

Vergaderjaar 2011–2012

32 640

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹

Vastgesteld 14 februari 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

1. Algemeen

Bij dit wetsvoorstel hebben de leden van de **VVD**-fractie een aantal vragen en opmerkingen. Zij leggen de volgende punten graag aan de regering voor. In de afgelopen weken is er in de media een vaak emotioneel debat gevoerd over de drie – hierna te noemen – punten die centraal staan in dit wetsvoorstel. Daarbij waren degenen die bezwaren maakten aanzienlijk talrijker dan degenen die met het wetsvoorstel instemmen. De protesten zijn, zoals bekend, geculmineerd in een lerarenstaking, een in Nederland tamelijk uniek fenomeen. Graag vernemen de leden van de **VVD**-fractie van de regering hoe zij tegenover deze protesten staat, en of zij kan uitleggen wat zij denkt dat er aan de orde is. Kan de regering zich inleven in de protesten, en is er bij haar begrip voor? Heeft zij overwogen of overweegt zij op dit moment nog om de leraren tegemoet te komen, en zo ja, hoe dan?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij leggen daarom enkele vragen aan de regering voor.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling en vooralsnog enige reserve kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen.

Het wetsvoorstel bevat een nieuwe regeling voor de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs en in het praktijkonderwijs en heeft daarmee als doel de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, zo constateren de leden van de fractie van de **SP**. Het kent een lange voorgeschiedenis, er was onder de scholen in het voortgezet onderwijs groot draagvlak voor het oorspronkelijke voorstel, waarin de onderwijstijd was vastgesteld op 1000 klokuren (advies Commissie Cornielje). Met de aanname van het

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Kox (SP), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), Engels (D66), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU) Schaap (VVD), Smaling (SP), Flierman (CDA) (voorzitter), Lokin-Sassen (CDA), Backer (D66), Ganzevoort (GL) (vice-voorzitter), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Sörensen (PVV) en Frijters-Klijnen (PVV).

amendement-Beertema in de Tweede Kamer, waardoor het oorspronkelijke wetsvoorstel op de valreep werd gewijzigd door het aantal uren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs op te trekken naar 1040, zijn naar het zich laat aanzien jaren van goed overleg met het veld in één klap weggevaagd. Er is een situatie geschapen die naar het oordeel van de leden van de fractie van de SP geen recht doet aan alle inspanningen die het veld levert om de kwaliteit van onderwijs op een hoger plan te brengen. Deze leden hebben daarom de volgende vragen aan de regering.

De leden van de fractie van **D66** hebben met bezorgdheid kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel dat reeds vóór behandeling in de Eerste Kamer voor veel maatschappelijke beroering heeft gezorgd (waaronder lerarenstakingen). Het gewijzigde wetsvoorstel roept bij deze leden veel vragen op, omdat hierin een drietal ingrepen gecombineerd is:

- een kwantitatieve normstelling (in kloktijd gerekend) voor verplichte onderwijsuren (als zodanig reeds voorzien in het oorspronkelijke wetsvoorstel), maar onder gelijktijdige aanpassing van de invulling van het wettelijke begrip «onderwijstijd»;
- een kwalitatieve norm voor urenallocatie (bij amendement-Beertema ingevoegd gaat het om 60 klokuren voor de eerste en tweede klassen van het voortgezet onderwijs) voor respectievelijk achterstandsleerlingen, excellente leerlingen, dan wel specifieke groepen en
- de omzetting van een week vakantie van docenten en leerlingen in de vorm van ingeroosterde uren (niet zijnde extra lestijd in de normale betekenis) en het niet langer meerekenen van drie christelijke feestdagen.

De leden van de fractie van **D66** hebben inzake deze ingrepen enkele observaties en een aantal feitelijke vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben bezorgd kennisgenomen van het wetsvoorstel en van de grote onrust die dit voorstel in het onderwijsveld teweeg heeft gebracht. Omdat het wetsvoorstel zeer uitgebreid is besproken in de Tweede Kamer, zijn de vragen van deze leden beperkt in aantal, maar fundamenteel van aard.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben enkele vragen.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. In verband met de beoordeling van het wetsvoorstel ziet hij gaarne een antwoord op een aantal vragen tegemoet.

2. Onderwijstijd en de urennorm

De leden van de **VVD**-fractie hebben zeer veel protestbrieven ontvangen, vaak goed geformuleerd, met veelal twee heldere boodschappen, zaken waarover ook de protesten gingen. De eerste boodschap is dat de Commissie Cornielje in 2009 unaniem heeft geadviseerd om de 1000-urennorm een voor allen geldende norm te maken. Hierover bestond onder leraren grote consensus. Ook de onderwijsbonden waren het erover eens, dat deze norm uitvoerbaar, nodig en nuttig was. Het huidige wetsvoorstel diende onder meer om deze norm vast te leggen en een wettelijke basis te geven. Op het allerlaatste moment is echter door de **PVV**-fractie in de Tweede Kamer een amendement ingediend met een nieuwe norm, namelijk die van 1040 verplichte onderwijsuren. Overleg over deze norm met het veld heeft niet plaatsgevonden. Integendeel, het gehele onderwijsveld ervaart dit amendement als een slag in het gezicht, een bewijs dat overleg met het veld er niet toe doet, en dat leraren en hun vertegenwoordigers irrelevant zijn. Want de regering heeft het amende-

ment overgenomen. Wat heeft de regering hiertoe bewogen? Er was toch immers consensus? Waren er nieuwe feiten, waardoor de regering haar eerdere standpunt, namelijk dat de 1000-urennorm zeer goed verdedigbaar is, heeft verlaten? Welke argumenten hebben haar tot aanvaarding van het amendement gebracht?

De leden van de **PvdA**-fractie delen de mening van de regering dat het van belang is in het voortgezet onderwijs een minimumnorm te hebben voor de onderwijstijd die leerlingen behoren te krijgen. Zij delen eveneens de opvatting van de regering dat deze minimumnorm realistisch dient te zijn. Noch scholen, noch leerlingen zijn gebaat bij uren waarop leerlingen wel verplicht op school moeten zijn, maar geen «uitdagend en inspirerend» onderwijs ontvangen. In dit verband vragen deze leden de regering wat haar opvatting is over het amendement van de Tweede Kamer om de urennorm in de onderbouw te verhogen. Holt een dergelijke inbreuk op de afspraken niet het hele akkoord uit? Was de (lagere) urennorm niet juist vastgesteld om de kwaliteit van de onderwijstijd te waarborgen? Acht de regering de nu voorgestelde verhoging realistisch?

Kan de regering de leden van de fractie van het **CDA** uitleggen wat het nut van het huidige wetsvoorstel is in vergelijking tot de bestaande Wet op het voortgezet onderwijs, nu het wetsvoorstel zodanig is geamendeerd, dat de urennorm voor de eerste twee jaar van het voortgezet onderwijs is gesteld op de – ook in de huidige wet reeds gestelde norm van – 1040 uur? Is het correct dat onder het begrip «onderwijstijd» (1040 uur voor de eerste twee schooljaren van het voortgezet onderwijs, waaronder 60 maatwerkuren per jaar) niet slechts vallen de uren die aan de eigenlijke lessen worden besteed (lestijd), maar ook de uren die aan stages, museumbezoeken, schoolreizen, introductiekampen, tijd om van het ene lokaal naar het andere lokaal te lopen, huiswerkuren et cetera worden besteed? Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat, gegeven het feit dat er van de 1040 uur nu 60 uur als maatwerkuren worden bestempeld, de eigenlijke onderwijstijd in engere zin 980 uur bedraagt? Kan de regering aangeven hoeveel flexibiliteit en ruimte scholen hebben bij de invulling van deze 60 maatwerkuren? Op welke wijze kunnen deze maatwerkuren worden ingevuld? Tot slot: hoeveel tijd bedragen de 1040 uur onderwijstijd: 1040 x 50 minuten (lesuur) of 1040 x 60 minuten (klokuur)?

Er lag een wetsvoorstel dat kon rekenen op steun van het veld, zo constateren de leden van de **SP**-fractie. Welke argumenten heeft de regering uit de kast gehaald om de heer Beertema en het deel van de Tweede Kamer dat voor het amendement en daarmee voor wijziging van het oorspronkelijke wetsvoorstel stemde te overtuigen van het onwijze van het amendement? Drie jaar van overleg werden in één Kamerdebat overboord gezet. De leden van de fractie van de SP hebben er begrip voor dat het veld hierdoor is geschokt. Is de regering dat ook? De regering liet tijdens de beantwoording in 2e termijn in de Tweede Kamer blijken blij te zijn met het amendement-Beertema. Zij steunde het amendement, liet het oordeel aan de Kamer en typeerde het effect van het amendement meerdere malen als «winst». Waarin zit precies deze winst, terwijl eerder praktisch het hele onderwijsveld akkoord ging met een 1000-urennorm?

De onderbouwing van het amendement van de heer Beertema was (voor zover de leden van de fractie van de SP kunnen nagaan) dat hij ervan uitgaat dat leerlingen door meer uren les te krijgen tot betere leerprestaties zullen komen. Onderschrijft de regering dit uitgangspunt? Is zij bekend met onderzoek, waaronder het PISA-onderzoek, waaruit blijkt dat Nederlandse leerlingen al relatief veel les krijgen en dat leerlingen uit landen die hoger scoren qua prestaties niet meer dan 1000 uur les

krijgen? In Finland geldt bijvoorbeeld een urennorm van 800, en toch staat het land derde op de PISA-lijst. Kan de regering een overzicht geven van urennormen in andere landen en kwaliteit van het voortgezet onderwijs, liefst in een grafiek?

Wat zijn de consequenties van de aanpassing? Het is duidelijk, gezien de acties die er in januari zijn geweest, dat er geen draagvlak is. Dat is een eerste en belangrijke consequentie. De vraag richt zich ook op de consequenties voor de leerlingen, die vrezen voor een heropleving van het fenomeen ophokuren, op het management, dat vreest voor financiële problemen, en op de leraren die vrezen voor verhoging van de werkdruk. Kan de regering een overzicht geven van die consequenties en de manier waarop zij die denkt te gaan tackelen? Een kernvraag is of het wetsvoorstel een einde maakt aan de ophokuren. Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat dat niet het geval is, maar dat de ophokuren niet meer meetellen als onderwijstijd. Met de handhaving (onderbouw) c.q. invoering (bovenbouw) van de 1040 uur wordt het nog lastiger leerlingen niet op te hokken. Vindt de regering dat ook? Zijn er mogelijkheden het concept van Daltonuren breder in te voeren opdat de bewuste uren toch als onderwijstijd worden ervaren?

Om met een algemene observatie te beginnen zien de leden van de fractie van **D66** dat de combinatie van de drie hiervoor genoemde ingrepen onder gelijktijdige wijziging van de invulling van een wettelijk begrip wetstechnisch een ongelukkige keuze is. Voor een sector die erop mocht rekenen dat politiek geïnspireerde structuurwijzigingen na de Commissie Dijsselbloem met terughoudendheid zouden worden voorgesteld is de motivering van deze ingreep (bij amendement, maar later ook in het publieke debat) volgens deze leden weinig respectvol voor de betreffende beroepsgroep.

De gedachte achter een urennorm komt voort uit de aanbevelingen van het rapport «De waarde van een norm» van de Commissie Onderwijstijd (Commissie Cornielje). Daarin wordt op basis van onderzoek geconcludeerd dat respectievelijk 1000 en 700 uren als kwantitatieve norm wenselijk zouden zijn, met inachtneming van de aannames die eraan ten grondslag zijn gelegd (onder meer inzake schooltijd). De commissie kwam tot het oordeel dat een norm van 1000 uren uitvoerbaar was en ging daarbij uit van het bestaande begrip onderwijstijd, maar suggereerde wel wijzigingen in vakanties. De vraag nog daargelaten of de norm in dit geval kwantitatief van aard moet zijn, en zo ja of het dan moet gaan om een gefixeerd urenantal per leerling, mag aan wetgeving allereerst de eis worden gesteld dat, indien die keuze is gemaakt, hiervoor deugdelijke onderbouwing wordt gegeven. Voor de bepleite norm van 1040 uur is naar de mening van deze leden de onderbouwing slechts zeer summier gegeven, namelijk dat dit enkel de handhaving «van een bestaande norm is» (ook al was deze norm eerder uit de wet verwijderd). Er wordt vervolgens niet verder onderbouwd waarom een willekeurig aantal van zestig uur anders mag worden ingericht. Opmerkelijk is volgens de leden van de D66-fractie ook dat de onderbouwing van het wetsvoorstel niet noemenswaardig is aangepast terwijl de regering in het gewijzigd ontwerp in feite toch een wezenlijk ander voorstel doet.

Een normale leerling is – a contrario geredeneerd – niet een hoogbegeefde leerling, niet een achterstandsleerling en niet behorende tot een specifieke groep. Kan de regering bevestigen dat de kwantitatieve urennorm voor de eerste en tweede klassen van het voortgezet onderwijs in het gewijzigd wetsvoorstel vanaf schooljaar 2012–2013 voor deze «normale» leerling effectief 980 klokuren luidt als het wetsvoorstel wordt aangenomen (terwijl in eerste instantie een norm van 960 uren was

voorzien)? Waarom is de norm van 1000 uren gehandhaafd in het wetsvoorstel terwijl dit getal, zo begrijpen de leden van de D66-fractie, na amendering in de Tweede Kamer van het oorspronkelijke voorstel eigenlijk geen betekenis meer toekomt?

Welke systematiek wordt een schoolleiding geacht toe te passen en aan de medezeggenschapsorganen voor elk schooljaar ter inschatting voor te leggen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Zijn de parameters «lesuitval door ziekte van docenten», «percentage onbevoegde docenten» en andere gebeurtenissen gevormd op basis van ervaringen in de voorgaande jaren? Hoe gevarieerd ligt dat voor scholen die een grote kans hebben om in aanmerking te komen voor de inzet van de extra 60 uren? Wat betekent dit voor het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie?

Is het juist dat voor andere categorieën dan «normale leerlingen» een ongelijke behandeling geldt, namelijk dat excellente leerlingen aanspraak kunnen maken op uitbreiding van de onderwijstijd met maximaal 60 uren? Kunnen leerlingen met een achterstand of leerlingen die ander maatwerk nodig hebben ook aanspraak maken op uitbreiding van de onderwijstijd met maximaal 60 uren of richt de norm zich alleen op de school? Wie kwalificeren zich daarvoor, welke normen gelden daarvoor en hoe wordt dat gehandhaafd? Betekent dit een ander Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie voor die 60 uren?

Is de gedachte dat een schoolleiding aan de medezeggenschapsorganen een inschatting voorlegt voor elk schooljaar van de allocatie over deze categorieën op ervaringsbasis van een typische verdeling over de voorgaande jaren? Is de handhaving van de norm op deze wijze niet op voorhand al afhankelijk van kwalitatieve inschattingen? Deelt de regering de conclusie dat deze inschatting ongetwijfeld naar beste kunnen en inzichten zal worden gedaan maar dat die werkwijze per definitie niet 100% voorspellende waarde kan hebben? Gaat de Inspectie gevraagd worden om daarmee rekening te houden?

De eerste vraag van de leden van de fractie van **GroenLinks** wordt opgeroepen door het gemak waarmee de regering het 1040-uren-amendement heeft aanvaard. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken 32 640, nr. 6) stelt de regering nog dat de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd in samenhang bezien en in haar geheel overgenomen zijn en dat «shoppen in het totaalpakket» de balans zal verstoren. De beargumenteerde en in het onderwijsveld breed gedragen norm van 1000 uren maakte nadrukkelijk deel uit van dat totaalpakket. In het debat in de Tweede Kamer heeft de regering met zoveel woorden gezegd dat zij draagvlak in het onderwijsveld minder belangrijk vindt dan een meerderheid in de Kamer. Als dat zo is, twijfelen de aan het woord zijnde leden ten zeerste aan de uitvoerbaarheid van deze wet. Is de regering werkelijk van mening dat de door haar gewenste situatie zonder draagvlak kan worden afgedwongen? Hoe ziet de regering de toekomstige relatie tussen minister en onderwijsveld als essentiële spelers als de VO-raad zeggen niet met dit wetsvoorstel te kunnen leven? Is er enige inhoudelijke onderbouwing van de norm van 1 040 uur en zo ja, welke is dat?

Voor de uitvoering van de in dit wetsontwerp gepresenteerde urennorm is draagvlak in de onderwijssector van belang, zo stellen de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Dat draagvlak is verzwakt door de vrij abrupte ophoging van 1000 naar 1040 uur tijdens de behandeling in de Tweede Kamer. Hoe denkt de regering het draagvlak in de sector te herwinnen?

Het wetsvoorstel legt sterke nadruk op het waarborgen van onderwijskwaliteit op schoolniveau, vormgegeven mede door toezicht van de inspectie en in dialoog met alle betrokkenen. Heeft de regering overwogen dat haar doelstellingen met betrekking tot de invulling van «onderwijstijd» ook langs andere weg (dus niet door middel van wetgeving) te bereiken was geweest?

Kan de regering aan het lid van de **SGP**-fractie aangeven wat de gevolgen zijn met betrekking tot het aantal roostervrije dagen en de urennorm, wanneer het huidige wetsvoorstel niet in werking zou treden?

Kan de regering aan het lid van de **SGP**-fractie tevens uiteenzetten hoe het uit het oogpunt van zorgvuldigheid te rechtvaardigen is dat de norm te elfder ure wordt opgehoogd naar 1040 uur – na het advies van de commissie onderwijstijd, de consensus over een nieuwe norm en de aankondiging van de nieuwe norm van 1000 uur? In hoeverre is inderdaad sprake van gerechtvaardigde verwachtingen bij scholen dat de nieuwe norm 1000 uur zou worden?

3. Vakantie

Het tweede punt waarover alle protestbrieven spreken is het verminderen van het aantal vakantiedagen van de leraar, waarvoor in de plaats dan een paar vrije of studiedagen zouden moeten komen. Over de compensatie is overigens onduidelijkheid, zo constateren de leden van de fractie van de **VVD**. Er zijn meerdere opties genoemd, wat erop lijkt te wijzen dat de regering van mening is veranderd. De leden van de **VVD**-fractie willen graag horen hoe het nu precies zit. Maar daarnaast is er de vraag of het verstandig is om in de CAO vastgelegde rechten van leraren, vakantiedagen dus, zomaar opzij te zetten. Het gaat hier dan niet om de inhoud van de nieuwe regeling, maar om de vraag of dit wetsvoorstel daarin zorgvuldig is. Bovendien is er een negatieve versterking van deze maatregel, als die naast de uitbreiding van het aantal verplichte lessen wordt gelegd.

Op de tweede plaats hebben de leden van de **PvdA**-fractie vragen bij het voorstel om de zomervakantie voor leerkrachten met een week in te korten. Zij begrijpen uit de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer dat dit wetsvoorstel niet de vakantie van leerkrachten regelt, maar de spreiding van onderwijstijd door het jaar heen. Leerkrachten krijgen in ruil voor de week zomervakantie vijf roostervrije dagen. Op deze dagen worden leerkrachten verondersteld op school aanwezig te zijn, terwijl dat voor de week zomervakantie niet gold. Het komt de leden van de **PvdA**-fractie voor dat dit niet kan worden gezien als verbetering of behoud van de arbeidsvoorwaarden. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Zijn de ruime vakanties niet juist een van de aantrekkelijke aspecten van het leraarschap? Hoe kijkt de regering hier tegenaan in het licht van het lerarentekort? Is de regering zich ervan bewust dat de ruime vakanties mede worden benut voor niet-lesgebonden activiteiten zoals het bijhouden van ontwikkelingen op het vakgebied en het ontwikkelen van lesmateriaal? Is de regering het eens met de leden van de **PvdA**-fractie dat in de huidige samenleving, waar leerlingen maatschappelijke problemen mee de school in nemen, het leraarschap een zwaar beroep kan zijn? Dienen de vakanties niet ook om weer «op te laden»?

Hebben de leden van de **CDA**-fractie goed begrepen, dat de vijf vrije dagen die van de grote vakantie worden afgenomen, terugkeren in de vorm van drie vakantiedagen die door het jaar heen kunnen worden opgenomen als vrije dagen en negen wettelijk verankerde lesvrije dagen, die eveneens door het jaar heen (maximaal zes) of aansluitend aan de

grote vakantie (maximaal vijf) kunnen worden opgenomen? Treedt de regering buiten de kring van haar bevoegdheid door wettelijke regels te stellen omtrent het aantal vakantie-, respectievelijk lesvrije en vrije dagen, alsmede omtrent het tijdstip waarop deze (les)vrije dagen moeten worden opgenomen, zodat zij hierdoor feitelijk ingrijpt in de CAO-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers? Hoeveel ruimte ziet de regering voor de CAO-partijen om tot afspraken te komen, ervan uitgaande dat de waarborging van het aantal lesuren in het belang van de leerlingen bij uitstek tot de verantwoordelijkheid van de regering behoort?

De inkorting van de zomervakantie van werkers in het onderwijsveld zou, in de optiek van de regering, de werkdruk verlichten wanneer een en ander wordt omgezet in roostervrije dagen. Dit zou gebaseerd zijn op de gedachte dat 1659 klokuren gedeeld door 40 werkweken een weekbelasting van 41,5 klokuur oplevert en dat dit zakt tot 40,5 klokuur wanneer er sprake is van 41 werkweken. Is de behoefte aan deze betere spreiding gepeild c.q. aangetoond dat het beter werkt? Kan de regering voor de leden van de fractie van de **SP** nog eens op een rij zetten hoeveel dagen nu precies moeten worden ingeleverd en welke vrijheden scholen wel hebben om de roostervrije dagen in te delen en welke niet? Deze leden begrijpen dat er per jaar verschillen kunnen zijn afhankelijk van of feestdagen in een weekend of in de week vallen. Hoe zit dat precies? Zien deze leden het goed dat het scholen vrijstaat de «zevende week» alsnog als vakantieweek te handhaven? Is de regering van mening dat leraren thans overbedeeld zijn met betrekking tot vakantie, in verhouding tot de beoefenaars van andere beroepen? Heeft de regering een idee van de tijd die docenten voorafgaand aan het nieuwe schooljaar steken in het voorbereiden daarvan?

Is het een juiste interpretatie van het voorstel door de leden van de **D66**-fractie dat de omzetting van minder vakantiedagen in de zomer naar roostervrije dagen geen rechtstreekse conversie van vakantiedagen naar lesuren tot gevolg heeft, noch voor docenten noch voor leerlingen? Is het netto-effect dat er meer roostervrije dagen zijn voor onder meer vergaderingen, invalbeurten en mentoraten, of zijn die uren gereserveerd voor de invulling van de extra zestig uren?

Verwacht de regering dat in de CAO-onderhandelingen genoeg wordt genomen met deze aanpassing van de bestaande arbeidsvoorwaarden? Is de verwachting niet gerechtvaardigd dat er een blokkade komt op de conversie van uren in de roostervrije dagen naar lesuren? Is voor scholen niet het netto-effect dat zij een verhoging van het aantal formatieplaatsen moeten voorzien? Is hier in de Begroting OCW rekening mee gehouden? Is de handhaving van de norm op deze wijze niet op voorhand al afhankelijk van veel kwalitatieve inschattingen?

Het wetsvoorstel voorziet in negen lesvrije dagen maximaal per jaar, zo stellen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** vast. Aanvankelijk werd er een nog beperkter maximum genoemd: vier. Wat is de reden van de regering om lesvrije dagen aan een maximum te binden? Maken scholen misbruik van hun vrijheid wanneer dit maximum niet wordt gesteld? Volgens onderwijsbonden is de beperking van het aantal vrije dagen van docenten een ingreep in de arbeidsvoorwaarden. Zij menen dat deze ingreep niet nodig is om de urennorm te kunnen halen. Bovendien stellen zij de principiële vraag of de regering een rol toekomt in het CAO-overleg. Hoe weegt de regering deze argumenten?

Kan de regering aan het lid van de **SGP**-fractie aangeven waarom de regering door het wettelijk vastleggen van een maximumaantal roostervrije dagen inbreuk maakt op het uitgangspunt dat de overheid normen

stelt en dat de uitwerking van die norm onder de vrijheid en verantwoordelijkheid van scholen valt? Waarom is het vanuit het oogpunt van kwaliteitsbewaking bovendien niet voldoende om enkel een urennorm te stellen?

Kan de regering tevens een onderbouwing geven waaruit blijkt dat negen roostervrije dagen voldoende zijn voor scholen om de voor het onderwijs noodzakelijke activiteiten te kunnen plannen? Hoe komen het voorstel van de commissie onderwijstijd en de doelstelling van de regering tot hun recht om meer ruimte te bieden voor nascholing, teambuilding en vormende activiteiten, gelet op het feit dat scholen momenteel tien roostervrije dagen mogen plannen terwijl het wetsvoorstel er maar negen toestaat?

Kan de regering aan het lid van de SGP-fractie bevestigen dat scholen vrij zijn om vrije dagen te plannen wanneer zij willen, zolang zij voldoen aan de wettelijke normen inzake onderwijstijd en roostervrije dagen?

Kan de regering aangeven hoe zij haar standpunt beargumenteert dat roostervrije dagen eigenlijk niet zijn toegestaan omdat zij momenteel niet in de wet staan? Is het ten principale niet zo dat scholen vrijheid hebben om de voor het onderwijs noodzakelijke roostervrije dagen te plannen zolang zij voldoen aan de wettelijke norm inzake onderwijstijd? Hoe reageert de regering op signalen van scholen die stellen dat er momenteel geen sprake is van «gedogen», omdat de Inspectie zich op het standpunt stelde dat er wat betreft de onderwijstijd geen probleem is zolang de urennorm wordt nageleefd?

4. Betrokkenheid van de politiek

De Commissie Dijsselbloem constateerde in 2008 dat de politiek zich sinds de jaren negentig te veel bemoeid heeft met de didactiek van het onderwijs en te weinig heeft gelet op de kwaliteit ervan. Als algemeen aanvaarde conclusie gold toch sindsdien, zo menen de leden van de **SP**-fractie, dat het kabinet en de Kamers gaan over het «wat» in het onderwijs en dat scholen zelf zouden moeten bepalen «hoe» ze dat verwezenlijken. Is de regering het nog steeds eens met die conclusie? Hoe brengt zij die in de praktijk?

De Abvakabo FNV signaleert dat het voorliggende wetsvoorstel ingrijpt in de onderhandelingsruimte die werkgevers- en werknemersverenigingen hebben in het overeenkomen van arbeidsvoorwaarden in een CAO (brief van 21 december 2011). Is de regering het eens met deze vakbond? De regering kan wel de lestijden van leerlingen vaststellen maar niet de CAO van de leraren. Daar kan echter een spanningsveld inzitten. Hoe heeft zij gereageerd op de brief?

Het is zo langzamerhand een vast uitgangspunt dat de overheid het «wat» bepaalt en de scholen het «hoe», zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**. Dat sluit ook aan bij de onderwijsvrijheid die de kern vormt van ons bestel. Waarom respecteert de regering dat principe niet en neemt ze haar toevlucht tot micromanagement van uren en onderwijsdagen? Waarom legt de regering een wetsvoorstel voor dat ingrijpt in en consequenties heeft voor de CAO-afspraken waar de regering buiten dient te blijven? Dit speelt met name een rol bij de discussie over vakantie-dagen, roostervrije dagen en lesdagen. Waarom legt de regering de verantwoordelijkheid voor het «hoe» niet bij de scholen als het «wat» van onderwijskaders en kerndoelen bepaald is, geconcretiseerd zelfs in een norm voor onderwijstijd? Is de hele inbreuk op de organisatie van het

onderwijs, inclusief de verschuiving in vakantie- en compensatiedagen niet een inbreuk op de vrijheid van onderwijs?

5. Betrokkenheid van leerlingen en ouders (horizontale dialoog)

De leden van de **VVD**-fractie hebben ook nog enkele vragen over een derde onderdeel van het wetsvoorstel, namelijk de zogenaamde horizontale verantwoording. Dit is een ander woord voor toetsing van kwaliteit en kwantiteit van het onderwijs, niet zozeer door de Inspectie (die juist op afstand wordt gezet), maar door de medezeggenschapsraad. Is dit niet een regelrechte aantasting van de professionaliteit van de leraar? Kan de regering zich voorstellen dat deze maatregel, samen met de twee andere genoemde, bij leraren de indruk wekt dat zij er niet toe doen, en dat hun professionele kennis en vaardigheden irrelevant zijn? Het is toch ook niet zo dat in de gezondheidszorg cliëntenraden gevraagd wordt uitspraken te doen over diagnostische en therapeutische indicaties? Dit geldt zonder meer als het domein van de arts. Waarom zou dit ten aanzien van leraren anders liggen? Ook de Raad van State heeft van dit onderdeel van het wetsvoorstel aangegeven dat het niet acceptabel is.

De leden van de fractie van het **CDA** vragen zich af hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de vrijheid van onderwijs, gelet op het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad met betrekking tot de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma? Is het bijvoorbeeld mogelijk dat op een christelijke school de godsdienstles zou kunnen worden afgeschaft als de medezeggenschapsraad daarmee instemt? De leden van de fractie van het CDA krijgen graag een nadere toelichting. Is de borging van de kwaliteit van het onderwijs niet een uitsluitende bevoegdheid van de leraren en het schoolbestuur waarover de medezeggenschapsraad geen instemmingsrecht zou moeten krijgen? Wordt de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs niet al te gemakkelijk op de schouders van de medezeggenschapsraad van de scholen gelegd, aangezien het toezicht erop verschuift van de Onderwijsinspectie (extern) naar de medezeggenschapsraad (intern)? Acht de regering dit wenselijk, en zo ja, waarom? Is het mogelijk dat op een openbare school het vak Nederlands zou kunnen worden geminimaliseerd tot bijvoorbeeld één uur per week als de medezeggenschapsraad daarmee zou instemmen? En wat gebeurt er als de medezeggenschapsraad onverhoopt NIET instemt met het door het bevoegde gezag opgestelde onderwijsprogramma? Wie beslist dan over het onderwijsprogramma? De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een antwoord op deze vragen. Heeft de keuze voor «high trust» met betrekking tot de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de verantwoording van de onderwijstijd, niet tot gevolg dat door de verscheidenheid aan invullingen van de verschillende scholen een vergelijking ertussen niet kan worden gemaakt? Leidt de invoering van dit wetsontwerp niet tot hogere werkdruk, omdat er meer moet worden vergaderd in verband met de vaststelling van en het afleggen van verantwoording voor het onderwijsprogramma? De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een antwoord op deze vragen.

Instemmingsrecht voor een medezeggenschapsraad klinkt de leden van de **SP**-fractie goed in de oren. Echter, de Raad van State merkt op dat ouders en leerlingen vaak een informatieachterstand hebben en de pilot liet zien dat zij ook dikwijls moeite hebben boven het eigen belang uit te redeneren. Wordt het zo voor de scholen niet moeilijker vorm en inhoud van het onderwijs te bepalen? Wordt er niet teveel verwacht van de horizontale dialoog? Is het niet te vroeg om dit nu in te voeren? De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben een vraag bij de beoogde onderwijskwaliteit. Zij betreuren het dat dit aspect in het huidige wetsvoorstel wordt meegenomen terwijl het ook en misschien wel beter had gepast in het wetsvoorstel over de rol van de Inspectie. Daar ging het immers over borging van onderwijskwaliteit; hier gaat het vooral over kwantiteit. Deze leden zijn op zichzelf voor de horizontale verantwoording van onderwijskwaliteit en de rol van ouders en leerlingen daarin. Wel hebben zij vragen bij de haalbaarheid daarvan, ook in het licht van de kanttekeningen van de Raad van State en zij vragen de regering hoe die haalbaarheid wordt gewaarborgd. Verder vragen de leden hoe de inspraak van ouders en leerlingen zich verhoudt tot de professionele verantwoordelijkheid van de docenten. Is de informatievoorziening aan ouders en leerlingen ook inhoudelijk van dien aard dat zij zinnig kunnen meespreken (over meer dan het aantal uren) en is de eigen verantwoordelijkheid van docenten wel adequaat geborgd?

6. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en financiële gevolgen

Hoe uitvoerbaar is de 1040-urennorm, gezien het feit dat uit onderzoek bleek (zie de memorie van toelichting) dat slechts 40% van de scholen die hoeveelheid uren had geprogrammeerd en nagenoeg geen enkele school deze uren had gerealiseerd? Er is vooral veel zorg dat scholen de financiële consequenties van het wetsvoorstel niet kunnen dragen. Meer lesuren betekent toch meer (bevoegd) personeel aanstellen en daarvoor krijgen scholen geen extra budget. Het moet de regering bekend zijn dat in 2010 tweederde van de scholen voor voortgezet onderwijs in de rode cijfers eindigde. Is er al een analyse van de jaarrekeningen 2011? Kan de regering de leden van de fractie van de **SP** inzicht verschaffen in hoe het gaat met de financiële tekorten? Zijn die toe- of afgenomen? Heeft de regering zelf ook een analyse gemaakt van waar de tekorten vandaan komen en wat er de gevolgen van zijn?

Hoe denkt de regering te handhaven op de 1040-urennorm (die toch al niet gehaald werd, blijkens de memorie van toelichting)? Als scholen aan de Onderwijsinspectie met hangend hoofd moeten aangeven de 1040 uren niet te halen, wat zijn dan de sancties? Hoe is die taak bij de Inspectie in te vullen, gezien het feit dat daar ook wordt bezuinigd en er net een wet is aangenomen die de Inspectie juist verder weg van de klaslokalen plaatst? Hoeveel extra zouden dit toezicht, deze handhaving en deze sanctionering gaan kosten wanneer niet de 1000-urennorm, maar de 1040-urennorm gaat gelden? Wat gebeurt er wanneer scholen de extra 40 uur niet (blijken te kunnen) inroosteren?

Is, zo vragen de leden van de **D66**-fractie, de kwantitatieve urennorm zo bedoeld dat er door schoolleiders ingeroosterd dient te worden op een wijze dat nimmer minder dan de norm zal worden gehaald? Betekent dit dat er een extra buffer dient te worden voorzien in de urenplanning? Zo niet, wat betekent dit voor het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie? Wordt er, om het realistisch te plannen, dan ook in formatieplaatsen financiële ruimte geboden?

De gedachte van het oorspronkelijke wetsvoorstel is dat de urennorm een waarborg maar geen garantie is voor het bereiken van de doelstelling van kwalitatief goed onderwijs. Hoe vult de regering dan het complement van het wetsvoorstel van de Commissie Cornielje in, namelijk dat degene die verantwoordelijk is voor de invulling van de norm daartoe in staat wordt gesteld? Beschikt de regering over kwantitatieve gegevens die onderbouwen dat scholen qua bekostigingsniveau grosso modo hetzelfde budget gaan besteden als zij op grond van deze norm dienen te gaan plannen in plaats van op basis van de bestaande norm?

De regering kon kennelijk de aanname van de Commissie Cornielje accepteren dat de huidige budgetten toereikend zijn voor een norm van 1000 uren. Het komt de leden van de fractie van D66 voor dat de invulling van de extra 60 uren niet vergelijkbaar is met gewone lessen, gezien de aard van de problematiek van de leerlingen (en dan is het passend onderwijs niet eens meegenomen). Kan de regering ingaan op de vraag wat dit betekent voor de budgetten bij het gewijzigde wetsvoorstel? Klopt de aanname van de Commissie Cornielje dan nog wel?

Een volgende vraag van de leden van de fractie van **GroenLinks** betreft de bekostiging. Het wetsvoorstel verwacht van de scholen meer lessen zonder daarvoor de kosten te compenseren. Ook wordt er ingegrepen in de CAO-rechten zonder compensatie. Daarmee creëert de regering de facto een bekostigingsprobleem. Dat sommige scholen dat kunnen opvangen, wil niet zeggen dat alle scholen dat kunnen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar een berekening van de haalbaarheid van deze extra lasten. In dit kader vragen deze leden specifiek hoe de extra lessen moeten worden bekostigd. Het feit dat het hier gaat om maatwerkuren die niet voor elke leerling verplicht zijn, betekent immers niet dat er geen docent nodig is, integendeel. Juist maatwerk vraagt om deskundigheid. De leden verzoeken de regering ook om een reactie op de signalen dat er door de aanscherping van de onderwijstijd een tekort aan bevoegde docenten ontstaat en daardoor een aantasting van de kwaliteit. Hoe groot is dat tekort nu en hoe zal zich dat ontwikkelen wanneer dit wetsvoorstel wordt aangenomen en gehandhaafd?

Kan de regering aan het lid van de **SGP**-fractie aangeven op welke wijze de urennorm in de bekostiging verwerkt is? Is het niet wenselijk dat er op enige wijze in de bekostiging verband gelegd wordt met de urennorm? Graag een reactie.

7. Overig

De leden van de **PvdA**-fractie betreuren het dat naar aanleiding van dit wetsvoorstel over en weer onverstandige opmerkingen zijn gemaakt. Zij wensen echter nadrukkelijk afstand te nemen van de uitspraak als zouden leraren lui zijn. Met die uitspraak wordt de beroepsgroep onrecht aangedaan. Onderschrijft de regering deze opvatting?

Je werkt om te leven, niet andersom, zo stellen de leden van de **SP**-fractie. De situatie is thans al ernstig als gekeken wordt naar het hoge «burn-out» gehalte in het voortgezet onderwijs (17%). Hoe verhoudt dit zich tot die bij andere werkgevers? Ook wordt in het voortgezet onderwijs flink overgewerkt, 's avonds, in weekenden, in vakantietijd. Hoe verhoudt de hoeveelheid overwerk zich tot andere sectoren? Het intensief werken met pubers is zwaar werk en vereist veel meer vaardigheden dan louter het beheersen van een vak. De bezuinigingen op het passend onderwijs trekken ook een wissel op docenten, op de grootte van klassen en op de slagkracht en met name de veerkracht van deze mensen, waarvan er te weinig zijn, en waarvan er velen zullen uittreden de komende jaren. Vindt de regering het risico niet veel te groot dat door de voorgenomen wetswijziging uitvalspercentages onder docenten nog verder zullen stijgen? Welke actieplannen heeft de regering voorhanden om het vak van leraar aantrekkelijker te maken? Op welke manier wil zij het niveau van onderwijsgeevenden op het voortgezet onderwijs op een hoger plan brengen? Hoe schat zij dat niveau, gezien in internationaal perspectief, überhaupt in? Heeft zij voor ogen wat er aan verbeterd zou moeten worden?

Ligt het overleg tussen minister en onderwijsveld op dit moment stil of is er nog wel sprake van enig contact? Tot welke inspanningen is de regering bereid om weer «on speaking terms» te komen? Hoeveel delegatiebepalingen bevat het wetsvoorstel? Welke zullen wel en welke niet worden ingevuld? Zijn er al teksten bekend en in te zien? De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting.

De commissie kijkt met belangstelling uit naar de reactie van de regering en ontvangt de memorie van antwoord graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Flierman

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bergman