

Vergaderjaar 2019–2020

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 494

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 december 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 5 juli 2019 over grenzen aan de ruimte in de onderwijstijd (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 474).

De vragen en opmerkingen zijn op 19 september 2019 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 10 december 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoud	Blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
• Inbreng van de leden van de CDA-fractie	2
• Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	2
• Inbreng van de leden van de SP-fractie	3
II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	5

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de grenzen aan de ruimte in onderwijstijd en zien daarin geen aanleiding voor het stellen van vragen.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij hebben nog enige vragen.

Algemeen

Allereerst vragen de leden de Minister of het ook mogelijk is om onderwijs te geven door bevoegde leraren dat meetelt voor de onderwijstijd op een locatie die niet wordt aangemerkt als schoolgebouw. Zij vragen de Minister verder in hoeverre de huidige regels belemmerend werken op creatieve oplossingen voor bijvoorbeeld thuiszitters, die wel weer onderwijs willen en/of kunnen volgen, maar dat om de een of andere reden niet kunnen doen in een klaslokaal op een reguliere school. De leden vragen de Minister ook of het mogelijk is om voor de onderwijstijd mee te laten tellen onderwijs dat wordt gegeven tijdens schoolvakanties. Tot slot vragen de voornoemde leden om aan te geven of het nog voorkomt dat scholen niet voldoen aan de urennorm voor onderwijstijd en of dit dan ook te wijten is aan een verkeerde opvatting van wat wel of niet tot onderwijstijd hoort.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de brief over grenzen aan de ruimte in de onderwijstijd. Zij hebben zich in debatten en per motie meerdere keren uitgesproken over het belang van bevoegde leraren voor de klas. Deze leden hebben daarom nog een aantal vragen.

De leden constateren dat de Minister verwijst naar het feit dat de Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel Modernisering onderwijstijd VO¹. Deze leden merken op dat het doel van dat wetsvoorstel was om de kwaliteit van het onderwijs te vergroten en maatwerk te waarborgen. Tevens was dit wetsvoorstel bedoeld om de regeldruk aan te pakken. Deelt de Minister de analyse van de voornoemde leden dat de maatschappij inmiddels is veranderd en toentertijd geen rekening is gehouden met het lerarentekort. Bestaat het risico dat ruimte in onderwijstijd gebruikt kan worden vanwege het lerarentekort en niet om de kwaliteit te vergroten of innovatie te stimuleren? Is de Minister nog steeds

¹ Kamerstuk 34 010.

van mening dat het uitgangspunt van ruimte in onderwijstijd innovatie en kwaliteit van het onderwijs moet zijn en niet het lerarentekort? Zo ja, hoe gaat de Minister dit waarborgen, zo vragen deze leden.

De eerdergenoemde leden lezen dat de Minister onderzoekt welke mogelijkheden er zijn om meer ruimte te bieden binnen de onderwijstijd in het primair onderwijs. Deze leden vragen welke mogelijkheden worden onderzocht. Is het uitgangspunt bij dit onderzoek de kwaliteit van het onderwijs en innovatie en niet het lerarentekort? Zo ja, waaruit blijkt dat? Worden in dit onderzoek uitsluitend de onderwerpen meegenomen waarvan wetenschappelijk bewezen is dat het werkt, zo vragen deze leden.

De leden zijn groot voorstander van het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad. Deze leden vragen of het risico bestaat dat de medezeggenschap zich gedwongen voelt in te stemmen met plannen voor bijvoorbeeld minder bevoegde leraren voor de klas, vanwege een lerarentekort en niet vanuit de kwaliteit van het onderwijs.

Ook geeft de Minister aan dat, gezien de ruime wettelijke criteria voor onderwijstijd, het morele appel op scholen, om op een verantwoorde, professionele en integere wijze gebruik te maken van de criteria, belangrijker is dan de wettelijke criteria. Hoe gaat de Minister waarborgen dat scholen de juiste afwegingen maken? Hoe kan de Minister voldoende controleren of de wettelijke ruimte op een verantwoorde, professionele en integere wijze wordt gebruikt, zo vragen deze leden.

Deze leden constateren tevens dat de Minister wijst op een moreel appel en vervolgens uitgangspunten geeft hoe dit moreel appel volgens hem uitgevoerd moet worden. Waarom wil de Minister dit niet verankeren in regelgeving? Hoe waaruit blijkt dat een moreel appel voldoende waarborging biedt, zo vragen deze leden.

Tot slot vragen de leden van deze fractie of innovatieve projecten waarvoor ruimte in de onderwijstijd wordt geboden een wetenschappelijke basis hebben. Is wetenschappelijk bewezen dat het werkt? Hoe kan de Minister dit waarborgen, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief over grenzen aan de ruimte in de onderwijstijd. Zij blijven ondanks deze brief bij hun standpunt dat een leraar lijfelijk aanwezig hoort te zijn in de klas.

Wettelijke ruimte voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs

De leden constateren dat de Minister niet bereid is om lijfelijke aanwezigheid van een bevoegde leraar in de klas tijdens een les te verplichten. Deelt de Minister de mening dat hij hiermee het lerarentekort juist faciliteert? Uit een bericht van de Volkskrant van 13 september 2019² blijkt dat na het inzetten van gepensioneerd docenten en onbevoegde docenten nu ook de webcamdocent als oplossing tegen het lerarentekort wordt gebruikt. Aant de Minister dit wenselijk? Waar trekt de Minister de grens als het gaat om noodgrepen die scholen helaas moeten doen om het lerarentekort aan te pakken? Ook vragen de leden hoe het standpunt van de Minister over de lijfelijke aanwezigheid van een bevoegde leraar in de klas zich verhoudt tot de kritiek van de Inspectie van het Onderwijs die eerder kritisch was op lessen Duits via een videoverbinding. Kan de Minister aangeven hoeveel lessen er op dit moment in het voortgezet onderwijs worden gegeven via internetverbinding en er dus geen bevoegde leraar in de klas aanwezig is, zo vragen de eerder genoemde leden. Kan hij dan ook specifiek ingaan op lessen via internetverbinding

² «Kan de webcamdocent de oplossing worden voor het lerarentekort?», de Volkskrant, 13 september 2019.

als gevolg van het lerarentekort? Indien hij dit niet kan, is hij dan bereid dit te onderzoeken? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

Wettelijke criteria

Criterium 2: uitgevoerd onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van een leraar of een ander die hier op grond van de wet mee belast mag worden

De Minister beschrijft dat de persoon, zoals bedoeld met criterium 2, indien nodig in het leerproces van de leerlingen moet kunnen ingrijpen; er interactie mogelijk moet zijn tussen hem en de leerlingen en hij of zij moet kunnen bewaken dat leerlingen de voor hen ingeplande onderwijsactiviteit daadwerkelijk volgt en dus niet verzuimt. Hoe wordt dit criterium geborgd als een leraar niet fysiek aanwezig is in de klas volgens de Minister, zo vragen de leden. Deelt de Minister de mening dat het beroep van leraar een zeer waardevol beroep is en juist deze pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid fysiek uitgevoerd moet worden in de klas? Zij vragen of de Minister zijn antwoord kan toelichten. Wat zijn mogelijke gevolgen voor leerlingen als bepaalde lessen enkel via videoverbinding worden gegeven, zo vragen deze leden.

Criterium 3: de medezeggenschapsraad heeft vooraf ingestemd

De leden vinden het zeer belangrijk dat de medezeggenschapsraad vooraf moet instemmen met welke soorten onderwijsactiviteiten worden ingepland als onderwijstijd. Echter de leden vragen of de medezeggenschapsraden een eerlijke keuze wordt voorgehouden als gevolg van het lerarentekort: geen les of cyberles? Zij vragen wat de reactie van de Minister hierop is.

Verkennen van (de grenzen aan) de wettelijke ruimte

De leden vinden dat leerlingen les moeten krijgen van een bevoegde leraar die in de klas aanwezig is. Zoals de eerder ingediende en aangehouden motie van het lid Kwint c.s.³ stelt, zouden de problemen in het onderwijs nog weleens groter kunnen worden als we lessen via een computerscherm gaan toestaan. De Minister spreekt over een incidenteel geval, maar uit het eerder genoemde artikel van de Volkskrant van 13 september 2019 blijkt dat het niet over een enkel geval gaat. Het bedrijf Like2Teach ziet namelijk de belangstelling voor hun webcamslessen groeien. Niet in de laatste plaats door het nijpende lerarentekort, aldus het artikel. De leden vragen wat de reactie van de Minister hierop is. Is er, zoals de Minister suggereert, sprake van een incidenteel geval of ontstaat hier inderdaad een groter probleem zoals de leden de Minister al eerder op wezen? Wat gaat de Minister doen om deze schijnoplossing voor het lerarentekort een halt toe te roepen, zo vragen de voornoemde leden.

Wettelijke kaders, moreel appel

De leden merken op dat de Minister een moreel appel doet op scholen om de wettelijke ruimte op een verantwoorde, professionele en integere wijze te gebruiken. De leden vragen hoe dit appel zich verhoudt tot de noodzaak van sommige schoolbesturen om soms ongewenste keuzes te moeten maken vanwege het lerarentekort en de daarmee gepaard gaande hoge werkdruk van hun leraren, zoals een vierdaagse schoolweek invoeren, onbevoegden voor de klas zetten en cyberlessen organiseren. De vakbonden en werkgevers hebben ook een appel gedaan op de Minister om meer te investeren in onderwijs om het beroep van leraar weer

³ Kamerstuk 27 923, nr. 350, motie over de lijfelijke aanwezigheid van de docent in de klas.

aantrekkelijk te maken en daarmee het lerarentekort te bestrijden. De leden vragen de Minister waarom hij wel verwacht dat schoolbesturen gehoor geven aan zijn appel, maar hij niet ingaat op de noodkreet voor extra investeringen in het onderwijs om het lerarentekort daadwerkelijk aan te pakken.

II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Ik dank de leden van de fracties van VVD, CDA, Groen Links en SP voor hun inbreng. Het is goed om met elkaar de ruimte te bespreken die de wet- en regelgeving scholen biedt om op hun eigen manier invulling te geven aan de onderwijstijd, en daarbij ook helder te zijn over de grenzen aan die ruimte. Een aantal vragen geven aanleiding om hier verduidelijkende uitspraken over te doen.

Algemene inleiding

Voorafgaand aan de beantwoording van de afzonderlijke vragen wil ik een aantal algemene opmerkingen maken. Uit vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en SP komt namelijk een beeld naar voren als zou de wettelijke ruimte die met de modernisering van de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs is geboden massaal door scholen worden aangegrepen om allerlei onderwijsactiviteiten in te programmeren die kwalitatief onder de maat of op z'n minst niet bewezen effectief zijn. In die zin begrijp ik de zorgen van deze leden wel: daar is de modernisering van de wettelijke kaders voor onderwijstijd uiteraard niet voor bedoeld.

Ik herken mij echter niet in het beeld dat in de praktijk structureel sprake zou zijn van een dergelijke situatie. Dit gaf ik ook aan in mijn brief van 5 juli 2019 *Grenzen aan de ruimte in de onderwijstijd* (verder: mijn brief van 5 juli jl.): incidenten, excessen en evident discutabele invullingen van de reguliere en verplichte onderwijstijd in het voortgezet onderwijs komen niet of nauwelijks voor. Noch mijn ministerie, noch de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft signalen ontvangen dat deze situatie intussen anders is of dreigt te worden. Verreweg de meeste middelbare scholen vullen hun onderwijstijd in met sinds jaar en dag gebruikelijke en herkenbare onderwijsactiviteiten: vaklessen, mentorlessen, projectweken, excursies, maatschappelijke en beroepsgerichte stages, et cetera. De wettelijke kaders, de beroepstrots van leraren en schoolleiders en het «gezond verstand» bieden voldoende waarborgen dat scholen de ruimte niet «misbruiken». Zoals ik in mijn brief van 5 juli jl. aangaf, is de vraag of een bepaalde onderwijsactiviteit eigenlijk wel zou «mogen» eigenlijk alleen aan de orde (geweest) wanneer er echt sprake was of is van evident discutabele invullingen van de reguliere en verplichte onderwijstijd.

De «traditionele» vakles in het voortgezet onderwijs en de groepsles in het primair onderwijs is en blijft de dominante onderwijsvorm. Daarbij gaat het om onderwijs in een bepaald schoolvak gedurende een relatief korte tijd (in het voortgezet onderwijs doorgaans zo'n 50 minuten) door een leraar (in het primair onderwijs in de regel een groepsleraar, in het voortgezet onderwijs meerdere vakleraren) in een klaslokaal aan een groep leerlingen. Uitgangspunt is dat dergelijke lessen door daartoe bevoegde leraren worden verzorgd. Geen misverstand daarover: wat lessen betreft is het uitgangspunt dat deze bevoegd gegeven worden. In vrij veel vragen in dit Schriftelijk Overleg lijkt te zijn gedacht aan een situatie van een «reguliere» vakles in het voortgezet onderwijs of een groepsles in het primair onderwijs waarbij structureel *geen* bevoegde docent fysiek in de klas aanwezig zou zijn. Daarbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan *lessen* van een examenvak als Engels of

natuurkunde in het voortgezet onderwijs die volledig of grotendeels worden verzorgd door iemand die niet bevoegd is voor het vak Engels of natuurkunde, of door een (al dan niet bevoegde) leraar die die structureel niet fysiek in de klas maar alleen via een vooraf opgenomen «videoles» «aanwezig is». Opnieuw wil ik benadrukken dat dit een onwenselijke en in principe niet toegestane situatie is. Bij reguliere vaklessen (bijvoorbeeld de lessen natuurkunde of Engels in het voortgezet onderwijs) en reguliere groepslessen in het primair onderwijs is het uitgangspunt dat deze worden verzorgd door of onder verantwoordelijkheid van een daartoe bevoegde docent die ook daadwerkelijk fysiek aanwezig is in de klas.

Er zijn echter ook andere manieren om de wettelijke onderwijstijd op kwalitatief verantwoorde manier in te vullen. Daarmee bedoel ik niet te ontkennen dat een reguliere vak- of groepsles verzorgd zou moeten worden door een voor dat vak bevoegde leraar die in het lokaal fysiek aanwezig is bij de klas die hij of zij op dat moment lesgeeft. Ik hecht er alleen aan te benadrukken dat er méér kwalitatief goede en dus toegestane vormen van onderwijs zijn dan «alleen» reguliere lessen. Maar inspirerende en kwalitatief goede vaklessen, verzorgd door daartoe bevoegde docenten, vormen de kern en verreweg het grootste deel van goed voortgezet onderwijs, nu en in de toekomst. Dat geldt ook voor het primair onderwijs, met door bevoegde docenten verzorgde groeps- of vaklessen. Innovatieve vormen van onderwijs zoals afstandsonderwijs vormen daarop hooguit een aanvulling.

Ik realiseer me overigens dat er in het spreken over afstandsonderwijs in tegenstelling tot «gewone» lessen in de klas een misverstand kan zijn gerezen. Een term als «videoles», die ook in mijn brief van 5 juli jl. is gebruikt, kan het beeld creëren van een vooraf opgenomen les, zonder de mogelijkheid voor leerlingen om hier onder schooltijd rechtstreeks met een leraar contact over te hebben. Zo'n vooraf opgenomen en door leerlingen thuis te bekijken les, geplaatst in de elektronische leeromgeving van de school, als onderdeel van de leermethode van een schoolvak of openbaar te raadplegen op een platform als Youtube, kan een prima *aanvulling* zijn op de gebruikte leermiddelen en op de feitelijke lessen, maar dit is uiteraard geen onderwijstijd in de zin van de wet en komt niet *in plaats van* lessen op school of van andere onderwijsactiviteiten die wel aan de criteria voor onderwijstijd voldoet.

Criterium 2 voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs («onder verantwoordelijkheid bevoegd docent») impliceert bij lessen namelijk de *gelijktijdige aanwezigheid* in de leeromgeving van de leerling (al dan niet fysiek) van een bevoegde docent die rechtstreeks met de leerling(en) kan interacteren. Er zijn in het voortgezet onderwijs dus onder voorwaarden wel vormen van *plaatsonafhankelijk onderwijs* denkbaar als invulling van (een deel!) van de onderwijstijd (in mijn brief van 5 juli jl. wordt hiervan een aantal voorbeelden geschetst), maar activiteiten die zich kenmerken als *zowel plaats- als tijdonafhankelijk leren* kunnen in principe niet als onderwijstijd in de zin van de wet worden gezien. Het is dus bijvoorbeeld uitdrukkelijk níet de bedoeling dat scholen minder lessen voor een bepaald vak gaan inroosteren met als reden dat er inspirerende Youtubekanalen beschikbaar zijn met lessen in dat vak. Het bevoegd gezag kan immers geen verantwoordelijkheid nemen voor die lessen en er is hierbij geen directe interactie mogelijk tussen leerlingen en docent. Bij stages ligt dit weer iets anders. Weliswaar is in een stageomgeving (per definitie) niet 100% van de stagetijd een eigen docent aanwezig, maar de school is wel (mede-) aanspreekbaar op de kwaliteit van de stage en kan hier ook verantwoordelijkheid voor nemen.

In het vervolg van deze nota ga ik in op de afzonderlijke vragen van de fracties van CDA, Groen Links en SP (de leden van de VVD-fractie hebben alleen een opmerking gemaakt, maar geen vraag gesteld). Daarbij zal ook verscheidene malen worden verwezen naar de hiervoor geschetste algemene inleiding.

Reactie op de inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de fractie van het CDA vragen of het ook mogelijk is om onderwijs, gegeven door bevoegde leraren maar op een locatie die niet wordt aangemerkt als schoolgebouw, te zien als onderwijstijd.

Onderwijsactiviteiten op een andere locatie dan een schoolgebouw zijn in bepaalde gevallen inderdaad mogelijk. Het meest voor de hand liggende voorbeeld zijn stages: dat is onderwijstijd die (bijna altijd) op een andere locatie dan een schoolgebouw wordt doorgebracht. Een ander voorbeeld is een les over kunstgeschiedenis die een kunstdocent tijdens een excursie verzorgt in een museum.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de huidige regels belemmerend werken op creatieve oplossingen voor bijvoorbeeld thuiszitters, die wel weer onderwijs willen en/of kunnen volgen, maar dat om de een of andere reden niet kunnen doen in een klaslokaal op een reguliere school.

Hoewel ik me realiseer dat het bijvoorbeeld vanwege praktische bezwaren bewerkelijk kan zijn om dergelijke creatieve oplossingen in de praktijk te brengen, werken de regels met betrekking tot onderwijstijd in het voortgezet onderwijs als zodanig niet belemmerend voor scholen die leerlingen, die vanwege bijvoorbeeld psychische of lichamelijke problemen (tijdelijk) geen onderwijs op school kunnen volgen, (tijdelijk) minder onderwijs in een eigen klaslokaal aan te bieden. Deze regels zien namelijk op de normatieve omvang van het programma (3.700 uur vmbo, 4.700 uur havo, 5.700 uur vwo), dat alle leerlingen zouden moeten kunnen volgen. Daarvan kan echter ook afgeweken worden als het in het belang is van een leerling: een leerling mag dus op grond van de onderwijstijdwet- en regelgeving ook minder uren onderwijstijd volgen.

Louter de ruimte voor scholen om minder uur onderwijs aan te bieden als dat in het belang van de leerling is, is echter nog geen garantie dat scholen zich ook daadwerkelijk maximaal inzetten om het ontwikkelingsperspectief te bereiken voor (tijdelijk), in verband met lichamelijke of psychische redenen thuiszittende, leerlingen en dat er actief gewerkt wordt aan hun instroom of terugkeer naar het onderwijs. Daarom is er per 1 augustus 2018 een aanvullende waarborg geïntroduceerd voor deze specifieke groep kwetsbare leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs (het zevende lid van artikel 6g van de Wet op het voortgezet onderwijs). Specifiek voor deze groep leerlingen (niet voor andere leerlingen) moet het bevoegd gezag de inspectie om toestemming vragen minder onderwijstijd aan te bieden dan de normatieve omvang van het programma dat zij volgen. In de *Beleidsregel inzake het instemmen met afwijking van het verplichte minimum aantal uren onderwijstijd WPO, WEC en WVO* (Stcrt. 30 juli 2018, nr. 42600) worden hier voorwaarden aan gesteld, waaronder een ontwikkelingsperspectief, gericht op instroom of terugkeer naar het reguliere onderwijs. Voorop staat dat wordt gekeken naar wat nodig is om een kind (weer) optimaal te laten functioneren op het niveau dat hij/zij aankan, ook wanneer dit in minder uren bereikt kan worden.

De inspectie verleent voor deze specifieke groep leerlingen in beginsel slechts voor één jaar toestemming voor afwijking van de reguliere onderwijstijd, zodat de tijdelijkheid ervan gewaarborgd blijft. Geconsta-

teerd is echter dat dit in sommige situaties toch nog als belemmerend wordt ervaren. Ik zal daarom samen met de inspectie onderzoeken of een meer structureel perspectief op instroom in of terugkeer naar regulier onderwijs via nadere toelichting kan worden geborgd of dat aanpassing in wet- en regelgeving nodig is.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of het mogelijk is om voor de onderwijstijd mee te laten tellen onderwijs dat wordt gegeven tijdens schoolvakanties.

Vakanties worden in artikel 16 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. expliciet «dagen waarop geen onderwijs wordt verzorgd» genoemd. Leerlingen kunnen daarom niet verplicht worden een deel van de wettelijke onderwijstijd gedurende vakanties te volgen. Daaruit volgt dat onderwijsactiviteiten die worden verzorgd in vakanties (dus niet in verplichte onderwijsdagen) niet meetellen voor de wettelijke onderwijstijd, waarmee immers wordt geduid op de normatieve omvang van het programma (3.700 uur vmbo, 4.700 uur havo, 5.700 uur vwo).

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of het nog voorkomt dat scholen niet voldoen aan de urennorm voor onderwijstijd en of dit dan ook te wijten is aan een verkeerde opvatting van wat wel of niet tot onderwijstijd hoort.

Dit heb ik niet in beeld, maar het is niet ondenkbaar dat er scholen zijn die zich nog onvoldoende realiseren dat er méér goede onderwijsactiviteiten kunnen meetellen als onderwijstijd in de zin van de wet dan alleen «traditionele» lessen, en dat bijvoorbeeld excursies en stages gewoon meetellen als onderwijstijd. In publicaties zoals *Ruimte in regels* zijn en worden alle scholen hierover door OCW geïnformeerd.⁴

Reactie op de inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

Verwijzend naar het doel van het wetsvoorstel modernisering van de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, dat volgens de leden van de GroenLinks-fractie «het vergroten van de kwaliteit van het onderwijs, het waarborgen van maatwerk en het aanpakken van de regeldruk» was, vragen deze leden of ik hun analyse deel dat de maatschappij inmiddels is veranderd en toentertijd geen rekening is gehouden met het lerarentekort.

Nee, deze analyse deel ik niet. De maatschappij en het funderend onderwijs zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet modernisering onderwijstijd VO (1 augustus 2015) niet wezenlijk veranderd. De wens om maatwerk te kunnen bieden, kwaliteit te kunnen waarborgen en innovatie mogelijk te maken bestond toen net zo goed als nu, evenals de wens onnodige regeldruk te voorkómen. Het wetsvoorstel is nooit bedoeld geweest ter voorkoming van het lerarentekort (dat er bij inwerkingtreding ervan helaas ook al was) als zodanig, hoewel de expliciet geboden ruimte voor andere kwalitatief goede invullingen van de onderwijstijd naast alleen traditionele lessen scholen wel meer mogelijkheden biedt om voldoende onderwijstijd aan te kunnen bieden.

De leden van de fractie van Groen Links vragen of het risico bestaat dat ruimte in onderwijstijd gebruikt wordt vanwege het lerarentekort en niet om de kwaliteit te vergroten of innovatie te stimuleren.

Ik reactie op deze vraag merk ik op dat et inherent is aan het bieden van welke wettelijke ruimte dan ook dat er de kans bestaat dat deze ruimte niet altijd wordt ingevuld zoals expliciet of impliciet is bedoeld door de wetgever. Ik heb echter geen signalen dat middelbare scholen de ruimte in de onderwijstijd slechts aangrijpen vanwege het lerarentekort, zonder daarbij de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. De praktische

⁴ Deze publicatie is onder meer te vinden op <https://ontdekderuimte.leraar.nl/>.

voordelen van meer ruimte (namelijk de mogelijkheid voor maatwerk, innovatie en goede onderwijskundige differentiatie) wegen zwaarder dan het vooral theoretische nadeel (een ondermaatse invulling van een deel van de onderwijstijd louter vanwege tekort aan leraren).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik nog steeds van mening ben dat het uitgangspunt van ruimte in onderwijstijd innovatie en kwaliteit van het onderwijs moet zijn en niet het lerarentekort, en zo ja: hoe ik dit ga waarborgen.

Zoals toegelicht in de algemene inleiding van deze brief zijn (ruimte voor) innovatie, maatwerk en kwaliteit het uitgangspunt voor de wettelijke ruimte ten aanzien van onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, nu net zo zeer als destijds bij de indiening en invoering van de wet. Scholen zijn uiteraard niet verplicht de ruimte die de wet biedt voor (al dan niet innovatieve) andere vormen van onderwijs aan te grijpen, daar gaan zij zelf over: als team van professionals met instemming van de medezeggenschapsraad. Dat is de primaire waarborg dat de ruimte zorgvuldig en in lijn met de uitgangspunten wordt benut. Indien de inspectie signalen ontvangt dat een school onderwijsactiviteiten inplant die niet voldoen aan de wettelijke criteria voor onderwijstijd en dus niet in lijn zijn met de uitgangspunten van de wet, kan zij handhavend optreden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich verder af welke mogelijkheden er worden onderzocht om meer ruimte te bieden binnen de onderwijstijd in het primair onderwijs. Is het uitgangspunt bij dit onderzoek de kwaliteit van het onderwijs en innovatie en niet het lerarentekort? Zo ja, waaruit blijkt dat? Worden in dit onderzoek uitsluitend de onderwerpen meegenomen waarvan wetenschappelijk bewezen is dat het werkt, zo vragen deze leden.

Doel van het programma *Ruimte voor Regie* is om de regie en ruimte van basisscholen bij de organisatie en invulling van de onderwijstijd inzichtelijk te maken en waar nodig te vergroten.⁵ Het uitgangspunt daarbij is altijd om kinderen goed onderwijs te bieden. Bij het programma is kwalitatief hoogwaardig onderwijs, passend bij de visie, missie en context van de school, het uitgangspunt. Daarbij gelden verder de volgende randvoorwaarden: oog voor kansengelijkheid, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs. De waarborgen die daarvoor nodig zijn wil ik samen met het veld verkennen. Daarnaast is ook het vergelijkend onderzoek gestart naar de urennorm in het primair onderwijs in Nederland en vergelijkbare landen. Over het resultaat van deze brede verkenning zal ik uw Kamer voor de zomer van 2020 informeren.

De leden van de fractie van Groen Links geven aan groot voorstander te zijn van het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad, waarbij zij vragen of het risico bestaat dat de medezeggenschap zich gedwongen voelt in te stemmen met plannen voor bijvoorbeeld minder bevoegde leraren voor de klas, vanwege een lerarentekort en niet vanuit de kwaliteit van het onderwijs.

Daar ben ik niet bang voor. Bij het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad in verband met onderwijstijd in het voortgezet onderwijs gaat het niet over het al dan niet inzetten van minder bevoegde leraren voor de klas maar om het soort onderwijsactiviteiten dat wordt gezien als onderwijstijd.

De leden van de Groen Links-fractie vragen hoe ik ga waarborgen dat scholen de juiste afwegingen maken en hoe ik voldoende kan controleren of de wettelijke ruimte op een verantwoorde, professionele en integere wijze wordt gebruikt.

⁵ Zie ook Kamerstuk 31 293, nr. 465.

De *checks and balances* hiervoor zijn er zowel op het horizontale als op het verticale niveau. Ten eerste moet het bevoegd gezag instemming krijgen van en zich verantwoorden aan de medezeggenschapsraad waar het de invulling van de onderwijstijd betreft: welke onderwijsactiviteiten tellen op deze school wel of juist niet mee als onderwijstijd? Vervolgens kan de inspectie handhavend optreden als zij op basis van een signaal vanuit de school (bijvoorbeeld van de medezeggenschapsraad) constateert dat er keuzes zijn gemaakt die niet in lijn zijn met de wettelijke criteria, waaronder instemming van de medezeggenschapsraad.

De leden van de Groen Links-fractie vragen vervolgens waarom ik – zoals zij schrijven – de uitgangspunten «hoe het moreel appel dat op scholen volgens mij uitgevoerd zou moeten worden» niet wil verankeren in regelgeving. Waaruit blijkt dat een moreel appel voldoende waarborging biedt, zo vragen zij zich af.

De reden dat ik een deel van de in de brief van 5 juli genoemde uitgangspunten niet wettelijk kan en wil verankeren, is primair dat deze zich niet goed in termen van handhaafbare wet- en regelgeving laten vangen. Eén van die uitgangspunten is bijvoorbeeld dat het bevoegd gezag «oprecht moet kunnen wensen, en ook actief bepleiten, dat een dergelijke activiteit ook op elke andere school die dit zou wensen, zou mogen worden aangeboden als reguliere onderwijstijd». De wetgever kan een bevoegd gezag niet voorschrijven iets «oprecht te wensen», maar kan wel een appel doen op het bevoegd gezag zich hier bij haar besluitvorming rekenschap van te geven – vandaar een moreel appel en geen wettelijk voorschrift. Iets vergelijkbaars geldt voor het eveneens in de brief genoemde appel op scholen om de wettelijke ruimte «op een verantwoorde, professionele en integere wijze te gebruiken». Om dit wettelijk te verankeren zou een zeer gedetailleerde uitwerking nodig zijn, waarbij de wetgever in feite op de stoel van het bevoegd gezag zou gaan zitten. Andere genoemde uitgangspunten volgen al uit de wettelijke criteria, bijvoorbeeld dat het bevoegd gezag «aannemelijk moet kunnen maken dat leerlingen die een bepaalde onderwijsactiviteit volgen redelijkerwijs de aan die activiteit gerelateerde leerdoelen (bijvoorbeeld kerndoelen of exameneisen) kunnen behalen in de daarvoor staande tijd». Het is dus niet mogelijk en onwenselijk om alle mogelijke afwegingen in detail «dicht te regelen». Daarom kies ik ervoor wettelijke criteria te stellen (de *letter* van de wet), die worden «ingekleurd» met een moreel appel om hier naar de *geest* van de wet invulling aan te geven. Die wettelijke criteria zijn hard en handhaafbaar: de inspectie kan er op toezien of het bevoegd gezag zich er daadwerkelijk aan houdt en of er op schoolniveau afstemming over heeft plaatsgevonden. Geconstateerd is dat incidenten, excessen en evident discutabele invullingen van de reguliere en verplichte onderwijstijd niet of nauwelijks voorkomen. Daaruit blijkt dat deze handelwijze in de praktijk voldoende waarborgen biedt voor kwaliteit en draagvlak.

Tot slot vragen de leden van de fractie van Groen Links of innovatieve projecten waarvoor (óók) ruimte in de onderwijstijd wordt geboden een wetenschappelijke basis hebben, of wetenschappelijk de effectiviteit ervan is bewezen en hoe ik dit kan waarborgen.

Voor het waarborgen van de (wetenschappelijke) basis van (al dan niet innovatieve) vormen van onderwijs, zijn primair de leraren en schoolleiders die er samen voor kiezen hier gebruik van te maken, verantwoordelijk. De inspectie treedt op indien een school (zeer) zwak is en de prestaties van leerlingen achterblijven ten opzichte van wat verwacht zou mogen worden.

Reactie op de inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie constateren dat ik niet bereid ben om lijfelijke aanwezigheid van een bevoegde leraar in de klas tijdens een les te verplichten en vragen zich af of ik hun mening deel dat ik hiermee het lerarentekort juist faciliteer?

Die mening deel ik niet. Ik zie niet in waarom het bieden van ruimte voor schooleigen afwegingen ten aanzien van de invulling van de onderwijstijd het lerarentekort zou faciliteren. Zoals ik in ook mijn brief van 5 juli jl. aangaf zou het categorisch als onderwijstijd uitsluiten van onderwijsactiviteiten anders dan klassikale instructie door een bevoegde leraar betekenen dat veel goede onderwijsactiviteiten niet meer als onderwijstijd tellen. Dat laat – zoals ook in de algemene inleiding is aangegeven – onverlet dat vak- of groepslessen in een klaslokaal in beginsel door bevoegde leraren verzorgd behoren te worden. Een alternatief zou zijn de brede, veel ruimte biedende, urennorm voor *onderwijstijd* (niet alleen lessen) te vervangen door een smalle, minder ruimte biedende urennorm voor lessen (alleen lessen), met als uitgangspunt dat die verzorgd worden door een daartoe bevoegde docent. Daar kies ik echter niet voor, omdat dit de ruimte voor scholen en leraren om ook andere onderwijsactiviteiten die kwalitatief aan de maat zijn onnodig zou beperken.

Uit een bericht van de Volkskrant van 13 september 2019⁶ blijkt volgens de leden van de SP-fractie dat na het inzetten van gepensioneerd docenten en onbevoegde docenten nu ook de webcamdocent als oplossing tegen het lerarentekort wordt gebruikt. Zij vragen of ik dit wenselijk acht, en waar ik de grens trek als het gaat om noodgrepen die scholen helaas moeten doen om het lerarentekort aan te pakken.

Of de inzet van een «webcamdocent» op de wijze zoals geschetst in het artikel al dan niet wenselijk is, is uiteindelijk niet aan mij, maar aan het lerarenteam en de medezeggenschapsraad van een school. Zoals ik ook in mijn brief van 5 juli jl. heb geschreven, kan dit per situatie verschillen. Wat op de ene school een passende oplossing is waarmee betrokkenen (leraren, ouders, leerlingen, medezeggenschap) prima kunnen leven of zelfs enthousiast over zijn, is dat op de andere school niet. Zolang een onderwijsactiviteit voldoet aan de in mijn brief over de grenzen van de ruimte in de onderwijstijd genoemde criteria (inclusief de instemming ermee door lerarenteam en medezeggenschapsraad), en er – zoals in de algemene inleiding bij deze nota is toegelicht – directe interactie mogelijk is (dus niet plaats- én tijdonafhankelijk leren), is er voor de inspectie geen aanleiding om handhavend op te treden en is er voor mij geen reden om een dergelijke invulling van een deel van de onderwijstijd op voorhand als onwenselijk te beoordelen. Omdat is voorzien in procedurele *checks in balances* (instemming medezeggenschapsraad, mogelijkheid tot handhaven door inspectie als wettelijke criteria niet worden gevolgd) is het niet nodig en niet wenselijk om als rijksoverheid de ruimte van scholen verder te begrenzen.

Ook vragen de leden van de fractie van de SP hoe mijn standpunt over de lijfelijke aanwezigheid van een bevoegde leraar in de klas zich verhoudt tot de kritiek van de Inspectie van het Onderwijs, die eerder kritisch was op lessen Duits via een videoverbinding.

Het gaat er – zoals bij alle invullingen van onderwijstijd – om hoe afstandsonderwijs wordt ingezet. In de casus over lessen Duits via Skype die de leden van de SP-fractie hier aanhalen was sprake van een zeer beperkte en daarmee ontoereikende invulling: er was geen sprake van door de school ingeplande (video-)lessen en leerlingen konden slechts op

⁶ «Kan de webcamdocent de oplossing worden voor het lerarentekort?», de Volkskrant, 13 september 2019.

eigen initiatief via Skype contact zoeken met een (niet aan hun school verbonden) docent. Er zijn daarentegen, zoals ook uit voorbeelden uit mijn brief van 5 juli jl. blijkt, ook andere voorbeelden, waar afstandsonderwijs consciëntieuzer wordt ingevuld, en waarbij het initiatief voor en de regie over een les via een videoverbinding nadrukkelijk liggen bij bevoegd gezag respectievelijk leraar van de school waar de leerling is ingeschreven.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel lessen er op dit moment in het voortgezet onderwijs worden gegeven via een internetverbinding waarbij dus geen bevoegde leraar in de klas aanwezig is, en zij verzoeken om daarbij ook specifiek in te gaan op lessen via internetverbinding als gevolg van het lerarentekort.

Een antwoord op deze vraag moet ik schuldig blijven. Dit wordt namelijk niet landelijk geregistreerd, en ik ben dat ook niet van plan: dit is onderwerp van de autonomie van scholen en de professionele ruimte van leraren. Mijn ministerie en de inspectie hebben echter geen signalen ontvangen dat scholen vanwege het lerarentekort structureel reguliere lessen vervangen door lessen via een internetverbinding. De inspectie heeft desgevraagd alleen melding gedaan van één casus, waarbij dit een *tijdelijke* oplossing was om achterstanden wegens ziekte van een leraar niet op te laten lopen. Reguliere lessen die via een webcam en scherm worden gegeven komen in Nederland (nog) slechts heel sporadisch voor. Een voorbeeld hiervan is het in mijn brief van 5 juli jl. genoemde goede voorbeeld van het (kleine) vak wiskunde D via afstandsonderwijs. (Een deel van de) reguliere lessen van één leraar kan daarbij door leerlingen op twee of drie scholen tegelijkertijd worden gevolgd. De leerlingen zijn via webcam, internet en een scherm verbonden met elkaar en met de leraar, die fysiek aanwezig is op één van die scholen en die via genoemde ict-voorzieningen direct kan interacteren met de leerlingen op elk van deze scholen die zijn les volgen. Ook al zou er vaak de voorkeur aan gegeven worden dat op beide scholen een voor dat vak bevoegde leraar in de klas aanwezig is, stuit dit soms op praktische bezwaren. Een invulling als dit kan dan een serieus en kwalitatief verantwoord alternatief zijn.

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe het criterium «uitgevoerd onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van een leraar of een ander die hier op grond van de wet mee belast mag worden», op grond waarvan deze persoon indien nodig in het leerproces van de leerlingen moet kunnen ingrijpen, er interactie mogelijk moet zijn tussen hem en de leerlingen en hij of zij moet kunnen bewaken dat leerlingen de voor hen ingeplande onderwijsactiviteit daadwerkelijk volgen en dus niet verzuimen, geborgd kan worden als een leraar niet fysiek aanwezig is in de klas.

Niet alle onderwijsactiviteiten vinden plaats in een klaslokaal, zodat ook de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid op verschillende manieren vorm kan krijgen. Bij een stage wordt de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid bijvoorbeeld op een andere wijze vormgegeven dan bij een reguliere vakles of groepsles in een klaslokaal. Ik veronderstel dat de leden van de SP-fractie bij deze vraag specifiek refereren aan afstandsonderwijs. Om bij afstandsonderwijs interactie mogelijk te maken, in het leerproces van leerlingen te kunnen ingrijpen en leerlingen zo te kunnen helpen bij het leren, moet de leraar in elk geval op dezelfde *tijd* in de leeromgeving van de leerling aanwezig kunnen zijn. Een *vooraf opgenomen* videoles als onderdeel van de lesmethode van een schoolvak die leerlingen thuis kunnen bekijken kan bijvoorbeeld een prima aanvulling zijn op de gebruikte leermiddelen en op de feitelijke lessen, maar is als zodanig geen onderwijstijd in de zin van de wet. Er zijn echter verschillende situaties denkbaar waarbij afstandsonderwijs of videolessen wel kwalitatief aan de maat en acceptabel kunnen zijn:

voorbeelden die ik heb genoemd zijn het gebruik van afstandsonderwijs om kleine vakken zoals wiskunde D aan te kunnen bieden in krimpregio's of voor onderwijs aan zieke leerlingen die tijdelijk niet naar school kunnen komen. De leraar is dan weliswaar niet op dezelfde *plaats*, maar wel op dezelfde *tijd* als de leerlingen in hun leeromgeving aanwezig. Dat is voor afstandsonderwijs nodig om te voldoen aan dit criterium voor onderwijstijd.

De leden van de SP-fractie vragen of ik de mening deel dat het beroep van leraar een zeer waardevol beroep is en dat diens pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid in principe fysiek uitgevoerd moet worden in de klas.

Ja, die mening deel ik met hen. Zoals eerder gezegd is bij «reguliere» vaklessen of groepslessen op school fysieke aanwezigheid van een leraar inderdaad essentieel om hem of haar in staat te stellen diens pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid te nemen. Er zijn echter ook andere invullingen van de onderwijstijd dan een les in de klas mogelijk en toegestaan.

De leden van de SP-fractie vragen verder of de medezeggenschapsraden een eerlijke keuze wordt voorgehouden als het bevoegd gezag vanwege het lerarentekort als keuze zou voorhouden geen les of cyberles.

In reactie daarop merk ik op dat structurele inzet van afstandsonderwijs, waarbij een vak geheel wordt verzorgd via een internetverbinding, in principe niet de bedoeling is (behoudens invullingen zoals het voorbeeld van wiskunde D of voor onderwijs aan zieke leerlingen die niet naar school kunnen komen). Bij lesuitval kan het echter wel een alternatief zijn voor het helemaal lesvrij naar huis sturen van leerlingen. Of dit een acceptabele invulling van lesuitval is, is onderwerp van instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad: de MR moet namelijk voorafgaand aan het schooljaar instemmen met het beleid ten aanzien van lesuitval.

Het bedrijf Like2Teach ziet volgens artikel van de Volkskrant van 13 september 2019 de belangstelling voor hun webcamlessen groeien, niet in de laatste plaats door het nijpende lerarentekort, aldus het artikel. Dit is voor de leden van de SP-fractie aanleiding te vragen wat mijn reactie daarop is. Daarbij vragen zij zich af of er sprake is van een incidenteel geval of dat hier een groter probleem ontstaat, en vragen zij wat ik ga doen om «deze schijnoplossing voor het lerarentekort een halt toe te roepen».

Het Ministerie van OCW noch de inspectie hebben signalen ontvangen dat hiervan op wezenlijke schaal sprake is, in elk geval niet voor structurele invulling van de onderwijstijd. Mijn indruk is dus inderdaad dat hier sprake is van een incidenteel geval. Als scholen onderwijsactiviteiten zouden inplannen zoals in het artikel beschreven, zullen deze aan de criteria voor onderwijstijd moeten voldoen: ze zullen onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school en van een docent van die school verzorgd moeten worden, en vanuit de school moet er iemand zijn die in *gedurende* die onderwijsactiviteiten het leerproces van leerlingen zou kunnen ingrijpen en die leerlingen zo kan helpen bij het leren. Of daaraan voldaan wordt, kan de inspectie in voorkomende gevallen onderzoeken.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het moreel appel dat wordt gedaan op scholen om de wettelijke ruimte op een verantwoorde, professionele en integere wijze te gebruiken zich verhoudt tot «de noodzaak van sommige schoolbesturen om soms ongewenste keuzes te moeten maken vanwege het lerarentekort en de daarmee gepaard gaande hoge werkdruk van hun leraren, zoals een vierdaagse schoolweek invoeren, onbevoegden voor de klas zetten en cyberlessen organiseren.»

Juist als dit soort moeilijke keuzes zich voordoen of dreigen voor te doen, is het de verantwoordelijkheid van schoolbesturen om gegeven de mogelijkheden die zij hebben en binnen de wettelijke kaders prudente en consciëntieuze afwegingen te maken. Ik acht dit passender dan het wettelijk afdwingen van bepaalde keuzes.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de SP waarom ik wel verwacht dat schoolbesturen gehoor geven aan het morele appel dat op hen wordt gedaan consciëntieus om te gaan met de geboden wettelijke ruimte, maar ik niet zou ingaan op de noodkreet voor extra investeringen in het onderwijs om het lerarentekort daadwerkelijk aan te pakken. De vakbonden en werkgevers hebben namens deze leden immers ook op mij een appel om meer te investeren in onderwijs om het beroep van leraar weer aantrekkelijk te maken en daarmee het lerarentekort te bestrijden. In mijn brief van 5 juli jl. deed ik «een moreel appel» op scholen om prudent en consciëntieus om te gaan met wettelijke ruimte. Dat is iets anders dan een (overigens begrijpelijk) appel aan de politiek om meer te investeren in het onderwijs. Scholen kunnen immers zonder meer hun verantwoordelijkheid nemen om prudent en consciëntieus om te gaan met de wettelijke ruimte, terwijl de mogelijkheid tot extra investeringen in het onderwijs van veel meer zaken en van (politieke) afwegingen en besluitvorming afhangt.