaafde norm (met twee maal twintig uren), maar daar staat tegenover dat in de andere leerjaren juist sprake is van een verlichting daarvan: ook in die leerjaren wordt immers de mogelijkheid voor maatwerk met twintig uur uitgebreid. Over de gehele schooltijd gerekend is er dus geen verzwaring van de norm. De uitkomsten van het Inspectieonderzoek naar de naleving van de wettelijke kaders inzake onderwijstijd over schooljaar 2010/2011 worden een dezer dagen aan de Tweede Kamer gestuurd. In dat Inspectieonderzoek is uitgegaan van de in het oorspronkelijke wetsvoorstel beoogde norm van 1000 uur in de onderbouw, maar niet van de mogelijkheid om 60 uur maatwerk in alle leerjaren volledig mee te tellen als onderwijstijd. Uit het onderzoek bleek, dat 77% van de onderzochte scholen daaraan heeft voldaan. Daarbij is sprake van een lichte daling ten opzichte van het voorgaande jaar, toen 80% van de onderzochte scholen voldeed. Deze uitkomsten leiden bij de regering tot de conclusie dat de versoepelde wettelijke kaders realistisch en uitvoerbaar zijn. De regering realiseert zich wel, dat scholen bij de planning van schooljaar 2012/2013 hebben geanticipeerd op versoepeling van de norm door verlaging ervan en niet door de norm *op een andere manier*, met de mogelijkheid voor maatwerk, in te vullen. Daarom is in de memorie van antwoord ook toegezegd dat het wetsvoorstel extra zorgvuldig zal worden ingevoerd en dat in schooljaar 2012/2013 in toezicht en handhaving door de Inspectie rekening zal worden gehouden met de situatie dat het nu voorliggende wetsvoorstel scholen op een andere manier benodigde ruimte biedt dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel en in de recente nalevingspraktijk het geval was. Omdat het niet mogelijk is gebleken het wetsvoorstel per 1 augustus 2012 in werking te laten treden wordt hiermee voorzien in een zorgvuldige invoering ervan per 1 augustus 2013.

Ook zouden de leden van de fractie van D66 gespecificeerd willen zien op welke tekortkomingen de Inspectie heeft beoordeeld. Is dat een *all or nothing*-regel en zo ja, waarom, zo vragen deze leden.

De Inspectie ziet er in het nalevingsonderzoek onderwijstijd op toe, dat scholen voor *alle* leerjaren voldoende onderwijstijd hebben gerealiseerd. De wettelijke urennorm gaat immers uit van een minimumaantal uren *per leerjaar*. Dat leidt ertoe, dat als de Inspectie in een nalevingsonderzoek onderwijstijd bij een school in enig leerjaar een tekortkoming constateert, dit kan leiden tot een (al dan niet financiële) interventie. Die interventie zou dan proportioneel dienen te zijn, dus op enigerlei wijze verband moeten houden met het geconstateerde tekort aan gerealiseerde onderwijstijd. Of dit als een «alles of niets-regel» gekenschetst kan worden, is de vraag.

Een tweede winstpunt van dit voorstel zou zijn, aldus de regering in de memorie van antwoord, dat leerlingen helderheid wordt geboden «over de hoeveelheid onderwijs waar leerlingen aanspraak op kunnen maken (uren en dagen)».<sup>1</sup> De leden van de D66-fractie vragen zich af of dit een juiste karakterisering is van wat het voorstel beoogt. De norm is immers gesteld voor de instellingen en wil een kader scheppen voor onderwijskwaliteit. Daar behoren inrichtingsvoorschriften en *governance*-principes voor de instellingen bij.

Jegens de leerlingen blijft het, zo menen de leden van de D66-fractie, een inspanningsverplichting van de instellingen en niet een resultaatverplichting om een exact getal aan uren of dagen te leveren. Zou dat zo zijn, dan kan het onderwijs nog een bijzondere tijd tegemoet zien, zeker nu de regering de rol van ouders en leerlingen zo op lijkt te waarderen in de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2011/12, 32 640, C, p. 3.



verhoudingen, zo merken deze leden op. In dit verband verwijzen deze leden naar de uitspraak van de Rechtbank Utrecht, waarin een afweging door de rechter wordt gemaakt die – kort gezegd – volgens deze leden het beginsel van de inspanningsverplichting tot leidraad neemt.<sup>1</sup> Is de regering het met de beoordeling van deze leden eens en zo nee, waarom niet, willen deze leden weten.

De regering is het met deze leden eens. In de *privaatrechtelijke* rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag van een school en een leerling leidt de urennorm inderdaad niet tot een resultaatverplichting. In de *privaatrechtelijke* rechtsverhouding van bevoegd gezag en leerling is, zoals ook uitgangspunt is in de door de leden van de fractie van D66 aangehaalde uitspraak, sprake van een inspanningsverbintenis. Met de zinsnede «over de hoeveelheid onderwijs waar leerlingen aanspraak op kunnen maken (uren en dagen)» op p.3 van de memorie van antwoord is ook niet bedoeld op een aanspraak in *privaatrechtelijke* zin. Echter, in de *publiekrechtelijke* verhouding tussen minister en bevoegd gezag van scholen is de urennorm – evenals vele andere kwaliteitsnormen in de WVO – een voorwaarde voor de instellingen. Op deze wijze wordt in het belang van de leerlingen een heldere en door de Inspectie handhaafbare norm gesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering zegt dat het bij de urenberekening gaat om klokuren. Onduidelijk voor deze leden is echter, zo geven zij aan, hoe die klokuren zich verhouden tot lesuren. Telt een lesuur voor een klokuur ongeacht de gerealiseerde duur (vaak 45–50 minuten), of tellen alleen de gerealiseerde minuten? De regering suggereert, merken de leden op, het eerste omdat ook het lopen van de ene les naar de andere meetelt. Dat betekent echter, zo vervolgen deze leden, dat er een marge van 17–25% in de normstelling zit, die het praten over 40 uur (4%) meer of minder ridicuul maakt. Mocht het anders zijn, dan spreken we niet over een 1040-urennorm (of 1000 of 700), maar over een 62.400-minutennorm en dan moet de realisatie daarvan met een stopwatch worden bijgehouden, merken zij op. Is de regering met deze wet niet bezig een schijnwereld te besturen, terwijl de «echte» wereld van het onderwijsveld de zaken nu al steeds beter op orde heeft, zo willen deze leden weten?

In reactie hierop merkt de regering op dat, gesteld dat een lesuur voor een klokuur zou tellen ongeacht de gerealiseerde duur, er sprake zou zijn van ongewenste ongelijkheid. Als dan bijvoorbeeld op de ene school gewerkt zou worden met lesuren van 45 minuten en op de andere school met lesuren van 70 minuten, zouden leerlingen op de eerste school in een leerjaar in de bovenbouw 750 klokuur onderwijstijd ontvangen en op de tweede school 1167 uur. Dit zou een sturende werking kunnen hebben ten aanzien van het «hoe» en zelfs een perverse prikkel kunnen zijn ten aanzien van de duur van een les. Financieel zou het dan bijvoorbeeld aantrekkelijker kunnen zijn om lessen van 45 minuten in te roosteren dan van 70 minuten, omdat er dan honderden klokuren onderwijs minder verzorgd zouden behoeven te worden.

Daarom gaat de wetgeving uit van klokuren, dus van 60 minuten. Dat biedt scholen de ruimte om zelf de duur van een lesuur (bijvoorbeeld, 45, 50 of 70 minuten) te bepalen, terwijl leerlingen op alle scholen recht hebben op hetzelfde aantal uren. Daarbij is uitgangspunt de duur van het lesuur en niet het aantal daadwerkelijk gerealiseerde minuten lestijd binnen dat uur. Dat is naar het oordeel van de regering geen schijnwereld en geen kwestie van «met een stopwatch bijhouden van het aantal minuten», het zijn juist ruime wettelijke kaders om *op schoolniveau* het onderwijsprogramma naar eigen inzicht in te plannen.

---

<sup>1</sup> Rb. Utrecht 7 juni 2010, L/JN BN5636.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering zegt dat zij niet aan de cao-afspraken komt, maar zij constateren dat wel wordt voorgescreven dat op negen roostervrije dagen van leerlingen, «de school niet gesloten mag zijn». Bovendien wordt gesteld, merken deze leden op, dat van de twaalf roostervrije dagen er maar drie voor de leraren vrij mogen zijn. Deze mate van sturen op detail lijkt deze leden in tegenspraak met de opmerking dat er niet aan cao-afspraken wordt getornd. Zij verzoeken de regering hierop te reageren.

Op de negen roostervrije dagen op grond van artikel 6f, vierde lid, WVO kunnen leraren andere taken verrichten dan het verzorgen van onderwijs. Het wetsvoorstel regelt dit beslist niet in detail: zo wordt niet geregeld hoeveel of welke «andere taken» het betreft, of waar deze worden uitgevoerd. Wel is het zo, dat dergelijke taken vaak op school verricht zullen worden. Het bevoegd gezag moet leraren dan ook in de gelegenheid stellen om op deze negen roostervrije dagen op school te werken, tenzij wordt afgesproken dat dergelijke activiteiten collectief buiten de school worden ondernomen. Voor de drie voor leerlingen roostervrije dagen die nog bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld, geldt die voorwaarde niet: op deze dagen hoeft de school – net als in vakanties en weekenden en op feestdagen – niet open te zijn, omdat dit ook voor alle leraren vrije dagen kunnen zijn.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan aangeven sinds wanneer roostervrije dagen al gemeengoed zijn in de interne planning van scholen. Sinds wanneer is hierin voorzien in de cao's, willen zij tevens weten. Is geprobeerd, zo er van misstanden sprake was, die op andere wijze (overleg en overreding, Inspectie, medezeggenschapsraad) op te lossen, vragen zij tevens.

De Commissie Onderwijstijd schreef eind 2008 in haar advies *De waarde van een norm* dat de Inspectie van het Onderwijs vanaf 1994 in het Onderwijsverslag – waarin de Inspectie in algemene zin rapporteert over onderwijstijd bij de beoordeling van de kwaliteitsaspecten – heeft aangegeven dat een deel van de scholen de wettelijke onderwijstijd niet haalt door activiteiten in het kader van het afronden en opstarten van het schooljaar en door vergaderingen onder schooltijd. Daaruit kan geconcludeerd worden dat roostervrije dagen al gedurende lange tijd gemeengoed zijn in de interne planning van scholen. Dergelijke praktijk is in cao's terug te vinden.

Dit betekent echter feitelijk dat scholen zich niet aan de wettelijke kaders houden. Immers: in het Inrichtingbesluit WVO is vastgesteld dat per schooljaar op maximaal 68 dagen geen onderwijs verzorgd hoeft te worden, op de overige dagen moet dus wél onderwijs verzorgd worden. Om deze in de praktijk gegroeide ontwikkeling tegen te gaan, heeft de Inspectie als eerste stap het aantal dagen dat «extra» mag uitvallen gemaximaliseerd. In het Onderwijsverslag 2001 schreef de Inspectie: «Bij de beoordeling van de onderwijstijd in de Tweede Fase HAVO/VWO hebben we overigens niet de letter van de wet (artikel 12, vijfde lid, WVO) toegepast. Daaraan voldoet namelijk vrijwel geen enkele school. De onderwijstijd in de Tweede Fase is voldoende bevonden, wanneer de school in schooltijd een onderwijsprogramma van gemiddeld 25 klokuren per week verzorgde en de geplande lesuitval binnen aanvaardbare proporties wist te houden (maximaal 12 dagen per schooljaar).»

In het voorjaar van 2006 heeft de Inspectie naar aanleiding van het debat over het Onderwijsverslag 2005 van de Minister van OCW de opdracht gekregen om een onderzoek uit te voeren naar de naleving van de wettelijke kaders inzake onderwijstijd. Hieruit bleek dat vrijwel geen enkele onderzochte school voldoende onderwijstijd realiseerde. Samen met de grote hoeveelheid klachten van vooral ouders over de grote

hoeveelheid dagen en uren onderwijs die rondom de zomervakantie en door het jaar heen uitvielen, was dit onderzoek aanleiding om het toezicht op onderwijstijd te intensiveren. In de eerste jaren richtte dit zich op de geprogrammeerde onderwijstijd, later op de gerealiseerde onderwijstijd. Uiteraard heeft één en ander, samen met de latere protesten van leerlingen tegen zogeheten «ophokuren», ook geleid tot de instelling van en advisering door de Commissie Onderwijstijd en tot het nu voorliggende wetsvoorstel.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een nadere stap gezet om genoemde misstanden aan te pakken. Het toezicht op naleving van de urennorm heeft ertoe geleid dat de meeste scholen nu voldoende onderwijstijd realiseren, uitgedrukt in uren per jaar. Daarbij is tot dusverre weliswaar toegezien en gehandhaafd op het toegestane aantal vakantie-dagen, maar er is nog niet expliciet toegezien en gehandhaafd op het aantal dagen waarop daadwerkelijk onderwijs wordt verzorgd. Het wetsvoorstel biedt helderheid over het aantal dagen waarop onderwijs verzorgd dient te worden (190 per jaar<sup>1</sup>) en maakt het bovendien mogelijk om per schooljaar negen voor leerlingen roostervrije dagen in te plannen, die leraren kunnen gebruiken voor andere werkzaamheden dan het verzorgen van onderwijs, zoals het afronden en opstarten van het schooljaar, teamvergaderingen en professionaliseringsactiviteiten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat het betekent als een dag «lesvrij» is. Moeten leraren dan op school zijn, of mogen ze ook thuis werken, vragen deze leden voorts. Hoe moet de aanwezigheidsplicht worden vormgegeven en hoe zal de handhaving gestalte krijgen, willen zij tevens weten. Waar blijft de professionele autonomie van de docent, wanneer zij geconfronteerd worden met deze «ophokdagen», zo vragen zij vervolgens.

De negen roostervrije dagen op grond van artikel 6f, vierde lid, WVO zijn dagen waarop leraren andere taken verrichten dan het verzorgen van onderwijs. Veelal zullen deze taken op school verricht worden: voor bijvoorbeeld teamoverleg ligt het voor de hand om daar af te spreken. Scholen zullen op de negen roostervrije dagen dan in beginsel ook geopend zijn, tenzij de andere activiteiten collectief buiten de school worden verricht. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan professionaliseringsactiviteiten voor alle leraren samen of een dag voor alle personeelsleden over de identiteit van de school.

Er is wat betreft deze negen roostervrije dagen echter geen sprake van een wettelijke aanwezigheidsplicht voor leraren op school. Het kan zinvol of nodig zijn om bepaalde werkzaamheden of (professionaliserings)activiteiten op een andere locatie te verrichten. Een cursusdag kan bijvoorbeeld buitenschools georganiseerd worden. Waar het om gaat, is dat de negen voor leerlingen roostervrije dagen op grond van artikel 6f, vierde lid, WVO worden benut voor het verrichten van andere taken dan het verzorgen van onderwijs, niet om de plaats waar deze werkzaamheden worden verricht. Van «ophokdagen» is dan ook geen sprake.

Het wetsvoorstel voorziet in het steviger in positie brengen van leraren ten aanzien van de invulling van de voor leerlingen roostervrije leraren. Welke activiteiten verricht worden spreken werkgevers en werknemers samen af: keuzes hierover vergen instemming van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. De enige voorwaarde ten aanzien van deze negen roostervrije dagen is dat deze dagen, als er geen onderwijs op wordt verzorgd, benut worden voor «andere taken». Het is immers een extra mogelijkheid die wordt geboden met de bedoeling leraren te ontlasten en lesuitval op onderwijsdagen te voorkomen.

---

<sup>1</sup> Uitgaande van een jaar van 365 dagen, minus 104 weekenddagen, 55 vakantiedagen, vier feestdagen die buiten de centraal vastgestelde vakanties vallen en twaalf roostervrije dagen (waarvan er negen benut kunnen worden voor andere werkzaamheden dan het verzorgen van onderwijs).

#### 4. Medezeggenschap

De leden van de VVD-fractie vragen, onder verwijzing naar de op 30 maart verschenen evaluatie van de WMS<sup>1</sup>, waarom nog een nieuwe invulling van de medezeggenschap wenselijk is, nu blijkt dat de huidige wet van 2007 naar tevredenheid functioneert. Waarom dan nog een nieuwe regeling in het voorliggend wetsvoorstel, vragen zij tevens. Zowel de Raad van State als alle onderwijsbonden, als veel scholen die individueel hun verontrusting over dit deel van het voorliggend wetsvoorstel hebben geuit, zijn het er over eens dat hier sprake is van een fundamentele aantasting van de professionele verantwoordelijkheid van de leraar, stellen deze leden. Weliswaar, vervolgen zij, staat in de memorie van antwoord: «het wetsvoorstel ziet niet op het vergroten van de invloed van ouders en leerlingen op de inhoud van het onderwijs, maar op het soort onderwijs dat meetelt als onderwijstijd»<sup>2</sup>, maar deze opmerking wordt door de tekst van de wet zelf volgens hen toch minder overtuigend. Voor deze leden is het, merken zij op, niet duidelijk wat de regering nu wel of niet voor ogen heeft met deze «horizontale verantwoording». Zeker nu uit de evaluatie van het functioneren van de medezeggenschapsraden blijkt dat deze in orde is, is de vraag waarom hier dan verandering in moet worden aangebracht. Deze leden verbazen zich er bovendien over, zo geven zij aan, dat in de memorie van antwoord geen enkele aandacht wordt besteed aan deze recente evaluatie. Hoe kan dit, vragen zij de regering. De leden van de GroenLinks-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de VVD-fractie in deze paragraaf.

In de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel is inderdaad niet verwezen naar de evaluatie van de WMS. Deze memorie van antwoord is eerder aan de Eerste Kamer gezonden (op 20 maart jl.) dan de evaluatie van de WMS (op 30 maart jl.). Wel is hier in de recente brief aan de Tweede Kamer over ouderbetrokkenheid («Voortgang partnerschap tussen school en ouders» d.d. 3 april 2012) op ingegaan, ook met het oog op de met dit wetsvoorstel beoogde «horizontale dialoog over de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd». Een hoofdconclusie van de evaluatie van de WMS was dat de formele inspraak van ouders juridisch goed is geregeld en dat de WMS personeel, ouders en leerlingen in positie brengt om een sterke rol te spelen in het besluitvormingsproces op scholen. De *rol* en *positie* van ouders, leerlingen en personeel in het besluitvormingsproces is met andere woorden als zodanig goed geborgd. Wel zijn er *onderwerpen* waarop deze formele en goed geborgde positie nog geen betrekking heeft. De planning van vakanties en andere dagen waarop geen onderwijs wordt verzorgd en het soort onderwijsactiviteiten dat als onderwijstijd wordt geprogrammeerd zijn zulke onderwerpen. Het wetsvoorstel voorziet dan ook niet in aanpassing of een nieuwe invulling van het *functioneren* van de medezeggenschapsraden, maar voegt – juist ook gesteund door conclusie van de evaluatie van de WMS dat de medezeggenschap goed functioneert en dat personeel, ouders en leerlingen door de WMS goed in positie zijn gebracht in het besluitvormingsproces op school -belangrijke onderwerpen toe aan de onderwerpen waarover de medezeggenschapsraad medezeggenschap heeft. De regering beoogt met dit instemmingsrecht inderdaad – zoals in de memorie van antwoord is uiteengezet – de medezeggenschapsraad inspraak te geven op het *soort* onderwijsactiviteiten dat al dan niet mag worden meegeteld als onderwijstijd. Het instemmingsrecht ziet dus niet op de *inhoud* van het onderwijsprogramma. Dit blijkt ook uit de tekst van het wetsvoorstel, doordat er in de bepaling over dit instemmingsrecht wordt verwezen naar het artikel dat gaat over onderwijstijd. Het gaat dus niet zozeer om een aanvulling die in het licht van genoemde evaluatie onnodig of strijdig zou zijn, maar om een uit hoofde van dit wetsvoorstel functionele aanvulling.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 223, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2011/12, 32 640, C, p. 7.

De leden van voornoemde fractie geven aan dat in de memorie van antwoord inderdaad wordt gesteld dat de leraren «eigenaar» zouden moeten kunnen zijn van hun eigen werk, maar ook is te lezen dat de volledige medezeggenschapsraad (leraren, ouders en leerlingen) instemmingsrecht krijgt op de planning van de twaalf roostervrije dagen voor leerlingen. «De personeelsgeleding in de medezeggenschapsraad krijgt bovendien instemmingsrecht op de *invulling* van de twaalf voor leerlingen roostervrije dagen».<sup>1</sup> De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit in de praktijk werkt. Zij vragen tevens waarom een personeelsgeleding zich hierover moet uitspreken, en de leraar zelf niet het laatste woord heeft. Een onderscheid maken tussen planning en invulling is theoretisch wellicht te verdedigen, merken zij tevens op, maar praktisch gesproken natuurlijk minder scherp.

Het onderscheid tussen planning en invulling van de roostervrije dagen is ook in de praktijk goed te maken. Bij de planning van de roostervrije dagen gaat het eenvoudigweg om het bepalen van de dagen waarop leerlingen geen onderwijs ontvangen: *welke* dagen zijn dit? Omdat deze planning zowel voor leerlingen en ouders, als voor leraren directe consequenties heeft, krijgt de volledige medezeggenschapsraad hierop met het wetsvoorstel instemmingsrecht.

Bij de *invulling* van deze dagen bestaat de nodige ruimte. De drie onderwijsvrije dagen op grond van de amvb kunnen naar keuze worden ingevuld als vrije dagen voor leraren, de negen dagen op grond van artikel 6f, vierde lid, WVO, kunnen worden besteed aan het geven van onderwijs, vergaderingen, scholing of andere taken. De leraren hebben instemmingsrecht op de wijze waarop deze dagen worden ingevuld. Welke werkzaamheden of activiteiten de leraren op deze dagen verrichten heeft echter geen directe consequenties voor leerlingen en ouders (leerlingen zijn dan immers niet op school), maar alleen voor leraren. Het zou niet juist zijn om ouders en leerlingen te laten (mee)bepalen welke werkzaamheden leraren verrichten: dat is een exclusieve verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers. In de WMS is het zo geregeld, dat het niet de individuele leraren zijn die met het bevoegd gezag afspraken maken over de invulling van de roostervrije dagen, maar de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. Het wetsvoorstel wijzigt dit bestaande algemene uitgangspunt niet.

Voorafgaand aan de vaststelling van de schoolgids dient op grond van dit wetsvoorstel afzonderlijk instemming te worden gegeven voor het in de schoolgids op te nemen onderdeel met betrekking tot de jaarlijkse vaststelling van de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma, begrijpen de leden van de CDA-fractie. Dit instemmingsrecht ziet op het soort onderwijsactiviteiten dat al dan niet mag worden meegeteld als onderwijstijd en op de totale omvang van de onderwijstijd; dus niet op het programma als zodanig, aldus de regering.<sup>2</sup> Zonder die voorafgaande instemming kunnen noch dat specifieke onderdeel noch de schoolgids worden vastgesteld. Het is daarom aan het bevoegd gezag om, in dialoog met de medezeggenschapsraad, te komen tot een voorstel dat de instemming van de medezeggenschapsraad krijgt. De leden van CDA-fractie vragen of het instemmingsrecht niet onvermijdelijk ook de inhoud van het onderwijs raakt als in overleg met de medezeggenschapsraad de kwantiteit en de kwaliteit van het onderwijsprogramma moet worden vastgesteld. Kan de regering met andere woorden nog eens verduidelijken wat zij precies bedoelt met de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma, vragen deze leden tevens. Zij vragen vervolgens op welke wijze kan worden voorkomen dat hieronder ook de inhoud van het onderwijsprogramma wordt getoetst, c.q. beoordeeld. Is het één wel van het ander te (onder)scheiden, zo vragen deze leden voorts.

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2011/12, 32 640, C, p. 7.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2011/12, 32 640, C, p. 31.

In reactie op deze vragen merkt de regering het volgende op. Met de *kwantitatieve* invulling van de onderwijstijd wordt geduid op de totale omvang van het onderwijsprogramma en de globale planning en spreiding van de onderwijstijd door het schooljaar (op welke dagen wordt er al dan niet onderwijs verzorgd). Het gaat dus bijvoorbeeld niet om de exacte invulling van de roosters of om de verdeling van de totale onderwijstijd over de verschillende vakken. Met de *kwalitatieve* invulling van de onderwijstijd wordt geduid op het *soort* onderwijsactiviteiten dat al dan niet meetelt als onderwijstijd. Het onderwijsprogramma wordt niet inhoudelijk *getoetst* door de medezeggenschapsraad, maar er wordt vooraf tussen bevoegd gezag en medezeggenschap *afgesproken* welk soort activiteiten op de betreffende school als onderwijs worden aangeboden die meetellen als onderwijstijd.

In de toezichtpraktijk van de Inspectie is een aantal onderwijsactiviteiten naar voren gekomen, waarover discussie zou kunnen ontstaan bij het al dan niet meerekenen bij de onderwijstijd. Ten behoeve van eenduidigheid bij de beoordeling heeft de Inspectie het Beoordelingskader Onderwijstijd opgesteld. Hierin wordt een (niet limitatief) aantal activiteiten opgesomd, met de beoordeling van de Inspectie of en hoe deze activiteiten onder het begrip «onderwijstijd» kunnen vallen. Voorbeelden hiervan zijn afstands-onderwijs, excursie, stage, projectweek, werkweek en keuzewerktijd. Het gaat hier dus niet om onderwijs*inhouden*, maar om het soort onderwijs*activiteiten*.

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie behoort, merken zij op, ook de beslissing voor een bepaalde soort onderwijsactiviteit en de hoeveelheid uren die daaraan wordt besteed – uiteraard binnen de wettelijke kaders – bij uitsluiting tot de bevoegdheid van het professionele bevoegde gezag en niet tot die van de ouders- en leerlingenvertegenwoordiging. In dat kader vragen deze leden zich af of het niet de voorkeur verdient om de ouder- en leerlinggeleding in de medezeggenschapsraad een adviesrecht te geven, in plaats van een instemmingsrecht?

Eén van de aanleidingen (naast de grote hoeveelheid onderwijstijd die rondom de zomervakantie en door het jaar heen uitviel) voor dit wetsvoorstel, waren de klachten van leerlingen (maar ook van leraren) dat scholen te veel uren opvulden met onderwijsactiviteiten die kwalitatief onder de maat waren («ophokuren»). Om te voorkomen dat deze situatie zich weer zou voordoen, worden met dit wetsvoorstel zowel leraren als leerlingen en ouders, stevig in positie gebracht om op schoolniveau te kunnen voorkómen dat voor dergelijke invulling van de onderwijstijd wordt gekozen. Daarbij past naar het oordeel van de regering instemmingsrecht voor zowel de personeels- als voor de leerling- en oudergeleding. Daarbij zij nogmaals opgemerkt, dat het hierbij uitsluitend gaat over het *soort* onderwijsactiviteiten en de totale omvang van de onderwijstijd, en niet over de inhoud ervan, noch over de wijze waarop professionals deze concreet vormgeven.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of de planning van het onderwijsprogramma niet in de knel komt als de medezeggenschapsraad onverhoopt niet instemt met het onderwijsprogramma en het conflict moet worden voorgelegd aan de geschillencommissie. Welke gevolgen heeft dat voor de tijdige invulling en bekendmaking van het onderwijsprogramma, willen zij weten.

Het wetsvoorstel voorziet in instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma, waarbij het gaat om het opvoeren van bepaalde *soorten* onderwijsactiviteiten als onderwijstijd. Als de medezeggenschapsraad niet instemt met een onderdeel van het geheel aan onderwijsactiviteiten kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om in plaats van dat onderdeel een andere activiteit voor te stellen. Op basis van haar eigen



afwegingen kan het bevoegd gezag er echter ook voor kiezen om het aanvankelijk voorgestelde onderdeel te handhaven. Het bevoegd gezag moet in dit laatste geval op grond van de artikelen 31 en 32 van de WMS het voorstel voorleggen aan de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS. Deze geschillencommissie beoordeelt of de medezeggenschapsraad in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen of dat sprake is van bepaalde zwaarwegende omstandigheden die het voorstel van het bevoegd gezag rechtvaardigen. De uitspraak van de commissie is bindend voor de school en de medezeggenschapsraad en bepaalt dus de facto of de betreffende onderwijsactiviteiten al dan niet worden geaccepteerd als onderwijstijd. Het bevoegd gezag hoeft met de bekendmaking en uitvoering van het onderwijsprogramma niet te wachten op het oordeel van de commissie. Wel ligt het in de rede om bij de bekendmaking van het onderwijsprogramma aan te geven met welk onderdeel de medezeggenschapsraad niet heeft ingestemd en waarover dus een procedure loopt. Het is zelfs mogelijk dat, voorafgaande aan het oordeel van de commissie, het bevoegd gezag de «omstreden» activiteit uitvoert. Daaraan is wel een risico verbonden. Als vervolgens uit het oordeel van de commissie voortvloeit dat de «omstreden» onderwijsactiviteit niet tot de onderwijstijd zal worden gerekend, zal het bevoegd gezag moeten bezien of zonder die activiteit de urennorm nog wel wordt gerealiseerd of dat daartoe nog een andere onderwijsactiviteit dient te worden ingeroosterd.

De leden van de D66-fractie merken op dat zij het invoeren van een instemmingsrecht met de kwalificatie van onderwijstijd voor de geleding van leerlingen en ouders in de medezeggenschapsraad een vergaande wijziging van het *governance*-model achten. De stelling dat leerlingen en ouders als «ervaringsdeskundigen» een oordeel kunnen geven, wordt door de leden van de D66-fractie geenszins betwist. Dat is op zichzelf echter geen rechtvaardiging, zo merken deze leden op, voor het feit dat zij daarmee als geleding een blokkerende stem behoren te krijgen. Het *governance*-model als zodanig wordt naar het oordeel van de regering niet gewijzigd met het voorliggende wetsvoorstel, er wordt alleen een onderwerp toegevoegd aan de onderwerpen waarmee de medezeggenschapsraad moet instemmen: de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Dit betreft een kernpunt van het onderwijs, zodat de verschillende partijen in de medezeggenschapsraad hier een belangrijke stem in moeten hebben, formeel verankerd als instemmingsrecht. Tegelijkertijd is de competentie van de ouder- en leerlinggeleding op het punt van de kwalitatieve invulling van de invulling van de onderwijstijd bewust in die zin beperkt dat de inspraak alleen betrekking heeft op het soort onderwijsactiviteiten dat wordt aangeboden als onderwijstijd, en niet op de onderwijsinhoud, noch op de uitwerking en uitvoering in de concrete onderwijspraktijk: die verantwoordelijkheid blijft uitsluitend belegd bij de onderwijsprofessionals (schoolbestuur, schoolleiding en leraren). Van een blokkerend oordeel is naar het oordeel van de regering geen sprake. Bij het onthouden van instemming staat voor het bevoegd gezag immers de mogelijkheid open om deze onthouding voor te leggen aan de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, zoals hierboven beschreven.

Heeft de regering, zo willen de leden van de fractie van D66 weten, bovendien in de afweging<sup>1</sup> om de medezeggenschap instemmingsrecht te geven op de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd meegenomen dat hierdoor rechtsongelijkheid zal ontstaan in de invulling van de urennorm tussen scholen, terwijl daar, merken deze leden op, nu zo veel om te doen is en waarbij sommigen – overigens niet zijnde de leden van de D66-fractie – aan strikte handhaving hechten.

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken I 2011/12, 32 640, C, p. 28.

Scholen mogen «nieuwe onderwijsactiviteiten» (onderwijsactiviteiten die (nog) niet zijn opgenomen in het Beoordelingskader onderwijstijd dat de Inspectie hanteert) opvoeren als onderwijstijd, en op verschillende scholen kunnen inderdaad verschillende vormen gekozen worden. Dit is ook wenselijk, want dit stimuleert en faciliteert zowel maatwerk als innovatie. Als scholen «nieuwe onderwijsactiviteiten» aanbieden moeten zij deze echter wel melden aan de Inspectie. De Inspectie voegt dergelijke activiteiten vervolgens al dan niet toe aan het Beoordelingskader onderwijstijd. Als een activiteit wordt toegevoegd, kunnen *alle* scholen deze in het vervolg desgewenst ook opvoeren, als een activiteit daarentegen wordt uitgesloten kan echter *geen enkele* school dit meer doen. Er is dus geen sprake van rechtsongelijkheid.

## 5. Vakantie

De leden van CDA-fractie vragen of het beperken van de grote vakantie voor leerlingen tot zes weken en het vaststellen van het aantal onderwijsvrije dagen voor leerlingen naast de reeds vastgestelde kortere vakanties (zoals de kerst-, krokus-, mei- en herfstvakantie), in de praktijk niet betekent dat er voor wat betreft de vakantiedagen bijna niets meer te onderhandelen valt tussen werkgevers en werknemers. Zij vragen tevens of de regering kan aangeven welke onderhandelingsmarges er nog voor de cao-partners overblijven.

Het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving stelt een aantal kaders ten aanzien van het aantal dagen waarop al dan niet onderwijs verzorgd behoeft te worden, en ten aanzien van de spreiding van deze dagen door het jaar heen. Er moet per jaar op 190 dagen onderwijs worden aangeboden. Op 175 dagen hoeft er geen onderwijs te worden aangeboden. Dat zijn 104 weekenddagen, 55 vakantiedagen, vier feestdagen die buiten de centraal vastgestelde vakanties vallen, drie roostervrije dagen en negen dagen die voor andere taken dan het verzorgen van onderwijs mogen worden benut; dit zijn dan voor leerlingen ook onderwijsvrije dagen. Het wetsvoorstel schrijft niet voor dat alle leraren 190 dagen moeten werken, alleen dat alle leerlingen 190 dagen onderwijs moeten ontvangen. Dat biedt cao-partners dus onderhandelingsmarges op het *aantal* werk- en vrije dagen.

Wat betreft de *planning* van de werk- en vrije dagen is er ook ruimte voor onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers, zij het dat deze ruimte niet op landelijk niveau, maar op schoolniveau ligt. De planning van weekenden en feestdagen biedt uiteraard geen onderhandelingsmarge: deze data staan vast. Ook dertig dagen (zes weken) zomervakantie, tien dagen (twee weken) Kerstvakantie en vijf dagen (een week) meivakantie zullen centraal worden vastgesteld. De overige 22 vrije dagen (twee vakantieweken (tien vakantiedagen) en twaalf roostervrije dagen) kunnen op schoolniveau worden ingepland. De volledige medezeggenschap moet met de door het bevoegd gezag voorgestelde planning hiervan instemmen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering met hen voorziet dat de combinatie van de regeling rond roostervrije dagen, die onderdeel is van het voorstel, en het gegeven dat docenten per saldo drie dagen op een ander moment als vakantie moeten opnemen, tot extra planningsvragen in de roosters (in verband met profielen en/of variabelen daarin) kan leiden en/of tot extra formatie noodzaak. Zij vragen voorts of de regering het ondenkbaar acht dat om deze reden lesuitval kan ontstaan. Ten aanzien van de stelling dat door het wetsvoorstel de flexibiliteit van alle betrokkenen wordt verminderd, wijst de regering erop dat het wetsvoorstel erop is gericht de flexibiliteit juist vergroten. De regeling ten aanzien van de roostervrije dagen in het voorliggende wetsvoorstel biedt juist *meer* flexibiliteit dan de huidige regeling, waar er geen wettelijke

basis is voor roostervrije dagen die door het jaar heen kunnen worden ingepland.

De regering is dan ook niet bang dat het voorstel zal leiden tot extra planningsvragen in roosters, tot de noodzaak voor extra formatie of tot lesuitval om deze reden. Het is immers helder hoeveel vrije dagen er per schooljaar beschikbaar zijn. Voorafgaand aan het nieuwe schooljaar zullen deze vrije dagen – net als nu het geval is – in het jaarrooster worden ingepland.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat bij het vaststellen van het aantal vakantiedagen en de daarmee volgens hen gepaard gaande inbreuk op de cao-besprekingen de regering enerzijds heeft gezegd dat de vakantie een week wordt ingekort en anderzijds dat een school er inderdaad voor zou kunnen kiezen om vrije dagen aansluitend aan de vakantie te plannen om zo «de zeven weken» te handhaven. Deze leden vragen hoe dat nu precies zit. Als scholen dit inderdaad zo kunnen regelen, wat is er dan nog over van de motivatie voor het voorstel, namelijk voorspelbaarheid en werkdrukvermindering, zo vragen deze leden voorts.

Het wetsvoorstel biedt de *ruimte* om de werkdruk beter te spreiden en zodoende werkdruk te verminderen, maar het is aan werkgevers en werknemers om die ruimte – bijvoorbeeld om ervoor te kiezen om de roostervrije dagen door het jaar heen in te plannen en juist *niet* aansluitend aan de zomervakantie te plannen – al dan niet aan te grijpen. In hoeverre het wetsvoorstel al dan niet leidt tot werkdrukvermindering in de loop van het jaar, is dus aan hen.

De voorspelbaarheid die dit wetsvoorstel biedt, blijft overeind: scholen moeten ouders, leerlingen en andere betrokkenen immers vooraf informeren over de planning van de onderwijsdagen en van de onderwijsvrije dagen, en over de wijze waarop lesuitval wordt opgevangen. Als er op schoolniveau, met instemming van de medezeggenschapsraad, voor wordt gekozen om roostervrije dagen aansluitend aan de zomervakantie te plannen, moet dit dus tijdig en helder gecommuniceerd worden, hetgeen leidt tot een voorspelbare situatie.

## **6. Financiering maatwerk**

De leden van de SP-fractie geven aan dat geborgd zou moeten zijn, «bijvoorbeeld, dat minimaal 2 uur en maximaal 2 uur per week les per leerjaar gegeven moet worden aan maatwerk om, zowel voor «ouders en leerlingen» als voor de school helderheid te bieden. (Het aantal uur moet aan elkaar gelijk zijn om duidelijkheid te genereren.)» De beslissing over wie *mag* dan wel *moet* deelnemen aan deze uren, die als maatwerk aangemerkt worden, mag uiteindelijk alleen door de school genomen worden, geven deze leden aan. Dat het een recht is van leerlingen om deel te nemen aan maatwerk, merken zij vervolgens op, geeft een dusdanige onduidelijkheid voor scholen over hun organisatie en financiën, dat dit ernstige organisatorische, maar vooral financiële problemen kan opleveren voor scholen. Dit alles wordt echter, zo geven deze leden aan, teveel inmenging in het «hoe», dat volgens de commissie Dijsselbloem toch echt tot het domein van scholen gerekend moet worden. Graag zien de leden van de SP-fractie hierop de reactie van de regering. Het in de tweede volzin van het voorgestelde artikel 6f, eerste lid, WVO bedoelde maatwerkonderwijs is alleen *verplicht* voor achterstandsleerlingen, excellente leerlingen of andere specifieke groepen leerlingen. Ten aanzien van het *soort* onderwijs dat als maatwerkonderwijs wordt aangeboden, heeft de medezeggenschapsraad – net als bij «reguliere onderwijstijd» het geval is – instemmingsrecht. Het bevoegd gezag bepaalt voor welke leerlingen deze activiteiten verplicht zijn.

In beginsel zijn de maatwerkactiviteiten weliswaar voor alle leerlingen toegankelijk, maar het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag zorg draagt voor maatwerkonderwijs dat specifiek is *gericht* op en *geschikt* voor die bepaalde groepen leerlingen. Daardoor is het weinig waarschijnlijk dat andere leerlingen (of hun ouders) toegang tot zulke activiteiten zullen opeisen: deze activiteiten zijn immers niet op deze leerlingen gericht en zullen daardoor doorgaans niet goed passen bij hun mogelijkheden of motivatie. Omdat het bevoegd gezag vooraf moet vaststellen of en zo ja welke activiteiten in het kader van maatwerkonderwijs worden aangeboden, is naar het oordeel van de regering wel degelijk sprake van voldoende duidelijkheid voor scholen over hun organisatie en financiën.

De regering deelt daarom de vrees van de leden van de SP-fractie, dat de mogelijkheid om maatwerkonderwijs aan te bieden ertoe zal leiden dat ouders massaal hun recht op het aangeboden maatwerk zullen opeisen en dat daarvoor geen financiële ruimte bestaat op school, en dat dit ernstige organisatorische en financiële problemen kan opleveren voor scholen, niet.

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