

Vergaderjaar 2019–2020

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 541

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2020

In mijn brief van 11 juni 2019 gaf ik aan dat er meer aandacht is voor een flexibelere invulling en organisatie van onderwijstijd.¹ Maatschappelijke en technische ontwikkelingen waren voor sommige scholen al reden om hun werkwijze te herzien. Nu, een jaar later, hebben alle scholen noodgedwongen ervaring opgedaan met een andere invulling en organisatie van de onderwijstijd. Het is nog te vroeg om vast te stellen hoe deze periode van afstandsonderwijs van invloed gaat zijn op het basisonderwijs, maar het onderstreept het belang dat basisscholen meer regie voelen en nemen in de invulling en de organisatie van hun onderwijstijd.

Met deze voortgangsbrief informeer ik uw Kamer over de verschillende onderdelen van het programma, zoals ik heb toegezegd in mijn brief van 11 juni 2019. Ik ga daarbij ook in op de mogelijke invloed van het afstandsonderwijs op de ontwikkelingen die in gang zijn gezet. Zoals toegezegd informeer ik u tevens over het aantal aanmeldingen voor het Experiment Ruimte in Onderwijs. Bovendien geef ik met deze brief een reactie op het internationaal vergelijkend onderzoek naar onderwijstijd en de urennorm, dat ik mede op verzoek van de sociale partners heb laten uitvoeren. Het rapport vormt een bijlage bij deze brief².

Beproeving, maar mogelijk met waardevolle inzichten

De afgelopen maanden heeft het coronavirus het dagelijkse leven van elke Nederlandse burger ingrijpend veranderd. Ook in het basisonderwijs zijn de consequenties groot. Leerkrachten en leerlingen hebben zich in een zeer korte periode aangepast aan het geven en volgen van onderwijs op afstand. De geleidelijke opening van de basisscholen vergde ook veel inspanning, omdat aanvullende maatregelen getroffen moesten worden. Het was geen gemakkelijke opgave om in deze tijd goed onderwijs te

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 465

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

verzorgen. Ik ben dan ook zeer onder de indruk van de veerkracht waar het onderwijsveld blijk van geeft.

In de afgelopen weken hebben scholen veel ervaring opgedaan met andere vormen van organisatie en invulling van de onderwijstijd. De periode van afstandsonderwijs kan daarom waardevolle inzichten bieden. Ik heb het NRO gevraagd om een uitvraag te doen bij onderzoekers en kennisinstellingen naar covid-19 gerelateerde onderzoeken. Het NRO zal de resultaten van deze uitvraag op zijn website publiceren. Dat geeft inzicht in de manieren waarop afstandsonderwijs is vormgegeven. Bovendien wordt zo voorkomen dat de doelgroep onnodig wordt bevraagd.

Er wordt ook gewerkt aan de opzet van een onderzoek om blijvend te kunnen leren van de opgedane ervaringen. Het doel is om in kaart te brengen welke mogelijke aanpassingen ook op langere termijn het onderwijs in Nederland ten goede komen. De inzichten uit dit onderzoek kunnen naar verwachting ook bijdragen aan het vormgeven van anders omgaan met de onderwijstijd met behoud van onderwijskwaliteit.

Vooruitlopend op de resultaten van deze onderzoeken leert de afgelopen periode ons nu bovenal dat scholen in staat zijn om tot vernieuwende organisatievormen te komen. Het vermogen van scholen om creatief aan de slag te gaan met de organisatie van hun onderwijs is groot. Ik zie de grote veerkracht als een vertrekpunt voor verdere ontwikkelingen.

Onderzoek en begeleiding als solide basis voor aanpassingen

Bovengenoemd onderzoek kan een waardevolle aanvulling zijn op de trajecten die sinds de zomer 2019 al in gang zijn gezet in het kader van het programma Ruimte voor Regie. Achtereenvolgens zal ik ingaan op het Experiment Ruimte in Onderwijstijd (ERiO), het internationaal vergelijkend onderzoek naar onderwijstijd en de urennorm, de begeleiding van scholen door de PO-Raad en het Schoolleiders Innovatie en Ontwikkelfonds voor het PO (SIOF-PO).

Experiment Ruimte in Onderwijstijd

Per 1 augustus 2020 start het Experiment Ruimte in Onderwijstijd.³ De twintig basisscholen die meedoen aan het experiment mogen afwijken van de vakantieregeling, van de vijfdaagse schoolweek en hen wordt de mogelijkheid geboden om andere professionals dan de bevoegde leerkracht onder voorwaarden voor maximaal honderd uur per jaar les te laten geven. Ik heb toegezegd u te informeren over het aantal aanmeldingen.⁴ De aanmeldtermijn liep van 1 tot en met 31 mei. Er hebben zich 24 scholen aangemeld. Van de acht scholen die aan het eerdere Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd meededen, hebben zich zeven aangemeld voor dit experiment. Van de 24 aanmeldingen beschikken vijf scholen op dit moment over de waardering «goed». Onder de aangemelde scholen zijn geen scholen uit Groningen, Drenthe, Flevoland en

³ Het experiment is een vervolg op het Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd. Aan dat experiment namen acht basisscholen deel die mochten afwijken van geldende wetgeving ten aanzien van de onderwijstijd. Voor deelname aan het Experiment Ruimte in Onderwijstijd gelden enkele voorwaarden, zoals instemming van de medezeggenschapsraad en waarborgen voor de onderwijskwaliteit, kansengelijkheid en onderwijsfilosofie.

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 516

Limburg.⁵ De twintig scholen zijn geselecteerd op basis van de eis van volledigheid van de aanvraag, de eis dat het gaat om toegestane afwijkingen en de voorrangsregels uit de beleidsregel.⁶

Het experiment duurt vijf jaar en gaat gepaard met monitoring en evaluatie door SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met Oberon. Doel van het onderzoek is om te bepalen wat de effecten zijn van meer flexibiliteit in de invulling en de organisatie van de onderwijstijd, met name op de kwaliteit van het basisonderwijs. Als hieruit duidelijk wordt onder welke randvoorwaarden meer flexibiliteit kan bijdragen aan de onderwijskwaliteit, dan kan de wet- en regelgeving op dit punt worden aangepast. De Inspectie voor het Onderwijs is ook bij het experiment betrokken.

ERiO verschilt overigens van de ruimte die scholen voor primair onderwijs in de G5 krijgen in het kader van het personeelstekort. ERiO is bedoeld om te verkennen wat de effecten zijn van meer ruimte en flexibiliteit bij de invulling van de onderwijstijd en welke randvoorwaarden nodig zijn voor een positief effect. De ruimte die de scholen in de G5 krijgen, is bedoeld om de continuïteit, kwaliteit en kansengelijkheid van het onderwijs zo goed mogelijk te borgen bij een oplopend lerarentekort. In tegenstelling tot ERiO is er in het G5-experiment geen ruimte om af te wijken van de wettelijke eisen ten aanzien van vakanties en van het aantal schoolweken korter dan vijf dagen.

Internationaal vergelijkend onderzoek naar onderwijstijd en urennorm in het PO

Ik heb, mede op verzoek van de sociale partners, een internationaal vergelijkend onderzoek naar onderwijstijd en de urennorm in het primair onderwijs laten uitvoeren door het CAOP. Het eindrapport wordt als bijlage met deze brief meegezonden.

Het onderzoek verkent onder meer hoe de urennorm in Nederland zich verhoudt tot die in het buitenland en in hoeverre verlaging van de urennorm positieve effecten kan hebben op de werkdruk van het onderwijzend personeel. Daarbij geldt als randvoorwaarde het behoud van de onderwijskwaliteit. Met het vergelijkende onderzoek zijn de effecten van de urennorm op zowel leraren als op leerresultaten onderzocht.

Uit het onderzoek kan een aantal conclusies worden getrokken. Nederlandse leerlingen krijgen in vergelijking met leerlingen in andere landen relatief veel onderwijs. Het aantal uur doet er toe, hoewel de effecten ervan beperkt in omvang zijn. Er zijn ook studies die geen of zelfs een negatief verband vinden. De onderzoeksliteratuur is hierover niet eenduidig. Minder onderwijstijd betekent niet automatisch positieve effecten voor leraren. Het aantal lesuren is niet bepalend voor hun

⁵ De deelnemende basisscholen die eerder aan het Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd deelnamen, zijn: La Res (Enschede), Sterrenschool Apeldoorn (Apeldoorn), Dalton Sterrenschool de Vliegenier (Apeldoorn), Montessori Sterrenschool Geerstraat (Vaassen), Sterrenschool Zevenaar (Zevenaar), Casa Tweetalige Montessorischool (Pijnacker), De School (Zandvoort). De deelnemende basisscholen met de waardering «goed» zijn: De Wegwijzer (Alkmaar), OBS De Brink (Amsterdam) en De Blauwe Lijn (Amsterdam). De andere deelnemende basisscholen zijn: De Wijde Wereld Montessori (Haarlem), De Buitenkans (Heerenveen), Kindcentrum Snijders (Rijswijk), OBS Dick Bruna (Veldhoven), It Klimmerblad (St. Nicolaasga), Radarschool Helchersee (Scharendijke), De Verwondering (Monnickendam), Waalcampus (»s-Gravenzande), Sint Ludgerusschool (Balk), De Fakkel (Utrecht) en Kindcentrum Het Stadshart (Den Bosch).

⁶ Stcrt. 2020, nr. 11055.

werkstress, terwijl administratieve taken, communicatie met ouders en zorgen over leerlingen met gedragsproblemen wel een sterk effect hebben op de ervaren werkdruk. Een advies uit het rapport is daarom om de bredere discussie te voeren over de volledige tijd die leraren aan schoolwerk besteden en niet enkel stil te staan bij de urennorm. Het onderzoek benadrukt dat vooral een effectieve invulling van onderwijstijd bepalend is voor de vraag of meer onderwijstijd leidt tot hogere leeropbrengsten. Ook de kwaliteit van de leraar is essentieel. Duidelijk is dat onderwijstijd niet één op één te koppelen is aan de leerresultaten van leerlingen en daarmee aan onderwijskwaliteit. Ook andere factoren zijn van invloed; er is geen lineair verband tussen de urennorm en leerresultaten.⁷

Het effect op leerresultaten is context- en leerlingafhankelijk: meer of minder onderwijstijd levert niet per definitie voor alle leerlingen hetzelfde op. Achterstandsleerlingen en leerlingen uit economisch minder welgestelde gezinnen hebben meer profijt van meer onderwijstijd dan hun medeleerlingen. Met het oog op kansengelijkheid is dit een belangrijke constatering.

Er kunnen dus geen eenvoudige aannames worden gedaan over de effecten van een verhoging of een verlaging van de urennorm. Hoewel het rapport geen directe aanleiding geeft om de urennorm aan te passen, biedt het waardevolle aanknopingspunten voor verdere verkenning. De Onderwijsraad kan de uitkomsten van het onderzoek naar de urennorm betrekken bij het advies over onderwijstijd van leerlingen en leraren waar uw Kamer om gevraagd heeft.⁸ Ook zal eind 2020 de tussenevaluatie werkdrukmiddelen worden opgeleverd. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie wordt bezien of bijsturing nodig is binnen de werkdrukmiddelen. De aanknopingspunten uit het onderzoek van het CAOP zullen daarbij betrokken worden.

Begeleiding door PO-Raad

In het kader van het bestuursakkoord primair onderwijs biedt de PO-Raad begeleiding voor scholen met de wens om het onderwijs op hun school anders te organiseren. Het project *Anders organiseren* is begin 2020 gestart. Inmiddels zijn drie begeleidingstrajecten van drie innovatievragen gestart. Een schoolbestuur wil het onderwijs versterken door middel van de inzet van vakdocenten. Een tweede schoolbestuur wil een kwaliteitsverbetering door het onderwijs flexibeler te organiseren en een IKC wil het onderwijs vakoverschrijdend organiseren waarbij taalontwikkeling een belangrijke factor is. Een eerste indruk was dat scholen enthousiast waren, maar de gevolgen van de uitbraak van het coronavirus hebben deelname voor scholen lastiger gemaakt.

Schoolleiders Innovatie en Ontwikkelfonds (SIOF-PO)

Ook konden schoolleiders in het primair onderwijs zich aanmelden voor een pilot met het Schoolleiders Innovatie en Ontwikkelfonds (SIOF-PO). Voor ideeën rond het anders organiseren van de schoolorganisatie konden schoolleiders een subsidie ontvangen. Er waren 27 persoonsgebonden beurzen beschikbaar. Begin maart heeft de startbijeenkomst met de groep schoolleiders plaatsgevonden. De komende twee jaar werken de

⁷ Dit zijn vergelijkbare conclusies als die de Commissie Onderwijstijd in 2008 over de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs trok. In het voortgezet onderwijs heeft dat geleid tot de huidige situatie, waarin scholen meer ruimte hebben voor een individuele invulling van de onderwijstijd.

⁸ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 52

schoolleiders verder aan de ontwikkeling van hun initiatief. Tussentijdse kennisuitwisseling en het leren van goede voorbeelden is een speerpunt van het traject.

In de aanvragen komt een aantal onderwerpen vaak terug. Zo is een deel van de aanmeldingen gericht op een overstap naar unitonderwijs of groepsdoorbrekend werken ten behoeve van de leerprestaties van leerlingen en het lerarentekort. Daarnaast is een deel van de aanmeldingen gericht op het werken met functiedifferentiatie door de inzet van onderwijsassistenten en vakspecialisten om de groepsleerkracht te ontlasten. Ook is een deel van de aanmeldingen gericht op nauwere samenwerking tussen opvang en onderwijs.

Aangezien het animo voor de SIOF-beurzen met 260 aanvragen bijzonder groot was, en het aantal aanvragen indertijd bij het SIOF-VO ook het aantal beschikbare beurzen overschreed, zet ik mij ervoor in hier voor het primair en voortgezet onderwijs gezamenlijk een vervolg aan te geven.

Inzichten uit het onderwijsveld als richtsnoer

Tot aan de sluiting van de scholen in maart zijn er diverse bijeenkomsten geweest met onder anderen schoolleiders, leraren, schoolbestuurders en leerplichtambtenaren. Daarin kwam vaak de wens om meer vertrouwen naar voren. Schoolleiders en leraren vragen om vertrouwen in hun professionaliteit. Zij weten goed wat nodig is om de leerlingen maatwerk te kunnen bieden. Zij kijken of hun onderwijsvisie nog past bij de opgaven waar de school voor staat en kijken samen met de teamleden hoe de taken opgepakt kunnen worden.

Net als in de SIOF-aanmeldingen kwamen groepsdoorbrekend werken en functiedifferentiatie ook in deze gesprekken vaak terug. Daarnaast gingen de wensen met betrekking tot de onderwijstijd gepaard met wensen op een ander vlak. Er bestaat bijvoorbeeld een sterke behoefte om meer te kunnen samenwerken met kinderopvang en het voortgezet onderwijs. De samenwerking over sectoren heen valt weliswaar buiten de reikwijdte van het programma Ruimte voor Regie, maar is wel in ontwikkeling. Interdepartementaal wordt er nagedacht over nauwere samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Zoals is aangekondigd in de reactie op het IBO deeltijdwerk en het IBO toeslagen brengt het kabinet concrete scenario's in kaart voor alternatieve inrichtingen van het stelsel van onderwijs en kinderopvang. Deze kennis kan voor een volgend kabinet als basis dienen om een beslissing te nemen over eventuele maatregelen. Momenteel loopt er een pilot naar het 10–14-onderwijs, waarin scholen van het primair onderwijs en voortgezet onderwijs samenwerken aan een soepele overgang voor leerlingen. Ook gaat komend schooljaar een experiment Teambevoegdheid 10–14 van start.

Als het gaat om onderwijstijd is er ook behoefte aan meer ruimte en beslissingsvrijheid om op individueel niveau af te mogen wijken. Voorbeelden zijn talentvolle leerlingen op cultureel of sportgebied of leerlingen die buiten de school een leerervaring op kunnen doen die de school niet kan bieden. Leerkrachten en schoolleiders geven aan dat zij heel goed in staat zijn om de afweging te maken of een leerling daarbij gebaat is. Ik verken daarom de mogelijkheden om binnen de huidige wetgeving de benodigde ruimte te bieden.

Niet alle scholen zijn al bekend met de bestaande mogelijkheden in de invulling en organisatie van de onderwijstijd. En ook scholen die al stappen hebben gezet, geven aan dat zij graag over meer informatie hadden kunnen beschikken. Ik zet daarom in op een betere informatie-

voorziening. Informatie over de bestaande ruimte stel ik centraal beschikbaar op de website van de rijksoverheid. Voor het delen van goede voorbeelden blijf ik, zodra de coronamaatregelen dat toelaten, bijeenkomsten organiseren en blijf ik zoeken naar kanalen om informatie en goede voorbeelden verder te verspreiden.

Visie als vertrekpunt, onderwijskwaliteit als doel

Bij keuzes over de invulling en de organisatie van de onderwijstijd moet een balans worden gevonden: tussen het waarborgen van onderwijskwaliteit en kansengelijkheid en het geven van ruimte op individueel niveau. Meer ruimte kan voor de ene leerling betekenen dat deze zich beter kan ontwikkelen, maar kan er voor een andere leerling toe leiden dat deze achterblijft. Het zoeken naar een goede balans en het vinden van de juiste randvoorwaarden is daarbij belangrijk.

Het afgelopen halfjaar stond het onderwijsveld voor een aantal grote uitdagingen als gevolg van de uitbraak van het coronavirus. In korte tijd is het onderwijs op een andere manier georganiseerd. Op die veerkracht bouw ik voort. Ik begrijp dat de aanpassingen van scholen onder druk tot stand zijn gekomen en dat er in de omslag naar afstandsonderwijs niet de rust bestond om plannen gedetailleerd uit te werken of om erop te reflecteren. Een volgende stap voor scholen zou kunnen zijn om onderbouwde aanpassingen door te voeren die (nog) meer aansluiten bij de eigen visie en bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Daarin blijf ik het komende jaar scholen ondersteunen.

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