

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 februari 2015

1. Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met betrekking tot het wetsvoorstel. De regering is de leden van de verschillende fracties erkentelijk voor hun inbreng. In deze memorie van antwoord wordt, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, ingegaan 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.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt de normen voor de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs te moderniseren en zo scholen meer flexibiliteit te geven om kwalitatief goed onderwijs aan te bieden. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de D66-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks staan positief tegenover dit wetsvoorstel, maar hebben wel behoefte aan een meer fundamentele argumentatie dan de regering nu presenteert.

2. Urennorm

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het verminderen van het minimum aantal verplichte lessen invloed heeft op de financiering van het voortgezet onderwijs.

Het wetsvoorstel is budgettair neutraal uitgewerkt voor 's Rijks kas en heeft dus geen invloed op de financiering van het voortgezet onderwijs.

In vervolg hierop vragen deze leden of de regering denkt dat scholen voldoende financiële middelen hebben om bovenop het reguliere programma bijvoorbeeld extra excellentieprogramma's aan te bieden. Scholen ontvangen financiering om het reguliere programma aan te bieden. Als zij daarboven specifieke programma's willen aanbieden, moet dat in principe mogelijk zijn binnen de reguliere bekostiging (lump sum, prestatiebox). Het onderhavige wetsvoorstel biedt scholen meer ruimte om *binnen* de reguliere uren een programma op maat, dat niet door alle leerlingen gevolgd wordt, aan te bieden. Onder het huidige wettelijke regime, dat ervan uit gaat dat elke leerling tenminste 1.040, 1.000 of 700 uur onderwijs per jaar moet ontvangen, kan maximaal 60 uur per jaar worden ingepland als «maatwerk»: een onderwijsprogramma dat door slechts een deel van de leerlingen wordt gevolgd, maar wel volledig meetelt als onderwijstijd. Deze ruimte wordt met de nieuwe wettelijke kaders voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs aanzienlijk uitgebreid. Alle leerlingen moeten een programma *kunnen* volgen dat qua uren voldoet aan de normen voor onderwijstijd. Daarvan kan echter voor individuele leerlingen worden afgeweken als daar goede (inhoudelijke of onderwijskundige) redenen voor zijn. Het wetsvoorstel heft daarvoor het verschil tussen «gewone uren» en «maatwerkuren» helemaal op, hetgeen betekent dat scholen ook méér dan gemiddeld 60 uur per jaar «maatwerk» op het rooster kunnen inplannen.

Een voorbeeld kan dit illustreren. Met 60 uur maatwerk per jaar konden per week gemiddeld een kleine twee lessen worden ingepland die niet voor alle leerlingen verplicht waren, maar wel volledig meetelden als onderwijstijd. Dat kon bijvoorbeeld een mentorles zijn of een bijspijkerles. Nu het aantal maatwerkuren niet op voorhand wordt beperkt tot 60 per jaar zou bijvoorbeeld ook elke dag een extra lesuur (dus vijf lessen per week) ingepland kunnen worden voor leerlingen die extra uitdaging of juist extra ondersteuning nodig hebben. Niet alle leerlingen behoeven of kunnen die lessen volgen (er hoeven er dan ook minder van ingepland te worden), maar de uren staan wel op het rooster, maken deel uit van het onderwijsprogramma waarmee de medezeggenschapsraad heeft ingestemd en tellen daardoor volledig mee als onderwijstijd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om de principiële argumentatie waarom de kwantiteit van de onderwijsuren een noodzakelijke voorwaarde is voor de kwaliteit. De kwantitatieve wettelijke normen voor onderwijstijd zijn gebaseerd op de inhoud van de verschillende onderwijsprogramma's en het aantal weken waarin (of dagen waarop) onderwijs verzorgd kan worden. De inhoud van de onderwijsprogramma's komt doorgaans tot uitdrukking in de vakken die op het lesrooster staan, en het aantal uren per week dat leerlingen die vakken volgen.¹ In Nederland kiezen we bewust voor een relatief breed curriculum. Leerlingen moeten vrij veel verschillende vakken volgen, variërend van Nederlandse taal en wiskunde, moderne vreemde talen en natuur- en maatschappijwetenschappelijke vakken zoals respectievelijk biologie, natuur- en scheikunde en geschiedenis, aardrijkskunde en economie, tot kunst- en cultuurvakken, beroepsgerichte vakken, (maatschappelijke) stages en lichamelijke oefening. Leerlingen moeten voldoende tijd krijgen om de leerstof van al deze vakken te verwerven. Minder onderwijstijd zou ertoe leiden dat er minder tijd beschikbaar is voor leerlingen om zich de leerstof eigen te maken (wat tot uitdrukking kan komen in minder uren voor bepaalde vakken), of dat er minder lesstof

¹ Scholen kunnen het onderwijs ook anders dan in «traditionele vakken» aanbieden, bijvoorbeeld in gecombineerde vakken, leergebieden, projecten of anderszins. Dan is sprake van een andere organisatie van het onderwijs, maar de inhoudelijke breedte van het programma is gelijk.

aangeboden kan worden (minder vakken). Daar is met het onderhavige wetsvoorstel niet voor gekozen.

Wel biedt het wetsvoorstel scholen de mogelijkheid om ook op het gebied van het aantal uren onderwijs dat leerlingen daadwerkelijk volgen (per vak of voor het hele programma) te differentiëren. Hoeveel onderwijstijd leerlingen nodig hebben om zich de leerstof eigen te maken, kan immers variëren. Het wetsvoorstel gaat daarom uit van een normatief aantal uren voor de verschillende onderwijsprogramma's, dat voldoende is voor de «gemiddelde» leerling. Daarmee zorgt een wettelijke urennorm ook voor stabiliteit, zekerheid en helderheid voor alle betrokkenen (aanleiding voor de discussie over onderwijstijd in het voortgezet onderwijs was een gebrek daaraan, waardoor teveel lesuren en lesdagen onverwacht uitvielen): elke leerling kan dat normatieve programma volgen. Het wetsvoorstel maakt het echter mogelijk om daarvan af te wijken als daarvoor goede onderwijskundige redenen zijn.

Hoe interpreteert de regering in dat kader het recente CBS-rapport, dat laat zien dat de effectiviteit en efficiëntie van het onderwijs (en dus de kwaliteit) niet werkelijk correleren met onderwijstijd maar dat andere factoren dat wel doen, zo willen de leden van de GroenLinks-fractie verder weten.

Het CBS wees er juist op dat andere onderzochte factoren, zoals het lerarensalaris, het aantal leerlingen per klas en het aandeel leraren dat ouder is dan 50 jaar geen significante relatie zouden hebben met de efficiëntie. Op de conclusies die onder meer in de (sociale) media zijn getrokken uit dit CBS-rapport over de effectiviteit van het onderwijs in relatie tot de hoeveelheid onderwijstijd is bovendien het nodige af te dingen. Zo is in het rapport een erg smalle definitie van kwaliteit en dus van efficiëntie gehanteerd: alleen de PISA-scores voor wiskunde. Dat is een te smalle basis om te kunnen vaststellen in hoeverre een onderwijsstelsel *in algemene zin* efficiënt is. In feite zouden zo hooguit conclusies getrokken kunnen worden over de vraag in hoeverre een onderwijsstelsel leerlingen op een (kosten)efficiënte wijze wiskundige vaardigheden bijbrengt tot en met hun 15^e levensjaar. Het doel en de functie van het Nederlandse onderwijsstelsel is echter aanzienlijk breder dan dat. Zoals hiervoor is beargumenteerd hangen de huidige wettelijke urennormen dan ook samen met de *gehele* gewenste onderwijsinhoud.

Het CBS-rapport was overigens wel een stuk voorzichtiger dan wat in verschillende kranten en op de sociale media wordt gesuggereerd. Het CBS concludeert niet dat minder lesuren leiden tot betere leerprestaties, alleen dat uitbreiding van het aantal verplichte lesuren niet per se beter uitpakt. Ter geruststelling: de regering is niet van plan het aantal verplichte lesuren uit te breiden, en ook niet om de urennormen weer aan te passen. De regering beoogt met dit wetsvoorstel ook om rust en duidelijkheid te bieden op dit thema, en toekomstbestendige kaders te stellen. Het onderwijs heeft behoefte aan die rust en duidelijkheid en zou volgens de regering nu de kans moeten krijgen om met dit wetsvoorstel, dat kan rekenen op breed draagvlak in de sector voortgezet onderwijs, aan de gang te gaan.

Daarbij is het goed dat leraren binnen de nieuwe wettelijke kaders bewust de ruimte gebruiken om hun leerlingen dat onderwijs te geven wat zij nodig hebben, dus ook hoeveel lesuren zij nodig hebben. Dat is bij uitstek een professionele afweging. Het wetsvoorstel onderwijstijd VO biedt op verschillende manieren ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. Ten eerste kan de totale onderwijstijd kan flexibel over de jaren verdeeld worden. Ten tweede is er ook op het gebied van het aantal uren ruimte voor maatwerk: niet alle leerlingen hoeven evenveel onderwijs te volgen. Ten slotte biedt

het wetsvoorstel veel ruimte voor verschillende, al dan niet innovatieve, vormen van onderwijs.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks wat de regering vindt van de gedachte dat het uiteindelijk draait om het eindniveau (en de leeropbrengst) die een opleiding faciliteert en dat het daarvoor noodzakelijke aantal uren strikt genomen niet vast te stellen is. In dit kader vragen deze leden ook wat de regering vindt van de gedachte dat de overheid gaat over het «wat» van eindniveau en inhoud en de school over het «hoe» van programma (inclusief onderwijstijd) en of de regering bereid is in die richting verdere initiatieven te faciliteren.

De normen voor onderwijstijd zijn gerelateerd aan de kennis en vaardigheden die de leerlingen in het voortgezet onderwijs zouden moeten verwerven en dus met de vakken die zij hiervoor moeten volgen. Dát bepaalt het eindniveau en de leeropbrengst van het voortgezet onderwijs. Zoals hiervoor beschreven, hebben leerlingen hier voldoende onderwijstijd voor nodig. Door uit te gaan van een *normatieve* hoeveelheid onderwijstijd van de verschillende opleidingen in het voortgezet onderwijs (3.700 uur voor vmbo, 4.700 uur voor havo en 5.700 uur voor vwo) erkent de regering dat niet strikt vast te stellen is hoeveel onderwijstijd voor elke individuele leerling voldoende is. Daarom biedt het wetsvoorstel aan professionals in het onderwijs de mogelijkheid om ook ten aanzien van het aantal uren dat individuele leerlingen onderwijs volgen, te differentiëren. Daarmee komt de regie over het «hoe» van het programma (inclusief de onderwijstijd) meer te berusten bij de school. Scholen die hiertoe initiatieven willen ontplooien, worden daartoe met de ruimte die het wetsvoorstel gefaciliteerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering de overige inzichten uit het CBS-rapport interpreteert, zoals het belang van een hoogwaardige opleiding en goede salariering van docenten en kwalitatief goede invulling van onderwijsuren (en huiswerk) in plaats van een kwantitatieve benadering.

Een uitsluitend kwantitatieve benadering biedt onvoldoende waarborgen voor goede onderwijskwaliteit. Het gaat immers niet alleen om de hoeveelheid onderwijs die wordt gevolgd, maar – zoals ook CBS terecht stelt – ook en vooral om de kwaliteit van dat onderwijs, en (dus) om de kwaliteit van docenten die dat onderwijs verzorgen (en daar kan salariering mee samenhangen). Tegelijkertijd is het wel degelijk van belang dat leerlingen voldoende tijd hebben zich de leerstof eigen te maken, en is een kwantitatieve norm, zoals hiervoor beargumenteerd, belangrijk omdat het een kader biedt voor de breedte van het onderwijsprogramma en omdat het alle betrokkenen helderheid en stabiliteit biedt. Een kwalitatieve benadering en een kwantitatieve benadering sluiten elkaar dan ook niet uit, maar versterken elkaar juist.

Tot slot vragen deze leden welke stappen de regering zet om aan deze randvoorwaarden voor goed onderwijs te werken.

Om de kwaliteit van het onderwijs (verder) te verbeteren en te zorgen voor de juiste randvoorwaarden hiervoor, hebben de regering en de onderwijssector het Nationaal Onderwijsakkoord afgesloten, dat voor het voortgezet onderwijs nader is uitgewerkt in het Sectorakkoord VO. Ook in het kader van de Lerarenagenda worden verdere stappen gezet om aan goede randvoorwaarden voor goed onderwijs te werken.

3. Uitvoerings- en handavingsgevolgen

De flexibilisering van de onderwijstijd gaat gepaard met meer ruimte voor scholen om op schoolniveau beleidskeuzes te maken. Dit betekent ook meer verantwoordelijkheden voor de partijen die op dit niveau werkzaam

zijn, omdat door deze regeling de inspectie en rijksoverheid op grotere afstand komen te staan. In de memorie van toelichting wordt op pagina 10 gesproken over «high trust, high penalty». De leden van de D66-fractie stellen de vraag wat «high trust, high penalty» in dit verband inhoudt. De aanleiding voor de discussie over onderwijstijd in het voortgezet onderwijs was dat er halverwege het eerste decennium van deze eeuw steeds meer klachten kwamen van met name ouders dat veel scholen wel erg gemakkelijk lessen en hele lesdagen lieten uitvallen. De gerichte aandacht voor onderwijstijd heeft er mede toe geleid dat scholen hier nu veel serieuzer mee omgaan. Het onderhavige wetsvoorstel geeft scholen ook voldoende ruimte. De nieuwe wettelijke kaders voor onderwijstijd zijn daardoor voor alle scholen zonder meer goed uitvoerbaar.

De regering heeft er dan ook het volste vertrouwen in dat scholen geen aanleiding zullen geven om de wettelijke kaders voor onderwijstijd te heroverwegen, of om handhavend op te treden vanwege het niet naleven van de wettelijke kaders ten aanzien van onderwijstijd. Vanwege de ruimte die het wetsvoorstel biedt is dat immers niet nodig. Bij structureel niet naleven van de nieuwe wettelijke kaders voor onderwijstijd zou daarom sprake zijn van moedwillig niet-normconform gedrag. Dat zou aanleiding kunnen geven voor handhaving en sanctionering. Dit kan, in lijn met de reguliere handelwijze van de inspectie, oplopen van het aanspreken van het bestuur tot, in het uiterste geval, het opleggen van een bekostigingsmaatregel.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie op welke manier het handelen van de inspectie gaat afwijken van de normale procedures. Tot en met schooljaar 2013/2014 heeft de inspectie in het voortgezet onderwijs enkele jaren nalevingsonderzoeken verricht, die specifiek gericht waren op onderwijstijd. Zo'n specifiek nalevingsonderzoek wijkt in feite af van de reguliere procedures van de inspectie. Doordat het onderwerp onderwijstijd sinds schooljaar 2013/2014 is «ingedaald» in het reguliere, risicogerichte inspectietoezicht, is op dit thema nu echter geen sprake meer van afwijking van de normale procedures.

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