

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2022

Nr. 189

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2022

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de uitvoering van de toezegging over een afwegingskader voor online en fysiek onderwijs die tijdens het commissiedebat over digitalisering en privacy in het onderwijs van 1 december 2021 gedaan is (Kamerstuk 26 643, nr. 807). Ook informeren wij uw Kamer over de uitvoering van de motie van de leden Kwint c.s. van 5 juli 2021, die de regering verzoekt ervoor te zorgen dat fysiek onderwijs in het mbo en hoger onderwijs de norm is.¹

Wanneer in deze brief over afstandsonderwijs wordt gesproken, wordt daarmee onderwijs bedoeld dat online op afstand, zonder fysieke aanwezigheid van een docent in de nabijheid van de student(en) en leerling(en) wordt verzorgd en niet op de school, instelling of praktijklocatie plaatsvindt. Daarbij spitst deze brief zich toe op het «reguliere» onderwijs (speciale voorzieningen voor bijvoorbeeld thuiszitters of studenten die behoefte hebben aan afstandsonderwijs worden alleen kort aangestipt) en op de inzet van afstandsonderwijs in een reguliere situatie (dus niet uit noodzaak vanwege een crisissituatie zoals die waarvan sprake was tijdens de coronapandemie). De lessen uit de coronapandemie die relevant zijn voor de reguliere situatie worden in deze brief wel geadresseerd.²

Aanleiding

In de overleggen met uw Kamer over afstandsonderwijs, heeft de Kamer zorgen geuit over de motieven die scholen en onderwijsinstellingen in sommige gevallen zouden hebben om afstandsonderwijs in te zetten.

¹ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 262

² Waar gesproken wordt over «regulier onderwijs», wordt ook bedoeld op particuliere scholen. Voor deze scholen gelden deels weliswaar andere eisen, maar de uitgangspunten ten aanzien van de inzet van afstandsonderwijs komen overeen.

Daarbij ging het niet om de inspanningen die scholen en instellingen hebben gepleegd om tijdens de coronapandemie afstandsonderwijs in te zetten als noodzakelijk alternatief voor fysiek onderwijs. Scholen en instellingen moesten hier in zeer kort tijdsbestek overschakelen op afstandsonderwijs en hebben gedurende de crisis veel veerkracht getoond. Daar hebben wij grote waardering voor en ik weet dat uw Kamer die waardering deelt. Wij interpreteren de motie Kwint c.s. dan ook niet in dat licht. Met deze motie uitte de Kamer haar zorgen over de inzet van afstandsonderwijs, met name in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs, terwijl hier geen noodzaak voor zou zijn. Het afstandsonderwijs zou onvoldoende op basis van pedagogisch-didactische redenen worden ingezet. Naast deze zorgen van uw Kamer over de motieven om tot afstandsonderwijs over te gaan, leven er zorgen over de gevolgen van grootschalige en langdurige inzet van afstandsonderwijs op het welzijn en de motivatie van leerlingen en studenten. Deze laatstgenoemde zorgen zien wij in de evaluaties van de servicedocumenten corona van het funderend onderwijs en van het mbo en hoger onderwijs bevestigd. Verder constateren wij de vrees dat door de inzet van afstandsonderwijs het socialiserende en persoonsvormende karakter van onderwijs onvoldoende tot zijn recht komt.

Afwegingskader online-fysiek onderwijs

In bovenstaande context hebben wij uw Kamer toegezegd om in samenspraak met instellingen, docenten en studenten een afwegingskader voor de inzet van afstandsonderwijs te ontwikkelen. Tegelijkertijd onderschrijven wij dat docenten en onderwijsprofessionals, en niet de politiek over de vormgeving van het onderwijs gaan. Het primaat hiervoor ligt op het niveau van de scholen en onderwijsinstellingen, waar onderwijsprofessionals in samenspraak met andere betrokkenen gaan over het vormgeven van het onderwijs. Dat aan dit primaat veel belang wordt gehecht, blijkt ook uit de brief die wij van de Algemene Onderwijsbond hebben ontvangen en uit de gesprekken die wij voeren in de verschillende sectoren. Hoewel dit primaat over de vormgeving van het onderwijs bij de scholen en onderwijsinstellingen ligt, verschilt de mogelijkheid en wenselijkheid om afstandsonderwijs in te zetten per sector. Dit is gelegen in de aard van het onderwijs in de verschillende sectoren en de leeftijd en de ontwikkelingsfase van leerlingen en studenten die daar onderwijs volgen. Voor het primair en voortgezet onderwijs geldt dat de inzet van afstandsonderwijs slechts beperkt mogelijk is. We vinden het daarom niet wenselijk om voor die sectoren een afwegingskader op te stellen, aangezien daarvan juist onterecht de suggestie zou uitgaan dat wij de structurele inzet van afstandsonderwijs in het primair en voortgezet onderwijs zouden willen bevorderen. Een afwegingskader is ook niet nodig, aangezien de algemene wettelijke kaders voor onderwijstijd en de kwaliteit van het onderwijs voldoende waarborgen bieden. We lichten dit hieronder nader toe. Voor het mbo en hoger onderwijs geldt dat de inzet van afstandsonderwijs veelal mogelijk is, maar dat zoals hierboven beschreven het primaat om afstandsonderwijs al dan niet in te zetten bij de onderwijsinstellingen en docenten ligt. Daarnaast geldt dat in het mbo en hoger onderwijs veel kennis beschikbaar is over het doordacht inzetten van afstandsonderwijs en dat de bestaande waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs voldoende ruimte bieden voor de doordachte inzet van afstandsonderwijs. Net als voor het primair en voortgezet onderwijs geldt dat bestaande wet- en regelgeving om de onderwijskwaliteit te waarborgen ook voor afstandsonderwijs geldt. Deze wettelijke kaders bieden de waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de belangen van leerlingen en studenten, en hun welzijn. Wij leggen het mbo en hoger onderwijs daarom ook geen afwegingskader op, maar zetten vooral in op het verder

ondersteunen van instellingen en docenten. Hieronder lichten wij dit nader toe.

Primair en voortgezet onderwijs

Voor het primair onderwijs en voortgezet onderwijs geldt dat fysiek onderwijs de norm is en blijft. Tot aan de schoolsluitingen vanwege corona, was fysiek onderwijs ook de praktijk. De sociale context op school, waar kinderen en jongeren elkaar ontmoeten, communiceren en leren met en van elkaar, is immers van zeer groot belang voor hun ontwikkeling.

Op dit moment zijn (online) alternatieven in het primair onderwijs niet toegestaan, omdat de regelgeving hiervoor nog ontwikkeld moet worden. Voor bekostigd primair onderwijs staat in de Wet op het Primair Onderwijs (Wpo) beschreven aan welke urennorm scholen moeten voldoen, voor niet-bekostigd onderwijs heeft een rechterlijke uitspraak hier ook invulling aangegeven.³

In het voortgezet onderwijs zijn meer mogelijkheden om programmaonderdelen via afstandsonderwijs aan te bieden als alternatief voor een reguliere les, bijvoorbeeld als leerlingen van verschillende scholen tegelijkertijd op hun eigen school een vak volgen en de docent op afstand op één van die scholen de les verzorgt. Dit zou een optie kunnen zijn om voldoende aanbod te genereren voor «kleine» vakken of in geval van krimp. Voorwaarde is wel dat de school hier bewust voor kiest, afstemt met de medezeggenschapsraad, en de kwaliteit van deze lessen voldoet aan de wettelijke eisen.

In het vervolg van deze brief worden de uitzonderingssituaties in het primair en voortgezet onderwijs beschreven en wordt uiteengezet welke stappen er dit jaar verder worden gezet op het gebied van online onderwijs.

Pandemische paraatheid en onderwijs aan specifieke doelgroepen in het primair en voortgezet onderwijs

In het bekostigd onderwijs zijn voor bepaalde doelgroepen al wettelijke uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld via de beleidsregel afwijking onderwijstijd, die uitzonderingen mogelijk maakt op het gebied van onderwijstijd en onderwijs op een andere locatie. Voor leerlingen die (gedeeltelijk) niet naar school gaan of waarvoor het risico bestaat dat zij thuis komen te zitten wordt gewerkt aan de uitwerking van het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) om te komen tot een digitale school. Hier wordt u naar verwachting voor de zomer nader over geïnformeerd als onderdeel van de uitwerking van de verzuimaanpak. Daarnaast is het is niet ondenkbaar dat er in de toekomst opnieuw sprake zal zijn van een pandemie of een andere crisissituatie waarbij tijdelijk overgeschakeld moet worden op afstandsonderwijs.

Gedurende de coronacrisis is in het onderwijs waardevolle ervaring opgedaan op het gebied van afstandsonderwijs en ICT-toepassingen, waarvan het goed is dat deze behouden blijft en benut wordt in de komende jaren. In het kader van de pandemische paraatheid is het belangrijk om gevolg te geven aan de geleerde lessen van onderwijs op

³ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 21 oktober 2021, BRE21/3165 (ongepubliceerd): De rechtbank leidt uit deze rechtspraak (red: ECLI:NL:RBDHA:2016:4694, ECLI:NL:RVS:2017:471) af dat met virtueel bezoek of onderwijs op afstand niet wordt voldaan aan de wettelijke eis van «geregeld bezoek» in de zin van de leerplichtwet. Gelet op die uitleg in de rechtspraak is er naar het oordeel van de rechtbank pas sprake van «geregeld schoolbezoek» als de leerlingen elkaar fysiek op school kunnen treffen; er dient fysieke interactie tussen leerlingen te kunnen plaatsvinden.

afstand. Het kabinet heeft daarom op 14 april een (middel)lange termijn strategie COVID-19 voor het funderend onderwijs gepresenteerd.⁴ Deze strategie wordt samen met de sector verder uitgewerkt en is erop gericht te bepalen wat ervoor nodig is om de functies van het onderwijs te allen tijde doorgang te kunnen laten vinden, ook bij een pandemie of bij andersoortige crises. Voor het zomerreces wordt uw Kamer daarover geïnformeerd. Daarnaast zal binnen deze strategie nagedacht worden over wat er mogelijk(er) nodig is ten behoeve van de organisatie en kwaliteit van en het toezicht op afstandsonderwijs.

Onderzoek naar bredere mogelijkheden primair onderwijs

Digitaal onderwijs biedt mogelijkheden voor specifieke groepen als thuiszitters en leerlingen waarvoor het risico bestaat dat zij thuis komen te zitten en ook in uitzonderingssituaties. Daarnaast kunnen de lessen uit de periode van schoolsluiting ook waardevol zijn voor meer algemene toepassingen in het primair onderwijs. Dat kunnen toepassingen voor onderwijs op een andere locatie, maar ook toepassingen binnen de schoolcontext zijn. Een deel van de leerlingen kan ook baat hebben gehad bij het onderwijs op afstand. De ervaringen met dat onderwijs op afstand willen we nader in kaart brengen. Bij een deze verkenning van de lessen voor bredere toepassing worden in ieder geval de ervaringen van leraren, schoolleiders en ouders betrokken. Deze verkenning vindt deze zomer plaats en dit najaar wordt uw Kamer van de resultaten daarvan op de hoogte gesteld.

Mogelijkheden en wenselijkheid afstandsonderwijs voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs zien we meer mogelijkheden voor leraren om (elementen van) afstandsonderwijs te gebruiken, onder meer vanwege de hogere zelfstandigheid van leerlingen. Er is wat de mogelijkheden en wenselijkheid van afstandsonderwijs betreft verschil tussen regulier voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en onderwijs gericht op thuiszitters. Tijdens de schoolsluitingen door corona is gebleken dat er leerlingen zijn die gedijen bij afstandsonderwijs c.q. voor wie het beter zou werken als ze niet vijf dagen per week naar school hoeven te gaan, bijvoorbeeld leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Er zijn plekken in het land waar – in overleg met de jeugdarts – wordt bekeken wat de belastbaarheid van een leerling is, en hoeveel tijd en dagen voor een leerling haalbaar zijn om fysiek op school onderwijs te volgen. Zo kan worden voorkomen dat leerlingen uitvallen en thuis komen te zitten. Het gaat daarbij om specifieke gevallen voor bijzondere (groepen) leerlingen. Deze brief focust echter op de inzet van afstandsonderwijs in het reguliere onderwijs in een «reguliere» tijd aan gericht op een bredere groep leerlingen en studenten. De brief gaat dus niet specifiek in op de inzet van afstandsonderwijs in een situatie waarbij sprake is van bijvoorbeeld een pandemie, noch over de inzet van afstandsonderwijs voor specifieke groepen leerlingen en studenten, zoals thuiszitters of studenten met zorgtaken. De discussie daarover – ook met uw Kamer – vindt elders plaats in het kader van de (middel)langetermijnstrategie COVID-19 voor het funderend onderwijs respectievelijk het thuiszittersbeleid.

Waarborgen voor onderwijskwaliteit en betrokkenheid van leraren, leerlingen en ouders in het voortgezet onderwijs

Leraren bepalen in het voortgezet onderwijs hoe zij hun onderwijs inrichten en dus ook of en zo ja op welke wijze gekozen wordt voor

⁴ Hoofdpijnen (middel)lange termijn aanpak COVID-19 voor het onderwijs, 14 april 2022, Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 163

afstandsonderwijs. Hierbij geldt dat fysiek onderwijs de norm is en dat afstandsonderwijs alleen in beperkte mate en onder voorwaarden mogelijk is, aangezien het gezien de aard van het voortgezet onderwijs niet gangbaar en evenmin wenselijk om dit structureel breed in te zetten. Om gezien te kunnen worden als onderwijstijd in de zin van de wet, moet een onderwijsactiviteit zijn gepland en verzorgd onder de verantwoordelijkheid van de school waar de leerling staat ingeschreven en worden uitgevoerd onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van een leraar van deze school. Dat geldt dus ook als afstandsonderwijs wordt ingezet in het onderwijs. De school is dus aanspreekbaar op inhoud, vorm en uitvoering ervan en er moet interactie mogelijk zijn tussen de leerling en degene die het onderwijs verzorgt: deze persoon moet zo nodig in het leerproces van de leerling kunnen ingrijpen en kunnen bewaken dat de leerling de voor hem of haar ingeplande onderwijsactiviteit daadwerkelijk volgt en dus niet verzuimt. Ook moet de medezeggenschap er vooraf mee hebben ingestemd als ervoor gekozen wordt afstandsonderwijs structureel in te zetten en ziet de inspectie toe op de kwaliteit van het onderwijs. Het bevoegd gezag moet dus kunnen verantwoorden dat met de inzet van afstandsonderwijs de kwaliteit van het onderwijs op de school gediend is. Deze algemene criteria die volgen uit de wet zijn nader uitgewerkt in het Onderzoekskader van de inspectie van het onderwijs voor het toezicht op het voortgezet onderwijs⁵.

Ondersteunen van scholen en leraren

Indien scholen en leraren afstandsonderwijs willen inzetten of indien zij daartoe genooddaakt zijn, kunnen zij voor informatie terecht op lesopafstand.nl⁶. Deze website is tijdens de coronapandemie opgezet voor het po, v(s)o en mbo. Op deze website is veel informatie beschikbaar voor onderwijsteams die hen kunnen helpen om afstandsonderwijs doordacht en effectief in te zetten. Ook heeft de inspectie een overzichtsartikel gepubliceerd met daarin de risico's van afstandsonderwijs en wetenschappelijke inzichten voor een effectieve aanpak op schoolniveau. De informatie is visueel samengevat in een praktische infographic.⁷

Middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs

In het mbo en het hoger onderwijs wordt al geruime tijd nagedacht over het innoveren van het onderwijs met ICT. Hierbij is het uitgangspunt dat de inzet van ICT moet bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. In het mbo wordt dit gestimuleerd met het programma Doorpakken op Digitalisering, in het hoger onderwijs met het Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT. Hierdoor is ook al voor de coronapandemie de nodige ervaring opgedaan en op een goede manier gewerkt met de *doordachte* en *bewuste* inzet van ICT in het onderwijs, waaronder afstandsonderwijs. Voor het mbo en hoger onderwijs is daardoor al veel informatie beschikbaar over het goed inzetten van afstandsonderwijs.

Lessen uit de coronapandemie voor de reguliere situatie

De langdurige en grootschalige inzet van afstandsonderwijs tijdens de coronapandemie was echter van een andere aard. Uit de evaluatie van de servicedocumenten corona mbo en hoger onderwijs blijkt dat er weinig draagvlak is voor een terugkeer naar volledig afstandsonderwijs en dat bij

⁵ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijstijd/documenten/publicaties/2021/07/01/onderzoekskader-2021-voortgezet-onderwijs>

⁶ <http://lesopafstand.nl/> en <http://mbo.lesopafstand.nl/>

⁷ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2020/12/24/effectief-afstandsonderwijs>

de inzet van afstandsonderwijs voldoende oog moet zijn voor het welzijn en de motivatie van studenten. In de gesprekken die wij voeren met studenten en docenten wordt dit ook breed onderkend. Tegelijkertijd laat de evaluatie van de servicedocument ook positieve lessen zien: de digitale en didactische vaardigheden van de docenten op het gebied van afstandsonderwijs zijn in de loop van de crisis op onderdelen verbeterd en de toegenomen flexibiliteit wordt door studenten als positief ervaren. Verder is afstandsonderwijs van waarde gebleken voor studenten die niet naar de instelling kunnen komen, bijvoorbeeld omdat ze een chronische ziekte hebben of mantelzorg verrichten. Door afstandsonderwijs kan deze groep aan het onderwijs (blijven) deelnemen. Deze lessen worden meegenomen naar de huidige fase, waarin fysiek onderwijs in de praktijk weer het uitgangspunt is, en waarin een doordachte inzet van afstandsonderwijs van toegevoegde waarde kan zijn.

Waarborgen voor onderwijskwaliteit en betrokkenheid van docenten en studenten

Instellingen en docenten zijn autonoom en bepalen zelf welke onderwijsvormen zij inzetten. Docenten kiezen op basis van pedagogisch-didactische afwegingen voor onderwijsvormen. Dit doen docenten binnen het geldende instellings- en opleidingsbeleid. In het mbo hebben docenten via de ondernemingsraad instemmingsrecht op dit beleid. In het HO hebben docenten (en studenten) via de opleidingscommissie instemmings- en adviesrecht. De kwaliteit van het onderwijs dient bij de afweging voor een onderwijsvorm altijd voorop te staan. Dit geldt ook voor afstandsonderwijs. Wij koesteren de autonomie en deskundigheid die instellingen en docenten hiervoor hebben. Instellingen en docenten hebben zich echter wel aan verschillende wettelijke kaders te houden. In het mbo geldt dat afstandsonderwijs alleen onder bepaalde voorwaarden aangemerkt kan worden als begeleide onderwijstijd. Afwijken van deze urennormen ten bate van afstandsonderwijs kan wettelijk gezien alleen als dit de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Dit is toegelicht in de brochure *Ruimte in Regels in het MBO*⁸. Voor het HO zijn er geen voorwaarden gesteld voor de inzet van afstandsonderwijs.

Wij hechten ook grote waarde aan de betrokkenheid van studenten bij de vormgeving van het onderwijs. Studenten moeten met docenten en instellingen het gesprek kunnen voeren over de vormgeving van het onderwijs en studenten worden betrokken bij de evaluatie van het onderwijs. In het mbo en hoger onderwijs is dit op verscheidene manieren georganiseerd, onder andere via studentenraden en de medezeggenschapsraden. Daarnaast speelt toezicht op de onderwijskwaliteit een belangrijke rol. In het mbo en in het hoger onderwijs is dit op verschillende manieren geborgd. Wij vinden dat de bestaande waarborgen er voldoende voor zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs voorop staat en de betrokkenheid van docenten en studenten, en hun welzijn, geborgd worden.

Ondersteunen van instellingen en docenten

Nu fysiek onderwijs in de praktijk weer het uitgangspunt is, hebben wij er vertrouwen in dat instellingen en docenten binnen de waarborgen die er zijn, met de inbreng van studenten en met de kennis die beschikbaar is, de juiste afwegingen maken in het vormgeven van hun onderwijs. In plaats van een afwegingskader zetten we in op het verder ondersteunen van instellingen en docenten. Dit doen we voor het mbo door de waarborgen voor en informatie over doordacht inzetten van afstandsonderwijs te

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/10/05/ruimte-in-regels-in-het-mbo>

bundelen in een handreiking. Uit de evaluatie van servicedocumenten corona bleek dat docenten in het mbo hier behoefte aan hebben. Deze handreiking sturen wij aan de onderwijsinstellingen en vindt uw Kamer tevens in de bijlage bij deze brief. Met de Jongeren Organisatie Beroeps-onderwijs gaan wij in gesprek zodat de informatie ook voor mbo-studenten toegankelijk is. Voor het hoger onderwijs kunnen instellingen en docenten terecht bij de Vraagbaak Online Onderwijs van SURF en bij het Versnellingsplan. Instellingen en docenten vinden hier ook informatie over sociale veiligheid, cyberveiligheid en privacy. Verder zet het kabinet breed in op de verbetering van onderwijskwaliteit door middel van onderwijsinnovatie met ICT. Dit doen wij onder meer met de recent toegekende middelen van het programma «Digitaliseringsimpuls Onderwijs» van het Nationaal Groeifonds. Met deze middelen geven we een impuls aan de kwaliteit van het onderwijs en aan het doordacht inzetten van ICT. Ook ontvangt uw Kamer in het najaar een brede en gebalanceerde visie van digitalisering in het onderwijs voor het mbo en hoger onderwijs. Bij deze visie betrekken wij ook studenten, docenten en onderwijskoepels.

Tot slot

Wij zijn verheugd dat wij na ruim twee jaar van de coronapandemie in een fase zijn aanbeland waarin fysiek onderwijs in de praktijk weer de norm is. Wij koesteren daarbij de ruimte die leraren en docenten hebben om op basis van hun professionele pedagogisch-didactische afwegingen het onderwijs vorm te geven. En we blijven benadrukken dat de betrokkenheid van leerlingen en studenten daarbij belangrijk is. Zoals in deze brief aan u geschetst, wordt op meerdere manieren nagedacht over kwalitatief hoogwaardig en toekomstbestendig onderwijs, waarin afstandsonderwijs per sector in verschillende mate een rol kan spelen. De wettelijke kaders waaronder dat mogelijk is zijn helder, en er is veel praktische informatie beschikbaar over hoe afstandsonderwijs op een doordachte en effectieve wijze kan worden ingezet. Op basis daarvan kunnen onderwijsprofessionals hun professionele afwegingen maken. Wij houden de ontwikkelingen hierop in de gaten en blijven hier ook graag met uw Kamer over in gesprek.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma