

Vergaderjaar 2011–2012

32 640

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

C

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 maart 2012

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het 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 memorie van antwoord ga ik, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, in op de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag.

Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samen genomen. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

#### 1. Algemeen

Alvorens in te gaan op de beantwoording van de specifieke vragen (vanaf paragraaf 2, *Onderwijstijd en de urennorm*), wil de regering ingaan op het recente debat over dit wetsvoorstel en de vragen die hierover gesteld zijn. De protesten van vooral leraren en leerlingen hierover verdienen onze aandacht.

De regering constateert dat in de dynamiek rondom de lerarenstaking op 26 januari jl., en daarvóór ook bij de leerlingenstaking op 21 december jl., *beeldvorming* rondom het wetsvoorstel onderwijstijd VO de overhand had boven de *feitelijke inhoud* ervan. Ook deze beeldvorming heeft tot emotionele reacties geleid. Het beeld dat «jaren van goed overleg met het veld in één klap zou zijn weggevaagd» in één of twee Kamerdebatten was eveneens mede debet aan de emotie die is ontstaan rondom het wetsvoorstel. Door voorafgaand aan de beantwoording van de specifieke vragen vanuit uw Kamer eerst uitgebreid en in samenhang in te gaan op de *feitelijke inhoud* en op de totstandkoming van het uiteindelijke wetsvoorstel, beoogt de regering reeds in het begin van deze memorie meer duidelijkheid te bieden. Bij de verdere beantwoording van de vragen die de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben gesteld, zal daar naar kunnen worden verwezen.

De leden van de VVD-fractie vernemen graag van de regering hoe zij tegenover de protesten tegen dit wetsvoorstel, geculmineerd in een lerarenstaking, staat en of zij kan uitleggen wat zij denkt dat er aan de orde is. Deze leden vragen of de regering zich kan inleven in de protesten, en of er bij haar begrip voor is.

Het gezamenlijke belang dat we allemaal, overheid en schoolleiders, leraren en ouders, delen is helder: goed onderwijs voor alle leerlingen. In het debat, de protesten en de lerarenstaking herkent de regering een passie voor goed onderwijs en ook de vrees dat bepaalde beleidskeuzes ongewenste consequenties daarvoor zouden hebben. Het is begrijpelijk dat in het debat sterke emoties doorklonken.

In het onderwijsbeleid gaat het om het afwegen van veel verschillende – en vaak ook nog eens sterk uiteenlopende – belangen en standpunten. Het gaat daarbij zowel om de wensen en belangen van de mensen die in het onderwijs werken, als om de wensen en belangen van de mensen die daarvan gebruik maken. Ouders en leerlingen kunnen bijvoorbeeld een andere opvatting zijn toegedaan over het aantal weken waarin in de zomer geen onderwijs wordt verzorgd dan leraren en schoolleiders. De aanleiding voor de discussie over onderwijstijd vormden enkele jaren geleden de vele klachten van vooral ouders over lesuitval rondom de zomervakantie en door het jaar heen. Een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is om de oorzaak van deze klachten weg te nemen. Door het wetsvoorstel neemt de voorspelbaarheid en stabiliteit van het onderwijsprogramma toe, waardoor ouders, leerlingen en docenten beter weten waar ze aan toe zijn.

De regering staat voor de mensen die met hart en ziel en met grote inzet in het onderwijs werken: de leraren, de schoolleiders, de ondersteuners. En de regering staat voor de mensen – ouders en leerlingen, vervolgonderwijs en arbeidsmarkt – die van dat onderwijs gebruik maken en de consequenties ervaren van de keuzes die op schoolniveau gemaakt worden. Het is de verantwoordelijkheid van de regering – in het bijzonder van de Minister van Onderwijs – om al die verschillende belangen zo goed mogelijk tegen elkaar af te wegen. Het nu voorliggende wetsvoorstel biedt, ook in de aangepaste vorm, een evenwichtige balans.

De regering heeft sinds haar beleidsreactie op het advies van de Commissie Onderwijstijd, dat eind 2008 verscheen, consistent en consequent uitgedragen dat de urennorm in de onderbouw van het voortgezet onderwijs verlaagd zou worden naar 1000 uur. Het is echter inherent aan het democratische proces dat in de Tweede Kamer gesproken wordt over (wets)voorstellen, en dat dit kan leiden tot aanpassing daarvan. Dat is in dit geval gebeurd. Amending heeft geleid tot een norm van 1040 uur onderwijstijd in de eerste twee leerjaren, 1000 uur in de leerjaren in de bovenbouw en in het derde leerjaar havo en vwo, en 700 uur in het examenjaar. Daarbinnen wordt in elk leerjaar de mogelijkheid geboden om 60 uur maatwerk (onderwijsactiviteiten die alleen voor een specifieke groep leerlingen verplicht zijn) volledig mee te tellen als onderwijstijd. Die ruimte voor maatwerk is ook een oude wens van het veld. Zoals de regering in het hiernavolgende nader uiteen zal zetten, biedt het nu voorliggende wetsvoorstel een vergelijkbare balans als het oorspronkelijke wetsvoorstel bood.

#### *Kaderstellende wet*

Vooraf wil de regering benadrukken dat het onderhavige wetsvoorstel een *kaderstellende* wet is, die veel ruimte geeft voor uitwerking op school- en op sectorniveau, sterker nog: daarvan uitgaat. Het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving regelt primair het volgende:

- het aantal uren per schooljaar waarop leerlingen recht hebben op onderwijs,
- de dagen per schooljaar waarop leerlingen recht hebben op onderwijs door het regelen van het aantal dagen waarop geen onderwijs verzorgd behoeft te worden, waarbij van een deel van die dagen tevens centraal wordt vastgesteld (zes weken zomervakantie, twee weken kerstvakantie, een week meivakantie en nationale en Christelijke feestdagen),
- de inspraak van ouders en leerlingen op het *totaal* van de onderwijsactiviteiten, het *soort* onderwijsactiviteiten en over het lesuitvalbeleid,
- de inspraak van leraren bij de planning en invulling van een deel van de dagen waarop geen onderwijs wordt verzorgd.

Ten opzichte van de huidige wettelijke situatie biedt het wetsvoorstel veel voordelen:

- versoepeling van de urennorm,
- helderheid over de hoeveelheid onderwijs waar leerlingen aanspraak op kunnen maken (uren en dagen),
- verruiming van de mogelijkheid om het totaal van de onderwijstijd en het soort activiteiten dat meetelt als onderwijstijd op schoolniveau naar eigen inzicht kwalitatief in te vullen, waardoor scholen onder meer sneller kunnen inspelen op nieuwe (maatschappelijke) ontwikkelingen,
- meer inspraak van leraren om hun lesgebonden én niet-lesgebonden werkzaamheden naar eigen inzicht in te plannen en in te vullen,
- waarborgen voor adequate opvang van lesuitval en
- vergroting van de betrokkenheid bij het onderwijs.

Hierna wordt uiteengezet op welke wijze dit wordt geregeld, en in hoeverre dit verschilt met de huidige (wettelijke) situatie. Daarbij wordt begonnen met het element dat in de discussie wellicht wel de meeste aandacht heeft getrokken: de (nieuwe) regeling van de urennorm, zowel de inhoud daarvan als het proces waarin dit tot stand gekomen is. In deze inleidende paragraaf wordt hier uitgebreid op ingegaan.

#### *Urennorm: totstandkoming en inhoud amendement-Beertema*

Diverse fracties hebben vragen gesteld over en kanttekeningen geplaatst bij de aanpassing van het wetsvoorstel op het punt van de urennorm, zowel over de aanpassing als zodanig als over de procesgang daaromtrent. Zo stelt de fractie van de SP dat het oorspronkelijke wetsvoorstel «op de valreep werd gewijzigd door het aantal lessen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs op te trekken naar 1040», waardoor volgens deze leden «naar het zich laat aanzien jaren van goed overleg met het veld in één klap zou zijn weggevaagd». De GroenLinks-fractie «verbaast zich over het gemak waarmee de regering het 1040-uren amendement heeft aanvaard», en de fracties van de ChristenUnie en de SGP wijzen op de «vrij abrupte verhoging van 1000 naar 1040 uur tijdens de behandeling in de Tweede Kamer» respectievelijk «te elfder ure ophoging van de norm naar 1040 uur». De VVD-fractie geeft aan dat «op het allerlaatste moment door de PVV-fractie in de Tweede Kamer een amendement is ingediend met een nieuwe norm, namelijk die van 1040 verplichte onderwijsuren.» Overleg over deze norm met het veld heeft volgens deze leden niet plaatsgevonden, integendeel: «het gehele onderwijsveld ervaart dit amendement volgens hen 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».

De regering gaat graag in op vragen over de totstandkoming en inhoud van het amendement, aan de hand van de door VVD-fractie aldus geformuleerde vragen: «Wat heeft de regering ertoe bewogen het

amendement over te nemen? 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?»

Aan het wetsvoorstel liggen de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd ten grondslag<sup>1</sup>. Een essentieel onderdeel van die aanbevelingen was versoepeling van de urennorm. Met de *huidige* wettelijke urennorm moeten alle leerlingen in de eerste twee leerjaren én in het derde leerjaar havo / vwo 1040 uur, in het examenjaar 700 uur en in de overige leerjaren 1000 uur onderwijs krijgen. Dat werd door velen als een te zware norm ervaren. De Commissie Onderwijstijd adviseerde daarom de norm te versoepelen, door de urennorm in de onderbouw van het voortgezet onderwijs te verlagen van 1040 naar 1000 voor alle leerlingen verplichte uren. Zowel in de huidige wettelijke situatie als in het wetsvoorstel wordt daarbij overigens uitgegaan van klokuren: de duur van een lesuur is en wordt niet voorgeschreven.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd dit advies van de Commissie Onderwijstijd overgenomen en werd de urennorm in de onderbouw verlaagd van 1040 naar 1000 uur per leerjaar. In de bovenbouw en het examenjaar is en blijft de norm 1000 respectievelijk 700 uur. Hierover bestond groot en breed draagvlak in het onderwijsveld. In de politieke discussie over het wetsvoorstel, eind 2011, bleek verlaging van de urennorm *als zodanig* van 1040 naar 1000 uur in de onderbouw er echter toe te leiden dat het wetsvoorstel *als geheel* onvoldoende politieke steun zou krijgen. Het lid Beertema van de fractie van de PVV gaf in het debat in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel aan dat zijn fractie grote moeite had met de verlaging van de urennorm naar 1000 uur. Daarom diende hij op 3 november 2011 een *motie* (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 25) in met de strekking de 1040-urennorm in de onderbouw niet te verlagen (de urennorm in de bovenbouw en in het examenjaar – 1000 respectievelijk 700 uur – stonden niet ter discussie). In datzelfde debat kondigde hij aan om nog diezelfde dag een *amendement* (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 26) in te dienen met dezelfde strekking, en de motie in te trekken.

In het *oorspronkelijke* amendement-Beertema (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 26) werd voorgesteld de urennorm in de eerste twee leerjaren te handhaven op 1040 uur. Versoepeling van de urennorm in de onderbouw van het voortgezet onderwijs was echter de uitkomst van een jarenlange discussie in de Tweede Kamer en daarbuiten en het was één van de essentiële elementen van het aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd en dus van het wetsvoorstel. Voor versoepeling van de urennorm bestond breed draagvlak. Consequentie van deze versie van het amendement zou zijn dat een essentieel onderdeel van de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd niet overgenomen zou worden in het wetsvoorstel.

De heer Beertema kondigde amendement nr. 26 aan bij het eind van de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel op 3 november 2011, bij de indiening en toelichting van de verschillende moties. De regering heeft daar toen in het debat niet meer op kunnen reageren. In de tweede termijn van het plenaire debat in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel op 8 november jl. heb ik aangegeven dat ik het amendement zoals dit er eerst lag (het *oorspronkelijke* amendement van het lid Beertema dus, met Kamerstuknummer 26) had moeten ontraden (Handelingen II 2011/12, 8 november 2011).

---

<sup>1</sup> Commissie Onderwijstijd (2008), *De waarde van een norm*.

Op 8 november 2011 diende de heer Beertema namens de fractie van de PVV echter een *nader gewijzigd amendement* in ter vervanging van het oorspronkelijke amendement met Kamerstuknummer 26 (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 28). Door amendement nr. 28 wordt de urennorm deels *op een andere manier* versoepeld dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel het geval was. Het amendement strekt ertoe, dat wettelijk geborgd wordt dat in *elk* leerjaar maximaal 60 (klok)uur aan ingeplande maatwerkactiviteiten *volledig* meetellen voor de urennorm. Dit kunnen verschillende soorten maatwerkactiviteiten zijn, gericht op excellentie, achterstand of ander maatwerk. Deze maatwerkactiviteiten tellen volledig mee voor de urennorm, maar zijn – in tegenstelling tot «reguliere onderwijstijd» – weliswaar toegankelijk voor alle leerlingen, maar alleen verplicht voor een specifieke, op schoolniveau te bepalen, groep leerlingen. Een extra taalles die alleen voor 15 taalzwakke leerlingen in de eerste klas verplicht op het rooster staat en waarvoor, omdat daarbij volstaan kan worden met één klas, slechts één docent ingeroosterd hoeft te worden, telt voor het realiseren van de urennorm dus bijvoorbeeld even «zwaar» mee als een vak als wiskunde, dat voor alle leerlingen in de eerste klas verplicht is en waarvoor dus voor alle eerste klassen leraren moeten worden ingeroosterd. Hier staat tegenover dat de urennorm in de eerste twee klassen 1040 uur blijft. In de andere leerjaren (inclusief het derde leerjaar havo / vwo) is de norm 1000 uur en in het examenjaar 700 uur (er is dus geen sprake van introductie van een 1040-urennorm in de bovenbouw, zoals enkele vraagstellers lijken te veronderstellen). Daarmee wordt, over alle schooljaren gerekend, ongeveer evenveel ruimte geboden als in het oorspronkelijke wetsvoorstel en wordt bovendien maatwerk gestimuleerd. Verderop bij de beantwoording van de verschillende vragen over de urennorm en de maatwerkactiviteiten zal hier nader op worden ingaan.

In het uiteindelijke amendement (nr. 28) is zowel sprake van versoepeling van de urennorm conform de intentie van de Commissie Onderwijstijd, als van een stimulans voor maatwerk en kwaliteit. De regering vond en vindt het uiteindelijke amendement een evenwichtig geheel. Daarom heb ik me er in het betreffende Kamerdebat positief over uitgesproken en het oordeel over het amendement aan de Tweede Kamer gelaten. Een Kamermeerderheid van VVD, CDA en PVV stemde uiteindelijk voor het amendement, een Kamermeerderheid van VVD, CDA, PVV en SGP voor het hele wetsvoorstel.

Hiermee is naar de mening van de regering een evenwichtig nieuw compromis ontstaan, dat, net als de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd, recht doet aan de verschillende belangen en een daarmee vergelijkbare balans daartussen biedt.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen of op dit moment nog overweegt om de leraren tegemoet te komen, en zo ja, hoe zij dat dan zou doen.

In reactie hierop merkt de regering op, dat – zoals uit de voorgaande beschouwingen moge blijken – er geen reden meer is om de leraren verder tegemoet te komen. Het nu voorliggende wetsvoorstel heeft in de praktijk immers een vergelijkbare uitwerking als het oorspronkelijke wetsvoorstel.

#### *Onderwijsdagen vastgesteld*

Naast een wettelijke urennorm, wordt bij en krachtens de wet ook geregeld op hoeveel *dagen* leerlingen onderwijs moeten kunnen volgen. Dat is zowel in de huidige wet als in het voorliggende wetsvoorstel het geval. Een belangrijke aanleiding voor de discussie over onderwijstijd, die heeft geleid tot het advies van de Commissie Onderwijstijd en uiteindelijk

tot het onderhavige wetsvoorstel, waren de vele klachten van vooral ouders over de (soms grote) hoeveelheid dagen die rondom de zomervakantie en door het jaar heen uitvielen. In de huidige wettelijke situatie hoeft er per schooljaar – naast de weekenden – op maximaal 68 dagen geen onderwijs te worden verzorgd: 60 vakantiedagen en acht nationale en Christelijke feestdagen. In de praktijk vallen er echter vaak (veel) meer dagen uit, bijvoorbeeld in verband met het opstarten en afronden van het schooljaar. Het totale aantal dagen waarop geen onderwijs aangeboden behoeft te worden, wordt in het wetsvoorstel uitgebreid van 68 naar 71, te weten 55 vakantiedagen, vier nationale en Christelijke feestdagen die buiten de centraal vastgestelde vakanties vallen en twaalf roostervrije dagen (waaronder maximaal zes dagen die rondom de zomervakantie mogen uitvallen in verband met opstart en afronding van het schooljaar). Daar staat tegenover dat het de bedoeling is dat dit maximum niet wordt overschreden en dat leerlingen dus ook daadwerkelijk het aantal dagen onderwijs krijgen waarop zij recht hebben: ten minste 190 dagen per jaar<sup>1</sup>. Hiermee wordt voor alle betrokkenen helderheid en voorspelbaarheid geboden omtrent het aantal dagen waarop onderwijs wordt verzorgd.

Het wetsvoorstel regelt alleen hoeveel dagen per jaar *leerlingen* recht hebben op onderwijs (en op hoeveel dagen zij vrij zijn), en op hoeveel uur onderwijstijd *leerlingen* per jaar ten minste aanspraak kunnen maken. Hoeveel dagen per jaar en uren per week *leraren* moeten lesgeven wordt afgesproken in de CAO tussen werkgevers en werknemers. Het wetsvoorstel grijpt dus niet in op het *aantal* werkdagen en vrije dagen voor leraren. Wel zullen werkgevers en werknemers er bij de *planning* van de voor leraren vrije dagen rekening mee moeten houden dat de school in de zomervakantie voor leerlingen nog slechts zes en niet langer zeven weken gesloten zal zijn.

*Onderwijskwaliteit en lesuitvalbeleid op schoolniveau af te spreken*  
Inspirerend en uitdagend onderwijs wordt niet gemaakt met een wet, maar in de praktijk van de school: scholen gaan zelf over het «hoe». De kwaliteit van het onderwijs wordt primair bepaald door de professionele inzet van leraren. Het betrekken van leerlingen en ouders daarbij komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede. Daarom geeft het wetsvoorstel leerlingen en ouders via de medezeggenschapsraad meer inspraak in de kwaliteit van de *totale* onderwijstijd, oftewel in het *soort* activiteiten dat mag meetellen voor onderwijstijd. Ook moeten scholen straks een doordacht lesuitvalbeleid hebben dat kan rekenen op instemming van de medezeggenschapsraad.

Enkele fracties in de Eerste Kamer hebben kanttekeningen geplaatst bij deze inspraak van ouders en leerlingen in relatie tot de borging van de kwaliteit van het onderwijs, dat immers primair de verantwoordelijkheid is van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, is er nadrukkelijk sprake van onderscheid van de deskundigheid en dus rol en verantwoordelijkheid van enerzijds de leraren en schoolleiders, en anderzijds de leerlingen en ouders. Het schoolbestuur is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Leraren en schoolleiders zijn de deskundige professionals, die de ruimte en het vertrouwen moeten krijgen om hun professie uit te oefenen. Leerlingen en ouders zijn de ervaringsdeskundigen: zij kunnen hun opvatting geven over de wijze waarop het onderwijs (en dus de kwaliteit) in de praktijk daadwerkelijk uitwerkt.

Dit wetsvoorstel wijzigt de invloed van ouders en leerlingen op de *inhoud* van het onderwijs niet. Op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) stelt het bevoegd gezag immers het onderwijsprogramma vast. De onderwijsinhoud wordt wettelijk voorgeschreven in de

---

<sup>1</sup> 365 dagen – 104 weekenddagen – 71 (rooster)vrije dagen = 190 dagen.

kerndoelen, de referentieniveaus, de exameneisen, en de verplichte combinaties van vakken in de sectoren, leerwegen en profielen. Dit wordt door het bevoegd gezag (op het niveau van het totale curriculum) vastgesteld en door de leraar (op het niveau van diens vak) uitgewerkt. De Inspectie ziet daarop toe en spreekt indien nodig het bevoegd gezag aan. Naast de wettelijk voorgeschreven onderwijsinhoud kan het bevoegd gezag ook andere onderwijsinhoud vaststellen. Wél krijgt de ouder- en leerling-geleding uit de medezeggenschapsraad met dit wetsvoorstel instemmingsrecht op de «kwantitatieve en kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma». Daarmee wordt bedoeld het *soort onderwijsactiviteiten* dat al dan niet mag worden meegeteld als onderwijstijd, en niet de inhoud van dat programma, noch de individuele lessen. Het wetsvoorstel ziet met andere woorden niet op het vergroten van de invloed van ouders en leerlingen op de *inhoud* van het onderwijs (dat is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag), noch op de kwaliteit van het onderwijs als zodanig (dat is de professionele verantwoordelijkheid van de leraren), maar op het *soort* onderwijs dat meetelt als onderwijstijd.

#### *Inspraak leraren over planning en invulling van het werk*

Werkdruk kan in belangrijke mate veroorzaakt worden door het gevoel te weinig invloed te hebben op de planning en invulling van het eigen werk. Het gevoel onvoldoende «eigenaar» te zijn van het eigen werk leeft helaas bij veel leraren. Een kernpunt in het wetsvoorstel is daarom dat leraren nadrukkelijk in positie worden gebracht ten aanzien van de planning en invulling van zowel de schooldagen als van de andere (voor leerlingen roostervrije) dagen waarop zij werkzaamheden verrichten.

De volledige medezeggenschapsraad (leraren, ouders en leerlingen) krijgt instemmingsrecht op de *planning* van de twaalf voor leerlingen roostervrije dagen. De personeelsgeleding in de medezeggenschapsraad krijgt bovendien instemmingsrecht op de *invulling* van de twaalf voor leerlingen roostervrije dagen (welke werkzaamheden en activiteiten verrichten leraren op die dagen?). Zeker ook dit element van het wetsvoorstel biedt leraren goede mogelijkheden hun werk goed in te richten.

In het vervolg van deze nota zal ik specifiek ingaan op de vragen vanuit uw Kamer.

## **2. Onderwijstijd en de urennorm**

De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering ertoe heeft bewogen het amendement van de PVV-fractie, met een norm van 1040 verplichte onderwijsuren in plaats van de door de Commissie Cornielje in 2009 unaniem geadviseerde norm van 1000 uren, over te nemen. Over de norm bestond toch consensus. Graag willen deze leden weten of er nieuwe feiten waren, waardoor de regering haar eerdere standpunt, namelijk dat de 1000-urennorm zeer goed verdedigbaar is, heeft verlaten. Zij verzoeken de regering aan te geven welke argumenten haar tot aanvaarding van het amendement hebben gebracht.

Door de urennorm op een andere manier te versoepelen, namelijk niet slechts door de norm te verlagen maar door de ruimte om aan de norm te voldoen uit te breiden door meer maatwerkuren mogelijk te maken, is naar het oordeel van de regering zowel recht gedaan aan de intentie van de Commissie Onderwijstijd als aan de bedenkingen die diverse Tweede Kamerfracties hebben geuit.

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. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wat haar opvatting is over het amendement van de Tweede Kamer om de urennorm in de onderbouw te verhogen. Zij willen graag weten of de regering van mening is dat een dergelijke inbreuk op de afspraken het hele akkoord niet uitholt. De leden van de PvdA-fractie vragen verder of de (lagere) urennorm niet juist was vastgesteld om de kwaliteit van de onderwijstijd te waarborgen. Voorts willen zij graag weten of de regering de nu voorgestelde verhoging realistisch acht.

Zoals de leden van de PvdA-fractie ook aangeven dient er sprake te zijn van een realistische urennorm. Omdat de huidige wettelijke urennorm door velen als te zwaar wordt ervaren heeft de Commissie Onderwijstijd inderdaad ten behoeve van waarborging van de kwaliteit van het onderwijs geadviseerd om die norm te versoepelen, en wel door de norm te verlagen. De regering heeft dat advies overgenomen. In het oorspronkelijke voorstel werd de norm versoepeld door de norm in de onderbouw te verlagen. In het uiteindelijke voorstel wordt de norm op een andere manier versoepeld, namelijk door meer uren mee te tellen voor onderwijstijd die scholen nu doorgaans al verzorgen, maar die niet (voor maximaal 60 uur) meetellen voor de onderwijstijd («maatwerkuren»). De urennorm in de onderbouw wordt dus niet verhoogd, en in *alle* leerjaren wordt de ruimte om met maakwerkuren aan de norm te voldoen uitgebreid. Het nu voorliggende wetsvoorstel ten aanzien van de urennorm geeft scholen, over de gehele schoolperiode, in de praktijk ongeveer even veel ruimte als het oorspronkelijke voorstel. Aangezien dat wetsvoorstel op breed draagvlak kon rekenen, en het nu voorliggende wetsvoorstel eenzelfde resultante heeft, is de regering van mening dat het uiteindelijke wetsvoorstel een vergelijkbaar draagvlak verdient. De intentie van de Commissie Onderwijstijd blijft intact, waarmee er volgens de regering geen sprake is van een «inbreuk op de afspraken» of een «uitholling van het akkoord».

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering uit te leggen wat het nut van het huidige wetsvoorstel is in vergelijking tot de bestaande WVO, 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.

Ten opzichte van de huidige wettelijke situatie is de urennorm als zodanig alleen in de eerste twee leerjaren 1040 uur gebleven (in het derde leerjaar havo / vwo is de norm wel verlaagd naar 1000 uur), en is de ruimte om aan die norm te voldoen uitgebreid. Wat de urennorm betreft is het voornaamste nut van het wetsvoorstel dus het bieden van een helder, voorspelbaar en realistisch kader voor ouders, leerlingen en leraren.

De leden van de SP-fractie vragen welke argumenten de regering uit de kast heeft 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 volgens deze leden in één Kamerdebat overboord gezet. De leden van de fractie van de SP hebben er begrip voor dat het veld hierdoor is geschokt en zij vragen of de regering dat ook is. De regering liet tijdens de beantwoording in tweede 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». Deze leden vragen waarin precies deze winst zit, terwijl eerder praktisch het hele onderwijsveld akkoord ging met een 1000-urennorm.



Het amendement waar de Tweede Kamerfracties van VVD, PVV en CDA *uiteindelijk* voor stemden wijkt af van het *aanvankelijk* door de heer Beertema ingediende amendement om de 1040-urennorm te handhaven. Zoals in het debat van 8 november jl. is aangegeven, zou de regering het oorspronkelijke amendement (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 26) hebben afgeraden. Hierin was namelijk geen sprake van versoepeling van de urennorm, waarmee een essentieel onderdeel van de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd niet overgenomen zou worden. Daarom is er voorafgaand aan de tweede termijn van het plenaire debat in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel, dat op 8 november 2011 plaatsvond, verder gezocht naar een uitwerking die zowel recht zou doen aan de intentie van de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd als aan de bedenkingen die met name de fractie van de PVV naar voren bracht op het punt van de urennorm. Dat heeft ertoe geleid dat in het uiteindelijke amendement (het nader gewijzigde amendement; Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 28) wel sprake is van versoepeling van de urennorm conform de intentie van de Commissie Onderwijstijd, en wel op zo'n wijze dat er een stimulans wordt geboden voor maatwerk, een stimulans die het oorspronkelijke wetsvoorstel niet bevatte, en dan niet alleen voor de eerste twee leerjaren maar voor alle leerjaren. In de inleidende paragraaf in deze memorie wordt de totstandkoming van het uiteindelijke amendement nr. 28 nader beschreven. Het oorspronkelijke wetsvoorstel blijft een verbetering ten opzichte van de huidige wettelijke situatie, omdat de urennorm wordt versoepeld, helder wordt vastgesteld op hoeveel dagen leerlingen recht hebben op onderwijs en betrokkenen in positie worden gebracht om – vanuit onderscheiden deskundigheden, rollen en verantwoordelijkheden – mee te spreken over de kwaliteit en planning van het onderwijs. De «winst» van het uiteindelijke, geamendeerde, wetsvoorstel is dat hiermee een evenwichtige balans wordt geboden met een extra kwalitatieve impuls, namelijk het stimuleren van maatwerk.

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». Zij vragen of de regering dit uitgangspunt onderschrijft.

In de toelichting bij het amendement wordt niet uitgegaan van de aanname dat «leerlingen door meer uren les te krijgen tot betere leerprestaties zullen komen». In de toelichting op het (uiteindelijke) amendement van de PVV (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 28) wordt het amendement voornamelijk gemotiveerd met de wens «de geleidelijke teruggang van het aantal lesuren tot staan te brengen» en meer ruimte te bieden om binnen de urennorm maatwerk te bieden. Deze beide uitgangspunten worden door de regering onderschreven. Zoals ook door de Commissie Onderwijstijd is aangegeven is het verband tussen de kwaliteit van onderwijs en de tijd die eraan wordt besteed niet eenduidig te bepalen. Meer uren les leidt dus niet zonder meer tot betere leerprestaties van leerlingen. Het is wel zo, dat een hoogwaardig onderwijsprogramma een goed ingericht curriculum vergt, waarvoor een doordachte programmering met voldoende onderwijstijd nodig is. Een norm is volgens de commissie ook nodig omdat er in een school gewoontes kunnen groeien waardoor de gerealiseerde onderwijstijd per schooljaar geleidelijk onder druk komt te staan. Dat is in de praktijk ook gebleken. Een wettelijke norm is dus zowel belangrijk voor de kwaliteit van het onderwijs (voldoende onderwijstijd doet ertoe) als voor de voorspelbaarheid voor ouders, leerlingen, leraren, schoolleiding en overheid.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bekend is 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. Zij vragen of de regering een overzicht kan geven van urennormen in andere landen en kwaliteit van het voortgezet onderwijs, liefst in een grafiek.

Het PISA-onderzoek is de regering bekend, het is een belangrijke basis voor het onderwijsbeleid dat de regering voert. Mede op basis van het PISA-onderzoek weet de regering dat Nederlandse leerlingen relatief veel les krijgen en dat we internationaal vergeleken beslist trots mogen zijn op de prestaties van Nederlandse leerlingen en van het Nederlandse onderwijs.

Het is zonder meer zo, dat het Finse onderwijssysteem op PISA goede prestaties levert. Op alle drie domeinen die PISA onderzoekt (*reading*, *mathematics* en *science*) scoort Finland van alle Europese landen het hoogste. Maar laten we vooral ook de prestaties van het Nederlandse onderwijssysteem op waarde schatten, zeker als de Europese landen onderling vergeleken worden. Van de Europese landen stond Nederland in het PISA-onderzoek 2009 op *reading*, *mathematics* en *science* op respectievelijk de tweede plaats (na Finland), de vierde plaats (na Finland, Liechtenstein en Zwitserland) en de derde plaats (na Finland en Estland). De situatie in Finland kan niet één op één worden vergeleken met die in Nederland. Verschillende landen hebben verschillende onderwijssystemen die in een verschillende context opereren. Dat geldt ook voor Nederland en Finland. Om slechts enkele verschillen te noemen:

- Leerlingen van 12–15 jaar zitten in Nederland in de eerste drie klassen van het voortgezet onderwijs (onderbouw). In Finland zitten zij in de laatste drie klassen (*grade 7–9*) van het «basisonderwijs» (*basic education*).
- Finland kent een landelijk vastgesteld en gedetailleerd curriculum (met 30 verplichte lessen per week), dat alle scholen volgen. Nederland kent voor de onderbouw alleen 58 kerndoelen, die scholen veel ruimte bieden het onderwijs naar eigen inzicht in te vullen.
- Finland kent een homogener bevolkingssamenstelling dan Nederland.

Juist wat betreft de wettelijke situatie ten aanzien van de hoeveelheid onderwijs dat leerlingen moeten volgen, komen Finland en Nederland echter – anders dan vaak wordt aangenomen – behoorlijk overeen. Op de website van de Finnish National Board of Education<sup>1</sup> is te lezen dat leerlingen van 12–15 jaar in Finland per jaar recht hebben op ten minste 190 schooldagen, met een minimum van 30 lessen van 45 minuten per week. Dat betekent *in klokuren uitgedrukt* een urennorm van 855 uur per jaar en dat is inderdaad minder dan wat in Nederland wordt gevraagd. *In lessen uitgedrukt* komen Finland en Nederland echter overeen. Ook in Nederland is 30 lessen per week een gebruikelijk aantal, en het voorliggende wetsvoorstel gaat ervan uit dat ook in Nederland 38 weken (190 dagen) beschikbaar zijn voor onderwijs. Zowel in Finland als in Nederland hebben leerlingen dus ongeveer 1140 lessen per jaar. Het verschil is, dat de Finse wetgever uitgaat van lessen van ten minste 45 minuten, terwijl er in Nederland geen voorschriften zijn over de lengte van een lesuur. In de praktijk duurt een lesuur in Nederland vaak 50 minuten.

Bovendien wordt in Nederland een bredere definitie gehanteerd voor onderwijstijd dan in Finland. In Finland tellen alleen lessen mee voor de norm. In Nederland tellen naast reguliere lessen ook andere activiteiten mee voor de onderwijstijd. In het Beoordelingskader Onderwijstijd dat de

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld [http://www.oph.fi/english/education/basic\\_education/school](http://www.oph.fi/english/education/basic_education/school)

Inspectie hanteert tellen bijvoorbeeld ook excursies, stages, maatwerkactiviteiten en onder bepaalde voorwaarden ook afstandsonderwijs en zelfstandig werken mee als onderwijstijd. Bovendien wordt «overlooptijd» tussen lessen niet in mindering gebracht op de onderwijstijd en telt dus mee voor de norm. Per keer gaat dat al snel om enkele minuten en op 190 dagen neemt dit zodoende toch een aanzienlijke hoeveelheid uren in beslag. Vanwege de rompslomp die dat met zich mee zou brengen wordt dit echter niet in mindering worden gebracht.

Kortom: het beeld dat Finland het met veel minder uren veel beter zou doe dan Nederland behoeft sterke nuancerings, ten eerste omdat Nederland het óók goed doet en ten tweede omdat er in de praktijk geen groot verschil is tussen de hoeveelheid onderwijs die leerlingen in Finland en Nederland per jaar krijgen.

Wat betreft het door de leden van de SP-fractie gevraagd overzicht van urennorm in andere landen verwijst de regering naar het rapport *Education at a Glance 2008* van de OESO<sup>1</sup>, waarvan de betreffende tabel tevens als Bijlage 2 bij deze memorie is gevoegd.

De leden van de fractie van de SP vragen wat de consequenties zijn 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 vrezes voor een heropleving van het fenomeen ophokuren, op het management, dat vrees voor financiële problemen, en op de leraren die vrezes voor verhoging van de werkdruk. Zij verzoeken de regering een overzicht te geven van die consequenties en de manier waarop zij die denkt te gaan tackelen. Zoals in de inleiding is betoogd zijn de consequenties van de aanpassing van het wetsvoorstel met het amendement-Beertema beperkt. De regering verwacht niet dat de aanpassing leidt tot de door de vraagstellers genoemde mogelijke consequenties met betrekking tot ophokuren, financiële problemen en werkdruk. Het aangepaste voorstel biedt immers vergelijkbare ruimte als het oorspronkelijke voorstel, omdat de urennorm wel degelijk is versoepeld – zij het op een andere manier dan aanvankelijk het idee was.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering werkelijk van mening is dat de door haar gewenste situatie – ontstaan na het 1040-uren-amendement – zonder draagvlak kan worden afgedwongen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering de toekomstige relatie ziet tussen minister en onderwijsveld als essentiële spelers als de VO-raad zeggen niet met dit wetsvoorstel te kunnen leven. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan dat draagvlak in de onderwijssector van belang is voor de uitvoering van de in dit wetsontwerp gepresenteerde urennorm. Deze leden stellen dat dat draagvlak is verzwakt door de vrij abrupte ophoging van 1000 naar 1040 uur tijdens de behandeling in de Tweede Kamer. Zij vragen hoe de regering denkt het draagvlak in de sector te herwinnen. De regering verwacht dat de «essentiële spelers in het onderwijsveld», zowel op het landelijke niveau van de onderwijsorganisaties als op het niveau van de schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders in en om de scholen, wel degelijk het wetsvoorstel kunnen aanvaarden, als de ruimte die het wetsvoorstel biedt, helderder voor het voetlicht is gekomen. Het geamendeerde voorstel biedt naar de mening van de regering evenals het oorspronkelijke voorstel een evenwichtige balans met een vergelijkbare uitwerking. Een belangrijke eerste stap om het draagvlak in de sector te herwinnen is het voor het voetlicht (blijven) brengen van wat het (geamendeerde) wetsvoorstel nu feitelijk regelt en welke ruimte er in de

---

<sup>1</sup> OECD (2008), *Education at a Glance 2008*, p. 420.

praktijk is. Dit is een continu proces: er vonden en vinden bijvoorbeeld gesprekken met schoolleiders plaats, waarin wordt aangegeven welke ruimte het wetsvoorstel biedt. We kiezen ook voor een extra zorgvuldige invoering van het wetsvoorstel. In schooljaar 2012/2013 zal hiermee ook in toezicht en handhaving door de Inspectie rekening worden gehouden.

Het lid van de SGP-fractie vraagt de regering tevens uiteen te zetten 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. Dit lid vraagt voorts in hoeverre inderdaad sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen bij scholen dat de nieuwe norm 1000 uur zou worden.

Sinds de beleidsreactie van de regering op de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd (d.d. 27 maart 2009; Kamerstukken II 2008/09, 31 289, nr. 56) anticiperen scholen inderdaad op «de nieuwe norm van 1000 uur», waarvan in deze beleidsreactie melding is gemaakt. De Inspectie houdt hier sindsdien ook rekening mee bij haar toezicht en handhaving. Zoals eerder in deze memorie – in de inleidende paragraaf en in antwoord op vragen van andere leden van uw Kamer – uitvoeriger is uiteengezet, komt het nu voorliggende wetsvoorstel in termen van ruimte voor scholen om aan de urennorm te voldoen overeen met het oorspronkelijke wetsvoorstel. Van ophoging van de norm is dus geen sprake. Wel realiseert de regering zich dat de norm op een andere manier is versoepeld dan aanvankelijk de gedachte was, en dat het daarom nodig kan zijn dat scholen andere organisatorische keuzes moeten maken om de ruimte die deze versoepeling biedt aan te grijpen, dan bij het oorspronkelijke voorstel het geval zou zijn. De Inspectie hanteert immers al enkele jaren een handhavingsnorm van 1000 uur, en veel scholen hebben hun beleid daarop ingericht, ook voor het komende schooljaar. In de derde termijn van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (22 november 2011) heeft de regering daarom aangegeven dat de nieuwe norm zorgvuldig zal worden ingevoerd.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het correct is 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.

Ja, dat is correct. De Inspectie van het Onderwijs telt inderdaad naast reguliere lessen ook andere activiteiten mee als onderwijstijd. In het Beoordelingskader Onderwijstijd dat de Inspectie hanteert, tellen bijvoorbeeld ook excursies, stages, maatwerkactiviteiten en onder bepaalde voorwaarden ook afstandsonderwijs en zelfstandig werken mee als onderwijstijd. Bovendien wordt «overlooptijd» tussen lessen – vanwege de administratieve rompslomp die dat met zich mee zou brengen – niet in mindering gebracht op de onderwijstijd en telt dit dus de facto mee voor de norm. Leidend is, dat aan de drie criteria voor onderwijstijd wordt voldaan: de onderwijsactiviteit wordt verzorgd onder verantwoordelijkheid van bekwaam onderwijspersoneel, onderdeel uitmaakt van het door de school geplande en voor leerlingen verplichte onderwijsprogramma en door een inspirerend en uitdagend karakter bijdraagt aan zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed zien 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.

Alle leerlingen hebben (in de eerste twee leerjaren) recht op 1040 uur onderwijs en dienen ook dat aantal aangeboden te krijgen. Daarvan is voor iedereen ten minste 980 uur *verplicht*. De overige, maximaal 60 maatwerkuren, dienen voor iedereen *toegankelijk* te zijn. Het feit dat maximaal 60 uur «maatwerkactiviteiten», die weliswaar voor alle leerlingen toegankelijk maar slechts voor een specifieke groep leerlingen verplicht zijn, volledig mee kan tellen als onderwijstijd, betekent inderdaad dat in de eerste twee leerjaren ten minste 980 uur voor *alle leerlingen* verplichte onderwijstijd verzorgd moet worden. In de bovenbouwjaren gaat het om 940 uur, en in het examenjaar om 640 uur. Als er minder dan 60 uur «maatwerk» wordt aangeboden, stijgt het aantal uur dat voor alle leerlingen verplicht is, navenant. De norm is immers 1040 / 1000 / 700 uur per jaar, waarvan per jaar ten hoogste 60 uur mag worden ingevuld met activiteiten die alleen voor een specifieke groep leerlingen verplicht is.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering kan aangeven hoeveel flexibiliteit en ruimte scholen hebben bij de invulling van deze 60 maatwerkuren en op welke wijze deze maatwerkuren kunnen worden ingevuld.

In algemene zin geldt dat het bij onderwijstijd gaat om onderwijsactiviteiten die voor *alle* leerlingen verplicht zijn. Voor maatwerkuren geldt daarop een uitzondering: deze uren zijn alléén *verplicht* voor een specifieke, op schoolniveau te bepalen, groep leerlingen. De maatwerkuren dienen wel *toegankelijk* te zijn voor alle leerlingen, zodat alle leerlingen aanspraak hebben op 1040/1000/700 uur.

De formulering in het wetsvoorstel biedt scholen hiervoor veel ruimte, en stelt tegelijkertijd enkele kaders vast. Net zoals «reguliere» onderwijstijd moeten «maatwerkuren» voldoen aan enkele criteria. De activiteiten moeten worden verzorgd onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel, zoals in algemene zin in de WVO (in het bijzonder in artikel 33) is geregeld. Ook moet het onderwijs deel uitmaken van het door de school geplande onderwijsprogramma en moet het onderwijs door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen. Deze bepalingen over «reguliere onderwijstijd» gelden ook voor «maatwerkuren».

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoeveel tijd de 1040 uur onderwijstijd bedragen: 1040 x 50 minuten (lesuur) of 1040 x 60 minuten (klokuur).

In de wettelijke bepalingen over onderwijstijd wordt steeds uitgegaan van *klokuren* van 60 minuten. De lesduur wordt niet voorgeschreven.

Een kernvraag is, zo merken de leden van de SP-fractie op, 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. Deze leden vragen of de regering dat ook vindt.

Er is geen sprake van invoering van een 1040-urennorm in de bovenbouw: deze norm zal alleen gelden voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs. De enige consequentie van het amendement-Beertema voor de bovenbouw is juist dat ook hier, net als in de onderbouw, de mogelijkheid wordt geboden om maximaal 60 uur «maatwerk» mee te tellen voor onderwijstijd.

De regering is het daarom niet eens met de stelling van de leden van de SP-fractie «dat het nog lastiger wordt leerlingen niet op te hokken». Scholen hebben zich soms genoodzaakt gevoeld om «ophokuren» als

onderwijstijd op te voeren om aan de urennorm te voldoen. Nu deze urennorm is versoepeld (zij het op een andere manier dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel) is er voldoende ruimte om aan de onderwijstijd te voldoen zonder «ophokuren» mee te tellen. Doordat ophokuren niet meetellen als onderwijstijd en de medezeggenschapsraad zich bovendien kan uitspreken over het lesuitvalbeleid, wordt naar het oordeel van de regering een belangrijke waarborg gegeven om ophokuren voortaan te voorkomen.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of er mogelijkheden zijn het concept van Daltonuren breder in te voeren opdat de bewuste uren toch als onderwijstijd worden ervaren.

Scholen hebben de vrijheid om, indien zij daarvoor kiezen en de medezeggenschapsraad ermee instemt, zogeheten Daltonuren te verzorgen. Deze uren kunnen meetellen als onderwijstijd, mits zij voldoen aan de criteria voor onderwijstijd.

Voor de bepleite norm van 1040 uur is naar de mening van de leden van de fractie van D66 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.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er enige inhoudelijke onderbouwing van de norm van 1040 uur is en zo ja, welke dat is. Het gewijzigd wetsvoorstel zet weliswaar inhoudelijk andere accenten, maar in termen van ruimte en dus uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel komt het overeen met het oorspronkelijke voorstel. Wat de gevraagde onderbouwing van de norm betreft: de Commissie Onderwijstijd stelde op basis van de historisch gehanteerde lesweek (26,67 klokuren) en de beschikbaarheid van 37,5 weken voor om de urennorm op 1000 klokuren te bepalen (37,5 weken x 26,67 klokuren = 1000 klokuren). Deze norm werd zowel door de Commissie als door het onderwijsveld een realistische en uitvoerbare norm bevonden. Het uiteindelijke wetsvoorstel, waarin de norm op een andere manier versoepeld wordt dan door verlaging van de norm als zodanig, biedt scholen vergelijkbare ruimte en is daarmee evenzeer uitvoerbaar.

De hoeveelheid van 60 uur maatwerk is gebaseerd op de aanname dat veel scholen nu al in de praktijk ten minste twee lesuren in de week onderwijsactiviteiten aanbieden die weliswaar voor alle leerlingen toegankelijk, maar slechts voor specifieke groepen leerlingen verplicht zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om taallessen voor leerlingen met taalachterstanden of excellentieklassen voor leerlingen die in bepaalde zaken uitblinken. Veel scholen bieden zulke activiteiten reeds aan, maar in de huidige *wettelijke* situatie tellen dergelijke activiteiten niet mee aangezien het bij de urennorm gaat om de hoeveelheid onderwijstijd waar *alle* leerlingen recht op hebben<sup>1</sup>. Als een school 38 weken lang elke week gemiddeld twee «maatwerklessen» van 50 minuten aanbiedt, komt dit neer op 63,3 uren per jaar (afgerond 60 uur) die niet voor alle leerlingen verplicht hoeven te zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan bevestigen dat de kwantitatieve urennorm voor de eerste en tweede klassen van het voortgezet onderwijs in het gewijzigd wetsvoorstel vanaf schooljaar 2012–2013 voor de «normale» leerling – a contrario geredeneerd – niet een hoogbegaafde leerling, niet een achterstandsleerling en niet behorende tot een specifieke groep, effectief 980 klokuren luidt als het

---

<sup>1</sup> Weliswaar wordt in het huidige Beoordelingskader Onderwijstijd dat de Inspectie hanteert maximaal 40 uur «maatwerk» geaccepteerd (20 uur minder dus dan in het voorliggende wetsvoorstel), maar dit is niet wettelijk geborgd.

wetsvoorstel wordt aangenomen (terwijl in eerste instantie een norm van 960 uren was voorzien). Deze leden vragen verder waarom de norm van 1000 uren is gehandhaafd in het wetsvoorstel terwijl dit getal, zo begrijpen zij, na amendering in de Tweede Kamer van het oorspronkelijke voorstel eigenlijk geen betekenis meer toekomt.

Om met dat laatste punt te beginnen: de norm van respectievelijk 1040 / 1000 / 700 uur per schooljaar blijft wel degelijk betekenis houden. Zoals eerder betoogd is een wettelijke norm belangrijk voor de voorspelbaarheid voor ouders, leerlingen, leraren, schoolleiding en overheid. Een wettelijke norm is nodig omdat er in een school gewoontes kunnen groeien waardoor de gerealiseerde onderwijstijd per schooljaar geleidelijk onder druk komt te staan. Een wettelijke norm voorkomt geleidelijke teruggang van het aantal uren onderwijs.

Wel wordt er nu *binnen* die (waarborgende) norm meer ruimte geboden voor de invulling ervan. De norm is respectievelijk 1040 / 1000 / 700 uur per schooljaar, *waarbinnen* maximaal 60 uur aan maatwerkactiviteiten volledig meetelt.

Een effect van de mogelijkheid om per jaar maximaal 60 uur aan maatwerkactiviteiten aan te bieden, die alleen voor een specifieke (door de school te bepalen) groep leerlingen verplicht zijn maar wel volledig meetellen voor de urennorm, is inderdaad dat het aantal uren dat per schooljaar voor *alle* leerlingen *verplicht* is, lager kan zijn dan respectievelijk 1040, 1000 of 700 uur. Voor alle leerlingen is 1040 / 1000 / 700 onderwijs *toegankelijk*, de hoeveelheid onderwijstijd die voor alle leerlingen *verplicht* is kan enigszins variëren. Wanneer scholen de ruimte voor maatwerkuren ten volle benutten, zal het aantal voor *alle* leerlingen verplichte uren 980 / 940 / 640 per schooljaar bedragen.

In de huidige situatie accepteert de Inspectie per jaar 40 uur «maatwerk». Met een norm van 1000 uur per jaar zou dat inderdaad neerkomen op tenminste 960 uur voor alle leerlingen verplicht onderwijs. Dit is echter nu niet wettelijk geborgd.

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

Het wetsvoorstel geeft geen vormvoorschriften over de wijze waarop het bevoegd gezag de geplande «kwantitatieve (en ook kwalitatieve) invulling van de onderwijstijd» (dus ook de totale omvang van het onderwijsprogramma) moet voorleggen aan de medezeggenschapsraad. Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag inzichtelijk maakt hoeveel uur in een gegeven schooljaar gepland wordt, in hoeverre er bij wijze van «buffer» meer geprogrammeerd wordt dan de minimumnorm en op welke wijze verwachte lesuitval zal worden opgevangen. Als uit ervaring bekend is dat jaarlijks een bepaald percentage lessen uitvalt vanwege ziekte en dergelijke, zou het bevoegd gezag er bijvoorbeeld verstandig aan kunnen doen méér onderwijstijd in te plannen, zodat lesuitval er niet meteen toe leidt dat niet aan de urennorm wordt voldaan, zonder weer tot ad hoc-maatregelen over te gaan.

De mate waarin scholen – naar eigen inzicht – gebruik maken van de mogelijkheid om maximaal 60 uur van de onderwijstijd in te vullen met maatwerkactiviteiten heeft hierop geen effect. Zowel bij «reguliere onderwijstijd» (voor alle leerlingen verplicht) als voor «maatwerkactiviteiten» (alleen voor een specifieke groep leerlingen verplicht) gaat het

erom, dat scholen – zowel aan de medezeggenschapsraad vooraf, als aan de Inspectie achteraf – inzichtelijk moeten kunnen maken hoeveel uren er gepland worden, en hoeveel er daadwerkelijk gerealiseerd is. Het wetsvoorstel bepaalt alleen *dat* het bevoegd hierover «geordende gegevens» moet bijhouden, ook hier zijn geen vormvoorschriften gegeven. De wijze waarop het bevoegd gezag de gegevens bijhoudt, moet de Inspectie in de gelegenheid stellen toezicht te houden op de naleving van de wettelijke voorschriften.

De leden van de D66-fractie vragen of het juist is 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. Zij vragen zich af of leerlingen met een achterstand of leerlingen die ander maatwerk nodig hebben ook aanspraak kunnen maken op uitbreiding van de onderwijstijd met maximaal 60 uren of dat de norm zich alleen op de school richt. Zij vragen wie zich daarvoor kwalificeren, welke normen daarvoor gelden en hoe dat wordt gehandhaafd. Ook vragen zij of diten ander Beoordelingskader onderwijstijd betekent van de Inspectie voor die 60 uren. De 60 maatwerkuren betreffen geen uitbreiding van de onderwijstijd. De norm is 1040, 1000 of 700 uur. *Daarbinnen* kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om maximaal 60 uur alleen verplicht te stellen voor een bepaalde categorie. Die maximaal 60 uur dient wel voor iedereen toegankelijk te zijn.

De maximaal 60 maatwerkuren zijn in beginsel toegankelijk voor alle leerlingen, ze hoeven alleen niet voor alle leerlingen verplicht te zijn. Het (geamendeerde) wetsvoorstel biedt scholen de ruimte om *zelf* te bepalen welke specifieke groep(en) leerlingen verplicht maatwerkonderwijs moeten volgen. De vraag voor welke specifieke groep(en) leerlingen maatwerkactiviteiten worden aangeboden, is dus een vraag die op schoolniveau beantwoord moet en kan worden. Het kan daarbij gaan om uren gericht op excellentie of juist op achterstanden, maar ook om ander maatwerk. Naar de mening van de regering is daarbij dus geen sprake van «ongelijke behandeling voor «normale» leerlingen».

De Inspectie ziet er op toe of de norm gehaald is met onderwijsactiviteiten die aan de voorwaarden voldoen (inclusief de mogelijkheid van maximaal 60 uur maatwerk) en of de medezeggenschap hiermee heeft ingestemd. Het betekent in zoverre een ander Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie, dat de Inspectie momenteel 40 uur maatwerk accepteert als onderwijstijd, terwijl in het wetsvoorstel een wettelijke waarborg van maximaal 60 uur maatwerk per schooljaar wordt geboden.

De leden van de fractie van D66 vragen of het de gedachte is 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. Zij vragen of de handhaving van de norm op deze wijze niet op voorhand al afhankelijk is van kwalitatieve inschattingen. Deze leden vragen voorts of de regering de conclusie deelt dat deze inschatting ongetwijfeld naar beste kunnen en inzichten zal worden gedaan maar dat die werkwijze per definitie niet 100% voorspellende waarde kan hebben en of de Inspectie gevraagd zal worden om daarmee rekening te houden.

Er is geen sprake van *inschattingen*, maar van *bewuste planning* van maatwerkactiviteiten. Voorafgaand aan een schooljaar bepaalt het bevoegd gezag of, en zo ja hoeveel, op welke manier en ten behoeve van welke leerlingen, maatwerkactiviteiten worden ingeroosterd. Van te voren is dus duidelijk hoeveel maatwerkuren er worden verzorgd (en hoeveel «reguliere onderwijstijd» er dus nog verzorgd moet worden om aan de urennorm van 1040 / 1000 / 700 uur te voldoen) en voor welke groep leerlingen deze maatwerkuren verplicht zijn. Handhaving van de norm is



zodoende niet afhankelijk van inschattingen of voorspellingen. Naar het oordeel van de regering stelt dit de Inspectie niet voor problemen in haar toezichthoudende taak.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het wetsvoorstel sterke nadruk legt op het waarborgen van onderwijskwaliteit op schoolniveau, vormgegeven mede door toezicht van de inspectie en in dialoog met alle betrokkenen. Zij vragen of de regering heeft 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.

De regering heeft er bewust voor gekozen de invulling van de onderwijstijd en daarmee de waarborgen van onderwijskwaliteit, op schoolniveau te beleggen. Keuzes over het «hoe» horen bij uitstek op schoolniveau te worden bepaald, in het gesprek tussen de professionals en de ontvangers van het onderwijs. De medezeggenschapsraad is hiervoor de aangewezen plek.

De recente onderzoeken van de Inspectie naar de naleving van de onderwijstijd laten zien, dat op veel scholen gezocht wordt naar een goede invulling van die dialoog. Hoewel het belang daarvan breed wordt gedeeld, gaat het niet vanzelf. Door nu te voorzien in wettelijke borging van de horizontale dialoog, wordt dit proces gestimuleerd, ondersteund en wettelijk verankerd. Net als bij het hanteren van een wettelijke urennorm en een wettelijk minimumaantal dagen waarop onderwijs verzorgd moet worden, is ook de wettelijke borging van de «horizontale dialoog» naar de mening van de regering nodig om te voorkomen dat in scholen gewoontes kunnen groeien waardoor de horizontale dialoog geleidelijk onder druk komt te staan.

Het lid van de SGP-fractie vraagt of de regering kan aangeven wat de gevolgen zijn met betrekking tot het aantal roostervrije dagen en de urennorm, wanneer het huidige wetsvoorstel niet in werking zou treden. In geval het huidige wetsvoorstel niet in werking zou treden, blijven de huidige bepalingen van de WVO en de daarop berustende bepalingen van kracht. Voor de urennorm betekent dat, dat in de onderbouw (inclusief het derde leerjaar havo / vwo) 1040 klokuren onderwijstijd per jaar gerealiseerd dienen te worden en in de bovenbouw, met uitzondering van de examenklassen waar de norm op 700 uren is gesteld, in elk leerjaar 1000 uren. De huidige regelingen kennen geen roostervrije dagen, de praktijk die hieromtrent is ontstaan kent geen wettelijke basis. De twaalf roostervrije/onderwijsvrije dagen (waarvan er negen in het voorliggende wetsvoorstel, in artikel 6f, vierde lid, van de WVO en drie in het te wijzigen Inrichtingsbesluit WVO worden geregeld) die met het huidige wetsvoorstel worden gerealiseerd zouden dan komen te vervallen. Voor een schematisch overzicht van de huidige en de beoogde nieuwe situatie wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze memorie.

### **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.

De leden van de CDA-fractie vragen of zij goed hebben 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. Dit hebben de leden van de CDA-fractie inderdaad goed begrepen. In de huidige wettelijke situatie is per schooljaar – naast weekenddagen – slechts sprake van 60 vakantiedagen en acht nationale en Christelijke feestdagen. Op deze in totaal 68 dagen hoeft geen onderwijs te worden verzorgd, op de overige dagen dus wel. De huidige wet kent geen (andere) roostervrije dagen. In de praktijk vallen evenwel naast genoemde 68 dagen vaak meer dagen uit.

Met het nu voorliggende wetsvoorstel is sprake van in totaal 71 dagen per schooljaar waarop geen onderwijs behoeft te worden verzorgd: 55 vakantiedagen, vier nationale en Christelijke feestdagen die niet in een (centraal vastgestelde) vakantie vallen en twaalf roostervrije dagen. Van deze twaalf roostervrije dagen worden er negen in de wet zelf geregeld. Deze dagen zijn beschikbaar voor andere werkzaamheden dan het verzorgen van onderwijs. De drie andere roostervrije dagen worden in de onderliggende algemene maatregel van bestuur geregeld. Deze drie dagen kunnen ook benut worden voor andere werkzaamheden dan het verzorgen van onderwijs, of voor leraren vrije dagen zijn. Werkgevers en werknemers maken daar afspraken over.

Zowel de huidige wet als het voorliggende wetsvoorstel regelt alleen het aantal dagen waarop geen onderwijs behoeft te worden verzorgd en waarop *leerlingen* dus vrij zijn. In het voorliggende wetsvoorstel zijn dat er per schooljaar maximaal 71, in de huidige wet maximaal 68. Het aantal dagen waarop leraren werken en verlof hebben is onderwerp van CAO-besprekingen.

Daarnaast is er de vraag van de leden van de fractie van de VVD 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.

Ten eerste zij nogmaals opgemerkt dat met het wetsvoorstel geen sprake is van uitbreiding van het aantal verplichte lessen, dus van «negatieve versterking» daardoor is geen sprake. Het wetsvoorstel regelt bovendien alleen het aantal dagen waarop leerlingen recht hebben op onderwijs. Dat zijn er 190 per jaar tegenover 193 in de huidige wet. Het aantal dagen waarop leraren werken en verlof hebben is onderwerp van CAO-besprekingen. Het wetsvoorstel zet dan ook de in de CAO vastgelegde rechten niet opzij. De regering acht het wetsvoorstel dus ook in dit opzicht zorgvuldig.

De inkorting van de zomervakantie van werkers in het onderwijsveld zou, in de optiek van de regering, de werkdruk verlichten wanneer één 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. De leden van de SP-fractie vragen of de behoefte aan deze betere spreiding is gepeild c.q. is aangetoond dat het beter werkt.

Als er meer dagen beschikbaar zijn om de werkzaamheden uit te voeren, kan de weekbelasting gemiddeld inderdaad dalen. Belangrijker echter nog dan die (lichte) daling van de gemiddelde weekbelasting is dat roostervrije dagen leraren in de gelegenheid stellen om niet-lesgebonden werkzaamheden en professionaliseringsactiviteiten te verrichten op rustiger werkdagen, dagen waarop leerlingen geen onderwijs volgen op school. Nu moeten leraren dergelijke werkzaamheden veelal «tussen de bedrijven door» zien in te plannen, wat vaak leidt tot lesuitval en piekbelasting.

Het bieden van meer mogelijkheden om de werkzaamheden van leraren over het jaar te spreiden om zodoende lesuitval en piekbelasting te beperken was één van de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd. Aangezien de verschillende partijen in het onderwijs deze aanbevelingen als evenwichtig totaalpakket hebben omarmd, gaat de regering ervan uit dat deze ruimte herkend en desgewenst aangegepen zal worden.

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben 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 zouden volgens de leden van de PvdA-fractie in ruil voor de week zomervakantie vijf roostervrije dagen krijgen. 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. Zij vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt.

Het wetsvoorstel grijpt niet in op het *aantal* werkdagen en vrije dagen voor leraren. Werkgevers en werknemers kunnen zelf bepalen of, en zo ja in hoeverre, het wetsvoorstel aanleiding geeft de arbeidsvoorwaarden van leraren te veranderen. Bij de *planning* van de voor leraren vrije dagen zullen werkgevers en werknemers er wel rekening mee moeten houden dat de school in de zomervakantie voor leerlingen nog slechts zes en niet langer zeven weken gesloten zal zijn. Het wetsvoorstel biedt door de introductie van twaalf roostervrije dagen ruimte om werkdagen en vrije dagen van leraren anders over het jaar te verspreiden. Daarmee kunnen lesuitval en piekbelasting worden beperkt. In de optiek van de regering is dat een mogelijkheid om de werkdruk beter te spreiden, hetgeen een positief effect kan hebben op de arbeidsvoorwaarden van leraren.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de ruime vakanties niet juist een van de aantrekkelijke aspecten zijn van het leraarschap. Zij vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt in het licht van het lerarentekort. Zij vragen verder of de regering zich ervan bewust is dat de ruime vakanties mede worden benut voor niet-lesgebonden activiteiten zoals het bijhouden van ontwikkelingen op het vakgebied en het ontwikkelen van lesmateriaal. Tevens vragen zij of de regering het eens is 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. En of de vakanties niet ook zijn om weer «op te laden». De regering is zich ervan bewust dat de ruime vakanties mede worden benut voor niet-gebonden lesactiviteiten zoals genoemd door de leden van de PvdA-fractie. Ook erkent de regering volmondig dat het leraarschap inderdaad een zwaar beroep kan zijn, dat veel vraagt van de professionaliteit van leraren. De ruime vakanties zijn dan inderdaad een aantrekkelijk aspect van het leraarschap, omdat deze van belang zijn om weer «op te laden». Ook met dit wetsvoorstel is nog steeds sprake van ruime vakanties. Het belang van vakanties om weer «op te laden» geldt trouwens voor heel veel beroepsgroepen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering buiten de kring treedt 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.

Het wetsvoorstel regelt niet de vakantie van de leraren, dat is een zaak van werkgevers en werknemers en wordt ingevuld bij CAO-onderhandelingen. Het wetsvoorstel schept wel meer ruimte voor een goede spreiding van

de onderwijstijd voor leerlingen over het kalenderjaar. Met het, om die reden, vastgestelde aantal onderwijsvrije dagen voor *leerlingen* wordt expliciet niet het aantal vakantiedagen voor *leraren* voorgeschreven. De regering beseft terdege dat zij hier niet over gaat, omdat de inzet van de tijd van docenten bepaald wordt tussen werkgevers en werknemers in het onderwijs.

De leden van de fractie van het CDA verzoeken de regering aan te geven hoeveel ruimte zij ziet voor de CAO-partijen om tot afspraken te komen, ervan uitgaande dat de waarborging van het aantal lessen in het belang van de leerlingen bij uitstek tot de verantwoordelijkheid van de regering behoort.

De regering constateert dat de gezamenlijke inzet<sup>1</sup> van de personeelvakorganisaties voor de nieuwe CAO-onderhandelingen wordt uitgegaan van 40 schoolweken, waarvan 38 weken lesweken zijn. In 38 volledige lesweken kan er op 190 dagen onderwijs voor leerlingen worden verzorgd, conform het wettelijk uitgangspunt in het wetsvoorstel. Dat leidt bij de regering tot de conclusie dat de het wetsvoorstel CAO-partijen inderdaad de ruimte biedt om hierover tot afspraken te komen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering nog eens op een rij kan zetten hoeveel dagen nu precies moeten worden ingeleverd en welke vrijheden scholen wel hebben om de roostervrije dagen in te delen en welke niet.

Het wetsvoorstel regelt alleen het aantal dagen waarop leerlingen recht hebben op onderwijs, niet het aantal dagen waarop leraren onderwijs moeten verzorgen of andere werkzaamheden moeten verrichten: dat is immers onderwerp van overleg tussen werkgevers en werknemers. In die zin kan er niet gesproken worden van «inleveren» van dagen (waarbij de regering ervan uitgaat dat de leden van de SP-fractie bij deze vraag vakantiedagen van leraren op het oog hadden).

Bijlage 1 bij deze memorie van antwoord geeft een schematisch overzicht van de verschillen tussen de huidige wettelijke en praktijksituatie, de in het oorspronkelijk wetsvoorstel beoogde situatie en de situatie met het voorliggende wetsvoorstel. Wat het aantal dagen betreft zijn er in de huidige wettelijke situatie per jaar maximaal 68 dagen waarop geen onderwijs verzorgd hoeft te worden (60 vakantiedagen plus 8 nationale en Christelijke feestdagen). Op grond van de huidige wet hebben leerlingen dus recht op ten minste 193 dagen onderwijs per jaar (365 dagen – 104 weekenddagen – 68 schoolvrije dagen). In de praktijk vallen er meer dan 68 dagen uit, bijvoorbeeld rondom de zomervakantie. Daarvoor is echter geen wettelijke basis.

Bij en krachtens het voorliggende wetsvoorstel zijn er naast de weekenden per schooljaar maximaal 71 dagen waarop geen onderwijs verzorgd hoeft te worden (55 vakantiedagen, vier feestdagen die buiten de centraal vastgestelde vakanties vallen en twaalf roostervrije dagen).

Leerlingen hebben dus recht op ten minste 190 dagen onderwijs per jaar (365 dagen – 104 weekenddagen – 71 schoolvrije dagen). In de praktijk zullen er geen extra dagen moeten uitvallen naast de genoemde 71 dagen. Of dat leidt tot «inleveren» van vakantiedagen voor leraren is een zaak voor werkgevers en werknemers: het wetsvoorstel vult dit niet in.

Negen van de twaalf voor leerlingen roostervrije dagen mogen uitvallen ten behoeve van het verrichten van andere taken dan het geven van onderwijs. De drie overige roostervrije dagen kunnen daar ook voor gebruikt worden, maar kunnen ook voor leraren helemaal vrij zijn. In tegenstelling tot op de genoemde negen roostervrije dagen waarop andere werkzaamheden worden verricht dan het verzorgen van onderwijs, kan de school op deze drie dagen gesloten zijn.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld [http://www.abvakabofnv.nl/PDF/3944/202731/Inzet\\_centrale\\_cao\\_voortgezetonderwijs\\_2012.pdf](http://www.abvakabofnv.nl/PDF/3944/202731/Inzet_centrale_cao_voortgezetonderwijs_2012.pdf).

Met roostervrije dagen kunnen niet-lesgebonden werkzaamheden beter over het jaar worden verspreid, zodat er tussentijds minder lessen uitvallen en de werkdruk beter gespreid kan worden. Het wetsvoorstel vult niet in welke werkzaamheden of activiteiten (bijvoorbeeld in het kader van professionalisering) leraren op de voor leerlingen roostervrije dagen verrichten. Dit wordt op schoolniveau ingevuld: de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad moet instemmen met de invulling van de voor leerlingen roostervrije dagen (welke activiteiten of werkzaamheden verrichten leraren op die dagen?). Een verschil tussen de negen in het wetsvoorstel opgenomen roostervrije dagen en de drie bij algemene maatregel van bestuur te regelen dagen is dat de school op eerstgenoemde negen dagen niet gesloten mag zijn, en op de laatstgenoemde drie dagen desgewenst wel.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat er per jaar verschillen kunnen zijn afhankelijk van of feestdagen in een weekend of in de week vallen, en willen graag weten hoe dat precies zit.

Er is in scholen een praktijk ontstaan dat Christelijke en nationale feestdagen die in een vakantie op een doordeweekse dag vallen, «automatisch» worden gecompenseerd in een andere schoolweek, door in dat geval minder dan vijf vrije dagen te tellen voor deze vakantie week. Als één van beide Kerstdagen midden in de week valt worden voor een kerstvakantieweek bijvoorbeeld vier vrije dagen opgenomen in plaats van vijf dagen (en als beide Kerstdagen midden in de week vallen telt de kerstvakantieweek maar voor drie vakantiedagen). De dagen die zo «overblijven» worden later in het schooljaar alsnog als extra vrije dagen opgenomen. Met de Commissie Onderwijstijd is de regering van mening, dat dit onwenselijk is, aangezien dit ten koste gaat van het aantal dagen dat beschikbaar is om de wettelijke onderwijstijd uit te voeren en van de voorspelbaarheid van het aantal dagen waarop leerlingen onderwijs ontvangen.

De leden van de SP-fractie vragen of zij het goed zien dat het scholen vrijstaat de «zevende week» alsnog als vakantie week te handhaven. Strikt genomen kunnen er geen zeven weken zomervakantie gehandhaafd worden: centraal worden immers zes weken vastgesteld en de (rooster) vrije dagen die daar eventueel aan te koppelen zijn, zijn formeel geen vakantiedagen. Het wetsvoorstel gaat, samen met de onderliggende AMvB, uit van twaalf roostervrije dagen die op schoolniveau – met instemming van de gehele medezeggenschapsraad – naar eigen inzicht ingepland kunnen worden. Negen van deze dagen (de dagen op grond van het voorgestelde vierde lid van artikel 6f WVO) mogen uitvallen ten behoeve van het verrichten van andere taken dan het verzorgen van onderwijs (bijvoorbeeld voor opstart en afronding van het schooljaar). De overige drie roostervrije dagen (de dagen die zullen worden geregeld in de AMvB op grond van het tweede lid van artikel 22 WVO) kunnen ook hiervoor worden benut, maar dat hoeft niet: werkgevers en werknemers kunnen afspreken dat deze drie dagen ook voor alle leraren vrije dagen zijn. Scholen kunnen er dus voor kiezen dat *leerlingen* in de zomer zeven weken vrij hebben (zes weken zomervakantie plus inzet van vijf roostervrije dagen).

Ook vragen de leden van de fractie van de SP of de regering van mening is dat leraren thans overbedeeld zijn met betrekking tot vakantie, in verhouding tot de beoefenaars van andere beroepen. De regering heeft hier geen opvatting over. De hoeveelheid vakantiedagen is immers een zaak van CAO-partijen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering een idee heeft van de tijd die docenten voorafgaand aan het nieuwe schooljaar steken in het voorbereiden daarvan.

Het is bekend dat veel leraren voorafgaand aan het feitelijke begin van het nieuwe schooljaar tijd besteden aan het voorbereiden daarvan. Hoeveel tijd leraren hieraan besteden varieert. Regioplan concludeerde in 2008 in het rapport *Tijdsbesteding leraren voortgezet onderwijs*<sup>1</sup> dat leraren in de eerste en laatste week van de zomervakantie gemiddeld respectievelijk circa 10 uur en 13 uur werken.

De leden van de D66-fractie vragen of het een juiste interpretatie van het voorstel is 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. Zowel in de huidige als beoogde nieuwe wettelijke systematiek is sprake van dagen waarop geen onderwijs verzorgd hoeft te worden. In de huidige wet zijn dit er 68, in het wetsvoorstel 71. De intentie van het wetsvoorstel is dat leerlingen het aantal dagen onderwijs krijgen waarop zij op grond van de wet recht hebben. In de huidige praktijk blijkt dit vaak niet het geval te zijn. Aangezien er nu vaak teveel dagen uitvallen, zal het wetsvoorstel het effect hebben dat leerlingen meer dagen onderwijs krijgen. Of dit betekent dat leraren ook meer dagen onderwijs moeten verzorgen, zal bepaald worden in overleg tussen werkgevers en werknemers.

De leden van de fractie van D66 vragen of het netto-effect is dat er meer roostervrije dagen zijn voor onder meer vergaderingen, invalbeurten en mentoraten, of dat die uren gereserveerd zijn voor de invulling van de extra zestig uren.

Op de roostervrije dagen volgen leerlingen geen onderwijs. De roostervrije dagen zijn dus niet bestemd voor invallessen, mentoraaturen of maatwerkuren. Daarbij gaat het immers om onderwijs voor leerlingen. De voor leerlingen roostervrije dagen kunnen door leraren worden benut om *andere* werkzaamheden te verrichten dan het verzorgen van onderwijs, waardoor de werkdruk beter gespreid kan worden en er zich minder tussentijdse lesuitval zal voordoen. Deze dagen kunnen door leraren ook bijvoorbeeld gebruikt worden voor professionalisering. Overigens is er geen sprake van «extra zestig uren».

De leden van de D66-fractie vragen of de regering verwacht dat in de CAO-onderhandelingen genoeg wordt genomen met deze aanpassing van de bestaande arbeidsvoorwaarden. Zij vragen voorts of de verwachting niet gerechtvaardigd is dat er een blokkade komt op de conversie van uren in de roostervrije dagen naar lesuren.

Het wetsvoorstel past de arbeidsvoorwaarden van leraren niet aan en regelt niet «conversie van uren in de roostervrije dagen naar lesuren», het wetsvoorstel regelt op hoeveel dagen onderwijs leerlingen recht hebben. Het is aan werkgevers en werknemers om hier voor wat betreft de inzet van leraren invulling aan te geven. Uiteindelijk moet de vraag of en zo ja welke afspraken hierover gemaakt kunnen worden in de CAO-onderhandelingen beantwoord worden door de sociale partners zelf. De regering constateert echter wel dat in de gezamenlijke inzet van de personeelvakorganisaties voor de nieuw af te sluiten CAO ook de werknemersverenigingen die ruimte zien: in deze gezamenlijke inzet wordt uitgegaan van 38 lesweken. Dat komt overeen met het aantal dagen waarop leerlingen op grond van het voorliggende wetsvoorstel recht hebben op onderwijs: 38 volledige lesweken bevatten immers 190 dagen.

---

<sup>1</sup> Regioplan (2008), *Tijdsbesteding leraren voortgezet onderwijs*.

Ook vragen de leden van de fractie van D66 zich af of voor scholen niet het netto-effect is dat zij een verhoging van het aantal formatieplaatsen

moeten voorzien, en of hier in de Begroting OCW rekening mee is gehouden.

Met het wetsvoorstel wordt geen verhoging (en evenmin een verlaging) van het aantal formatieplaatsen voorzien, waarmee in de OCW-begroting rekening gehouden had moeten worden. Het effect van het nu voorliggende, geamendeerde wetsvoorstel, is ten opzichte van de huidige wettelijke situatie wat versoepeling van de norm betreft immers gelijkwaardig aan het oorspronkelijke voorstel.

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. Deze leden vragen wat de reden is van de regering om lesvrije dagen aan een maximum te binden en of scholen misbruik maken van hun vrijheid wanneer dit maximum niet wordt gesteld.

De reden om het aantal lesvrije dagen aan een maximum te verbinden is dat zo het aantal dagen waarop leerlingen recht hebben op onderwijs aan een minimum wordt verbonden. Op grond van de huidige wet zouden leerlingen recht hebben op circa 193 dagen onderwijs per schooljaar, maar de praktijk laat zien dat er dusdanig veel dagen extra uitvallen waarop geen onderwijs wordt verzorgd, dat leerlingen (veel) minder onderwijsdagen hebben dan de bedoeling is. Een bepaalde waarborg is dus kennelijk nodig, ook omwille van de voorspelbaarheid voor ouders, leerlingen, leraren en maatschappij. Bij en krachtens het voorliggende wetsvoorstel mogen drie dagen meer uitvallen dan op grond van de huidige regelgeving het geval is: 71 in plaats van 68.

Overigens was in het oorspronkelijke wetsvoorstel sprake van vijf (en dus niet vier) roostervrije dagen, ten behoeve van opstart en afronding van het schooljaar. Mede om tegemoet te komen aan het amendement van de leden Dijkgraaf en Ortega-Martijn (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 30), heeft de regering bij nota van wijziging (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 29) het aantal dagen per schooljaar waarop geen onderwijs verzorgd hoeft te worden, uitgebreid tot negen. Bij algemene maatregel van bestuur zal bovendien de mogelijkheid geboden worden voor nog een drietal dagen waarop geen onderwijs wordt verzorgd.

Het lid van de SGP-fractie vraagt de regering een onderbouwing te geven waaruit blijkt dat negen roostervrije dagen voldoende zijn voor scholen om de voor het onderwijs noodzakelijke activiteiten te kunnen plannen. Ook vraagt hij hoe het voorstel van de Commissie Onderwijstijd en de doelstelling van de regering tot hun recht komen 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.

Weliswaar plannen veel scholen momenteel per schooljaar ongeveer tien roostervrije dagen in, maar daarvoor is op dit moment geen wettelijke basis. Het wetsvoorstel voorziet hier grotendeels in, door negen roostervrije dagen in de wetgeving te verankeren. Maximaal zes daarvan mogen rondom de zomervakantie worden ingepland, maximaal vijf door het schooljaar heen. Daarnaast is voorzien in nog drie dagen waarop geen onderwijs wordt verzorgd en die leraren eveneens kunnen benutten om de voor het onderwijs noodzakelijke niet-lesgebonden activiteiten kunnen plannen of als vrije dagen. Deze drie dagen waarop geen onderwijs wordt verzorgd worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel ging in navolging van de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd uit van in totaal tien voor leerlingen roostervrije dagen: vijf roostervrije dagen ten behoeve van opstart en afronding van het schooljaar en vijf dagen waarop geen onderwijs verzorgd wordt en die leraren eveneens kunnen benutten voor niet-lesgebonden werkzaamheden. De Commissie Onderwijstijd ging

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

De achterliggende gedachte van de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd en dus van het oorspronkelijke wetsvoorstel was dat leraren inderdaad tien roostervrije dagen zouden kunnen benutten voor andere werkzaamheden dan het verzorgen van onderwijs. Werkgevers- en werknemersorganisaties gaven echter aan dat vijf van deze dagen per definitie voor leraren vrije dagen zouden zijn. Dan zouden er echter per schooljaar slechts vijf dagen beschikbaar zijn voor niet-lesgebonden werkzaamheden.

Het bij en krachtens het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde aantal van in totaal twaalf roostervrije dagen, waarvan drie roostervrije dagen die ook voor leraren vrije dagen kunnen zijn (deze drie dagen worden geregeld bij AMvB), moet in dit licht gezien worden als een compromis tussen verschillende belangen. Er mogen twee schooldagen meer uitvallen (met andere woorden: leerlingen hebben recht op twee dagen minder onderwijs dan waar het oorspronkelijke voorstel van uitging) dan in het oorspronkelijke voorstel. In het oorspronkelijke voorstel werden immers tien roostervrije dagen mogelijk gemaakt, in het voorliggende voorstel twaalf. Daar staat tegenover dat van die twaalf dagen drie in plaats van vijf dagen ook voor leraren «automatisch» vrije dagen zijn. De in het wetsvoorstel zelf geregelde negen roostervrije dagen zijn beschikbaar voor niet-lesgebonden werkzaamheden, de drie dagen die bij algemene maatregel van bestuur beschikbaar komen kunnen ook voor leraren vrije dagen zijn. Binnen deze kaders kunnen CAO-partners afspraken maken over het aantal dagen waarop leraren werken.

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. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering deze argumenten weegt.

De regering is het met de stelling van de ChristenUnie-fractie eens, dat zij de arbeidsvoorwaarden van leraren niet bepaalt. Binnen de (wettelijke) kaders komt die rol toe aan de werkgevers- en werknemersorganisaties in het CAO-overleg.

Vanuit het oogpunt van kwaliteitsbewaking en van helderheid en voorspelbaarheid voor alle betrokkenen stelt de overheid naast een *urennorm* ook kaders ten aanzien van het aantal *dagen* waarop leerlingen per jaar naar school kunnen gaan om onderwijs te ontvangen. In dit licht is «alleen» het behalen van de urennorm niet voldoende, leerlingen (en hun ouders) hebben ook recht op een bepaald aantal *dagen* onderwijs. Binnen de kaders die het wetsvoorstel vaststelt, onder meer ten aanzien van uren en dagen, moeten en kunnen werkgevers en werknemers zélf afspreken hoeveel vrije dagen leraren hebben.

Het lid van de SGP-fractie vraagt de regering aan te geven 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. Dit lid vraagt voorts waarom het vanuit het oogpunt van kwaliteitsbewaking bovendien niet voldoende is om enkel een urennorm te stellen.



Met het vastleggen van het maximaal aantal roostervrije dagen (naast vakantiedagen en andere vrije (feest)dagen) wordt beoogd te waarborgen dat leerlingen het aantal dagen onderwijs ontvangen waar zij recht op hebben. In het wetsvoorstel komt dit neer op 190 dagen per schooljaar. Omwille van de voorspelbaarheid voor ouders, leerlingen, leraren en anderen wordt hiermee helderheid geboden over het aantal dagen waarop leerlingen onderwijs hebben. Er wordt niet getreden in de vrijheid en verantwoordelijkheid van scholen om daar verder invulling aan te geven.

Naar de mening van de regering komt het de overheid wel degelijk toe om, vanuit het oogpunt van kwaliteitsbewaking én vanuit het oogpunt van helderheid en voorspelbaarheid voor alle betrokkenen, naast een urennorm ook kaders te stellen ten aanzien van het aantal dagen waarop leerlingen per jaar naar school kunnen gaan om onderwijs te ontvangen.

Het lid van de SGP-fractie vraagt de regering te 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. Het wetsvoorstel en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur schrijven wat betreft de kwantiteit een viertal zaken voor:

- een minimum aantal uren onderwijstijd per schooljaar,
- een minimum aantal dagen per schooljaar waarop onderwijs wordt verzorgd,
- een aantal centraal vastgestelde vakanties (de Kerstvakantie, de meivakantie en de zomervakantie) en een aantal nationale en Christelijke feestdagen die buiten de centraal vastgestelde vakanties vallen,
- de instemming van de medezeggenschapsraad op de planning van de niet centraal vastgestelde vakanties en van de twaalf roostervrije dagen.

Ook wordt er een aantal voorwaarden gegeven ten aanzien van de planning van vakantiedagen, feestdagen en roostervrije dagen. Indien aan genoemde voorwaarden wordt voldaan, staat het scholen inderdaad vrij om vrije dagen in te plannen wanneer zij dat wensen.

Het lid van de SGP-fractie vraagt de regering aan te geven hoe zij haar standpunt beargumenteert dat roostervrije dagen eigenlijk niet zijn toegestaan omdat zij momenteel niet in de wet staan, en vraagt zich daarbij af of het ten principale niet zo is dat scholen vrijheid hebben om de voor het onderwijs noodzakelijke roostervrije dagen te plannen zolang zij voldoen aan de wettelijke norm inzake onderwijstijd.

Er is niet alleen een wettelijke norm inzake het aantal uren onderwijstijd, maar ook inzake het aantal dagen waarop leerlingen ten minste recht hebben op onderwijs. Dat wordt in de huidige en voorgestelde nieuwe regelgeving geoperationaliseerd door het aantal dagen waarop *geen* onderwijs verzorgd hoeft te worden, aan een maximum te verbinden. Het wetsvoorstel biedt in artikel 22, tweede lid, van de WVO de basis voor voorschriften omtrent vakanties en andere dagen waarop geen onderwijs verzorgd hoeft te worden. Deze voorschriften worden uitgewerkt in het Inrichtingsbesluit WVO. Daarin is de exacte tijd bepaald die per cursusjaar ten hoogste voor vakantie van leerlingen mag worden besteed. In de huidige voorschriften wordt daarbij uitgegaan van maximaal 60 schooldagen bij een vijfdaagse schoolweek. Voorts is daar bepaald wat onder schooldag wordt verstaan: elke dag van de week, bij een vijfdaagse schoolweek, met uitzondering van de zaterdag en zondag. Tevens wordt een aantal feestdagen bepaald, dat niet tot de schooldagen wordt gerekend. Alle overige dagen – niet zijnde vakantie of feestdagen – zijn op basis van deze regelgeving dus schooldagen. Ruimte voor het daarnaast vaststellen van roostervrije dagen biedt de huidige regelgeving dus niet. Het aantal dagen waarop onderwijs verzorgd moet worden (en dus het

complement, namelijk het aantal dagen waarop géén onderwijs verzorgd hoeft te worden), is immers ook een norm waaraan voldaan moet worden.

Dit lid verzoekt de regering te reageren 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.

Zoals hiervoor is aangegeven biedt de huidige regelgeving strikt genomen geen ruimte voor het vaststellen van roostervrije dagen naast de 68 dagen per schooljaar waarop geen onderwijs verzorgd hoeft te worden. Er vielen in de praktijk echter vaak (veel) meer dagen uit, inderdaad zonder dat de Inspectie hier specifiek naar keek als er geen signalen waren dat de urennorm niet werd gerealiseerd.

Een belangrijke aanleiding voor de discussie over onderwijstijd, die heeft geleid tot het advies van de Commissie Onderwijstijd en uiteindelijk tot het onderhavige wetsvoorstel, waren de vele klachten van vooral ouders over de grote hoeveelheid dagen die rondom de zomervakantie en door het jaar heen uitvielen. Dat is ook de reden om nu scherper te gaan toezien op de naleving van de wettelijke kaders, ook die ten aanzien van het aantal dagen waarop leerlingen recht hebben op onderwijs. Het totale aantal dagen waarop geen onderwijs aangeboden hoeft te worden, wordt uitgebreid van 68 naar 71 (55 vakantiedagen, vier nationale en Christelijke feestdagen die buiten de centraal vastgestelde vakanties vallen en twaalf roostervrije dagen). Daar staat tegenover dat het de bedoeling is dat dit maximum niet meer zal worden overschreden.

#### **4. Betrokkenheid van de politiek**

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het nog steeds eens met de conclusie dat het kabinet en de Kamers gaan over het «wat» in het onderwijs en dat scholen zelf zouden moeten bepalen «hoe» ze dat verwezenlijken. Deze leden vragen hoe de regering die conclusie in de praktijk brengt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de regering de verantwoordelijkheid voor het «hoe» niet bij de scholen legt als het «wat» van onderwijskaders en kerndoelen bepaald is, geconcretiseerd zelfs in een norm voor onderwijstijd.

De regering stelt zich inderdaad op het standpunt, dat de primaire eindverantwoordelijkheid voor het «wat» bij de wetgever berust en de primaire verantwoordelijkheid voor het «hoe» bij scholen. Het kan wel verstandig zijn dit uitgangspunt te nuanceren ingeval bepaalde procesinterventies (interventies met betrekking tot het «hoe») aantoonbaar duidelijke meerwaarde bieden. In het huidige onderwijsbeleid wordt een minimum aan sturing op het «hoe» en zoveel mogelijk ruimte voor schooleigen invulling beoogd.

De leden van de SP-fractie geven aan dat 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). Zij vragen of de regering het eens is met deze vakbond.

De regering is het daar niet mee eens. Het wetsvoorstel regelt niet de arbeidsvoorwaarden van onderwijspersoneel, maar het aantal uren en dagen waarop leerlingen recht hebben op onderwijs. Zoals af te leiden is uit de eerder genoemde gezamenlijke inzet van de personeelvakorganisaties voor de nieuw af te sluiten CAO zien ook de werknemersorganisaties die ruimte.

De leden van de SP-fractie geven aan dat de regering wel de lestijden van leerlingen kan vaststellen maar niet de CAO van de leraren. Daar kan

echter een spanningsveld inzitten. Zij vragen hoe de regering heeft gereageerd op de brief.

Naar aanleiding van genoemde brief hebben ambtenaren van het Ministerie van OCW begin januari jl. met vertegenwoordigers van de Abvakabo FNV en de AOb gesproken om het voorliggende wetsvoorstel toe te lichten en aan te geven welke ruimte het wetsvoorstel biedt.

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. Deze leden vragen waarom de regering dat principe niet respecteert en ze haar toevlucht neemt tot micromanagement van uren en onderwijsdagen.

De regering respecteert dit principe wel degelijk. Het wetsvoorstel biedt de kaders waarbinnen scholen – via de medezeggenschapsraad in overleg met de direct betrokkenen – juist zeer veel ruimte hebben voor het «hoe». Deze kaderstelling beperkt zich ertoe dat er per schooljaar 190 dagen onderwijs verzorgd moet worden, en dat het onderwijsprogramma per jaar een omvang van 1040 / 1000 / 700 uur moet hebben, met daarbij de ruimte dit met maximaal 60 uur «maatwerkactiviteiten» in te vullen. De regering bestrijdt dan ook met klem dat met het voorschrijven van een minimumaantal uren en een minimumaantal dagen sprake is van «micromanagement». Bovendien merkt de regering op, dat het wetsvoorstel niet alleen het belang van scholen dient, maar ook dat van ouders en leerlingen. Het belang van het hanteren en handhaven van ondergrenzen is door de Commissie Onderwijstijd als volgt beargumentteerd: «Een dergelijke norm is nodig, omdat er in een school gewoontes kunnen groeien waardoor de gerealiseerde onderwijstijd per schooljaar geleidelijk aan onder druk komt te staan.» Dat is ook gebleken uit de constatering dat het eerder uitzondering dan regel was dat leerlingen de hoeveelheid uren en dagen onderwijs kregen waarop zij krachtens wet- en regelgeving recht hebben.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de regering een wetsvoorstel voorlegt 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 vakantiedagen, roostervrije dagen en lesdagen.

Het wetsvoorstel grijpt niet in op CAO-afspraken, maar stelt vast op hoeveel dagen leerlingen recht hebben op onderwijs. Hoeveel dagen leraren werken, is een CAO-onderwerp.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de hele inbreuk op de organisatie van het onderwijs, inclusief de verschuiving in vakantie- en compensatiedagen, niet een inbreuk is op de vrijheid van onderwijs. De regering veronderstelt dat deze vraag betrekking heeft op de vrijheid van inrichting; de vrijheid om het onderwijs, de daarbij behorende organisatie, het beheer en het bestuur naar eigen inzicht te regelen. De overheid mag bij de wet deugdelijkheidseisen stellen aan het onderwijs met inachtneming van de vrijheid van richting. De onderhavige voorgestelde maatregelen betreffen deugdelijkheidseisen aan de technische inrichting waarbij de vrijheid van richting niet wordt beperkt. Bovendien betreft het onderwerpen, zoals de norm voor onderwijstijd en voorschriften omtrent vakanties en andere dagen waarop geen onderwijs behoeft te worden verzorgd, die ook thans reeds als deugdelijkheidseisen in de onderwijswetgeving zijn opgenomen.

De regering vindt het van belang deze deugdelijkheidseisen te stellen omdat een minimum norm aan onderwijstijd en het aantal dagen dat beschikbaar is voor onderwijs een belangrijke waarborg bieden voor de kwaliteit van het onderwijs.

## 5. Betrokkenheid van leerlingen en ouders (horizontale dialoog)

De leden van de VVD-fractie vragen of de zogenaamde horizontale verantwoording – de toetsing van kwaliteit en kwantiteit van het onderwijs door de medezeggenschapsraad – niet een regelrechte aantasting is van de professionaliteit van de leraar. Deze leden vragen of de regering zich kan 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. De leden vragen waarom dit ten aanzien van leraren anders zou liggen. De leden van de VVD-fractie geven aan dat ook de Raad van State van dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft aangegeven dat het niet acceptabel is.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de inspraak van ouders en leerlingen zich verhoudt tot de professionele verantwoordelijkheid van de docenten. Zij vragen of de informatievoorziening aan ouders en leerlingen ook inhoudelijk van dien aard is dat zij zinnig kunnen meespreken (over meer dan het aantal uren) en of de eigen verantwoordelijkheid van docenten wel adequaat is geborgd.

In het wetsvoorstel wordt, door aanpassing van artikel 24a, eerste lid, van de WVO (het wetsartikel dat de schoolgids regelt) geregeld, dat de schoolgids informatie moet bevatten over onder meer «de wijze waarop een onderwijsprogramma als bedoeld in artikel 6f, eerste lid, kwantitatief en kwalitatief wordt ingevuld». Op grond van (het huidige) artikel 14 van de Wet medezeggenschap scholen heeft de ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad instemmingsrecht bij de vaststelling van de schoolgids. Het wetsvoorstel regelt dat er bovendien voorafgaand aan de vaststelling van de schoolgids expliciet moet worden ingestemd met het onderdeel van de schoolgids dat ziet op de kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma. Dit vergt dus een apart besluit. Op deze wijze – doordat de schoolgids informatie moet bevatten over de kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma (nadat daar een apart besluit over is genomen), en vervolgens doordat de ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad moet instemmen met de schoolgids – hebben ouders en leerlingen inspraak in de kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma.

De ouder- en leerling-geleding van de medezeggenschap krijgt met dit wetsvoorstel geen instemmingsrecht op de *inhoud* van het onderwijsprogramma of op de *individuele lessen* die leraren verzorgen, maar op het *totaal* van de onderwijsactiviteiten en het *soort onderwijsactiviteiten* dat al dan niet mag worden meegeteld als onderwijstijd. Het gaat om de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Daarbij worden niet de leraren, maar wordt het bevoegd gezag aangesproken. Bovendien gaat het niet over toetsing achteraf, maar instemming vooraf. Het gaat erom, dat de medezeggenschap instemt met het *soort* onderwijsactiviteiten dat wordt meegeteld als onderwijstijd, en dus om aan de urennorm te voldoen. Als «ervaringsdeskundigen» kunnen ouders en leerlingen naar de mening van de regering hierover wel degelijk een oordeel geven. Doordat er sprake moet zijn van een apart besluit over de «kwalitatieve invulling van de onderwijstijd» (dus over het *soort* onderwijsactiviteiten dat wordt aangeboden als onderwijstijd), wordt geborgd dat het bevoegd gezag ouders en leerlingen voorziet van de benodigde informatie hierover.

De «kwantitatieve en kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma» ziet op de invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd (het *totale* curriculum, en het *totaal* aantal uren), en niet om de uitwerking daarvan door de leraren. Het zijn immers bij uitstek de professionele kennis en vaardigheden *van leraren* die de kwaliteit hiervan bepalen. Het

zou inderdaad niet acceptabel zijn als het wetsvoorstel in de eigen professionele verantwoordelijkheid van leraren terzake zou treden door ouders en leerlingen «op de stoel van de leraar te zetten». Daarvan is echter geen sprake. De regering is derhalve van mening dat het wetsvoorstel de professionaliteit van de leraar niet aantast. De Raad van State plaatste inderdaad enkele kanttekeningen bij het element «horizontale dialoog» in het oorspronkelijke wetsvoorstel. In het nader rapport bij het advies van de Raad van State (Kamerstukken II, 2010/11, 32 640, nr. 4) heeft de regering aangegeven hoe hiermee is omgegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Diverse passages uit die memorie van toelichting zijn mede een reactie op opmerkingen van de Raad van State en benadrukken nogmaals dat, zoals hierboven is aangegeven, de medezeggenschapsraad niet gaat over de *inhoud* van het onderwijs, maar expliciet en uitsluitend over de invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd (de *vormgeving* ervan). De Raad van State vroeg ook hoe gewaarborgd wordt dat de leraren zeggenschap houden over die kwalitatieve invulling van de inhoud van het onderwijs. Die waarborg is gegeven door de beschrijving van «de kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma» in de memorie van toelichting te verhelderen. In de toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2010/11, 32 640, nr. 3) staat expliciet (p.4): «Met «kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma» wordt geduid op de manier waarop het onderwijsprogramma wordt vormgegeven.», dat wil zeggen op het *soort* onderwijsactiviteiten. Deze activiteiten moeten voldoen aan de drie in de toelichting geschetste criteria voor onderwijstijd. Na genoemde volzin worden in de memorie van toelichting bij wijze van voorbeeld verschillende *soorten* onderwijsactiviteiten genoemd. Met «kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma» wordt bedoeld het *soort* onderwijsactiviteiten dat een school aanbiedt en dat meetelt voor onderwijstijd. Ook verderop (p.9) staat dat met deze bepalingen (geduid wordt op de «horizontale dialoog») «een waarborg wordt geboden dat de *onderwijsactiviteiten* die de school aanbiedt, kunnen rekenen op instemming van leraren, ouders en leerlingen.»

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. Zij vragen of het bijvoorbeeld mogelijk is dat op een christelijke school de godsdienstles zou kunnen worden afgeschaft als de medezeggenschapsraad daarmee instemt. Ook vragen deze leden of het mogelijk is dat op een openbare school het vak Nederlands zou kunnen worden geminimaliseerd tot bijvoorbeeld één uur per week als de medezeggenschapsraad daarmee zou instemmen.

Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad ziet op *het totaal* van de onderwijsactiviteiten en het *soort onderwijsactiviteiten* dat al dan niet mag worden meegeteld als onderwijstijd. Achtergrond van de bepaling in het wetsvoorstel om ouders en leerlingen inspraak te geven bij de «kwantitatieve en kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma», waren klachten van vooral leerlingen over de kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma («ophokuren»). Die klachten (en de reactie daarop) hebben dus betrekking op de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd (de *wijze waarop* het onderwijsprogramma wordt vormgegeven) en niet op de *inhoud* van het onderwijsprogramma. Dat blijkt ook uit het feit dat de bepaling in het voorliggende wetsvoorstel over het instemmingsrecht van de medezeggenschap verwijst naar artikel 6f WVO, dat gaat over *onderwijstijd*, en niet naar bepalingen die de inhoud van het onderwijs voorschrijven. De medezeggenschapsraad (ouder- en leerlingdeel) krijgt met dit voorstel dus

geen instemmingsrecht op de vaststelling van het onderwijsprogramma als zodanig (de onderwijshoud, de vakken etc.). Het bevoegd gezag blijft de inhoud van het onderwijsprogramma vaststellen en bepaalt bijvoorbeeld of godsdienstles daarvan al dan niet onderdeel is. Hiermee vormt het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad met betrekking tot de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma derhalve geen inbreuk op de vrijheid van het bevoegd gezag tot vaststelling van de inhoud van het onderwijsprogramma.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de borging van de kwaliteit van het onderwijs niet een uitsluitende bevoegdheid is van de leraren en het schoolbestuur waarover de medezeggenschapsraad geen instemmingsrecht zou moeten krijgen.

Het instemmingsrecht dat de medezeggenschapsraad met dit wetsvoorstel krijgt ten aanzien van het *soort* onderwijsactiviteiten dat wordt aangeboden in de *totale* onderwijstijd, en daarmee ten aanzien van de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd, impliceert nadrukkelijk niet dat de medezeggenschapsraad verantwoordelijk wordt gemaakt voor de (borging van de) kwaliteit van het onderwijs. Op grond van en krachtens de WVO – waarin de onderwijshoud in kerndoelen, exameneisen, verplichte vakkencombinaties en dergelijke wettelijk wordt vastgesteld – stelt het *bevoegd gezag* het onderwijsprogramma vast, op het niveau van het *totale* curriculum. De *leraren* werken dit op het niveau van hun vak(ken) uit. Het bevoegd gezag is dus verantwoordelijk voor en (ook door de medezeggenschapsraad) aanspreekbaar op de kwaliteit van het gehele onderwijsprogramma, en de leraar is verantwoordelijk voor en (door diens werkgever) aanspreekbaar op de kwaliteit van het door hem of haar verzorgde onderwijs.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs niet al te gemakkelijk op de schouders van de medezeggenschapsraad van de scholen wordt gelegd, aangezien het toezicht erop verschuift van de Onderwijsinspectie (extern) naar de medezeggenschapsraad (intern). Zij vragen of de regering dit wenselijk acht, en zo ja, waarom. De leden van de SP-fractie ontvangen in dit verband ook graag een nadere toelichting op de vraag of er niet teveel wordt verwacht van de horizontale dialoog, en tevens vragen zij zich af of het niet te vroeg is om dit nu in te voeren.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven worden de kracht en kwaliteit van een samenleving – en dus ook van een school – bepaald door onderlinge betrokkenheid. Indien de verschillende actoren in de school samen werken aan gemeenschappelijke doelen, kan de school echt een gemeenschap zijn. De regering hecht er veel belang aan en heeft er vertrouwen in dat betrokkenen op lokaal niveau met elkaar tot een goede invulling van de wettelijke kaders voor het onderwijs kunnen komen. Een verschuiving van een (deel van het) extern toezicht (Inspectie) naar intern toezicht (medezeggenschapsraad) acht de regering dus wenselijk.

Daarbij gaat het nadrukkelijk om schooleigen keuzes *binnen wettelijke kaders*. De overheid heeft immers ook een (grondwettelijke) verantwoordelijkheid voor goed en toegankelijk onderwijs. Op deze wettelijke kaders – zoals die met betrekking tot de onderwijshoud, de urennorm als zodanig en de borging van een goede dialoog en verantwoording op schoolniveau – blijft de Inspectie van het Onderwijs toezien.

Het wetsvoorstel biedt de ruimte en de waarborgen om op schoolniveau invulling te geven aan goed onderwijs. Schooldirectie, leraren, leerlingen en ouders kunnen samen de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau bepalen. De Onderwijsinspectie komt hierdoor meer op afstand te staan. In beginsel zal de Inspectie alleen nader onderzoek hoeven te doen naar de kwaliteit van het onderwijs als de resultaten van een school onvol-

doende zijn, als de school als (zeer) zwak beoordeeld wordt, als er financiële risico's zijn, of als er (andere) serieuze signalen zijn dat het niet goed gaat op de school (bijvoorbeeld dat de horizontale dialoog niet op orde is).

De leden van de SP-fractie ontvangen in dit verband ook graag een nadere toelichting op de vraag of er niet teveel wordt verwacht van de horizontale dialoog, en tevens vragen zij zich af of het niet te vroeg is om dit nu in te voeren.

Zoals elders in deze memorie bij de beantwoording van andere vragen vanuit uw Kamer is betoogd, richt de «horizontale dialoog» zich op het *soort* onderwijsactiviteiten dat al dan niet als onderwijstijd meetelt.

Daarover kunnen ouders en leerlingen uitstekend een oordeel geven, zonder daarmee «op de stoel te gaan zitten» van leraren en bevoegd gezag. Naar de mening van de regering wordt er dan ook niet teveel verwacht van de horizontale dialoog.

De regering heeft er wel oog voor dat het structureel voeren van een horizontale dialoog over de onderwijstijd niet van de ene op de andere dag in alle scholen gemeengoed is. De regering is dan ook voornemens om hiervoor, onder meer via de desbetreffende onderwijsorganisaties, ondersteuning te bieden, en om in het toezicht hierop eerst nog rekening te houden met het feit dat er sprake is van een ontwikkeling.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag antwoord op de vragen wat er gebeurt als de medezeggenschapsraad onverhoopt niet instemt met het door het bevoegd gezag opgestelde onderwijsprogramma en wie er dan beslist over het onderwijsprogramma.

Het bevoegd gezag behoeft voorafgaande instemming van het ouder-/leerlingendeel van de medezeggenschapsraad voor elk te nemen besluit met betrekking tot de vaststelling van de schoolgids. Voorafgaand aan de vaststelling van de schoolgids dient op grond van dit wetsvoorstel afzonderlijke instemming te worden gegeven voor het in die schoolgids op te nemen onderdeel met betrekking tot de jaarlijkse vaststelling van de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma. Hierboven is uiteengezet dat dit instemmingsrecht ziet op het *soort onderwijsactiviteiten* dat al dan niet mag worden meegeteld als onderwijstijd en op de *totale* omvang van de onderwijstijd en dus niet op het onderwijsprogramma als zodanig. 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.

Mocht deze dialoog er niet toe leiden dat instemming wordt verkregen, dan deelt het bevoegd gezag binnen drie maanden mee of het voorstel wordt ingetrokken dan wel wordt voorgelegd aan de geschillencommissie. Indien die mededeling niet binnen drie maanden wordt gedaan of niet binnen zes weken aan de commissie wordt voorgelegd dan vervalt het voorstel (artikel 32 van de Wet medezeggenschap op scholen). De uitspraak van deze commissie is bindend. Overigens heeft de commissie ook de bevoegdheid tot het doen van een bemiddelingsvoorstel.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de keuze voor «high trust» met betrekking tot de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de verantwoording van de onderwijstijd, niet tot gevolg heeft dat door de verscheidenheid aan invullingen van de verschillende scholen een vergelijking ertussen niet kan worden gemaakt.

Doordat verschillende scholen verschillende afwegingen kunnen maken, is er inderdaad meer ruimte voor differentiatie en variëteit. Deze ruimte is ook wenselijk. De kaders waarbinnen scholen hun afwegingen kunnen maken, zijn echter voor alle scholen gelijk. Wat de onderwijsinhoud betreft

zijn dit kerndoelen, vakkenvoorschriften en exameneisen, wat de vormgeving van de onderwijs betreft (welke onderwijsactiviteiten tellen al dan niet mee als onderwijstijd?) het Beoordelingskader Onderwijstijd dat de Inspectie van de Onderwijs hanteert. Zodoende wordt zowel ruimte als richting geboden, zodat ook vergelijking tussen scholen zinvol en mogelijk blijft.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de invoering van dit wetsontwerp niet leidt tot hogere werkdruk, omdat er meer moet worden vergaderd in verband met de vaststelling van en het afleggen van verantwoording voor het onderwijsprogramma.

Nee, de kern van het wetsvoorstel is juist het bieden van meer voorspelbaarheid voor alle betrokkenen. Door van tevoren een doordacht curriculum vast te stellen, inclusief de in uren uitgedrukte omvang van het onderwijsprogramma en de planning ervan in de ten minste 190 dagen die beschikbaar zijn voor onderwijs, wordt gezorgd voor voorspelbaarheid en wederzijds commitment. Dat is naar de overtuiging van de regering een effectieve manier om werkdruk te beperken. Overigens spreekt de medezeggenschap het bevoegd gezag aan en niet het lerarenteam, dus ook in die zin levert het wetsvoorstel geen hogere werkdruk voor leraren op.

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat zij op zichzelf voor de horizontale verantwoording van onderwijskwaliteit en de rol van ouders en leerlingen daarin zijn. 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.

Instemmingsrecht voor een medezeggenschapsraad klinkt de leden van de SP-fractie goed in de oren. Ook zij verwijzen naar de Raad van State die opmerkte 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. Zij vragen of het zo voor de scholen niet moeilijker wordt vorm en inhoud van het onderwijs te bepalen.

De ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschap heeft instemmingsrecht op het *soort* onderwijsactiviteiten dat in het *totale* onderwijsprogramma als onderwijstijd wordt aangemerkt. De regering is van mening dat leerlingen en ouders in staat geacht mogen worden om daarvan aan te geven of het «inspirerend en uitdagend» is. Het instemmingsrecht van de medezeggenschap strekt zich echter niet uit tot de onderwijsinhoud en de manier waarop leraren het onderwijs uitwerken. Het bevoegd gezag stelt immers – op basis van de betreffende wet- en regelgeving – de inhoud van het onderwijsprogramma vast, en de leraren werken dit als professionals uit. Die rol en deze verantwoordelijkheid blijven waar deze horen. Het wordt daarom naar de mening van de regering voor scholen met dit wetsvoorstel niet moeilijker om vorm en inhoud van het onderwijs te bepalen.

Wel is de constatering van onder andere de Raad van State dat leerlingen en ouders vaak een informatieachterstand hebben, en de observatie in de pilots dat zij ook dikwijls moeite hebben om boven het eigen belang uit te redeneren, voor de regering aanleiding om hiervoor – onder meer via de desbetreffende onderwijsorganisaties – ondersteuning te bieden. Hierover zal de komende periode met onderwijsorganisaties gesproken worden.

## **6. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en financiële gevolgen**

De leden van de SP-fractie vragen hoe uitvoerbaar de 1040-urennorm is, 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 bij deze



leden vooral veel zorg dat scholen de financiële consequenties van het wetsvoorstel niet kunnen dragen. Meer uren betekent toch meer (bevoegd) personeel aanstellen en daarvoor krijgen scholen geen extra budget. De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering denkt te handhaven op de 1040-urennorm (die volgens hen toch al niet gehaald werd, blijkens de memorie van toelichting).

Er was breed draagvlak voor het oorspronkelijke voorstel van de Commissie Onderwijstijd, waarin de urennorm werd versoepeld door de norm in de onderbouw te verlagen. Het algemeen gedeelde beeld was, dat dit een uitvoerbaar voorstel was. Ook de Commissie Onderwijstijd gaf aan, dat het beschikbare budget toereikend is en dat scholen voldoende ruimte krijgen voor het realiseren van de nieuwe, versoepelde, norm. Weliswaar is de urennorm in het nu voorliggende wetsvoorstel op een andere manier versoepeld dan aanvankelijk het idee was, maar doordat – zoals eerder in deze memorie uitvoerig is betoogd – deze alternatieve versoepeling scholen ongeveer evenveel ruimte biedt als in het oorspronkelijke voorstel, is ook het uiteindelijke wetsvoorstel uitvoerbaar. Er is dan ook geen aanleiding te veronderstellen dat scholen de financiële consequenties van het wetsvoorstel niet zouden kunnen dragen. De door de leden van de fractie van de SP genoemde percentages van scholen die al dan niet aan de norm voldeden, hebben overigens betrekking op het schooljaar 2006/2007, het eerste jaar waarin de Inspectie specifiek toezicht ging houden op de naleving van de wettelijke voorschriften inzake onderwijstijd. In de meest recente Inspectie-onderzoeken is gebleken dat intussen circa viervijfde van de onderzochte scholen voldoende onderwijstijd hebben gerealiseerd. In deze inspectieonderzoeken is – anticiperend op het oorspronkelijke voorstel de norm te verlagen naar 1000 uur – uitgegaan van een «handavingsnorm» van 1000 uur. Desondanks bleek in het meest recente onderzoek<sup>1</sup> ongeveer een derde van de scholen in de eerste drie leerjaren meer dan 1040 uur gerealiseerd te hebben, zonder dat daarbij al sprake was van de versoepeling zoals nu voorgesteld met de maximaal 60 maatwerkuren. Ook dat sterkt de regering in de overtuiging dat het nu voorliggende wetsvoorstel uitvoerbaar is. Hiermee is ook de vraag van de leden van de SP-fractie beantwoord hoe de regering denkt te handhaven op de nieuwe urennorm. Deze norm blijkt namelijk wel degelijk gerealiseerd te (kunnen) worden.

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, zo vragen de leden van de D66-fractie. Ook vragen zij of er, om het realistisch te plannen, dan ook in formatieplaatsen financiële ruimte wordt geboden.

Zoals hiervoor is aangegeven is het beschikbare budget toereikend voor het realiseren van de nieuwe, versoepelde, norm, zeker gezien de ruimte voor scholen om deze norm naar eigen inzicht in te vullen. Scholen worden dus in staat gesteld – zowel in termen van ruimte als in termen van middelen – om de norm te realiseren.

Er is geen directe relatie meer tussen het aantal uren onderwijstijd, het aantal formatieplaatsen en de bekostiging, het gaat erom of het totale (lumpsum)budget toereikend is. Verreweg de meeste scholen blijken hiermee uit te komen (zie ook het antwoord op de volgende vraag die gaat over financiële tekorten). Er is met andere woorden voldoende financiële ruimte om de benodigde formatieplaatsen te bekostigen. Van belang zijn de keuzes die op schoolniveau gemaakt worden.

---

<sup>1</sup> De resultaten van het Inspectieonderzoek 2011/2012 worden binnenkort naar de Tweede Kamer gezonden.

Het moet de regering volgens de leden van de SP-fractie bekend zijn dat in 2010 tweederde van de scholen voor voortgezet onderwijs in de rode

cijfers eindigde. De leden van de SP-fractie vragen of er al een analyse is van de jaarrekeningen 2011. Deze leden vragen de regering inzicht verschaffen in hoe het gaat met de financiële tekorten. Zij willen graag weten of die zijn toe- of afgenomen. Zij vragen voorts of de regering zelf ook een analyse heeft gemaakt van waar de tekorten vandaan komen en wat er de gevolgen van zijn.

Op 22 december jl. heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over de financiële jaarcijfers over 2010 voor het funderend onderwijs (Kamerstukken II 2011/12, 31 293, nr. 130). Daarbij was gevoegd het rapport «Jaarrekeningen 2010 van instellingen voor funderend onderwijs – financieel beeld per sector» van de Inspectie van het Onderwijs. Dat rapport vermeldt de door de leden van de SP-fractie genoemde tweederde en het rapport geeft ook een analyse van de jaarrekeningen. In genoemde brief geeft de regering aan dat het een goede ontwikkeling is dat besturen hun reserves benutten voor het onderwijs. Voorts staat in deze brief: «Alhoewel ik dat toejuich, mag het uiteraard geen permanent beeld worden. De instellingen moeten op de langere termijn hun lasten beperken tot maximaal hun baten.»

Het rapport geeft voor het voortgezet onderwijs aan dat op sectorniveau «voor het eerst in minstens vijf jaar» sprake is van een negatief totaalresultaat, en verder dat «het aantal besturen met mogelijke risico's voor zijn financiële continuïteit gestegen is van 30 naar 40» (van de 299 besturen in het voortgezet onderwijs). De regering is van mening dat er over het geheel genomen sprake is financieel gezonde sector. Zoals al in genoemde brief is gemeld, houdt de Inspectie van de Onderwijs toezicht op de instellingen met mogelijk risico en neemt zij zo nodig ook maatregelen.

Als scholen aan de Onderwijsinspectie met hangend hoofd moeten aangeven de 1040 uren niet te halen, wat zijn dan de sancties, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Indien de Inspectie bij nalevingsonderzoek constateert dat een school niet aan de norm voldoet, volgt – zoals ook in de nalevingsonderzoeken van de afgelopen jaren het geval was – terugvordering van middelen. De hoogte van deze financiële interventie is gerelateerd aan het aantal uren dat te weinig is gerealiseerd en het aantal leerlingen waarbij dit tekort is geconstateerd. In het meest recente volledig afgeronde nalevingsonderzoek van de Inspectie (over schooljaar 2009/2010) ging het om bedragen van ca. € 1000,- tot ca. € 30 000,- per school.

De leden van de SP-fractie vragen hoe die taak bij de Inspectie is 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. Zij vragen voorts hoeveel extra dit toezicht, deze handhaving en deze sanctionering zouden gaan kosten wanneer niet de 1000-urennorm, maar de 1040-urennorm gaat gelden.

Een cruciaal element van het wetsvoorstel is dat primair *op schoolniveau* het gesprek plaatsvindt over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de onderwijstijd. Het wetsvoorstel brengt betrokkenen op school – via de medezeggenschapsraad – in positie, zodat de Inspectie daadwerkelijk kan terugtreden.

De Inspectie zal nog één of enkele jaren steekproefsgewijs toezicht houden op de naleving van de onderwijstijd. In capaciteit voor dergelijk «thematisch onderzoek» door de Inspectie is voorzien. De regering streeft ernaar dat dit thema zo snel mogelijk zal «indalen» in het reguliere, risicogerichte toezicht. Het systeem van risicogericht toezicht impliceert dat de Inspectie niet genoodzaakt zal zijn om specifiek toezicht te houden op de onderwijstijd *indien* hier op schoolniveau goede afspraken over gemaakt zijn en als de resultaten van een school geen aanleiding geven om nader onderzoek te doen naar de urennorm. Pas als de resultaten

onder de maat zijn, een school (zeer) zwak is of als er andere signalen zijn dat er op een school iets aan de hand is, zal hiertoe aanleiding zijn. Een kostenverschil van handhaven op de nieuw voorgestelde norm (een urennorm van 1040 / 1000 / 700 uur met in alle leerjaren de mogelijkheid maximaal 60 uur maatwerk volledig mee te tellen als onderwijstijd) wordt niet verwacht en is zeker op voorhand niet aan te geven. De hoogte van de norm heeft in elk geval geen effect op het toezichthouden en handhaven als zodanig. Een hogere norm zou hooguit als effect kunnen hebben dat meer scholen er niet aan voldoen waardoor er meer interventies gepleegd moeten worden. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de norm echter, door de uitbreiding van de ruimte om aan de norm te voldoen, ongeveer evenzeer versoepeld als in het oorspronkelijke voorstel.

De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt «wanneer scholen de extra 40 uur niet (blijken te kunnen) inroosteren».

Scholen moeten aan de norm voldoen: de norm is immers een bekostigingsvoorwaarde. Zoals eerder betoogd is er geen sprake van 40 «extra uur», maar wordt de norm op een andere manier versoepeld dan in het oorspronkelijke voorstel het geval was. Als de Inspectie constateert dat een school niet aan de norm voor onderwijstijd voldoet, kunnen er middelen worden teruggevorderd.

De leden van de D66-fractie vragen of de kwantitatieve urennorm zo bedoeld is dat er door schoolleiders ingeroosterd dient te worden op een wijze dat nimmer minder dan de norm zal worden gehaald. Ook willen zij weten of dit betekent dat er een extra buffer dient te worden voorzien in de urenplanning. Zo niet, wat betekent dit voor het Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie, zo vragen zij.

De Inspectie ziet bij haar toezicht toe op de *gerealiseerde* onderwijstijd: dat moet aan de norm voldoen. Daar gaat het Beoordelingskader Onderwijstijd van de Inspectie dan ook van uit: als een school minder dan 1040 / 1000 / 700 uur per schooljaar realiseert, kan de Inspectie de school daarop aanspreken. Scholen doen er daarom inderdaad goed aan om een zekere «buffer» in te bouwen bij de programmering, zodat lesuitval er niet meteen toe leidt dat niet aan de urennorm wordt voldaan. Bovendien moeten scholen op grond van het wetsvoorstel lesuitval adequaat opvangen. Met een adequaat lesuitvalbeleid zou de benodigde «buffer» beperkt kunnen worden: indien lesuitval op een adequate wijze wordt opgevangen (dat wil zeggen op een manier waarmee wordt voldaan aan de criteria van onderwijstijd), telt dit mee als onderwijstijd.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering beschikt 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.

Op grond van de huidige wettelijke norm (1040 uur in de onderbouw, 700 uur in het examenjaar en 1000 uur in de overige leerjaren in de bovenbouw, in alle leerjaren zonder de wettelijke mogelijkheid om 60 uur «maatwerk» volledige mee te tellen als onderwijstijd) zouden scholen méér onderwijstijd moeten aanbieden dan op grond van het voorliggende wetsvoorstel (1040 uur in de eerste twee leerjaren, 700 uur in het examenjaar, 1000 uur in de overige leerjaren, in alle leerjaren mét de wettelijke mogelijkheid om 60 uur onderwijstijd volledig mee te tellen als onderwijstijd). De wettelijke norm in het voorliggende wetsvoorstel wordt haalbaar geacht gegeven het beschikbare budget. Daarom gaat de regering ervan uit, dat scholen grosso modo evenveel budget aan het verzorgen van onderwijs zullen besteden.

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 60 maatwerkuren 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? Deze leden vragen of de aanname van de Commissie Cornielje dan nog wel klopt. Hierbij aansluitend stellen de leden van de fractie van GroenLinks dat de regering de facto een bekostigingsprobleem creëert. Het wetsvoorstel verwacht van de scholen immers, zo stellen zij, meer lessen zonder daarvoor de kosten te compenseren. Ook zou er worden ingegrepen in de CAO-rechten zonder compensatie. 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.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe, dat in *elk* leerjaar maximaal 60 uur aan ingeplande maatwerkactiviteiten – die alleen verplicht zijn voor een specifieke, op schoolniveau te bepalen, groep leerlingen – *volledig* meetellen voor de urennorm. Een extra taalles die alleen voor 15 taalzwakke leerlingen in de eerste klas verplicht op het rooster staat en waarvoor slechts één docent ingeroosterd hoeft te worden telt voor het realiseren van de urennorm dus bijvoorbeeld even «zwaar» mee als een vak als wiskunde, dat voor alle leerlingen in de eerste klas verplicht is en waarvoor dus meer leraren moeten worden ingeroosterd. Het is denkbaar dat in genoemd voorbeeld de extra taalles om achterstanden weg te werken zwaarder is in termen van problematiek en mede daardoor ook duurder (hoewel de salarissen van leraren in het voortgezet onderwijs niet sterk uiteen lopen). Daar staat tegenover, dat hier aanzienlijk minder leraren voor nodig zijn dan voor een vak dat alle leerlingen moeten volgen. Per saldo is het dan ook de verwachting van de regering dat de budgettaire uitwerking van het uiteindelijke wetsvoorstel overeenkomt met die van het oorspronkelijke voorstel, dat de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd overnam. Van het creëren van een bekostigingsprobleem door dit wetsvoorstel is dan ook naar het oordeel van de regering geen sprake.

De leden van de GroenLinks-fractie 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. Zij vragen hoe groot dat tekort nu is en hoe zich dat zal ontwikkelen wanneer dit wetsvoorstel wordt aangenomen en gehandhaafd.

De regering deelt de vrees, dat «door de aanscherping van de onderwijstijd een tekort aan bevoegde docenten ontstaat en daardoor een aantasting van de kwaliteit van het onderwijs» niet. De norm wordt wel degelijk versoepeld, zodat er sprake is van een uitvoerbare norm. Het wetsvoorstel zal daarom naar het oordeel van de regering niet leiden tot stijging van het aantal onbevoegde docenten, laat staan tot aantasting van de kwaliteit. Het wetsvoorstel biedt immers juist een aantal waarborgen om de kwaliteit van het onderwijs te versterken.

Wat betreft het huidige tekort aan bevoegde docenten in het voortgezet onderwijs het volgende. Momenteel (peilmoment 2011) is de onderwijss arbeidsmarkt in het voortgezet onderwijs redelijk in evenwicht<sup>1</sup>. Daarbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste blijft krapte verborgen als er onbevoegd of onderbevoegd personeel wordt aangesteld. In het

---

<sup>1</sup> Bron: OCW (2012), *Nota Werken in het Onderwijs 2012*.

voortgezet onderwijs wordt bijna een op de vijf lessen (19%) gegeven door leraren die daarvoor niet volledig bevoegd zijn. Het Onderwijsverslag 2010/2011 van de Inspectie van het Onderwijs meldt, op basis van een steekproef, dat 13% van de havo-leraren en 9% van de vwo-leraren geen reguliere bevoegdheid heeft. Ten tweede verschillen tekorten per vak en per regio. Momenteel zijn er relatief veel vacatures in veel gegeven vakken als Nederlands, Engels en wiskunde. Daarnaast zijn er regionale verschillen: zo kent de regio Almere een relatief hoge intensiteit van openstaande vacatures, in iets mindere mate geldt dat ook voor de regio's Zeeland en Gooi-Vechtstreek/Eemland.

Het lid van de SGP-fractie vraagt de regering aan te geven op welke wijze de urennorm in de bekostiging is verwerkt. Dit lid vraagt voorts of het niet wenselijk is dat er op enige wijze in de bekostiging verband gelegd wordt met de urennorm.

De urennorm is geen parameter in de bekostiging en de opbouw van de bekostiging is niet meer alleen te koppelen aan het aantal uur onderwijstijd als zodanig. Sinds de omzetting naar een lineair stelsel in 1992 en de invoering van de lumpsum in 1996 (met de toevoeging van de gemiddelde personeelslast) is er veel gewijzigd in de bekostigingssystematiek en zijn er zowel intensiveringen als bezuinigingen in het onderwijs geweest, zodat een berekening per uur niet meer te maken is. Het aantal uren is nu een van de elementen die de hoogte van de bekostiging bepalen, naast het aantal uren onderwijs dat een docent verzorgt (deel van de normjaartaak) en de gemiddelde prijs van een docent. Er kan weliswaar worden uitgerekend hoeveel een uur per leerling *gemiddeld* kost, maar er zijn dusdanig veel parameters dat dit niet meer biedt dan een indicatie. Verschillende schoolsoorten, al dan niet met toeslagen als LWOO, kennen bijvoorbeeld verschillende bekostigingsgrondslagen. Ook de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand op een bepaalde school en de verschillende groepsgrootten hebben invloed op de feitelijke prijs per uur per leerling. Daarom acht de regering het niet goed mogelijk en daarom niet wenselijk in de bekostiging een explicieter verband te leggen met de urennorm.

## 7. Overig

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat zij het betreuren 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 naar hun oordeel onrecht aangedaan. Zij vragen of de regering deze opvatting onderschrijft.

De regering heeft de uitspraak dat de beroepsgroep «lui» zou zijn niet gedaan en evenmin horen verkondigen. De regering onderschrijft de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat met zo'n uitspraak de beroepsgroep leraren onrecht zou worden aangedaan.

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%). Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot die bij andere werkgevers?

Tussen bedrijfstakken bestaan verschillen in de mate waarin werknemers met burn-out kampen. De onderwijssector als geheel kent inderdaad een relatief hoog percentage medewerkers met burn-out klachten. Dit blijkt uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) 2010 van TNO en CBS<sup>1</sup>.

Het is bekend dat hoogopgeleide werknemers, die vaak ook een hoog beroepsniveau hebben, zich vaker opgebrand voelen dan laagopgeleide werknemers. Jonge werknemers hebben minder vaak een burn-out dan

<sup>1</sup> Nationale enquête arbeidsomstandigheden; TNO/arbeid, CBS en SZW, 2011.

oudere werknemers. De onderwijssector als geheel scoort hoger ten aanzien van de factoren leeftijd (vergrijzing) en opleidingsniveau. Daar komt bij dat men in het voortgezet onderwijs een hogere tijdsdruk ervaart en het werk (emotioneel) ook zwaarder wordt ervaren ten opzichte van andere sectoren<sup>1</sup>. Het voortgezet onderwijs is op deze aspecten goed vergelijkbaar met de overige onderwijssectoren.

Ook wordt in het voortgezet onderwijs flink overgewerkt, 's avonds, in weekenden, in vakantietijd, aldus de leden van de SP-fractie. Zij vragen hoe de hoeveelheid overwerk zich verhoudt tot andere sectoren. Onderzoek van TNO en CBS uit 2009<sup>2</sup> laat zien dat de gemiddelde duur van de contractuele werkweek van alle werknemers in Nederland 31,6 uur is. De daadwerkelijke omvang van de werkweek van alle werknemers is met 37,4 uur aanzienlijk groter dan de contractuele omvang, omdat er landelijk gemiddeld 5,8 uur per week wordt overgewerkt. Wel zijn er sectorale verschillen. De gemiddelde contractuele werkweek voor alle werknemers in de sector onderwijs is 30,0 uur. Het aantal overwerkuren in de sector onderwijs wijkt met 5,4 uur niet noemenswaardig af van het landelijk gemiddelde.

Onderzoek van Regioplan uit 2008 naar tijdsbesteding van leraren in het voortgezet onderwijs<sup>3</sup> bevestigt dit beeld. Als we kijken naar het aantal uren *op jaarbasis* werken de voltijd leraren in het voortgezet onderwijs gemiddeld ongeveer het aantal uren van de normjaartaak. Deeltijders komen daarbij iets hoger uit. Daarbij geldt wel dat door de schoolvakanties leraren het aantal te werken uren in een kortere periode moeten opbrengen. Daardoor kan het voorkomen dat men in het voortgezet onderwijs in de gemiddelde *werkweek* veel werkt. Bovendien is de tijdsbesteding er niet gelijkmatig verdeeld over het jaar. Op basis van deze gegevens constateren we dat *op jaarbasis* het overwerk in de sector voortgezet onderwijs beperkt is.

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. De leden van de SP-fractie vragen of de regering het risico niet veel te groot vindt dat door de voorgenomen wetswijziging uitvalspercentages onder docenten nog verder zullen stijgen.

Het is zonder meer waar, dat het intensief werken met pubers zwaar werk kan zijn, dat veel meer vaardigheden vereist dan louter het beheersen van een vak. Er komen uitdagingen op het onderwijs af – de vraagstellers noemen er een paar – die ook gevolgen zullen hebben voor de mensen die dag in, dag uit met hart en ziel in het onderwijs werken. De regering ziet echter bij het onderhavige wetsvoorstel geen risico op stijging van de uitvalspercentages onder docenten. Dit wetsvoorstel heeft immers een vergelijkbare uitwerking in de praktijk in termen van ruimte als het oorspronkelijke voorstel dat kon rekenen op breed draagvlak, waardoor het niet voor de hand ligt dat het wetsvoorstel als zodanig een negatief effect heeft op de uitval van leraren.

Zij vragen welke actieplannen de regering voorhanden heeft om het vak van leraar aantrekkelijker te maken. Tevens vragen zij op welke manier zij het niveau van onderwijsgeevenden op het voortgezet onderwijs op een hoger plan wil brengen. Voorts willen de leden van de SP-fractie weten hoe de regering dat niveau, gezien in internationaal perspectief, überhaupt inschat. Deze leden vragen ook of de regering voor ogen heeft wat er aan verbeterd zou moeten worden.

Op 23 mei 2011 heeft de regering het actieplan *Leraar 2020 – een krachtig beroep!* naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken 2010/11,

---

<sup>1</sup> Uit: Belangrijkste resultaten van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) 2010, uitgesplitst voor het voortgezet onderwijs. TNO in opdracht van Arbo VO.

<sup>2</sup> TNO en CBS in samenwerking met het Ministerie van SZW, Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2008, mei 2009.

<sup>3</sup> Regioplan (2008), Tijdsbesteding leraren Voortgezet Onderwijs.

32 500 VIII, nr. 176). Hierin staan de voornemens gericht op een duurzame borging van de kwaliteit van leraren en schoolleiders binnen professionele lerende schoolorganisaties. Ook besteedt dit actieplan aandacht aan de verbetering van de kwaliteit van de lerarenopleidingen. In het actieplan Leraar 2020 bouwt de regering voort op de resultaten van het actieplan «LeerKracht van Nederland» en de kwaliteitsagenda «Krachtig Meesterschap» waarmee sinds 2008 extra wordt geïnvesteerd in het onderwijspersoneel (betere carrièremogelijkheden, beloning) en het versterken van het beroep van de leraar (lerarenbeurs, lerarenregister en de kwaliteit van de lerarenopleidingen).

De voornemens uit Leraar 2020 ten aanzien van de kwaliteit van leraren in het voortgezet onderwijs zijn verder uitgewerkt in het Bestuursakkoord Voortgezet Onderwijs dat op 14 december 2011 is ondertekend door de Minister en de Staatssecretaris van OCW en de VO-Raad (Kamerstukken 2011/12, 31 289, nr. 110). Door middel van concrete prestatieafspraken wordt de kwaliteit van leraren in het voortgezet onderwijs verder versterkt. Het gaat hier om de versterking van de bekwaamheid van leraren, in het bijzonder in het omgaan met verschillen en opbrengstgericht werken. Ook de bekwaamheid van schoolleiders is een belangrijk speerpunt, gekoppeld aan goed en effectief HRM-beleid binnen lerende organisaties.

Zoals ook eerder in deze memorie is aangegeven, blijkt uit het internationaal vergelijkende PISA-onderzoek dat de leerprestaties van Nederlandse leerlingen goed zijn (OECD, 2010). Uit onderzoek blijkt verder dat de kwaliteit van de leraar cruciaal is voor de kwaliteit van het onderwijs (zie o.a. MC Kinsey, 2007). Volgens de Inspectie van het Onderwijs presteren de meeste leraren in het voortgezet onderwijs voldoende maar zijn «afstemmen op verschillen tussen leerlingen» en «opbrengstgericht werken» aandachtspunten (Onderwijsverslag 2009–2010). Daarom zijn deze aspecten van de bekwaamheid van leraren speerpunt in Leraar 2020 en het Bestuursakkoord VO.

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een toelichting op de vraag of het overleg tussen minister en onderwijsveld op dit moment stil ligt of dat er nog wel sprake is van enig contact. In dat kader vragen zij tot welke inspanningen de regering bereid is om weer «on speaking terms» te komen.

Wat de regering betreft zijn minister en onderwijsveld niet niet «on speaking terms» geweest. Er vindt voortdurend ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats tussen ministerie en onderwijsveld over allerlei dossiers en er is voor de regering geen aanleiding om daarvan af te zien. Bij wijze van voorbeeld zij verwezen naar het Bestuursakkoord 2012–2015, dat eind december is gesloten tussen de Minister en Staatssecretaris van OCW en de VO-raad. Ook over het dossier onderwijstijd, bijvoorbeeld ten aanzien van het stimuleren en ondersteunen van betrokkenen (schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen) bij de «horizontale dialoog», is de regering vanzelfsprekend bereid en voornemens het gesprek met de onderwijsorganisaties aan te gaan.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel delegatiebepalingen het wetsvoorstel bevat. Voorts willen zij weten welke delegatiebepalingen wel en welke niet zullen worden ingevuld.

In de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de WVO is – zowel voor Europees Nederland als voor Caribisch Nederland – ieder één delegatiebepaling voorgesteld, die dient als basis voor de reeds bestaande ministeriële regeling inzake de spreiding van de zomervakantie. Dit betreft in alle gevallen een herformulering van een reeds bestaande delegatiegrondslag. De herformulering heeft plaatsgevonden met het oog op harmonisering van de wetteksten binnen deze verschillende onderwijs-wetten. Op grond van de voorgestelde tekst is het mogelijk om niet alleen

het begin en eind van de zomervakantie vast te stellen maar ook om andere vakanties centraal vast te stellen. Overigens zal van die mogelijkheid in het primair onderwijs, anders dan in het voortgezet onderwijs, voor alsnog geen gebruik worden gemaakt. De achtergrond van deze delegatiebepalingen is in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen I, II en III, onderdeel G, van de memorie van toelichting uiteengezet.

In de WVO (zowel voor Europees Nederland als voor Caribisch Nederland) zijn daarnaast nog twee andere delegatiebepalingen opgenomen. Eén daarvan is eveneens opgenomen in het voorgestelde artikel 22, tweede lid, van de WVO. Dit betreft eveneens een herformulering van de reeds in het huidige artikel 22, tweede lid, van de WVO opgenomen en reeds met het Inrichtingsbesluit WVO (voor zowel Europees als Caribisch Nederland) ingevulde delegatiegrondslag omtrent vakantiedagen. De betreffende bepalingen uit het Inrichtingsbesluit WVO zullen als gevolg van dit wetsvoorstel worden aangepast conform hetgeen daaromtrent is opgenomen in paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel onder het kopje «Beschikbare dagen om onderwijstijd te realiseren», alsmede in de toelichting op de tweede nota van wijziging op dit wetsvoorstel.

De andere delegatiebepaling is opgenomen in het voorgestelde artikel 6f, derde lid, van de WVO en is, in tegenstelling tot de eerder genoemde bepalingen, wel nieuw. Deze delegatiegrondslag zal vooralsnog niet worden ingevuld maar bevat de mogelijkheid om nadere voorschriften vast te stellen over de gegevensverstrekking door het bevoegd gezag omtrent de invulling van de uren en de in een onderwijsprogramma verzorgde activiteiten. Deze delegatiegrondslag zal alleen worden benut als blijkt dat scholen niet goed omgaan met de aan hen in het voorgestelde artikel 6f, tweede lid, van de WVO opgelegde verplichting tot verantwoording.

De leden van de SP-fractie vragen ook of er al teksten bekend zijn en zijn in te zien.

Het gewijzigde Inrichtingsbesluit WVO is ter advisering voorgelegd aan de Raad van State. Het besluit zal op grond van artikel 22, eerste lid, van de WVO binnenkort aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd in het kader van de nahangprocedure.

De ministeriële regeling waarin begin en einde van de zomervakanties alsmede, voor het voortgezet onderwijs, de kerst- en meivakantie worden vastgesteld is nog niet opgesteld. Dat zal pas gebeuren nadat dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard.

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



## Vergelijking huidige wettelijke situatie, oorspronkelijk wetsvoorstel en voorliggend wetsvoorstel onderwijstijd.

	Huidige wettelijke situatie	Oorspronkelijk wetsvoorstel	Voorliggend wetsvoorstel
<b>Urennorm</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eerste twee leerjaren plus derde leerjaar havo vwo: 1040 uur.</li> <li>• Examenjaar: 700 uur.</li> <li>• Overige bovenbouwjaren: 1000 uur.</li> <li>• Er wordt nu door de Inspectie in alle leerjaren gehandhaafd op 1000 uur (m.u.v. examenjaar: 700 uur), d.w.z. dat in eerste twee leerjaren en 3 havo / vwo 40 uur minder dan de norm gerealiseerd hoeft te worden.</li> <li>• Geen <i>wettelijke</i> waarborg voor «maatwerkuren».</li> <li>• In Beoordelingskader onderwijstijd gaat inspectie nu uit van maximaal 40 uur «maatwerkuren».</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle leerjaren 1000 uur, met uitzondering van het examenjaar (700 uur).</li> <li>• Geen wettelijke waarborg voor «maatwerk».</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eerste twee leerjaren: 1040 uur.</li> <li>• Examenjaar: 700 uur.</li> <li>• Overige jaren (incl. 3 havo/vwo): 1000 uur.</li> <li>• In <i>alle</i> leerjaren een wettelijke waarborg voor maximaal 60 uur «maatwerk» (onderwijsactiviteiten die alleen voor een specifieke groep leerlingen verplicht zijn).</li> </ul>
<b>Onderwijsdagen en roostervrije dagen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naast de weekenden zijn er per jaar maximaal 68 dagen waarop geen onderwijs verzorgd hoeft te worden (60 vakantiedagen plus 8 nationale en Christelijke feestdagen).</li> <li>• Op grond van de huidige wet hebben leerlingen dus recht op ten minste 193 dagen onderwijs per jaar (365 dagen • 104 weekenddagen • 68 schoolvrije dagen).</li> <li>• In de praktijk vallen er meer dan 68 dagen uit (bijv. rondom de zomervakantie). Daarvoor is echter geen wettelijke basis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naast de weekenden zijn er per jaar maximaal 69 dagen waarop geen onderwijs verzorgd hoeft te worden: 55 vakantiedagen, 4 feestdagen die buiten de vakanties vallen en 10 roostervrije dagen.</li> <li>• Vijf van die tien roostervrije dagen (geregeld in de wet) mogen uitvallen ten behoeve van opstarten en afronding van het schooljaar. De vijf overige voor leerlingen roostervrije dagen (geregeld bij AMvB) <i>kunnen</i> gebruikt worden voor andere werkzaamheden dan het verzorgen van onderwijs.</li> <li>• Leerlingen zouden recht hebben op ten minste 192 dagen onderwijs per jaar (365 dagen • 104 weekenddagen • 69 schoolvrije dagen).</li> <li>• In de praktijk geen extra uitvallende dagen naast genoemde 69 dagen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naast de weekenden zijn er per jaar maximaal 71 dagen waarop geen onderwijs verzorgd hoeft te worden: 55 vakantiedagen, 4 feestdagen die buiten de centraal vastgestelde vakanties vallen en 12 roostervrije dagen.</li> <li>• Negen van die twaalf roostervrije dagen (geregeld in de wet) mogen uitvallen ten behoeve van het verrichten van andere taken dan het geven van onderwijs<sup>1</sup>. De drie overige roostervrije dagen (geregeld bij AMvB) <i>kunnen</i> daar ook voor gebruikt worden.</li> <li>• Leerlingen hebben dus recht op ten minste 190 dagen onderwijs per jaar (365 dagen • 104 weekenddagen • 71 schoolvrije dagen).</li> <li>• In de praktijk geen extra uitvallende dagen naast genoemde 71 dagen.</li> </ul>
<b>Inspraak leerlingen en ouders in de kwaliteit en planning van het onderwijs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is geen wettelijke voorschrift dat de medezeggenschapsraad moet instemmen met de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd en de planning van de roostervrije dagen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De ouder- en leerling-geleding van de medezeggenschapsraad moet instemmen met de beoogde kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd (op de <i>totale</i> onderwijstijd, niet op inhoud en niet op niveau van individuele lessen).</li> <li>• De volledige medezeggenschapsraad moet instemmen met de planning van de roostervrije dagen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gelijk aan oorspronkelijk wetsvoorstel.</li> </ul>
<b>Inspraak van leraren in de planning en invulling van hun werk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is geen wettelijk voorschrift dat de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad moet instemmen met de invulling van de voor leerlingen roostervrije dagen, waarop leraren werken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad moet instemmen met de invulling van de voor leerlingen roostervrije dagen waarop leraren werken (welke werkzaamheden of activiteiten verrichten leraren op die dagen?)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gelijk aan oorspronkelijk wetsvoorstel (zij het dat het in het uiteindelijke voorstel gaat om twaalf in plaats van tien roostervrije dagen).</li> </ul>

	Huidige wettelijke situatie	Oorspronkelijk wetsvoorstel	Voorliggend wetsvoorstel
<b>Lesuitvalbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is geen wettelijk voorschrift dat scholen een doordacht lesuitvalbeleid (waarmee de medezeggenschapsraad moet instemmen) moeten voeren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scholen moeten een lesuitvalbeleid opstellen, opnemen in de schoolgids en uitvoeren.</li> <li>• De medezeggenschapsraad moet instemmen met het lesuitvalbeleid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gelijk aan oorspronkelijk wetsvoorstel.</li> </ul>

<sup>1</sup> Van deze twaalf roostervrije dagen mogen er maximaal zes direct rondom de zomervakantie worden opgenomen, en maximaal acht ervan mogen verspreid door het jaar worden opgenomen. De medezeggenschapsraad moet hiermee instemmen.

Table D1.1.  
**Compulsory and intended instruction time in public institutions (2006)**  
 Average number of hours per year of total compulsory and non-compulsory instruction time in the curriculum  
 for 7-to-8, 9-to-11, 12-to-14 and 15-year-olds

	Age range at which over 90% of the population is enrolled	Average number of hours per year of total compulsory instruction time					Average number of hours per year of total intended instruction time					
		Ages 7 to 8	Ages 9 to 11	Ages 12 to 14	Age 15 (typical programme)	Age 15 (least demanding programme)	Ages 7 to 8	Ages 9 to 11	Ages 12 to 14	Age 15 (typical programme)	Age 15 (least demanding programme)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	
OECD countries	Australia	5 to 16	978	978	989	968	968	978	978	1033	1024	1024
	Austria	5 to 17	690	767	913	1005	960	735	812	958	1050	1005
	Belgium (FL)	3 to 18	826	826	949	949	445	826	826	949	949	445
	Belgium (Fr.) <sup>1</sup>	3 to 18	840	840	960	m	m	930	930	1020	m	m
	Czech Republic	5 to 17	655	766	892	960	392	655	766	892	960	392
	Denmark	3 to 16	671	783	910	900	900	671	783	910	900	900
	England	4 to 15	880	900	900	760	a	890	900	933	950	a
	Finland	6 to 18	608	640	777	856	a	608	683	829	913	a
	France	3 to 17	910	887	963	1033	a	910	887	1056	1138	a
	Germany	4 to 17	622	782	875	900	m	622	782	875	900	m
	Greece	6 to 19	828	889	953	1117	958	828	889	953	1330	1170
	Hungary	4 to 17	555	601	694	763	763	614	724	953	1106	1106
	Iceland	3 to 16	720	792	872	888	a	720	792	872	888	a
	Ireland	5 to 16	941	941	848	802	713	941	941	907	891	891
	Italy	3 to 15	891	891	990	1089	m	990	1023	1089	1089	m
	Japan	4 to 17	707	774	868	m	a	707	774	868	m	a
	Korea	6 to 17	612	703	867	1020	a	612	703	867	1020	a
	Luxembourg	4 to 15	847	847	782	750	a	847	847	782	750	a
	Mexico	5 to 13	800	800	1167	1058	a	800	800	1167	1124	a
	Netherlands	5 to 17	940	1000	1067	m	a	940	1000	1067	m	a
New Zealand	4 to 15	m	m	m	m	m	985	985	985	985	985	
Norway	4 to 17	620	728	827	855	a	620	728	827	855	a	
Poland	6 to 18	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	
Portugal	5 to 15	860	854	887	826	m	860	871	913	980	m	
Scotland	4 to 15	m	m	m	a	a	m	m	m	a	a	
Slovak Republic	6 to 17	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	
Spain	3 to 16	793	794	956	979	978	793	794	956	979	978	
Sweden	6 to 18	741	741	741	741	a	741	741	741	741	a	
Switzerland	5 to 16	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	
Turkey	7 to 12	720	720	750	810	a	864	864	846	810	a	
United States	6 to 16	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	
OECD average		770	810	896	910	786	796	839	933	971	890	
EU 19 average		783	819	892	902	763	800	844	922	977	861	
Further countries	Brazil	7 to 16	m	m	m	m	m	m	m	m	m	
	Chile	7 to 16	1094	1094	1094	1210	1210	1094	1094	1210	1210	
	Estonia	6 to 17	595	683	802	840	m	595	683	802	840	
	Israel	5 to 17	878	867	966	1040	1015	878	884	1016	1089	1064
	Russian Federation	7 to 15	m	m	m	m	m	m	m	m	m	
Slovenia	6 to 17	621	721	791	908	888	621	721	791	908	888	

1. "Ages 12 to 14" covers ages 12 to 13 only.

Source: OECD. See Annex 3 for notes ([www.oecd.org/edu/eqp2008](http://www.oecd.org/edu/eqp2008)).

Please refer to the Reader's Guide for information concerning the symbols replacing missing data.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/402183115853>

(bron: OECD (2008), *Education at a glance 2008*, p. 420).