

Vergaderjaar 2018–2019

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 465

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2019

Scholen in Nederland hebben ruimte om het onderwijs zo te organiseren en in te vullen dat het past bij de eigen visie op onderwijs, de opgaven waar ze voor staan en de lokale context. Deze autonomie is een groot goed. Slimme en passende keuzes ten aanzien van de organisatie en de invulling van de onderwijstijd (het tijdstip en de plaats van de lessen, de aanwezigheid van leerlingen en de inzet van onderwijspersoneel) zijn daarbij belangrijk. Deze keuzes dragen bij aan een goede organisatie van het onderwijsproces en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs en het welzijn van leraren en leerlingen.

De afgelopen jaren is de aandacht voor en behoefte aan ruimte voor dit soort keuzes toegenomen. Geregeld kom ik casussen tegen en krijg ik vragen over de onderwijstijd en de invulling daarvan. Bijvoorbeeld over het aantal uren, de schooltijden en vakanties, het geven van onderwijs buiten de klas en de inzet van onderwijsondersteunend personeel of kennis van buiten de school. Recente voorbeelden zijn de brief van de sociale partners waarin ze vragen om een onderzoek naar de urennorm in het onderwijs en het rapport «De kracht om door te zetten» waarin wordt gevraagd om meer mogelijkheden om onderwijs op een andere locatie dan de school te verzorgen.^{1 2} De vragen van Uw Kamer over het experiment Flexibiliseren onderwijstijd laten ook een behoefte aan ruimte zien, net als de afspraken uit het Regeerakkoord om ruimte te bieden voor zowel de combinatie onderwijs en topsport als voor 10–14-scholen.^{3 4} Ook

¹ Sociale partners, *Brief «Onderwijstijd»* (3 april 2019) (<https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/sociale-partners-willen-onderzoek-naar-urennorm-primair-onderwijs>).

² Marc Dullaert, *De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken?* (Den Haag 2019), bijlage bij Kamerstuk 26 695, nr.123).

³ Kamerstuk 31 293, nr. 451.

⁴ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst»* (Den Haag 2017) p. 19, 10 en 9 (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34).

zijn er scholen binnen het experiment Regelluw die experimenteren met de onderwijstijd.

Ik zie dat deze ontwikkelingen voortkomen uit de uitdagingen waar scholen voor staan. Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en de curriculumherziening vragen van scholen dat zij hun invulling van de onderwijstijd kritisch tegen het licht houden. Ook het lerarentekort is een belangrijke factor die maakt dat scholen de ruimte opzoeken door zaken anders en handiger te organiseren.

Er zijn scholen die via een professionele dialoog met het schoolteam aan de slag zijn om ruimte op te zoeken en om daarin tot gedegen, duurzame keuzes te komen. Het lukt het, vaak op inspirerende wijze, om de uitdagingen waar zij als school voor staan het hoofd te bieden door de onderwijstijd anders te organiseren ten behoeve van de onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd zie ik scholen waar dit proces niet slaagt en waar in sommige gevallen zelfs sprake is van kwaliteitsverlies. Daarnaast is er een grote groep scholen die een dergelijke verandering niet overweegt, vanwege onbekendheid met de mogelijkheden of onzekerheid over hoe zoiets goed aan te pakken.

Er is dus ruimte en noodzaak voor verbetering. In deze brief beschrijf ik hoe ik eraan ga bijdragen dat basisscholen meer regie voelen en nemen in de inrichting en organisatie van hun onderwijstijd. Deze aanpak moet er voor zorgen dat er ruimte komt voor scholen, dat scholen deze ruimte kennen en dat zij die op een goede manier benutten. Ik wil hierbij onderstrepen dat de wet- en regelgeving betreffende de onderwijstijd tot doel heeft om de kwaliteit van het onderwijs voor elk kind te borgen. Ik zal een aanpassing van die wet- en regelgeving alleen overwegen als duidelijk en onomstotelijk vaststaat dat de kwaliteit van het onderwijs niet in het geding is.

Relatie met het experiment Flexibiliseren onderwijstijd

Ik heb u recent geïnformeerd over het experiment Flexibiliseren onderwijstijd.⁵ Dit experiment is nauwgezet gemonitord en in 2014 en 2018 heeft de Inspectie van het Onderwijs de onderwijskwaliteit op de deelnemende scholen onderzocht. In 2016 is besloten de looptijd van het experiment te verlengen, omdat nog niet duidelijk was of de kwaliteitsrisico's op de deelnemende scholen op de langere termijn zouden verdwijnen.⁶ Het is niet mogelijk om het experiment (voor een deel van de scholen) opnieuw te verlengen. Ik heb daarom de keuze moeten maken of de uitzondering die aan deze scholen is geboden voor alle scholen in Nederland moet gelden, of niet. Gezien de nog steeds aanwezige kwaliteitsrisico's heb ik gekozen voor dat laatste.

Binnen het experiment speelden de wensen van ouders ten aanzien van vakanties en het kunnen combineren van arbeid en zorgtaken op het merendeel van de scholen een belangrijke rol. Dit perspectief bracht risico's met zich mee en leidde in sommige gevallen tot kwaliteitsverlies. Ik vind dit dan ook geen goede basis om ruimte te bieden. Het hebben van ruimte om onderwijskwaliteit te realiseren is iets wezenlijk anders dan flexibiliteit als een manier om een school richting ouders te profileren – wat op een aantal scholen de primaire reden was om aan het experiment mee te doen.

⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 451.

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 324.

In het besluit over het experiment Flexibiliseren onderwijstijd heb ik aangegeven dat ik me vanuit een breder perspectief ga inspannen om maximaal ruimte te creëren voor scholen, zodat zij op hun manier kwalitatief goed onderwijs kunnen geven. Met deze brief geef ik invulling aan die toezegging. Voor de scholen uit het experiment betekent dit dat ik ze – mits hun onderwijskwaliteit bevredigend is – wil betrekken bij de aanpak die ik in deze brief schets en van hun ervaringen wil leren. Dit betekent niet dat de ruimte die in het huidige experiment geldt, behouden blijft. De deelnemende scholen mogen in het schooljaar 2019–2020 nog afwijken van de wet- en regelgeving. Er is dus tijd om samen met hen te onderzoeken hoe hun concept zo goed mogelijk kan worden voortgezet. Hierbij is het wegingskader dat er sprake moet zijn van borging en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Huidige situatie

In de organisatie en invulling van de onderwijstijd zijn verschillende keuzes te maken. Bijvoorbeeld ten aanzien van de invulling van de schooltijden, de verdeling van de onderwijstijd over de dagen, weken en jaren, de inzet van onderwijsondersteunend personeel, activiteiten die buiten het schoolgebouw plaatsvinden en het benutten van kennis van mensen van buiten het onderwijs. Op dit moment zijn er meerdere factoren die scholen belemmeren in het nemen van regie op deze keuzes.

Ten eerste zie ik dat scholen behoefte hebben aan meer en beter inzicht in de mogelijkheden die er zijn. Er is ruimte die nog onvoldoende bekend is. Scholen weten soms niet dat wat ze willen al kan. Een voorbeeld hiervan is dat er scholen zijn die het beeld hebben dat er voorgeschreven schooltijden zijn en dat een school niet om acht uur zou mogen beginnen. Dit is onjuist. Een school kan zelf (met instemming van de medezeggenschapsraad) bepalen wat hun schooltijden zijn en deze kunnen per dag of per kind verschillen. Een ander voorbeeld van ruimte die vaak niet bekend is, is de vrijheid om zelf een aantal vakantieweken in te plannen. De Regeling vaststelling schoolvakanties 2016–2019 schrijft van negen vakantieweken voor wanneer deze ingeroosterd moeten worden. De andere vakantieweken zijn vrij in te plannen door de school. Voor de scholen uit het experiment Flexibiliseren onderwijstijd geldt dus dat een deel van hun concept ook binnen de huidige wet- en regelgeving behouden kan blijven. Ook in het experiment Regelluw was te zien dat er meer ruimte is dan scholen weten. Er waren aanvragen van scholen waarin werd gevraagd om te kunnen werken met een aangepast of versimpeld schoolplan en aanvragen die gingen over het inroosteren van twee kortere en drie langere schooldagen. Hiervoor was geen uitzondering op huidige wet- en regelgeving nodig.⁷

Verder merk ik dat scholen de mogelijkheden die ze wel zien om de onderwijstijd anders te organiseren onvoldoende benutten. Idealiter zou een schoolleider met het team op elke school moeten bespreken:

- of de visie van de school nog passend is en gedragen wordt;
- of de opgaven waar de school voor staat gewijzigd zijn en iets nieuws vragen van de school;
- wat dit betekent voor de taken die er binnen de school liggen en voor het type mensen dat je nodig hebt om die taken uit te voeren;
- op welke manier je dat het handigst en prettigst organiseert.

Nog op te weinig scholen wordt een dergelijk proces goed, volledig en grondig doorlopen. Dit is het gevolg van het ontbreken van een beeld over hoe zoiets goed te organiseren is, van het gevoel er geen ruimte voor

⁷ Kamerstuk 29 546, nr. 30.

te hebben naast het dagelijkse werk, of van onvoldoende kennis van goede voorbeelden.

Tot slot constateer ik dat de wettelijke kaders op verschillende punten onhelder of star zijn en daarmee in de praktijk beperkend werken. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van drie afspraken uit het Regeerakkoord die in de hier voorgestelde aanpak zullen worden meegenomen:

- er komt meer ruimte om onderwijs en topsport te combineren;
- successen uit het experiment Regelluw worden breder mogelijk gemaakt (waarbij ik in dit kader doel op het gebruik van educatieve keuzedagen);
- er komt meer ruimte voor 10–14-scholen.⁸

Verder zie ik beperkingen betreffende de mogelijkheden voor het invullen van de onderwijstijd op een andere locatie dan de school en de invulling van de verantwoordelijkheid van de leraar voor de leerlingen in en rond de school. De centrale vraag hierbij is of die verantwoordelijkheid altijd betekent dat direct toezicht noodzakelijk is.

Als gevolg van voorgaande belemmeringen kunnen scholen moeilijker inspelen op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en uitdagingen. Ook werken deze belemmeringen door in de mogelijkheden voor het organiseren van maatwerk en verrijking voor leerlingen zodat zij zich zo optimaal mogelijk kunnen ontwikkelen en ontplooien. Gelukkig staan scholen op dit vlak niet stil en is er al veel mogelijk. Het ontbreekt echter nog geregeld aan (bewezen) kennis van wat effectief is, en van wat kan en mag.

Toekomstbeeld

De organisatie en invulling van de onderwijstijd in het primair onderwijs kan verbeterd worden. De verschillende discussies die nu lopen en de wensen die daaruit blijken laten zien dat hier in de sector een sterke behoefte aan is. Mijn inzet is dan ook dat er in de toekomst sprake is van meer ruimte voor eigen keuzes omtrent de invulling en organisatie van de onderwijstijd op basisscholen. Primair gebeurt dit op de scholen zelf, ondersteund vanuit besturen, door als team met enige regelmaat te bekijken of de visie en missie van de school, de uitdagingen waar de school voor staat, de organisatie van de school en het onderwijsleerproces en de samenstelling en professionaliseringsactiviteiten van het team nog goed op elkaar zijn afgestemd.

Goed onderwijs kenmerkt zich door eigentijdse en uitdagende inhoud, een leerproces waarin elke leerling zich maximaal kan ontwikkelen en door goede resultaten. Randvoorwaarden zoals de invulling van de onderwijstijd moet hieraan ondersteunend zijn. Als dat niet het geval is, moeten deze randvoorwaarden heroverwogen worden. Er moeten heldere, beperkte normen zijn die enerzijds de kwaliteit borgen en anderzijds de benodigde ruimte bieden.

Samengevat streef ik ernaar dat scholen ruimte hebben, voelen én benutten. Zo ervaren ze regie en kunnen ze betere onderwijskwaliteit leveren.

Uitgangspunten

Het totale samenstel van deugdelijkheidseisen waarborgt de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Binnen deze kaders

⁸ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst»* (Den Haag 2017) p. 19, 10 en 9 (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34).

moeten scholen ruimte hebben voor een eigen invulling van de onderwijstijd. Die ruimte vullen ze kwalitatief hoogstaand in, op een manier die past bij de visie van het team en aansluit bij de leerbehoefte van (individuele) leerlingen en de lokale context van de school.

Scholen moeten weten wat werkt. Veranderingen op scholen moeten gedegen en onderbouwd vorm krijgen. Hier wees de Inspectie van het Onderwijs ook op in de Staat van het onderwijs 2019.⁹ Dit betekent dat onderzoek, begeleiding en kennisdeling nodig is. Zo wordt er op professionele wijze aan kwalitatief goed onderwijs gewerkt. Verschillende vormen van (anders) organiseren moeten altijd dienend zijn aan de kwaliteit van het onderwijs.

Dit traject vereist een brede blik. Wanneer het gesprek zich teveel richt op losse onderdelen die te maken hebben met de invulling van de onderwijstijd, raakt het bredere verhaal op de achtergrond. In dit traject ga ik daarom afzonderlijke casussen, vragen, ideeën, signalen en verzoeken een plek geven en actief laten bijdragen aan de totstandkoming van de genoemde ruimte.

Aanpak

Het werken aan het genoemde toekomstbeeld is geen sinecure of een druk op de knop. Zowel de wet- en regelgeving ten aanzien van de onderwijstijd als de organisatie op scholen is historisch gegroeid. Dit valt niet zomaar te ontwarren en te vervangen door iets nieuws. Zonder een stevige kennisbasis over wat werkt, zicht op de mogelijkheden die er nu zijn en helderheid over de behoeftes van scholen is een aanpassing van het huidige wettelijk kader kwetsbaar. Daarom kies ik voor een aanpak waarin veel ruimte is voor interactie, voor ontdekking en onderzoek, en voor gelegenheid om van elkaar te leren.

Hiertoe zal ik een netwerk vormen van leraren, schoolleiders, besturen, wetenschappers en belangengroepen met wensen en ideeën op dit vlak. Ik start hier direct na de zomer mee. Ik zal hierbij de scholen uit het experiment Regelluw betrekken. Zij hebben afgelopen jaren gewerkt met innovaties van onderop, co-creatie, het inruilen van onderwijstijd voor ontwikkeltijd en educatieve keuzedagen. Ook zal ik, zoals hiervoor beschreven, de scholen uit het experiment Flexibiliseren onderwijstijd betrekken bij dit netwerk.

Ik ga samen met dit netwerk verder onderzoeken hoeveel ruimte er in de huidige wet- en regelgeving is, of deze ruimte bekend is en of de ruimte in wet- en regelgeving vergroot moet worden. Het verzoek van de sociale partners om naar de urennorm te kijken betrek ik in dit kader.¹⁰

Ik wil het ontwikkelingsproces op scholen versnellen, door inzichten uit onderzoek en ervaringen breed te delen en door te laten zien wat werkt. Het gaat daarbij om inspiratie van wat kan, om kennis over wat daarin wel en niet werkt en om helderheid over wat mag en niet mag. Binnen het netwerk ga ik in gesprek met de scholen die de huidige ruimte al benutten of beter willen gaan benutten. In het belang van de leerlingen zal ik de beschikbare wetenschappelijke inzichten verbinden met deze praktijkervaringen, om zo tot gedegen en onderbouwde veranderingen te komen.

⁹ Onderwijsinspectie, *De Staat van het Onderwijs 2019* (Utrecht 2019) (Bijlage bij Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 176).

¹⁰ Sociale partners, *Brief «Onderwijstijd»* (3 april 2019) (<https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/sociale-partners-willen-onderzoek-naar-urennorm-primair-onderwijs>).

Op basis van de opbrengst van het netwerk zal ik in het schooljaar 2020–2021 een traject starten waarbinnen een aantal scholen maximaal met de ruimte in onderwijstijd aan de slag gaat. Zij worden daarbij ondersteund en ik zal laten onderzoeken welke lessen uit hun ontwikkeling te trekken zijn. Als het nodig en wenselijk is om deze scholen meer ruimte te bieden dan er in de huidige wetgeving mogelijk is, behoort het inrichten van een experiment tot de mogelijkheden.

Vervolg

Er zal het komende jaar veel gebeuren en onderzocht worden. Ik nodig iedereen uit om bij te dragen, mee te denken of tegen te denken. Met deze brede aanpak wil ik het gevoel van ruimte en regie bij scholen vergroten. Ik neem daarbij mijn verantwoordelijkheid door kritisch te kijken naar de huidige wet- en regelgeving en door partijen, ideeën en inzichten samen te brengen. Over het resultaat van deze acties zal ik uw Kamer voor de zomer van 2020 berichten, waarbij ik een voorstel zal doen voor het vervolg. Dat is ook het moment dat ik samen met uw Kamer, vanuit het wegingskader van onderwijskwaliteit, wil bezien op welke punten er meer ruimte nodig is en welke vervolgstappen nodig zijn.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob