



TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW, MPVO

**Middelbaar Beroeps
Onderwijs**

Van

T +31

Datum

20 mei 2022

Referentie

Bijlagen

Kamerbrief over kaders en
uitgangspunten t.a.v.
afstandsonderwijs in het
reguliere onderwijs (PO, VO,
MBO en HO), handreiking
afstandsonderwijs mbo

Intern OCW afgestemd

HOenS, IVHO, MBO, PO, VO

nota

Kamerbrief over kaders en uitgangspunten t.a.v.
afstandsonderwijs in het reguliere onderwijs (PO, VO,
MBO en HO)

Aanleiding

Tijdens het Commissiedebat over digitalisering en privacy in het onderwijs van 1 december 2021 is door uw ambtsvoorgangers aan de Tweede Kamer een toezegging gedaan over een afwegingskader online-fysiek onderwijs voor het mbo en ho; het po en vo werden daarbij ook meegenomen¹. Deze toezegging is mede een reactie op een op 5 juli 2021 door Kwint c.s. ingediende motie, waarin de regering wordt verzocht fysiek onderwijs de norm te maken in het mbo en ho. In deze nota wordt u een voorstel gedaan hoe met de toezegging en de motie omgegaan kan worden.²

Geadviseerd besluit

Wij hebben serieus onderzocht of en hoe een nieuw afwegingskader tot meerwaarde zou kunnen zijn voor het onderwijsveld. Wij hebben die meerwaarde niet gevonden. Er is volgens het onderwijsveld al voldoende informatie beschikbaar en toegankelijk om te helpen bij de afweging online-fysiek. Wij adviseren u om géén apart landelijk afwegingskader afstandsonderwijs voor scholen / instellingen op te (laten) stellen en de reden daarvoor in deze Kamerbrief toe te lichten. Daarbij adviseren we u om in deze brief de bestaande wettelijke kaders en waarborgen voor kwaliteit bij eventuele inzet van afstandsonderwijs in de verschillende onderwijssectoren te schetsen (waaronder betrokkenheid van leraren / docenten, studenten / leerlingen en ouders via de medezeggenschapsraad³), en te benadrukken dat er veel praktische, *evidence-informed* informatie beschikbaar is voor effectieve inzet van afstandsonderwijs met het oog op de kwaliteit van het onderwijs en het welzijn van leerlingen / studenten en leraren / docenten.

Kernpunten

Afwegingskader (po, vo, mbo, ho)

Er zijn geen nieuwe wettelijke kaders voor afstandsonderwijs, en er is veel, ook door OCW en de Inspectie beschikbaar gestelde, praktische informatie beschikbaar over voorwaarden voor effectieve inzet van afstandsonderwijs. Een nieuw afwegingskader voegt daar voor scholen en leraren weinig tot niets aan

¹ In hetzelfde debat zijn ook toezeggingen gedaan over o.a. digitale veiligheid. In het voorjaar wordt de Kamer in een aparte brief hierover geïnformeerd.

² Zie verderop in deze nota voor de tekst van de motie en de toelichting.

³ Tijdens hetzelfde debat is toegezegd hierop in te gaan.

toe. Met een landelijk afwegingskader zou bovendien worden getreden in de professionele keuzeruimte van onderwijsprofessionals ten aanzien van de vormgeving van het onderwijs (het 'hoe') – partijen als de AOb hebben daarom tégen een afwegingskader gepleit. Bovendien zou van een afwegingskader afstandsonderwijs ten onrechte de suggestie kunnen uitgaan dat OCW de inzet van afstandsonderwijs zou willen bevorderen. Daarmee zou een nieuw afwegingskader juist het tegenovergestelde kunnen bewerkstelligen van wat met de motie-Kwint c.s. is beoogd. Een apart landelijk afwegingskader is dus niet nodig en niet wenselijk.

Datum
20 mei 2022

De brief focust – in lijn met de motie-Kwint c.s. – op de inzet van afstandsonderwijs in het reguliere onderwijs in een 'reguliere' tijd aan 'reguliere' 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 de Kamer – vindt elders plaats, bijvoorbeeld in het kader van de (middel)langetermijnstrategie COVID-19 respectievelijk het thuiszittersbeleid.

In de brief wordt aangegeven dat voor het mbo wel een handreiking opgesteld (voor de andere sectoren niet). Deze handreiking bevat een overzicht van relevante wettelijk kaders over onderwijskwaliteit, medezeggenschap en toezicht. Uit de evaluatie van de servicedocumenten corona is namelijk gebleken dat docenten in het mbo hier wel behoefte aan hebben omdat de relevante informatie in verschillende bestaande bronnen is vastgelegd. In de handreiking wordt ook verwezen naar bestaande bronnen die instellingen en onderwijssteams helpen bij het doordacht inzetten van afstandsonderwijs en de afweging online-fysiek.

Motie Kwint c.s. (mbo en ho)

Een uitgebreide uitvoering van de motie Kwint c.s. zou betekenen dat we vanuit OCW aan het mbo en ho wettelijk opleggen dat fysiek onderwijs altijd de norm moet zijn, behalve bij hoge uitzondering en met instemming van studenten en docenten. Fysiek onderwijs verplicht stellen is onwenselijk, omdat het ertoe kan leiden dat het onderwijs minder toegankelijk wordt voor studenten, en omdat een wettelijke fysieke norm een grote inbreuk is op de autonomie van instellingen en docenten, en daarmee naar hen zou uitstralen dat zij onvoldoende kundig zijn. Bovendien zou het mogelijk in strijd zijn met artikel 23 van de Grondwet waarin de vrijheid van inrichting voor de instellingen is vastgelegd. Verder blijkt uit gesprekken met de onderwijsraden en bijv. ook uit een publicatie van de MBO Raad⁴, dat fysiek onderwijs in deze fase van de pandemie weer de norm is.

Instellingen en docenten hebben binnen bestaande wettelijke kaders de ruimte om de onderwijsvorm, zoals afstandsonderwijs, te bepalen. Uit de evaluatie van de servicedocumenten corona mbo en hoger onderwijs blijkt echter dat er weinig draagvlak is voor een terugkeer naar volledig afstandsonderwijs en dat bij 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. Verder geldt dat studenten in het mbo

⁴<https://www.mboraad.nl/nieuws/geen-discussie-%E2%80%98natuurlijk-blijft-fysiek-onderwijs-de-norm-het-mbo>.

en ho op verschillende manieren in gesprek kunnen gaan over de inzet van afstandsonderwijs.

Datum
20 mei 2022

Ondanks dat fysiek onderwijs wettelijk gezien niet strikt de norm is, menen wij om bovenstaande redenen dat in lijn met de motie Kwint c.s. wordt gehandeld. De alternatieve beleidslijnen die overwogen zijn vindt u onderaan deze nota.

Toelichting

Politieke context

- Bij aanvang van het studiejaar 2021-2022 waren er mbo-instellingen die vast bleven houden aan (deels) afstandsonderwijs. Dit leidde tot aandacht in de media, Kamervragen en uitingen van (een minderheid van) Kamerleden waarin ze lieten blijken meer over het 'hoe' van het onderwijs te willen kunnen vinden.
- Na een Schriftelijk Overleg in december 2019 over 'Grenzen aan de ruimte in de onderwijstijd' (de titel van een Kamerbrief over onderwijstijd in het primair en voortgezet onderwijs van toenmalig Minister Slob uit juli 2019) is er een motie-Kwint c.s. ingediend over "wettelijk verankeren dat onderwijs gegeven wordt door een bevoegde docent die lijfelijk aanwezig is". Indien deze motie zou zijn aangenomen zou afstandsonderwijs in het funderend onderwijs de facto niet meer toegestaan zijn. Bij de stemming op 4 februari 2020 (anderhalve maand voordat afstandsonderwijs vanwege de uitbraak van de coronapandemie gedurende lange tijd een 'noodzakelijk kwaad' werd) stemde de leden van de fracties van SP, PvdA, PvdD, DENK, D66, PVV, FvD en Van Haga (destijds 73 zetels, momenteel 76 zetels) voor deze motie en de leden van de overige fracties ertegen, zodat zij (nipt) is verworpen.
- De urennorm voor begeleide onderwijstijd (bot) in het mbo wordt door instellingen al jaren als knellend ervaren (ook voor de coronapandemie). De huidige urennorm biedt volgens de sector onvoldoende mogelijkheden tot maatwerk, bijvoorbeeld door het gebruik van nieuwe leervormen. Om hiervoor meer mogelijkheden te bieden wordt de urennorm aangepast, het wetsvoorstel dat dit moet regelen gaat voor de zomer in internetconsultatie. Het streven voor inwerkingtreding is per 1-8-2024. De discussie over bot heeft in principe niets te maken met fysiek of digitaal onderwijs. Beide kunnen namelijk onder voorwaarden gerekend worden tot bot.
- In de Kamerbrief wordt voor het primair onderwijs aangekondigd dat een verdere verkenning plaatsvindt naar het gebruik van afstandsonderwijs voor specifieke doelgroepen (in het bijzonder thuiszitter). Deze aankondiging kan leiden tot negatieve (politieke) reacties, omdat er felle tegenstanders zijn van afstandsonderwijs, ook voor specifieke doelgroepen.
- In mei gaat de evaluatie van de corona servicedocumenten naar de Kamer. In Kamervragen en in debatten is steeds aangegeven dat u die evaluatie afwacht, alvorens u de Kamer informeert over de uitvoering van de motie Kwint c.s. Daarom wordt deze Kamerbrief daarna gestuurd.

Krachtenveld

- Op 17 februari jl. heeft de AOb een brief aan u gestuurd waarin de AOb zich uitspreekt tegen een afwegingskader over afstandsonderwijs. Een dergelijk kader zou niet wenselijk zijn omdat dit middel de zeggenschap van de docent over de vormgeving van het onderwijs vermindert en docenten ondermijnt.

- Uit reacties van de koepels, op social media, en uit gesprekken met personen en organisaties uit het mbo en ho, blijkt dat docenten vinden dat zij in hun eigen (onderwijs)teams zouden moeten bepalen of er meerwaarde is voor (deels) afstandsonderwijs en dat dit niet aan de politiek is.
- Naast tegenstanders van afstandsonderwijs, zijn er ook voorstanders. Voor jongeren met een ondersteuningsbehoefte en topsporters biedt afstandsonderwijs bijvoorbeeld juist veel kansen. De flexibiliteit die zij ten tijde van de coronamaatregelen hebben ervaren met afstandsonderwijs willen zij daarom graag behouden, ook na de coronacrisis.
- In sommige gevallen maakten studenten en docenten (met een kwetsbare gezondheid) zich zorgen over fysiek onderwijs en vroegen zij om hybride onderwijs (synchroon online en fysiek). Vanwege de huidige epidemiologische situatie speelt dit nu minder.

Datum
20 mei 2022

Tekst motie-Kwint c.s. en toezegging

- De motie-Kwint c.s. verzoekt het kabinet "in gesprek te gaan met de MBO Raad, Vereniging Hogescholen en VSNU om ervoor te zorgen dat fysiek onderwijs de norm is, en behoudens dwingende omstandigheden alleen bij hoge uitzondering en met instemming van studenten en docenten tot afstandsonderwijs mag worden overgegaan.
- De toezegging van uw ambtsvoorganger in het Kamerdebat van 1 december 2021: "Wat ik u heb toegezegd, is dat ik zowel voor het mbo als voor het hoger onderwijs een afwegingskader wil ontwikkelen van wat verstandig is en hoe je afweegt wanneer je iets fysiek doet – ja, graag zo veel mogelijk – en wanneer je het op een goede manier digitaal kunt aanvullen. Dat willen we ontwikkelen met de instellingen, met de docenten – het gaat uiteindelijk ook om de docent, die hier een eigen afweging moet kunnen maken – en met de studenten".
- In het kader van de toezegging over een afwegingskader, is tijdens hetzelfde debat door MOCW toegezegd om in te gaan op de rol van docenten. Paternotte: "Mijn vraag was of misschien bekeken kan worden of de keuze om tot digitaal onderwijs over te gaan al dan niet gedeeltelijk valt onder de onderwijskundige doelstellingen, waar docenten instemmingsrecht op hebben. Ik denk dat het goed is om dat helder te hebben." Reactie MOCW: "Dan gaan we ook eventjes voor u uitschrijven wie op welk moment waarover gaat."

Bijlage (specifiek voor mbo en ho): alternatieve beleidsopties mbo en ho

Voor het mbo en ho zijn ten opzichte van de in de Kamerbrief genomen positie ook alternatieve beleidslijnen denkbaar. Deze alternatieven hebben we overwogen en vooralsnog zien wij daar meer argumenten tegen dan voor. Hieronder schetsen we deze alternatieven en de voor- en tegenargumenten.

Datum
20 mei 2022

1. Wettelijk de keuze voor onderwijsvormen voorschrijven ('hoe'), m.a.w. in de wet vastleggen in welke specifieke situaties docenten wel of niet afstandsonderwijs mogen toepassen (wetswijziging nodig, duurt minimaal 2 jaar).

- Het voornaamste argument tegen dit alternatief is dat het inbreuk maakt op de inrichtingsvrijheid van onderwijsinstellingen en docenten. Het zou hen beperken in het doordacht vormgeven van hun onderwijs, omdat wij zouden bepalen wat wel en niet zou mogen. Tijdens corona is gebleken dat langdurig en grootschalig afstandsonderwijs niet goed is voor de motivatie en het welzijn van studenten, maar ons zijn geen signalen bekend dat instellingen voornemens zijn vast te blijven houden aan afstandsonderwijs op die schaal. Zoals duidelijk wordt in het afwegingskader, zijn er voldoende waarborgen om vertrouwen te hebben in de wijze waarop besturen en docenten het onderwijs inrichten.
- Een ander tegenargument is de ingewikkeldheid van het bepalen van de scope van een dergelijke wetswijziging en de daaropvolgende praktische onuitvoerbaarheid. Want over welke onderwijsvormen zou de wet dan precies uitspraken doen? En hoe kiezen we de norm (het aantal uren) voor fysiek onderwijs? En hoe wordt bepaald in welke situaties welke vormen toegepast mogen worden? Er zijn veel verschillende vormen van digitaal, online en afstandsonderwijs. Het zal ingewikkeld zijn om op voorhand algemeen geldende goed onderbouwde keuzes te maken. Daarbij speelt ook dat meer wetenschappelijk onderzoek nodig is naar de voor- en nadelen van de inzet van digitale onderwijsvormen, dat consensus over definities ontbreekt, dat onderwijsinnovatie met ICT nog in de kinderschoenen staat en we niet bij voorbaat die innovatie in de kiem willen smoren, en dat de impact op internationale studentenmobiliteit onduidelijk is.
- De inzet van een onderwijsvorm zal in samenhang met andere onderwijsvormen gezien moeten worden. Daar in wet- en regelgeving rekening mee houden is ingewikkeld en leidt mogelijk tot problemen in de uitvoering.
- Een argument om wel het 'hoe' voor te schrijven in wet- en regelgeving, is dat we meer directe controle krijgen over het onderwijs op instellingen. Hierdoor kan vanuit OCW gericht gestuurd worden op onderwijskwaliteit. Echter, vooralsnog blijkt uit niets dat dit daadwerkelijk tot een hogere onderwijskwaliteit zou leiden.

2. Studenten instemmingsrecht geven op de beleidsvorming over onderwijsvormen (wetswijziging nodig, van minimaal 2 jaar).

- Het voornaamste argument tegen dit alternatief is dat het vrijheid bij onderwijsinstellingen en docenten weghaalt om op basis van hun expertise kwalitatief goed onderwijs vorm te geven. Zoals ook beschreven bij het alternatief hierboven, zou het uitstralen dat we geen vertrouwen hebben in het vakmanschap van docenten.

- Daarnaast wordt dezelfde opleiding vaak op meerdere instellingen aangeboden. Instellingen bieden elk op hun eigen manier hun onderwijs aan. Studenten kunnen dus op die manier kiezen wat zij denken dat goed bij hen past.
 - Een argument om voor dit alternatief te kiezen is dat onderwijs voor studenten is en zij dit ervaren. Het is dan ook belangrijk dat hun ervaringen mee worden genomen in beleidsbepaling. Tegelijkertijd, studenten kunnen via de studentenraad (mbo) en medezeggenschap (ho) en via de verplichte evaluaties al inbreng geven op onderwijsbeleid. Hoewel dit geen instemmingsrecht betreft, praten studenten op die manier wel mee over het onderwijsbeleid.
3. **Wettelijk expliciet maken dat besturen verplicht zijn om docenten, studenten en deskundigen te betrekken bij de beleidsvorming op onderwijsvormen. Dit betreft de proactieve fase van beleidsvorming en niet de 'reactieve' evaluatie die nu al verplicht is of een 'reactieve' instemmings- of adviesbevoegdheid op reeds opgestelde kaders.⁵**
- Deze optie is af te raden, omdat de huidige WEB en WHW al een verplichting kennen om docenten, studenten en deskundigen te betrekken bij de evaluatie van onderwijs. Hoewel niet letterlijk opgeschreven, vindt evaluatie en beleidsvorming cyclisch plaats. Het achterliggende idee van de bestaande verplichting, is dan ook dat de evaluatie wordt meegenomen in de beleidsvorming. Op die manier wordt indirect al gevolg gegeven aan dit alternatief.
 - Het argument om wel voor deze optie te kiezen, is dat de ervaringen van studenten nu niet verplicht meegenomen moeten worden in beleidsvorming.
 - Indien dit alternatief gewenst is, zijn er beleidsinstrumenten die mogelijk meer proportioneel zijn, bijv. door in bestuurlijke afspraken te expliciteren dat studenten niet alleen bij de evaluatie van hun onderwijs gehoord moeten worden, maar ook in de beleidsvorming. Indien dergelijke bestuurlijke afspraken dan niet zouden werken, kan altijd nog een zwaarder middel zoals een wetswijziging worden overwogen.

⁵ Docenten kiezen op basis van professionele pedagogisch-didactische afwegingen en binnen de kaders van de instelling voor onderwijsvormen. In het mbo hebben docenten via de ondernemingsraad instemmingsrecht op wijzigingen van de kaders die betrekking hebben op didactische modellen en dus op afstandsonderwijs.