

Vergaderjaar 2014–2015

34 010

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet voortgezet onderwijs BES ter modernisering en vereenvoudiging van de normen voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 oktober 2014

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het verslag van het voorbereidend onderzoek door de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De leden van de verschillende fracties ben ik erkentelijk voor hun inbreng. Het doet mij genoegen dat de leden van de VVD-, PvdA-, SP-, CDA-, D66-, ChristenUnie- en SGP-fractie met interesse, belangstelling of instemming hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, in op de vragen en opmerkingen in het verslag. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

1. Urennorm

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de scholen hun voortgang per leerjaar duidelijk kunnen blijven maken aan de leerling en hun ouders. Zij willen voorkomen dat er in het eindexamenjaar voor leerlingen extra druk ontstaat omdat stof nog moet worden ingehaald. Per schooljaar (bijvoorbeeld schooljaar 2015/2016) moet de school, bijvoorbeeld via Vensters voor Verantwoording, aan leerlingen en ouders inzichtelijk maken hoeveel onderwijstijd per opleiding (vmbo, havo, vwo) cumulatief is gerealiseerd, en hoe het totaal aantal uren is verdeeld over de verschillende leerjaren van betreffende opleiding. Omdat dit elk jaar gebeurt, is er steeds sprake van een zo actueel mogelijk beeld. Daardoor worden scholen, ouders en leerlingen niet pas in het examenjaar geconfronteerd met eventueel nog in te halen lesstof. Indien het om enigerlei reden wenselijk is gemiste leerstof in enig schooljaar in te halen, kan dit in het volgende schooljaar gebeuren. De situatie dat in het eindexamenjaar voor leerlingen extra druk zou ontstaan omdat er nog lesstof moet worden ingehaald, zal zich niet behoeven voor te doen wanneer het bevoegd gezag zich bewust is van het belang dergelijke extra druk te voorkomen en wanneer het indien nodig tijdig maatregelen treft.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom lesuitval van docenten als argument voor vrije beleidsruimte wordt gekozen. Zij zien lesuitval door docenten als een uitzonderingssituatie.

Lesuitval van docenten is niet zozeer een argument voor vrije beleidsruimte als zodanig, maar wel een reden om meer mogelijkheden te bieden om het onderwijs flexibel in te plannen. Er kunnen verschillende redenen zijn om ervoor te kiezen de onderwijstijd flexibel in te plannen. Dat kunnen onderwijskundige redenen zijn, maar ook redenen die samenhangen met de bedrijfsvoering van een school. Zo zou de ene school ervoor kunnen kiezen in elk leerjaar als buffer een behoorlijke hoeveelheid extra onderwijstijd in te plannen, terwijl andere scholen ervoor kiezen «krapper» in te plannen en eventuele lesuitval in het volgende schooljaar in te halen. Daarmee kan «planningskramp» worden voorkomen. Waar het de regering om gaat is dat scholen met dit wetsvoorstel de ruimte krijgen de onderwijstijd flexibel in te delen, zodat leerlingen daadwerkelijk het onderwijs krijgen dat zij verdienen en dat eventuele lesuitval geen nadelige consequenties heeft voor leerlingen.

De leden van deze fractie vragen voorts om voorbeelden van situaties binnen scholen waarin deze flexibiliteit en vrije beleidsruimte gebruikt kan worden, die niet een negatieve maar een onderwijskundige keuze zijn. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan de situatie dat leerlingen in de loop van het jaar de, aan het begin van het schooljaar niet voorziene en dus ook niet geprogrammeerde, mogelijkheid krijgen om een bepaald project te doen, een interessante stage te volgen of deel te nemen aan een wedstrijd. Wanneer een dergelijke activiteit bijdraagt aan de geprogrammeerde leerdoelen van de leerling kan zo'n activiteit meetellen als onderwijstijd, immers scholen moeten kunnen inspelen op onverwachte kansen die bijdragen aan het verwezenlijken daarvan. Indien daardoor minder onderwijstijd wordt gerealiseerd dan was ingepland, en als de tijdens die periode geplande lessen daardoor niet gevolgd kunnen worden, waardoor leerlingen bepaalde essentiële lesstof niet verwerven, kan er nu voor gekozen worden deze lessen in het daaropvolgende schooljaar te verzorgen. Ze behoeven dus niet meer met pijn en moeite alsnog ingepland te worden in het lopende schooljaar.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op het excellentiestandpunt van de regering. Is er een mogelijkheid voor scholen om zich positief te onderscheiden door meer uren aan te bieden, zo vragen deze leden. In aansluiting daarop vragen deze leden hoe scholen daarvoor beloond kunnen worden, hoe deze scholen zich daar zichtbaar mee kunnen maken en op welke wijze zij dit soort extra uren kunnen financieren. Tot slot informeren zij of de scholen de leerlingen die deelnemen aan een excellentieprogramma bovenop de urennorm, kunnen verplichten alle overuren op school te blijven.

De wettelijke urennormen zijn minimumnormen, gericht op het programma. Het staat elke school vrij om voor de leerlingen waarvoor zij dit wenselijk achten méér onderwijstijd aan te bieden, en dit zichtbaar te maken in hun communicatie. Het feit dat een school zich met extra onderwijstijd voor bepaalde leerlingen kan profileren, kan de school aantrekkelijk maken, hetgeen «beloond» kan worden met tevredenheid van ouders en leerlingen en met extra instroom van leerlingen. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk om ook wat betreft het aantal uren onderwijstijd maatwerk te bieden. Sommige leerlingen hebben minder uren nodig, voor andere leerlingen is extra onderwijstijd wenselijk. Dat kunnen zij doen binnen de bestaande bekostiging.

Het wetsvoorstel regelt alleen dat scholen programma's moeten aanbieden die voldoen aan de urennormen per opleiding. Of leerlingen die deelnemen aan excellentieprogramma's verplicht kunnen worden

«alle overuren op school te blijven» is bij uitstek iets waarover op schoolniveau, beleidsmatig met instemming van de medezeggenschapsraad van de school en in individuele gevallen in overleg tussen school en ouders en leerlingen, afspraken gemaakt moeten en kunnen worden.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast hoe de regering de didactische variatie – met name gericht op ICT-mogelijkheden in de toekomst waar we nu nog geen zicht op hebben – vertaald ziet in een goede definitie.

Juist omdat we per definitie nog geen zicht (kunnen) hebben op (ICT-) mogelijkheden in de toekomst, kiest de regering ervoor geen wettelijke definitie van onderwijstijd op te stellen, maar met enkele criteria globale kaders te geven voor schooleigen keuzes (waar de medezeggenschapsraad van de school mee moet instemmen), zoals is beschreven in paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel.

Tot slot vragen de leden van voornoemde fractie of het wetsvoorstel ruimte biedt voor het volgen van een gerenommeerde Massive Open Online Course (MOOC) door excellente twaalfjarigen. Het inzetten van MOOCs is een didactische mogelijkheid waarmee sommige scholen momenteel ervaring opdoen. Het is goed dat scholen erover nadenken van deze mogelijkheid gebruik te maken, zeker ook in het kader van excellentietrajecten. Voorop staat dat een onderwijsactiviteit onder de verantwoordelijkheid van de school moeten worden uitgevoerd en dat de school dus aanspreekbaar is op inhoud, vorm en uitvoering van die activiteit. Het zal moeten blijken of scholen die verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de inpassing van MOOCs in het onderwijsprogramma. De medezeggenschapsraad van de school moet vooraf instemmen met het inplannen van bepaalde soorten onderwijsactiviteiten als onderwijstijd. Of excellente twaalfjarigen een MOOC, waarvoor de school (didactisch) verantwoordelijk is, kunnen volgen, is dus bij uitstek iets wat op schoolniveau afgesproken moet en kan worden. Ten slotte moet achteraf niet blijken dat een bepaalde nieuwe onderwijsactiviteit een negatief effect heeft gehad op de kwaliteit of opbrengsten van het onderwijs: als dat het geval is, zal dat voor de inspectie aanleiding zijn de school daarop aan te spreken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met dit wetsvoorstel nu een definitief einde gaat komen aan het verschijnsel «ophokuren». Ja, het verschijnsel «ophokuren», waarmee wordt bedoeld dat leerlingen alleen maar om aan de urennorm te voldoen door de school worden verplicht op school aanwezig te zijn zonder dat er onderwijs of begeleiding wordt geboden, zou met dit wetsvoorstel tot het verleden moeten behoren. Overigens is het niet uit te sluiten dat leerlingen wel eens aanwezig moeten zijn bij een onderwijsactiviteit die ze zelf minder interessant vinden, maar waarvan de school (i.c. betreffende leraren) het vanuit onderwijskundige redenen nodig acht dat zij (verplicht) aanwezig zijn. Dat volgt dan echter niet uit de wettelijke bepalingen maar is dan gebaseerd op professionele overwegingen van leraren.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat nascholing vaak onder lestijd plaats vindt, waardoor lesuitval dreigt. Hoe meent de regering dat scholen met dit dilemma moeten omgaan, willen de leden van deze fractie weten.

Ook als nascholing van leraren leidt tot lesuitval, is het van belang dat dit wordt opgevangen, hetzij door de uitgevallen lessen later alsnog te verzorgen, hetzij met een alternatieve invulling van de uitvallende uren. Het is immers van belang dat leerlingen het geplande onderwijspro-

gramma ook daadwerkelijk kunnen volgen. Hoe de opvang van lesuitval wordt geoperationaliseerd is onderdeel van het lesuitvalbeleid dat scholen moeten voeren.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan voorrekenen waarop de huidige berekening van de onderwijstijd is gebaseerd en wat daarbij de kwalitatieve en/of pedagogische afweging is geweest.

De kwalitatieve afweging is geweest dat er voldoende tijd beschikbaar moet zijn voor het voorgeschreven onderwijsprogramma. Een urennorm biedt daarvoor een kader voor de leerstof die leerlingen kunnen verwerven. De wettelijke urennorm hangt samen met de gewenste breedte van dit programma: de inhoud en omvang van het vakkenpakket.

Dat geldt zowel voor de bovenbouwprogramma's, waar dit resulteerde in 1.000 uur onderwijstijd per leerjaar, als voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De urennorm in de onderbouw van het voortgezet onderwijs was gebaseerd op het aantal weken waarop onderwijs verzorgd kan worden, het aantal vakken dat voor 2006 (toen de basisvorming werd vervangen door de regeling onderbouw VO) verplicht waren in de basisvorming en het aantal lessen dat voor de verschillende vakken was vastgesteld in een adviesurentabel. Dit leidde tot de wettelijke bepaling dat «gedurende de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs [...] per leerjaar ten minste 1280 lessen van 50 minuten onderwijs [worden] verzorgd».¹ Dat komt overeen met 1.067 klokuren. In het wetsontwerp van de regering waarmee de basisvorming werd vervangen door een nieuwe regeling voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs, was sprake van een bandbreedte voor onderwijstijd: tussen 1.000 en 1.134 uur per jaar. Deze voorgestelde bandbreedte werd echter bij amendement geschrapt vanuit de overweging dat het gewenst werd geacht dat de wetgever een heldere en eenduidige minimale norm voor onderwijstijd geeft, en dat een bandbreedte van 1.000 tot 1.134 uren in de praktijk zou leiden tot een onderwijstijd van veelal niet meer dan 1.000 uren per leerjaar. De indieners van het amendement achtten «een forse verlaging van de minimale onderwijstijd van 1067 naar 1.000 uren per leerjaar ongewenst».² Daarom werd in plaats van een bandbreedte van 1.000 – 1.134 uur in de onderbouw een norm van 1.040 uur per leerjaar vastgesteld.

Na enkele jaren werd de haalbaarheid van deze 1.040-urennorm echter ter discussie gesteld. De door de regering ingestelde Commissie Onderwijstijd stelde daarom in 2008 voor deze norm te versoepelen en in alle leerjaren uit te gaan van 1.000 uur.³ In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd uitwerkte, gaf een Kamermeerderheid er echter de voorkeur aan om de gewenste versoepeling van de urennorm op een andere manier te realiseren, namelijk door in elk leerjaar 60 «maatwerkuren» (onderwijsactiviteiten die wel voor alle leerlingen toegankelijk zijn, maar niet voor alle leerlingen verplicht) volledig mee te kunnen laten tellen als onderwijstijd. Dit werd bij amendement geregeld.⁴

De nu voorgestelde urennormen per opleiding zijn de som van de huidige urennormen per leerjaar, minus twee maal veertig uur in de eerste twee leerjaren. Het onderscheid tussen «maatwerkuren» en «reguliere onderwijstijd» komt te vervallen.

¹ Aldus het eerste lid van artikel 11c van de Wet op het Voortgezet Onderwijs, zoals deze gold tot 1 augustus 2006.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 323, nr. 11.

³ Commissie Onderwijstijd (2008), *De waarde van een norm*.

⁴ Kamerstukken II, 2010–2011, 32 640, nr. 2 (voorstel van wet) resp. nr. 28 (amendement).

Ook vragen de leden van de SP-fractie of de regering uiteen kan zetten hoe de financiering is berekend om scholen in staat te stellen aan de wettelijke verplichtingen van de onderwijstijd te voldoen.

Er is geen directe relatie tussen de bekostiging en de urennorm. Met het wetsvoorstel worden geen hogere eisen ten aanzien van onderwijstijd gesteld, deze worden juist verruimd en geflexibiliseerd.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre er een kans bestaat dat met het invoeren van onderwijstijd over de gehele opleiding, individuele leerlingen substantieel minder lesuren ontvangen gedurende een schoolopleiding, bijvoorbeeld wanneer leerlingen gedurende een schoolcarrière een overstap maken naar een andere leerweg.

Het is zeer waarschijnlijk dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat er leerlingen zullen zijn die minder onderwijstijd zullen volgen dan dat zij op grond van de huidige wettelijke kaders zouden moeten volgen. Bij een deel van die leerlingen zal dit substantieel minder uren zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan toptalenten die zo snel door het programma heen kunnen dat zij eenvoudigweg minder uren nodig hebben en het programma versneld doorlopen. De regering acht dit niet alleen verdedigbaar, maar ook wenselijk. Het doel van het wetsvoorstel is immers om scholen in de gelegenheid te stellen daadwerkelijk maatwerk te bieden aan leerlingen, ook voor wat betreft de hoeveelheid uren onderwijstijd. Leerlingen kunnen voor het ene vak meer tijd nodig hebben dan het «reguliere» aantal uren, terwijl zij voor andere vakken juist minder tijd nodig zouden kunnen hebben. Het is de didactische verantwoordelijkheid van school en docent om te bepalen of leerlingen die niet het reguliere programma (behoeven te) volgen erbij gebaat zijn dat zij een onderwijsprogramma volgen met minder uren, of dat zij «vrijkomende» uren benutten voor bijvoorbeeld verdieping, verbreding, verrijking of extra ondersteuning.

Met de voorgestelde nieuwe wettelijke kaders voor onderwijstijd zijn er inderdaad minder wettelijke waarborgen dat leerlingen die gedurende een schoolcarrière een overstap maken naar een andere leerweg, daadwerkelijk de normatief voor een opleiding vastgestelde hoeveelheid onderwijstijd ontvangen. Om dit te kunnen ondervangen is het dan ook van belang dat scholen, in samenspraak met de betreffende leerlingen, maatwerk bieden aan leerlingen die niet de reguliere leerroute volgen. Dat is ook nu het geval. Met het wetsvoorstel worden de mogelijkheden om zulk maatwerk te bieden uitgebreid.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre dit wetsvoorstel uiteindelijk niet weer zal leiden tot de beruchte «ophokuren».

«Ophokuren» ontstonden nadat de inspectie op verzoek van de regering strikt toezicht ging houden op naleving van de urennorm. Dat toezicht zag er tot dusverre op dat *alle* leerlingen een programma ontvingen dat voldeed aan de urennorm. Nu met het onderhavige wetsvoorstel uitgegaan zal worden van een urennorm *per opleiding* in plaats van *per leerling*, hoeft deze situatie zich niet meer voor te doen. Als de kwaliteit en de opbrengsten van de school in orde zijn, en er zijn geen klachten – bijvoorbeeld van ouders en leerlingen – over te weinig onderwijstijd, zal de Inspectie niet specifiek toezicht houden op onderwijstijd, en hoeven scholen zich ook niet gedwongen te voelen om leerlingen, alleen maar om aan de urennorm te voldoen, te verplichten op school aanwezig te zijn zonder dat er onderwijs of begeleiding wordt geboden. Met dit wetsvoorstel zouden de beruchte «ophokuren» dus juist niet meer behoeven voor te komen.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre deze wet tegemoet komt aan de nieuwe mogelijkheden die digitalisering biedt. Kortom, is deze wet bestand tegen de tand des tijds, zo vragen zij.

De criteria voor onderwijstijd zijn in dit wetsvoorstel bewust globaal gehouden om zo toekomstbestending te zijn. Het wetsvoorstel beoogt niet alleen meer maatwerk, innovatie en schooleigen invulling van het onderwijs *mogelijk* te maken, maar ook en vooral onderwijsprofessionals te *stimuleren* en *uit te dagen* om bewuste professionele keuzes te maken ten behoeve van onderwijs dat zo goed mogelijk is toegesneden op de talenten, interesses, ambities, mogelijkheden en leerstijlen van leerlingen, en dat past bij de identiteit en (onderwijskundige) visie van de school. In samenhang met andere wettelijke bepalingen, zoals kerndoelen en exameneisen, bieden de nieuwe normen voor onderwijstijd een kader voor schooleigen keuzes ten aanzien van inhoud en onderwijskundige, pedagogische en didactische vormgeving van het onderwijsprogramma. Binnen dit kader is er sprake van optimale ruimte voor professionals – leraren, onderwijsondersteuners, schoolleiders, bestuurders en anderen – om op schoolniveau, samen en in overeenstemming met direct betrokkenen – in het bijzonder ouders en leerlingen – en met instemming van de medezeggenschapsraad van de school onderwijs te verzorgen in overeenstemming met de identiteit en (onderwijskundige) visie van de school en de professionele inzichten van degenen die daar werken. Het wetsvoorstel kan ook worden gezien als een uitnodiging om op school in gesprek te gaan over het waarom (de doelen die worden nagestreefd), het wat (de inhoud) en het hoe (de inrichting en vormgeving) van het onderwijs. Voor sommige scholen kan dat aanleiding geven de huidige schooleigen doelen, inhoud en vormgeving van het onderwijs te heroverwegen en wezenlijk andere keuzes te maken, terwijl andere scholen tot de conclusie komen dat het wenselijk is de huidige werkwijze (voorlopig) voort te zetten. Waar het om gaat is dat dit bewuste professionele keuzes zijn, passend bij identiteit en visie van de school, bij de talenten, interesses, ambities, mogelijkheden en leerstijlen van de leerlingen en bij de toekomstige behoeften en mogelijkheden in het onderwijs. Dat is in lijn met het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren, dat erop is gericht het veld meer aan te spreken op de eigen professionaliteit. De wettelijke bepalingen inzake onderwijstijd bieden hiervoor duurzame kaders.

De leden van deze fractie vragen voorts in hoeverre dit wetsvoorstel het mogelijk maakt om bijvoorbeeld tijds- en plaatsafhankelijk onderwijs mee te laten tellen voor de urennorm, bijvoorbeeld via programma's waarbij de docent op afstand mee kijkt met leerlingen, met hen kan communiceren via de computer en aanwijzingen kan geven, als begeleide onderwijstijd.

Deze mogelijkheden, waarbij sprake moet kunnen zijn van directe interactie tussen leerling en leraar en waarbij de daadwerkelijk deelname van de leerling aan deze activiteit geregistreerd («gelogd») moet worden, zijn er momenteel ook al, al werd dit tot en met schooljaar 2012/2013 «geclausuleerd» tot maximaal 60 uur per schooljaar. Vanaf dit schooljaar kan op schoolniveau op basis van professionele keuzes en de didactische verantwoordelijkheid van school en docenten, worden afgesproken in hoeverre men van deze mogelijkheid gebruik gaat maken.

De leden van de D66-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel de wettelijke urennorm per opleiding geregeld wordt, in plaats van per leerjaar en per leerling en vragen of dit betekent dat per jaar bekeken wordt of een opleiding de urennorm haalt. Deze leden noemen het volgende voorbeeld: Er is halverwege het jaar lesuitval in een havo-1 klas. Moet die uitval dan gecompenseerd worden met extra lessen in,

bijvoorbeeld, havo-5 tijdens datzelfde jaar of kan lesuitval in havo-1 het volgende jaar bij havo-2 gecompenseerd worden, zo vragen deze leden. Op basis van de registratie per schooljaar kunnen eventuele (verwachte) tekortkomingen tijdig inzichtelijk worden, zodat dit reeds in het volgende schooljaar «gerepareerd» kan worden. Zo wordt het tekort hersteld bij de groep leerlingen waarbij dat tekort is opgetreden. Om het voorbeeld van de vraag te gebruiken: indien er aanleiding is lesuitval in schooljaar 2015/2016 in havo-1 in te halen, kan dat in schooljaar 2016/2017 in havo-2 gebeuren, en niet in schooljaar 2015/2016 in havo-5.

Hoe is de voorgestelde wijziging anders dan de «cohortbenadering», zo vragen de leden van de D66-fractie. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is te lezen dat indien bij het toezicht en de handhaving zou worden uitgegaan van cohorten, voor elk cohort gedurende de hele schoolloopbaan (nominaal vier, vijf of zes jaren) de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd geregistreerd zou moeten worden». ⁵ Het huidige wetsvoorstel «verplicht scholen om jaarlijks te registreren hoeveel uren onderwijstijd per leerjaar zijn geprogrammeerd en zijn gerealiseerd». Indien een havo-school volgens de benadering van dit wetsvoorstel dit vijf jaar lang doet, beschikt deze school dan niet over dezelfde gegevens als het bij de «cohortbenadering» zou hebben, zo vragen de leden van deze fractie.

Dat klopt, dan heeft een school ook die gegevens, maar dan is een eventuele interventie niet meer mogelijk omdat het cohort dan de school heeft verlaten. Het gaat dus niet alleen om het verzamelen van de gegevens, maar ook en vooral om de mogelijkheid om die gegevens te benutten om eventuele tekortkomingen tijdig op te sporen en te repareren. Een «schooljaarbenadering» is daartoe beter in staat dan een «cohortbenadering».

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom gekozen wordt voor het uitgangspunt van 1.000 uren per jaar. Waarom is niet gekozen voor een verdere verlaging van de urennorm, zo vragen deze leden. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt de inhoudelijk breedte van het onderwijsprogramma niet. De totale omvang van het programma, uitgedrukt in de normatieve hoeveelheid onderwijstijd, behoeft dan ook niet ter discussie gesteld te worden. Het is bovendien gebleken dat scholen met een urennorm per opleiding, gebaseerd op gemiddeld 1.000 uur per leerjaar en 700 uur in het examenjaar, goed uit de voeten kunnen. Daarom zijn de voorgestelde urennormen per opleiding de som van de huidige urennormen per leerjaar (minus twee maal veertig uur in de eerste twee leerjaren). Overigens behoeft het daarbij niet uitsluitend om uren te gaan: tot onderwijstijd kunnen ook andere onderwijsactiviteiten gerekend worden dan «traditionele» lessen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering niet kiest voor een bandbreedte in de urennorm. Hiermee wordt immers meer flexibiliteit en ruimte voor scholen toegepast dan in het wetsvoorstel, zo stellen deze leden.

In lijn met de overweging in het genoemde amendement dat het gewenst is dat de wetgever een heldere en eenduidige minimale norm voor onderwijstijd geeft, heeft de regering gekozen voor een eenduidige urennorm. Aangezien dit een norm *per opleiding* is, waar op individueel leerlingniveau van kan worden afgeweken, is er echter de facto sprake van méér ruimte dan wanneer bijvoorbeeld een vaste onder- en bovengrens zou worden vastgesteld.

⁵ pagina 6 memorie van toelichting

De leden van voornoemde fractie vragen voorts of met onderhavig wetsvoorstel niet alsnog het risico op «ophokuren» wordt geïntroduceerd, aangezien het uitgangspunt van 1.000 uren per jaar in stand blijft. Nee, dat risico wordt met het wetsvoorstel juist weggenomen. Ten eerste wordt *op schoolniveau*, door onderwijsprofessionals en met instemming van de medezeggenschapsraad van de school, bepaald welke soorten onderwijsactiviteiten als onderwijstijd kunnen worden ingeroosterd. Desgewenst kan er ook voor gekozen worden om bijvoorbeeld begeleide zelfstudie of keuzewerktijd in te plannen als onderwijstijd. Het is denkbaar dat dergelijke activiteiten voor sommige leerlingen uitermate nuttig zijn, terwijl andere leerlingen deze uren niet nodig zouden hebben. Onder het huidige wettelijke regime, dat uitgaat van een urennorm per leerling, zouden alle leerlingen aanwezig moeten zijn, hetgeen door een deel van de leerlingen als «ophokuur» ervaren zou kunnen worden. Met het onderhavige wetsvoorstel kan op schoolniveau afgesproken worden dat bepaalde leerlingen dergelijke ingeplande uren niet verplicht behoeven te volgen. Dat heeft geen invloed op het voldoen van de school aan de urennorm: de uren zijn immers wel aangeboden en kunnen door alle leerlingen worden gevolgd. Het wetsvoorstel regelt niet of, en zo ja welke, leerlingen bepaalde lessen niet behoeven te volgen, dat is bij uitstek een professionele beslissing van de betreffende leraar of leraren. Een leerling kan dus wel degelijk door school of leraar worden verplicht een onderwijsactiviteit te volgen waar hij of zij niet zo veel zin in heeft, maar dat is dan gebaseerd op professionele afwegingen van leraren, en niet omdat het een recht of plicht is volgend uit de wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of scholen voldoende financiële ruimte en personeel hebben om dit individuele maatwerk te kunnen bieden.

Ja, scholen hebben de ruimte om op dit punt eigen afwegingen te maken en hier financiële middelen en personeel voor in te zetten. Dit wetsvoorstel vergroot de beleidsruimte die scholen hiervoor hebben.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in het kader van de modernisering van de onderwijstijd niet overwogen heeft het aantal uren onderwijstijd te heroverwegen, juist met het oog op het creëren van extra ruimte voor kwaliteitsverbetering. Deze leden vragen in dit kader een reactie van de regering op het feit dat Nederland wat betreft het aantal uren onderwijstijd ruim boven het OESO⁶-gemiddelde zit en op bevindingen die aangeven dat een reductie van het aantal uren een stimulans voor kwaliteit kan betekenen.

Een wettelijke urennorm heeft niet alleen betekenis voor de kwaliteit van het onderwijs, maar ook voor de breedte en omvang van het onderwijsprogramma. De wettelijke urennormen zijn gebaseerd op de huidige breedte en omvang van het curriculum. Er is geen aanleiding die breedte ter discussie te stellen, en dus de urennorm als zodanig evenmin, temeer daar het onderhavige wetsvoorstel scholen in de gelegenheid stelt hiervan op basis van professionele overwegingen van af te wijken. Bovendien kunnen urennormen van verschillende landen niet één op één met elkaar vergeleken worden, zodat het OESO-gemiddelde een enigszins vertekend beeld geeft. Zo is de Nederlandse «definitie» van onderwijstijd veel breder dan die in andere landen, waar alleen «traditionele» lessen meetellen als onderwijstijd. In Nederland kunnen meer kwalitatief goede onderwijsactiviteiten volledig meetellen als onderwijstijd. Ook voor wat betreft het onderwijssysteem en bijvoorbeeld de opleiding van leraren is sprake van verschillen tussen landen.

⁶ OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

2. Dagennorm

De leden van de VVD-fractie willen weten of deze indeling mogelijk consequenties heeft voor de normjaartaak van leraren. Kunnen leraren in het ene jaar meer en in het andere jaar minder worden ingezet, vragen deze leden.

Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor de normjaartaak van leraren. Hoe leraren over de jaren heen worden ingezet, is immers onderwerp van gesprek op de cao-tafel en tussen werkgevers en werknemers onderling, niet van de onderwijswetgeving.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering oordeelt over flexibele vrije dagen voor leerlingen en experimenten daarmee. De regering acht dit organisatorisch zeer bewerkelijk voor scholen, en kiest er daarom niet voor om bij of op grond van de wet te regelen dat leerlingen flexibel vrije dagen kunnen inplannen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het vasthouden aan 189 onderwijsdagen per jaar zich verhoudt tot de voorgestelde flexibilisering inzake de urennorm, waarmee niet langer strikt per jaar wordt getoetst. Deze leden vragen voorts hoe voorkomen wordt dat de eis van 189 onderwijsdagen een school in problemen brengt die in een bepaald leerjaar de gemiddelde urennorm voor een leerjaar niet haalt. De dagennorm en urennorm zijn verschillende grootheden. Er is een minimumaantal dagen waarop per jaar onderwijs verzorgd dient te worden vastgesteld om iedereen helderheid te verschaffen over de dagen waarop leerlingen geacht worden op school te zijn en over de dagen waarop er sprake is van vakantie, feestdagen, weekenddagen en andere onderwijsvrije dagen. Voor een gezond jaarritme is het van belang om niet alleen werkdagen, maar ook vrije of rustdagen te waarborgen. Daarom wordt bij AMvB geregeld dat bepaalde dagen in het jaar onderwijsvrije dagen zijn: weekenddagen, landelijke feestdagen en vakantiedagen. Het aantal van 189 is het minimale aantal dagen waarop wél onderwijs verzorgd dient te worden. Dat behoeft geen belemmering te vormen voor het realiseren van voldoende uren onderwijstijd.

3. Kwalitatieve invulling van de onderwijstijd

De leden van de VVD-fractie vragen om voorbeelden van lessen die nu niet en straks wel onder onderwijsactiviteiten kunnen vallen. Welke activiteiten nu niet en straks wel als onderwijstijd kunnen meetellen, hangt af van wat er op schoolniveau wordt afgesproken binnen de kaders van landelijke wet- en regelgeving. Met het wetsvoorstel wordt het mogelijk om meer te differentiëren naar inhoud, niveau en ook uren. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat scholen uren inplannen die door alle leerlingen bezocht kunnen worden, maar die niet door alle leerlingen gevolgd behoeven te worden. Een urennorm per opleiding in plaats van op individueel leerlingniveau maakt dat mogelijk. Ook is de mogelijkheid om afstandsonderwijs mee te rekenen als onderwijstijd uitgebreid: waar dit in het beoordelingskader onderwijstijd tot en met schooljaar 2012/2013 was «geclausuleerd» tot maximaal 60 uur per jaar, mogen scholen nu zelf, binnen de kaders van onder meer de Leerplichtwet en voor zover dit niet leidt tot kwaliteitsverlies, afspreken hoeveel uren op deze wijze worden ingevuld.

De wettelijke ruimte is dus verder toegenomen. Of van die wettelijke ruimte daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt, is vervolgens onderwerp van afspraken op schoolniveau waar de medezeggenschapsraad van de school mee moet instemmen. De wettelijke mogelijkheid om meer soorten onderwijsactiviteiten mee te tellen als onderwijstijd, geeft met

andere woorden nog niet het recht om dit daadwerkelijk te doen: daarover wordt op schoolniveau besloten. Op de ene school kunnen andere afwegingen worden gemaakt dan op de andere school.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts om voorbeelden van activiteiten die nu niet, maar ook straks niet, onder onderwijsactiviteiten vallen en extra-curriculair blijven?

Om mee te tellen als onderwijstijd, moeten onderwijsactiviteiten onderdeel uitmaken van het onder verantwoordelijkheid van de school waar de leerling is ingeschreven verzorgde onderwijsprogramma, dat is gericht op de onder meer in kerndoelen, exameneisen en algehele wettelijke doelstellingen vastgelegde onderwijsdoelen. Deze school, in het bijzonder degene onder wiens verantwoordelijkheid de activiteit wordt uitgevoerd (iemand die voldoet aan de bekwaamheidseisen die op de betreffende activiteit van toepassing zijn) moet hierop aanspreekbaar zijn. Bovendien moet de inspectie er toezicht op kunnen houden. Ten slotte moet de onderwijsactiviteit binnen de kaders van de Leerplichtwet worden uitgevoerd. Zoals hierna zal worden betoogd, kan daarbij volgens de regering een eigentijdse interpretatie gegeven worden van «geregeld schoolbezoek» en «les en praktijktijd». Dat laat echter onverlet dat onder de Leerplichtwet 1969 (verder: Leerplichtwet) met recht en rede niet alles mogelijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen spreekuren voor docenten binnen de gestelde wettelijke kaders? Het oordeel over de wenselijkheid van een dergelijke aanpak dient primair op schoolniveau te worden geveld.

Voornoemde leden vragen voorts hoe de regering in dit kader aankijkt tegen alle ICT-mogelijkheden. Hoe flexibel is het voorliggende wetsvoorstel voor situaties die we nu niet kunnen inschatten, zo vragen deze leden.

Zoals in de vorige paragraaf beschreven zijn de wettelijke kaders voor onderwijstijd bewust globaal gehouden, zodat zij voldoende flexibel zijn voor situaties, bijvoorbeeld op het gebied van ICT, die we nu nog niet kunnen inschatten.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of de definitie van onderwijstijd niet beter in een algemene maatregel van bestuur gedefinieerd kan worden en hoe de definitie zich verhoudt tot uitwerking in de inspectiekaders.

De «wettelijke definitie» van onderwijstijd op het niveau van de WVO is in feite zeer algemeen: de school (formeel het bevoegd gezag) is ervoor verantwoordelijk, de onderwijsactiviteiten moeten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van daartoe inzetbaar personeel en ze moeten bijdragen aan de onderwijsdoelen van de school. Dit geeft buitengewoon veel ruimte om op schoolniveau, met instemming van de medezeggenschapsraad, eigen keuzes te maken. Een nadere definitie bij AMvB zou deze ruimte juist inperken.

De leden van de SP-fractie vragen of een les die plaats vindt onder de verantwoordelijkheid van een docent die niet zelf aanwezig is in de klas, valt binnen de kaders van onderwijstijd.

Om gezien te worden als onderwijstijd, moet een onderwijsactiviteit worden verzorgd *onder de verantwoordelijkheid* van iemand die op grond van artikel 33 van de WVO onderwijs mag verzorgen. Wat «onder de verantwoordelijkheid» precies inhoudt kan per situatie verschillen. Het is in elk geval van belang dat degene die verantwoordelijk is, *aanspreekbaar* is op het leerproces en de leeropbrengsten, dat hij of zij indien nodig in het leerproces van de leerling kan *ingrijpen* en dat er *interactie* mogelijk is

tussen hem of haar en de leerling. Omdat het gaat om maatwerk en professionele overwegingen, is het mogelijk noch wenselijk een landelijke richtlijn te geven waarin precies en categorisch wordt voorgeschreven wat moet of juist wat niet mag. Voor het ene aspect van het lesgeven (bijvoorbeeld het geven van instructie) ligt het voor de hand dat de docent zelf verantwoordelijk is: hij of zij is de vakman of -vrouw die zijn of haar leerlingen echt iets te vertellen heeft. Dit gaat echter niet altijd op: bij een gastles wordt de les bijvoorbeeld juist verzorgd door iemand «van buiten», met specifieke kennis en bekwaamheden, samenhangend met ervaringen en werkzaamheden in andere sectoren van de samenleving. Leerlingen kunnen tijdens een les soms begeleid worden door een onderwijsassistent, terwijl de docent zelf op dat moment niet in het klaslokaal is. Maar indien een leerling dan behoefte heeft aan «zwaardere» begeleiding, ligt het weer voor de hand dat hij of zij dan weer wordt geholpen door de docent. Om terug te komen op de vraag of een les onder de verantwoordelijkheid van een docent die niet in de klas is, kan worden aangemerkt als onderwijstijd: ja, dat kan. Of en zo ja, wanneer hiervoor wordt gekozen, is echter nadrukkelijk een professionele afweging die leraren zelf moeten en kunnen maken.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de relatie is tussen de toenemende behoefte aan het leveren van maatwerk, die door de voorgestelde modernisering wordt gefaciliteerd, en de interpretatie van de verplichting tot geregeld schoolbezoek uit de Leerplichtwet. Onderschrijft de regering de lezing dat laatstgenoemde verplichting niet beperkt uitgelegd hoeft te worden als een aanwezigheidsplicht op school, zo vragen deze leden. Jongeren zijn op grond van artikel 4, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 verplicht *de school* waar zij als leerling staan ingeschreven «geregeld te bezoeken». Op grond van het tweede lid van artikel 4 van die wet vindt het schoolbezoek geregeld plaats «zolang geen les of praktijktijd wordt verzuimd». Hedendaagse ontwikkelingen, die steeds vanzelfsprekender worden (bijvoorbeeld de inzet van ICT ten behoeve van afstandsonderwijs en de toegenomen behoefte aan maatwerk en gepersonaliseerd leren), vragen om een eigentijdse interpretatie van wat wordt verstaan onder «geregeld schoolbezoek» en «les en praktijktijd». De hoge vlucht die bijvoorbeeld digitalisering, ICT-toepassingen en afstandsonderwijs via internet de laatste jaren hebben genomen, waren in 1969 niet te voorzien, en ook gepersonaliseerd leren en maatwerk waren destijds niet zo gangbaar als nu het geval is. De Leerplichtwet zal dergelijke ontwikkelingen dan ook niet op het oog hebben gehad. «Met de kennis van nu» zou de wetgever dergelijke vormen van onderwijs echter ook niet op voorhand hebben willen blokkeren indien – zoals we tegenwoordig weten – de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs gebaat kunnen zijn bij zulke (innovatieve) vormen van onderwijs. De intentie van de huidige wetgever om dit soort onderwijs nu wel mogelijk te maken, moge blijken uit de vele beleidsstukken van de regering en moties, amendementen en andere pleidooien vanuit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer gericht op het faciliteren en stimuleren van innovatieve vormen van onderwijs en maatwerk. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet om verruiming van de vrijstellingen van het volgen van onderwijs zoals geregeld in de Leerplichtwet of om situaties die de leerplicht van individuele leerlingen betreffen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt op systeemniveau meer *onderwijskundige* ruimte te bieden voor (al dan niet innovatieve) vormen van onderwijs, zoals maatwerk, gepersonaliseerd leren en bijvoorbeeld afstandsonderwijs met ICT. Dergelijke vormen van onderwijs kunnen gezien worden als onderwijstijd als zij een integraal onderdeel zijn van het reguliere, in beginsel voor alle leerlingen toegankelijke, onder verantwoordelijkheid van de school waar de leerling is ingeschreven verzorgde onderwijsprogramma, dat is gericht op de onder meer in kerndoelen, exameneisen en algehele wettelijke doelstellingen

vastgelegde onderwijsdoelen en dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van iemand die daartoe op grond van artikel 33 van de WVO inzetbaar is. Naar verwachting zal ook in de toekomst het grootste deel van de (onderwijs)tijd in een schoolgebouw worden doorgebracht.

De leden van de SGP-fractie vragen eveneens of de regering de analyse deelt dat het aan de school is om de onderwijstijd op zodanige wijze in te vullen dat aan de wettelijke voorwaarden dienaangaande wordt voldaan en dat bij twijfel over de invulling niet de leerplichtambtenaar, maar de inspectie onderzoek dient te verrichten.

De inspectie ziet toe op de kwaliteit van het onderwijsprogramma, de leerplichtambtenaar ziet erop toe dat leerlingen het onderwijs volgen dat zij geacht worden te volgen. De inspectie richt zich dus op de school, de leerplichtambtenaar op de ouders / verzorgers en de leerling. Bij twijfel over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd, oftewel over de kwaliteit van het onderwijsprogramma, is dan ook inderdaad in eerste instantie de inspectie aan zet om hiernaar onderzoek te verrichten.

De leden van voornoemde fractie vragen of de wetgeving naar het oordeel van de regering voldoende is toegesneden op de situatie waarin wegens chronische aandoeningen of beperkingen permanent behoefte is aan een combinatie van zorg en onderwijs.

Ja, in dergelijke situaties voorziet het wetsvoorstel, evenals de huidige wettelijke regeling dat doet. De voorgestelde urennorm ziet immers op het door de school ten minste aan te bieden onderwijsprogramma, niet op het door de individuele leerlingen ten minste te volgen onderwijsprogramma. Als een leerling in de gelegenheid wordt gesteld om een programma te volgen dat voldoet aan de urennorm per opleiding, kan daar op basis van onderwijskundige (of, zoals in deze gevallen medische) afwegingen van afgeweken worden, zodat hij of zij niet het volledige programma (op de school) behoeft te volgen. Ook ontstaan er meer (wettelijke) mogelijkheden voor afstandsonderwijs, hetgeen voor deze leerlingen een uitkomst kan zijn.

4. Verantwoording, toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de verantwoording over de lestijd aan ouders er uit ziet. Is het de regering vooral te doen om lesuitval tegen te gaan en inzichtelijk te maken of gaat het ook om de innovatieve kwalitatieve invulling ervan, zo vragen deze leden.

Het gaat de regering om beide. Enerzijds moeten ouders en leerlingen ervan op aankunnen, dat de geprogrammeerde onderwijstijd ook daadwerkelijk wordt verzorgd en niet uitvalt. Dat biedt helderheid, zekerheid en stabiliteit. Anderzijds worden ouders en leerlingen – in elk geval via de medezeggenschapsraad van de school, die instemmingsrecht heeft op het soort onderwijsactiviteiten dat als onderwijstijd wordt aangeboden – betrokken bij de kwalitatieve, al dan niet innovatieve, invulling van die onderwijstijd. De schoolgids in combinatie met Vensters voor Verantwoording biedt ouders en leerlingen hierbij inzicht in de keuzes die scholen maken.

De leden van de VVD-fractie vragen of binnen «Vensters voor Verantwoording» ruimte is voor scholen die een andere kwalitatieve invulling kunnen aantonen.

Voor wat betreft de verantwoording over de onderwijstijd focust «Vensters voor Verantwoording» zich nu op de kwantitatieve kant, namelijk de hoeveelheid geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd. Voor informatie over en verantwoording van de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd zijn andere bronnen, zoals het schoolplan, de schoolgids en de website van de school, meer geëigend.

De leden van de VVD-fractie stemmen in met de verdeling van de urennorm over de verschillende typen schoolopleidingen maar zien wel een maatschappelijke discussie over de verhouding in leerjaren voor het vwo en het aantal leerjaren voor het vmbo en of het aantal leerjaren op het voortgezet onderwijs niet beter omgekeerd kunnen worden. De leden vragen de regering toe te lichten hoe de huidige situatie ontstaan is en welke afwegingen daaraan ten grondslag lagen in het verleden. De omvang van de verschillende onderwijsprogramma's, zowel wat betreft aantal leerjaren als wat betreft het aantal uren per jaar, hangt samen met het curriculum van die programma's. Het zesjarige vwo-curriculum is bijvoorbeeld breder dan het vijfjarige havo-curriculum: er zijn meer vakken die gevolgd moeten worden, op een cognitief doorgaans hoger niveau.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar de uitzondering ten behoeve van het praktijkonderwijs. De leden vragen of het klopt dat, vanwege het ontbreken van landelijke examens, deze leerlingen in hun examenjaar ook 1.000 uur volgen. Daarnaast vragen de leden of het klopt dat deze leerlingen wel afrondende praktijkexamens moeten afleggen in hun laatste jaar. Voorts vragen de leden wat de overweging was om in het laatste jaar van het praktijkonderwijs ook 1.000 uur lestijd vast te stellen en hoe de regering aankijkt tegen een urennorm van 700 uur voor het laatste jaar praktijkonderwijs.

Het klopt dat voor het praktijkonderwijs in alle leerjaren een urennorm van 1.000 uur geldt en blijft gelden. Gebleken is dat het voldoen aan een urennorm van 1.000 uur in alle leerjaren van het praktijkonderwijs geen problemen oplevert, ook niet als leerlingen praktijkexamens afleggen. Praktijkonderwijs heeft formeel geen examenjaar, omdat leerlingen niet worden toegeleid tot een landelijk geldig diploma. Omdat praktijkonderwijs bestaat uit individuele onderwijsprogramma's worden zulke praktijkexamens niet op één bepaald moment in het schooljaar afgenomen. Bovendien blijven leerlingen in het praktijkonderwijs, anders dan bij vmbo, havo en vwo gebruikelijk is, nadat zij een praktijkexamen afleggen nog onderwijs volgen, bijvoorbeeld in de vorm van stage. Aanpassing van deze norm is daarom – in tegenstelling tot bij de andere schoolsoorten – voor deze schoolsoorten niet nodig. Het is juist onwenselijk voor deze groep om de urennorm in het laatste schooljaar te verlagen, omdat de overgang van onderwijs (in de vorm van stage) naar toekomstig werk zo goed mogelijk moet zijn. Daarom heeft de regering niet overwogen voor het laatste leerjaar van het praktijkonderwijs van een urennorm van 700 uur uit te gaan, en blijft ook in het laatste jaar van het praktijkonderwijs een norm van 1.000 uur van toepassing.

De leden van de PvdA-fractie vragen of scholen aan scholieren die behoefte voelen aan meer begeleiding dan de urennorm nu garandeert, juist meer onderwijs kunnen bieden?

De wettelijke urennormen zijn minimumnormen, dus méér onderwijstijd aanbieden is zonder meer mogelijk. Keuzes hieromtrent zijn de professionele didactische verantwoordelijkheid van school en leraren.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het wetsvoorstel daar ook voldoende financiële ruimte voor biedt.

Dit wetsvoorstel is budgettair neutraal voor 's Rijks kas en heeft op macroniveau besparingen noch investeringen tot gevolg, dus dit wetsvoorstel als zodanig creëert geen extra financiële ruimte op macroniveau. Wel kunnen middelen op schoolniveau vrijvallen. Als immers niet meer «koste wat het kost» in elk leerjaar aan een bepaalde norm voldaan hoeft te worden (een norm die bovendien over het gehele programma gerekend met 80 uur verlaagd wordt), kunnen scholen zich deze planningskramp, ook in financiële zin, besparen. Op deze manier maakt

het wetsvoorstel het beter mogelijk om op schoolniveau beschikbare middelen desgewenst anders in te zetten, bijvoorbeeld om meer begeleiding te bieden aan leerlingen die daar behoefte aan hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het toezicht dat de regering voor ogen staat, ook betekent dat agendacontrole bij leerlingen, zoals de inspectie deze in het verleden wel gebruikte om het lesaanbod te controleren, voortaan niet meer zal plaatsvinden. Scholen zullen de geplande en gerealiseerde onderwijstijd moeten verantwoorden op het niveau van de opleiding, niet op het niveau van de individuele leerling. «Agendacontroles» van leerlingen zijn daarvoor niet nodig. Overigens heeft de inspectie in het verleden bij het toezicht op onderwijstijd agenda's van leerlingen gebruikt om een breed beeld te krijgen van de feitelijke praktijk ten aanzien van onderwijstijd: kwamen de formele roosters overeen met de feitelijke roosters voor leerlingen? Leerlingen werden dus niet zelf gecontroleerd, maar de agenda's werden soms benut ter verificatie van de opgave van scholen.

De leden van de SP-fractie vragen wat in praktische zin het exacte verschil is tussen een schooljaar en een leerjaar.

Een *schooljaar* loopt van 1 augustus tot en met 31 juli in twee achtereenvolgende kalenderjaren, en is dus gerelateerd aan de kalender. Dit begrip wordt bijvoorbeeld gehanteerd in relatie tot de bekostiging, de begroting en de financiële verantwoording. Het schooljaar 2015/2016 loopt dus van 1 augustus 2015 tot en met 31 juli 2016. Een *leerjaar* daarentegen is een onderdeel van het onderwijsprogramma. Dit begrip wordt gebruikt om het curriculum te ordenen. Het havo-programma heeft bijvoorbeeld vijf leerjaren; in het vijfde havo-leerjaar doen havoleerlingen examen.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre door de onderwijsinspectie in de huidige situatie bij «iedere leerling» toegezien wordt of er aan de onderwijstijd wordt voldaan, zoals wordt gesuggereerd in de memorie van toelichting op pagina 7. Voorts vragen deze leden wat er bij het toezicht op de urennorm concreet gaat veranderen in de werkwijze van de onderwijsinspectie.

Wanneer erop toegezien wordt of alle leerlingen een programma *volgen* dat aan de onderwijstijdnormen voldoet, moet het rooster van alle leerlingen onderzocht worden. Dit is in de praktijk niet haalbaar (de toezichtlast zou zeer hoog zijn), en evenmin wenselijk (het zou kunnen leiden tot «agendacontroles» bij leerlingen). Daarom ging de inspectie in gevallen waar de roosters tussen leerlingen kunnen afwijken (dat doet zich in het bijzonder voor in de bovenbouw, waar leerlingen verschillende vakkenpakketten hebben), in de regel uit van gemiddelden. De toezichtlast (zowel voor scholen als inspectie) was echter ook hierbij groot. Nu scholen zich kunnen verantwoorden op het niveau van de gehele opleiding, waarbij de verdeling van de uren over de leerjaren inzichtelijk wordt gemaakt (zie bij wijze van voorbeeld de tabel in paragraaf 5 van de memorie van toelichting), kan het toezicht zich in beginsel hiertoe beperken.

De leden van de D66-fractie merken op dat de inspectie op een school pas specifiek naar de onderwijstijd zal kijken, wanneer de kwaliteit van die school onder de maat is, en/of er sterke signalen zijn dat de onderwijstijd niet op orde is. Kan de regering toelichten wanneer precies sprake is van «sterke signalen», zo vragen deze leden.

Dat is aan het oordeel van de inspectie. De inspectie heeft hier ervaring mee in het kader van het risicogerichte toezicht. Het is en blijft deels een subjectief oordeel. Als veel verschillende ouders, al dan niet onafhankelijk van elkaar, bij de Inspectie klagen over een tekort aan onderwijstijd (uren of dagen) of een gebrek aan onderwijskwaliteit, en dat goed weten te

onderbouwen, zal dat in de regel als een sterker signaal worden opgevat dan wanneer één enkele persoon, die verder weinig of geen betrokkenheid heeft bij de school, ongefundeerd zijn beklag doet. Maar ook een klacht van één persoon over een groot tekort aan onderwijstijd (bijvoorbeeld langdurige uitval van een vak) of een ernstig gebrek aan kwaliteit kan aanleiding zijn voor een onderzoek, net als meerdere «lichtere» klachten bij elkaar. Kortom: wanneer sprake is van een «sterk signaal» hangt van aard en inhoud van de klacht af.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in het wetsvoorstel niet gekozen wordt voor registratie per cohort, maar per leerjaar, met het oog op de administratieve lasten voor scholen. De leden vragen in hoeverre de administratieve lasten daadwerkelijk afnemen, aangezien scholen de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd alsnog per schooljaar moeten administreren.

Nu het met het wetsvoorstel zal gaan om verantwoording op opleidingsniveau, is het niet meer problematisch wanneer de uren aantallen per leerjaar niet «kloppend» zijn, zolang het totaal maar voldoet aan de norm. Dit beperkt de «kramp» die scholen nu soms ervaren bij het plannen en verantwoorden van de onderwijstijd en betekent verlichting van de administratieve lasten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het niet eenvoudiger is om aan scholen over te laten hoe zij zich verantwoorden over de onderwijstijd, en daarbij geen normatieve omvang van de verschillende onderwijsprogramma's op te leggen.

De wijze waarop scholen zich verantwoorden, is aan scholen zelf. Wel hecht de regering eraan om vanuit haar stelselverantwoordelijkheid normatieve kaders te stellen. Zoals in de eerste paragraaf van de memorie van toelichting beschreven is, is het doel daarvan driedelig. Zo zorgt een wettelijke urennorm voor stabiliteit, zekerheid en helderheid voor alle betrokkenen, onafhankelijk van de school die de leerling bezoekt. Daarnaast kwantificeert een wettelijke urennorm de omvang van het onderwijsprogramma, waarmee het een kader biedt voor het curriculum. Leerlingen moeten voldoende tijd krijgen om de leerstof te verwerven. Onderwijstijd is dan ook een belangrijke, hoewel zeker niet de enige, voorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat enkele kwalitatief goede scholen in het recente verleden zijn geconfronteerd met forse boetes vanwege een overtreding van de huidige urennorm. Deelt de regering het standpunt dat deze scholen niet gestraft mogen worden, zo vragen de leden.

Rechtsstatelijk zou het niet juist zijn om nu met terugwerkende kracht anders te handelen dan destijds is gedaan. Destijds golden immers andere wettelijke kaders, en het was toen de verantwoordelijkheid van de inspectie om dáár op toe te zien en zo nodig te handhaven.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat, hoewel het toezicht zich niet zal richten op de naleving van de urennorm op cohortniveau, de juridische norm voor een cohort onverkort van toepassing is.

Het stellen van een urennorm voor een gehele opleiding heeft inderdaad de intentie dat een leerling gedurende de vier, vijf of zes achtereenvolgende jaren dat hij of zij de (reguliere) VO-opleiding volgt, daadwerkelijk een programma kan volgen dat tenminste 3.700, 4.700 respectievelijk 5.700 uur omvat. In die zin is de urennorm dus inderdaad onverkort van toepassing op cohortniveau. Om de administratieve lasten voor scholen niet onnodig te verzwaren en uit praktische overwegingen, zoals geschetst in paragraaf 5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, wordt

hier bij het toezicht echter niet uitgegaan van een cohort, maar van een schooljaar.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de mogelijkheid open laat dat de overheid sancties kan treffen wegens tekortkomingen in de naleving van de urennorm op cohortniveau, wanneer daarvoor op de een of andere manier gegronde aanwijzingen bestaan.

Wanneer na vier, vijf of zes achtereenvolgende jaren vast komt te staan dat ten aanzien van een bepaald cohort bewust sprake is geweest van ernstige tekortkomingen, ook al werd op schooljaarniveau steeds wél voldaan aan de norm, kan de inspectie de school daar inderdaad op aanspreken, en handhavend optreden.

De leden van voornoemde fractie vragen hoe bij de beoordeling of over alle leerjaren voldoende onderwijstijd is gerealiseerd, rekening gehouden wordt met leerlingen voor wie bijvoorbeeld wegens excellentie een verkorting van het onderwijsprogramma mogelijk is. Deze leden vragen waarom bij de voorgestelde urennormen niet de bepaling is opgenomen dat bepaalde factoren tot reductie van het aantal uren kunnen leiden. Het gaat erom dat alle leerlingen een opleiding *kunnen* volgen dat voldoet aan de op opleidingsniveau vastgestelde urennormen. Hiervan kan echter worden afgeweken. Leerlingen die minder uren nodig hebben voor het reguliere programma kunnen de «vrijkomende» uren benutten voor verbreding, verdieping of verrijking, óf alvast onderwijs volgen dat in het reguliere programma pas later aan de orde komt. In dat laatste geval zou de opleiding versneld afgerond kunnen worden: een leerling zou bijvoorbeeld in vijf jaar door de lesstof van het zesjarige vwo kunnen gaan, en de vwo-opleiding dus na vijf in plaats van na zes jaar kunnen afronden. Net zoals nu het geval is, is dit op individueel niveau mogelijk. Dit wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om een *regulier* verkort programma aan te bieden, waarmee bijvoorbeeld al in klas 1 vaststaat dat de leerling na vijf jaar zijn of haar vwo-opleiding afrondt.

De leden van de VVD-fractie steunen het voorstel om voor scholen de regeldruk rond de normen voor onderwijstijd te verminderen, maar vragen wel of deze regeldruk die door de scholen ervaren werd, deels niet een subjectieve regeldruk is. De leden vragen welke administratieve regeldruk voor de scholen werkelijk vanuit Den Haag gegeven werd (en die nu niet meer gegeven wordt) en welke regeldruk door schoolbesturen aan hun eigen schoolleiders is doorvertaald. Hoe voorkomt de regering dat deze last bij docenten komt te liggen, zo willen de leden van deze fractie voorts weten.

De administratieve regeldruk ten aanzien van onderwijstijd die *rechtstreeks* volgde uit wet- en regelgeving was relatief beperkt. Lesroosters en registratie van lesuitval zou in principe voldoende informatie bieden om inzicht te kunnen geven in de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd. Veel scholen hebben zich echter genoodzaakt gevoeld een uitvoeriger administratie bij te houden, om er zeker van te zijn dat zij bij eventueel inspectiebezoek voldoende informatie beschikbaar zouden hebben. Zonder de belasting die dit met zich mee heeft gebracht te willen bagatelliseren, zou een deel van de administratieve lasten dus inderdaad te kenschetsen kunnen zijn als subjectieve regeldruk. De verantwoordelijkheid voor deze administratie lag niet bij leraren, en zal dat ook onder de nieuwe wettelijke kaders niet bij leraren liggen. De administratie bij leraren op dit niveau beperkt zich voornamelijk tot het registreren van de absenten. Deze administratie wordt al gevoerd vanuit pedagogisch oogpunt en op grond van de Leerplicht; dit wetsvoorstel betekent ook op dit punt geen verzwaring van de administratieve last van docenten.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel daadwerkelijk zal leiden tot een verlichting van de administratieve lasten, gelet op het feit dat bij de verantwoording van de onderwijstijd zal worden uitgegaan van de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd per schooljaar. De leden vragen de regering toe te lichten wat dan het concrete verschil is tussen een urennorm per opleiding, en een verantwoordingsplicht per schooljaar.

Bij de verantwoording op basis van leerjaren hebben scholen zich soms genoodzaakt gevoeld het aantal uren per jaar «kloppend» te krijgen, omdat immers *in elk leerjaar* voldoende onderwijstijd moest zijn geprogrammeerd en gerealiseerd. Nu het met het wetsvoorstel zal gaan om verantwoording op opleidingsniveau, is het niet meer problematisch wanneer in enig leerjaar minder dan 1.000 uur onderwijs wordt gerealiseerd, zolang het *totaal* maar voldoet aan de norm. Dit beperkt de «kramp» die scholen kunnen ervaren bij het plannen en verantwoorden van de onderwijstijd.

De leden van de CDA-fractie willen graag een nadere toelichting hoe vaak de onderwijsinspectie geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd gaat monitoren bij scholen, zodat niet pas aan het einde van de cyclus duidelijk is of er genoeg uren zijn gehaald of niet.

In beginsel is de naleving van de wettelijke kaders voor onderwijstijd geen apart onderwerp meer voor monitoring door de inspectie. Alleen wanneer sprake is van tekortkomingen op het gebied van kwaliteit en onderwijsopbrengsten, kan dit voor de inspectie aanleiding zijn de school aan te spreken op de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd.

Voorts vragen de leden van deze fractie in hoeverre de registratie van de geprogrammeerde en gerealiseerde uren door de scholen makkelijker is dan in het oude systeem, met het oog op de administratieve lasten.

De registratieplicht van de geprogrammeerde en gerealiseerde uren brengt geen verhoging van de lastendruk voor scholen met zich mee. Scholen verantwoorden zich via Vensters voor Verantwoording nu op opleidingsniveau over de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd. Onderstaande tabel, afkomstig uit in paragraaf 5 van de memorie van toelichting, geeft hiervan bij wijze van illustratie een beeld, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe dit werkt.

Schooljaar 2015/2016	Geprogrammeerd	Gerealiseerd
Havo-1	1.000	985
Havo-2	1.010	1.000
Havo-3	990	985
Havo-4	990	980
Havo-5	755	755
Totaal havo	4.745	4.705

Scholen kunnen deze systematiek blijven gebruiken.

De leden van de D66-fractie willen weten of overwogen is de urennormen voor onderwijstijd af te schaffen. Daarnaast vragen zij wat daarvan de gevolgen zouden zijn voor de administratieve lasten van scholen. Het is niet overwogen de wettelijke urennorm af te schaffen. Een wettelijke urennorm biedt stabiliteit, zekerheid en helderheid aan alle betrokkenen. Het afschaffen van de urennorm zou hier afbreuk aan doen, en zou bovendien kunnen leiden tot een *toename* van de (administratieve) lasten voor scholen. Immers: met een wettelijke urennorm weten ouders en leerlingen waar ze aan toe zijn. Bij gebrek hieraan zou elke school richting ouders en andere belanghebbenden niet alleen moeten verantwoorden hoeveel onderwijstijd is geprogrammeerd en gerealiseerd, maar ook waarom voor een bepaalde hoeveelheid onderwijstijd is gekozen.

De leden van de PvdA-fractie informeren hoe vaak het voorkomt dat op scholen geen overeenstemming wordt bereikt met de medezeggenschapsraad over het soort onderwijsactiviteiten dat meetelt als onderwijstijd.

Daar is geen specifiek onderzoek naar gedaan. Er zijn echter geen signalen, noch bij het ministerie, noch bij de inspectie, dat deze situatie zich heeft voorgedaan.

De leden van de PvdA-fractie informeren hoe het LAKS geoordeeld heeft over het wetsvoorstel, zo vragen de leden.

Het LAKS heeft zich positief uitgelaten over het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er bij de schoolbesturen in Caribisch Nederland draagvlak is voor dit wetsvoorstel en of de voorgestelde wijzigingen voldoende passend en werkbaar zijn voor schoolbesturen in Caribisch Nederland.

Zoals te doen gebruikelijk is het wetsvoorstel via de Rijksdienst Caribisch Nederland voorgelegd aan de scholen op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De scholen gingen akkoord met het wetsvoorstel. Er zijn daarbij geen nadere vragen, of bezwaren naar voren gebracht. Er is dus ook in Caribisch Nederland draagvlak voor dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering gaat doen met toekomstige incidenten die negatief zijn voor leerlingen, die in de media verschijnen of waar Kamervragen over worden gesteld. Is de regering daar dan verantwoordelijk voor of wordt die verantwoordelijkheid over de invulling bij de scholen en de medezeggenschapsraad gelegd, zo vragen deze leden. Voorts vragen zijn in hoeverre er nog een kans is tot ingrijpen en in hoeverre de regering dat uiteindelijk wenselijk acht. De leden van deze fractie vragen of de regering het standpunt steunt dat ingrijpen in zo'n situatie aan de scholen zelf is en dat ouders en leraren zich daar in moeten mengen en niet per se de rijksoverheid.

Die verantwoordelijkheid ligt principieel eerst bij het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad van de school. Interventie vanuit de rijksoverheid naar aanleiding van Kamervragen over incidenten zoals in deze vraag worden bedoeld, zou daarom in beginsel niet aan de orde moeten zijn. Hoewel het uiteraard aan uw Kamer zelf is om de regering al dan niet tot ingrijpen te bewegen, ben ik het volledig met deze leden eens dat ouders en leerlingen zich bij incidenten eerst tot de school, en eventueel daarna tot de inspectie, moeten richten in plaats van tot de rijksoverheid of uw Kamer.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke vormen van handhaving zoal mogelijk zijn indien het met de naleving van de urennorm op een school onverhoopt toch mis mocht gaan, zo vragen deze leden.

Hiervoor geldt in algemene zin het instrumentarium dat de inspectie tot zijn beschikking heeft: van een gesprek met de schoolleiding tot een negatief oordeel op een aspect van de kwaliteitskaart. Indien er niet rechtmatig is gehandeld, zijn ook financiële interventies mogelijk.

De leden van de CDA-fractie willen weten in hoeverre dit wetsvoorstel een oplossing biedt voor scholen die op nieuwe manieren met elkaar willen samenwerken, bijvoorbeeld door de leerling een deel van de lessen op een andere school te laten volgen.

De mogelijkheid een deel van de lessen, onder verantwoordelijkheid van de school waar de leerling is ingeschreven, op een andere school of instelling te volgen, is er nu ook al. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om bijvoorbeeld via afstandsonderwijs lessen op een andere school te volgen, al worden daarvoor de mogelijkheden – zowel in technisch opzicht als voor wat betreft het toezicht – wel steeds groter. Daarmee kan het

wetsvoorstel inderdaad bijdragen aan het oplossen van problemen die ten aanzien van toegankelijkheid en doelmatigheid ontstaan in krimpregio's.

De leden van de SGP-fractie vragen welke uitleg de regering, gelet op de inhoud en strekking van het wetsvoorstel, toekent aan de bepaling «in schooltijd verzorgd». Zij menen dat deze bepaling onduidelijkheid kan oproepen, zeker wanneer in toenemende mate behoefte ontstaat om gebruik te maken van de mogelijkheden om maatwerk in onderwijsprogramma's te bieden. Deze leden vragen voorts waarom de regering niet besloten heeft dit onderdeel te laten vervallen.

De bepaling «in schooltijd verzorgd» waarborgt dat leerlingen het onderwijs in reguliere schooltijden kunnen volgen, en dat leraren het onderwijs tijdens reguliere schooltijden kunnen verzorgen. Zo weten zij waar zij aan toe zijn. Het uitgangspunt «in schooltijd verzorgd» biedt zo een zekere wettelijke bescherming ten aanzien van de werktijden voor leraren en leerlingen. Weliswaar ontstaan er onderwijsvormen waar sprake is van een meer hybride opvatting over «schooltijd», maar daarvoor is het niet nodig de wettelijke bepaling «in schooltijd verzorgd» te doen vervallen. «In schooltijd» zou in de toekomst anders opgevat kunnen worden. Het is niet de intentie van dit wetsvoorstel om dit te regelen.

De leden van de SGP-fractie vragen welke voornemens de regering heeft ten aanzien van de vereenvoudiging van het huidige artikel 6g, vierde lid. Zij vragen voorts of de regering in het kader van de vereenvoudiging van plan is niet langer het aantal onderwijsvrije dagen dat rondom de zomervakantie gepland kan worden, te reguleren.

Dit zal worden geregeld bij AMvB. Deze AMvB zal, conform de geldende procedures voor wet- en regelgeving, voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State nadat het onderhavige wetsvoorstel is aangenomen door het parlement. De regering is voornemens in de AMvB het volgende te regelen.

Artikel 16 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. kan inhoudelijk ongewijzigd blijven. Alleen de grondslag voor verschillende leden van het artikel zal moeten worden aangepast: dit was het tweede lid van artikel 22 WVO en wordt het derde of vierde lid van het nieuwe artikel 6g1. Ook zijn enkele puur redactionele aanpassingen in dit artikel voorzien (volgorde van de artikelliden, hernummering).

Artikel 17 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. zal de verplichting voor het bevoegd gezag bevatten om bij een vijfdaagse schoolweek maximaal twaalf dagen per schooljaar aan te wijzen waarop geen onderwijs wordt verzorgd. Bij een zesdaagse schoolweek gaat het om maximaal dertien dagen. Deze dagen mogen, net zoals nu het geval is, niet samenvallen met de dagen waarop ingevolge andere bepalingen geen onderwijs wordt verzorgd (weekenden, feestdagen en het vastgestelde aantal vakantie-dagen per jaar). De beoogde vereenvoudiging ten aanzien van deze twaalf of dertien «overige» onderwijsvrije dagen, die scholen naar eigen inzicht verspreid over het jaar mogen inzetten, bijvoorbeeld als studiedagen of voor de opstart of afsluiting van het schooljaar, ziet op twee aspecten. Ten eerste is in de huidige situatie nog een beperkt aantal van deze dagen bij wet geregeld, terwijl het merendeel ervan bij AMvB geregeld is. De regering is voornemens voor de overzichtelijkheid de op het niveau van de wet geregelde onderwijsvrije dagen over te hevelen naar het Inrichtingsbesluit W.V.O. Ten tweede wordt in de huidige situatie nog een onderscheid gemaakt tussen een klein aantal dagen die zowel voor leerlingen als voor personeel vrije dagen zijn, en dagen die alleen voor de leerlingen vrije dagen zijn, maar waarop het personeel wel geacht wordt taken in de school te verrichten. Met de beoogde vereenvoudiging van het

Inrichtingsbesluit komt dat onderscheid te vervallen. Hoeveel dagen per jaar het onderwijspersoneel werkzaam is op de school, kan dan een onderwerp zijn van de Collectieve Arbeidsovereenkomst voor het voortgezet onderwijs, het taakbeleid op scholen en afspraken tussen individuele werknemers en werkgevers, maar zou geen onderwerp meer moeten zijn van onderwijstijdwetgeving.

Net als in het huidige vierde lid van artikel 6g WVO het geval is, is de regering voornemens een maximum te blijven stellen van zes onderwijsvrije dagen die rondom de centraal vastgestelde zomervakantie kunnen worden ingepland. De reden voor het stellen van dit maximum van zes dagen, die in de regel worden gebruikt voor de opstart- en afrondingsactiviteiten rondom de centraal vastgestelde zomervakantie, is te voorkomen dat in de zomer meer dan zeven weken (en een dag) aaneengesloten geen onderwijs wordt verzorgd. Een te lange onderwijsvrije periode in de zomer was in 2006 een belangrijke aanleiding voor de discussie over onderwijstijd. Daarom blijft het van belang dit te reguleren, zij het op lager wettelijk niveau (Inrichtingsbesluit in plaats van de Wet op het voortgezet onderwijs).

De leden van de SGP-fractie vragen of uit het voorgestelde zesde lid voldoende spreekt dat het niet betreft de leerjaren van leerlingen uit een cohort, maar de leerjaren van een schoolsoort.

In het voorgestelde zesde lid van artikel 6g WVO wordt inderdaad bedoeld op geordende gegevens over de spreiding van de uren (in een bepaald schooljaar) over de verschillende leerjaren van een schoolsoort. Naar het oordeel van de regering is dit, in samenhang met de memorie van toelichting, voldoende helder.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker