

Vergaderjaar 2016–2017

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 338

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2016

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stappen die zijn gezet in het uitwerken van de aangenomen motie Van Meenen/ Ypma.¹ Deze motie verzoekt de regering om, in overleg met het onderwijsveld, voorstellen uit te werken waardoor leraren tijd en ruimte krijgen om zich te verbeteren, verbreden, verdiepen en vorm te geven aan onderwijsvernieuwing.

In deze brief begin ik met het uiteenzetten van de uitgangspunten voor de uitwerking van de motie. Vervolgens worden scenario's geschetst die samen met het onderwijsveld zullen worden verkend over hoe de lesgevende taak kan worden verminderd en wat een effectieve invulling kan zijn voor eventueel vrijgekomen tijd. Afsluitend worden de vervolgstappen aangegeven.

1. Meer tijd voor onderwijsverbetering

De meest bepalende factor voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland is de kwaliteit van de leraar. Om kwalitatief goed onderwijs te leveren is het daarom van belang dat leraren goed toegerust voor de klas staan. Goed toegerust in de zin van een hoogstaande opleiding, goede ontwikkelingsmogelijkheden en een professionele werkhouding. Maar ook voldoende toegerust om goed om te gaan met de aanpak van hoge werkdruk en regeldruk. Met de Lerarenagenda en de afspraken uit de sectorakkoorden wordt hier volop op ingezet.

Hierbij is het belangrijk dat leraren voldoende tijd hebben om kwalitatief hoogstaande lessen voor te bereiden. Dit is dan ook een terugkerend onderwerp van gesprek in de cao-onderhandelingen van de sociale

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 315.

partners en wordt ook onderstreept door de ondertekenaars van de oproep in Trouw voor meer tijd en autonomie.²

Tijdens het VAO Vervolg Onderwijs2032 hebben de leden Van Meenen en Ypma een motie ingediend die streeft naar een maximum van twintig lesuren per (fulltime) docent in het voortgezet onderwijs en acht dagdelen in het primair onderwijs (Handelingen II 2015/16, nr. 90, item 3).

Ik hecht er aan dat een reëel beeld wordt geschetst van de *kwantitatieve* (budgettaire) gevolgen van dit voorstel. De motie specificeert immers niet waar de vermindering in lesgevende taken vandaan moet komen.

Wanneer dit voorstel rechtstreeks wordt bekostigd vanuit de overheid, vergt dit veel extra middelen waar thans geen dekking voor is. Wanneer dit voorstel op schoolniveau moet worden opgevangen, drukt dit in potentie zwaar op de schoolbegroting, de onderwijstijd van leerlingen en de grootte van de klassen. Daarom moeten ook goed de *kwalitatieve* gevolgen van onder andere een vermindering van de onderwijstijd en grotere klassen in kaart worden gebracht. Daarbij speelt ook dat de inrichting van het onderwijs primair de verantwoordelijkheid is van de school zelf, waarbij de kaders vastgesteld worden door de sociale partners.

Ik neem de komende maanden de tijd om in samenwerking met de PO-Raad en de VO-raad, de onderwijsbonden en andere direct betrokkenen de effecten van dit voorstel te bespreken en uit te werken in verschillende scenario's. Daarbij vind ik onderwijs*vernieuwing* geen doel op zich, maar zullen de scenario's zich richten op een verbetering van de onderwijs*kwaliteit*.

2. Eerste aanzet scenario's

Er zijn verschillende scenario's mogelijk om te komen tot een vermindering van de lesgevende taken van leraren. Aan deze scenario's zijn risico's verbonden, doordat er mogelijke (neven)effecten op de werkdruk en op de kwaliteit van het onderwijs als geheel kunnen ontstaan. Daarom zullen deze (neven)effecten worden meegenomen in de definitieve uitwerking en moeten er nu nog geen voorbarige conclusies over de wenselijkheid en haalbaarheid van deze scenario's worden getrokken.

2.1 De (leraren)arbeidsmarkt

Het verminderen van de lesgevende taken van leraren kan mogelijk worden gemaakt door het aantrekken van meer onderwijs(ondersteunend) personeel. Hoeveel personeel er extra nodig is, hangt af van verschillende factoren zoals de huidige leeftijdsopbouw van het onderwijspersoneel en de leerlingaantallen nu en in de toekomst. Er zal door dit voorstel oplopend tot het jaar 2021 grofweg een extra vraag naar gekwalificeerd onderwijspersoneel zijn van circa 14.000 fulltime leraren in het primair onderwijs en 12.000 fulltime leraren in het voortgezet onderwijs. Dit correspondeert met extra loonkosten van rond de € 1,8 miljard in het primair en voortgezet onderwijs gezamenlijk.

Dit zijn slechts voorzichtige schattingen. Het is nog maar zeer de vraag of er in de komende periode wel zoveel leraren en/of beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt, gelet op de reeds verspelde tekorten aan leraren. Daarbij kunnen er ook grote regionale verschillen ontstaan in het primair onderwijs en grote verschillen in vakgebieden in het voortgezet onderwijs.

² Trouw (17-09-2016): «Geef docenten meer tijd en ruimte».

2.2 Onderwijstijd en onderwijsinhoud

Een andere mogelijkheid is het terugdringen van het aantal uren dat leerlingen les krijgen. Met het huidige aantal leraren betreft de vermindering van de onderwijstijd circa 120 uur per jaar in het primair onderwijs en circa 160 uur in het voortgezet onderwijs.³ Deze vermindering van de onderwijstijd heeft naar verwachting significante (neven)effecten voor leraren, ouders en leerlingen:

- Wanneer de onderwijsinhoud hetzelfde blijft, kan de kwaliteit van het onderwijs in gevaar komen; doordat er minder les gegeven wordt, kunnen leerlingen die juist veel contacturen nodig hebben in de problemen komen.
- Ook de ervaren werkdruk kan toenemen, aangezien dezelfde onderwijsinhoud moet worden aangeboden in minder tijd.
- Wanneer de onderwijsinhoud in dezelfde verhouding mee verandert als de onderwijstijd, impliceert dit dat leerlingen minder kennis en vaardigheden kunnen verwerven.
- Wanneer leerlingen minder lesuren hebben kunnen ouders problemen ondervinden om arbeid en zorg te combineren. Verder zullen ze waarschijnlijk vaker gebruik moeten maken van de kinderopvang.

Deze risico's moeten goed worden onderzocht in samenwerking met het onderwijsveld. Sommige van deze opties zijn namelijk *nu* al mogelijk binnen de professionele ruimte die scholen hebben. De modernisering van de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs heeft ervoor gezorgd dat scholen op basis van onderwijskundige overwegingen kunnen afwijken van de duur van een specifiek vak of van de omvang van de lesuren. In het primair onderwijs kan daarnaast worden gekeken over een totaal aantal lesuren over acht jaar heen zodat ook daar meer ruimte ontstaat voor een eigen invulling van de school om de onderwijstijd te spreiden. Ook kunnen slimme en creatieve vormen van het inroosteren van lessen bijdragen aan verlichting van de werkdruk van leraren.

2.3 Klassenstructuur

Zoals ik in het VAO Onderwijs2032 al heb aangegeven, kan een reductie in de lesgevende taken ook worden gerealiseerd door een vergroting van de klassen of door het combineren van lesgroepen. Hoewel dit scenario mijns inziens niet op voorhand wenselijk is, wordt deze toch meegenomen in de verkenning om de impact van lestaakvermindering van leraren op de schoolorganisatie in het geheel zichtbaar te maken.

2.4 Andere inrichting van het onderwijs

Naast scenario's die op landelijk niveau worden berekend, zijn er ook voorbeelden van scholen die nu al via een andere inrichting van het onderwijs streven naar het reduceren van de lesgevende taak van docenten. Dit doen zij bijvoorbeeld door middel van het differentiëren in onderwijstijd, het effectiever vormgeven van de lessen, de inzet van ICT of het anders omgaan met taakbeleid. Hierbij kunnen we lering trekken uit projecten zoals InnovatiImpuls Onderwijs (IIO), het LerarenOntwikkelFonds (LOF) of de leerlabs uit het Doorbraakproject Onderwijs en ICT. Ook deze voorbeelden zullen worden meegenomen in de verdere verkenning.

³ Zie bijlage 1 voor een uitgebreidere onderbouwing.

3. Via tijd naar meer kwaliteit

De hierboven genoemde scenario's laten ons zien op welke manier er meer tijd voor leraren kan worden vrijgespeeld. In een scenario waarbij geen sprake is van kwaliteitsverlies is het echter minstens even belangrijk om te bekijken hoe leraren daadwerkelijk, individueel of in teamverband, eventuele vrijgekomen tijd kunnen inzetten voor een verbetering van hun onderwijs. Het recent verschenen rapport van de Onderwijsraad beschrijft hiervoor belangrijke inzichten.⁴

- Leraren kunnen op individueel niveau bijvoorbeeld meer tijd besteden voor het ontwikkelen van betere lessen of rijker formatief toetsen om een beter beeld te krijgen van de ontwikkeling van een leerling.
- Ook kan er bijvoorbeeld worden gestreefd naar meer en betere samenwerking op het niveau van het team, zodat er ruimte is om samen lessen te ontwerpen en *peer review* beter in te bedden in de dagelijkse praktijk. De Onderwijsraad geeft aan dat er nog een grote winst te behalen is in het versterken van de competenties van de leraar vanuit de kracht van het team.
- Daarnaast kan er ook op schoolniveau worden gekeken naar de inzetbaarheid van leraren in meer specialiserende rollen, zodat dit een impuls kan geven aan hun carrièrepaden binnen het onderwijs.

De keuzes voor de inzet van eventueel vrijgekomen tijd zijn groot en kunnen ook per regio, of zelfs per school en leerkracht, verschillen. Daarom ben ik in gesprek met onder andere de PO-Raad en de VO-raad en de onderwijsbonden om te verkennen uit welke elementen deze eventueel vrijgekomen tijd kan worden opgebouwd.

Om te kijken of we aan deze verkenning ook een concrete invulling kunnen geven, wordt momenteel een proef verkend om meer tijd te creëren voor leraren op scholen met veel achterstandsleerlingen. De vrijgekomen tijd wordt dan onder andere besteed aan een intensievere begeleiding van deze leerlingen en aan gerichte coaching en begeleiding van leraren door collega's met veel ervaring met achterstandsleerlingen. Deze proef is onderdeel van de gezamenlijke aanpak van de Minister en mij om meer gelijke kansen te creëren in het onderwijs.⁵ Hiervoor wordt jaarlijks structureel € 3 miljoen per jaar uitgetrokken waarmee ongeveer twintig scholen in het primair en voortgezet onderwijs kunnen deelnemen.

4. Vervolgstappen

Ik zal uw Kamer in het voorjaar van 2017 een brief sturen over de definitieve resultaten van de verkenning, en daarmee de uitwerking van de motie Van Meenen/Ypma. Het is belangrijk dat de tijd genomen wordt om de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen van deze scenario's gezamenlijk met het onderwijsveld te bespreken en mogelijke alternatieven te laten doorrekenen. Het is tenslotte de verantwoordelijkheid van ons allemaal om de leraar in staat te stellen om goed toegerust voor de klas staan.

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

⁴ Onderwijsraad (2016): «Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs.»

⁵ Deze proef sluit hiermee aan op de aangehouden motie Van Meenen/ Ypma (Kamerstuk 31 293, nr. 320) om een experiment rondom meer tijd voor lesvoorbereiding uit te werken op een aantal scholen in wijken met veel achterstandsleerlingen.

Aannames betreffende de motie voor het primair en voortgezet onderwijs

In de motie wordt verwezen naar een streefgetal van een maximaal aantal lesuren in het voortgezet onderwijs van twintig uur per (fulltime) docent en acht dagdelen in het primair onderwijs voor een (fulltime) docent.

Mogelijke gevolgen voor de lesgevende taak van docenten

In de cao van het voortgezet onderwijs is niet opgenomen wat een lesuur inhoudt en hoe lang dit duurt.⁶ Dit wordt bepaald op schoolniveau en/of bestuursniveau. De maximale lestaak van een fulltime leraar is 750 klokuren op jaarbasis. Met een maximale spreiding van de lessen over 37,8 onderwijsweken is de maximale lesgevende taak per week dus 19,8 les(klok)uren van zestig minuten.⁷ Wanneer men niet uitgaat van lesuren van zestig, maar van vijftig minuten, dan is de maximale lesgevende taak van leraren 23,8 lesuren.⁸ Een reductie tot twintig lesuren van vijftig minuten betekent een verlichting in het aantal klokuren in het voortgezet onderwijs van 120 klokuren naar 630 klokuren. Dit zal als streefgetal worden opgenomen in de scenario's.

De cao van het primair onderwijs kent geen onderverdeling van de maximaal lesgevende taak in dagdelen.⁹ Daarom zal in de scenario's naar een even grote reductie van de lesgevende taak worden gestreefd als bij het voortgezet onderwijs: 120 klokuren. De maximale lesgevende taak betreft momenteel 930 uur op jaarbasis voor een fulltime baan en zal in de scenario's worden gereduceerd tot 810 uur.

Om de totale kosten van dit voorstel te berekenen, is het dus belangrijk om de goede aannames neer te zetten. De hoogte van het bedrag is afhankelijk van de aannames die gekozen worden (onder andere de lengte van de lesuren in voortgezet onderwijs). Uit de hierboven genoemde aannames volgt een bedrag van € 1,8 miljard voor het voorstel van de motie Van Meenen/ Ypma. Het grootste verschil in aanname tussen dit bedrag en de eerder genoemde € 3,3 miljard is dat bij de eerdere berekening de maximale lesgevende taak op jaarbasis met tweehonderd klokuur verminderd werd.¹⁰

Mogelijke gevolgen voor de onderwijstijd

Vermindering van de lestaak voor leraren met 120 uur betekent een vermindering van circa 12,5 procent in het primair onderwijs en circa 16 procent in het voortgezet onderwijs. Eén op één vertaald naar vermindering van de onderwijstijd zou dat in het primair onderwijs neerkomen op een verlaging van 940 uur onderwijstijd naar 819 uur. In het voortgezet onderwijs wordt de onderwijstijd niet per jaar maar over de gehele opleiding berekend. Hier zou een vermindering van 16 procent grofweg neerkomen op een verlaging van 1.000 uur naar 840 uur (het examenjaar daarbij niet meegerekend).

⁶ Collectieve arbeidsovereenkomst van het voortgezet onderwijs 2016–2017.

⁷ $750 / 37,8 = 19,8$ klokuren.

⁸ $((750 / 37,8) / (5 / 6)) = 23,8$ lesuren van vijftig minuten.

⁹ In de collectieve arbeidsovereenkomst van het primair onderwijs 2016–2017 wordt er gesproken van «lesgebonden en/of behandeltaken». Voor het gemak zal hier ook worden gesproken over lesgevende taken.

¹⁰ Dit bedrag werd genoemd bij het VAO Vervolg Onderwijs2032