

Vergaderjaar 2010–2011

32 640

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onderwijskwaliteit, onderwijstijd en vakanties

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Dit wetsvoorstel bevat een nieuwe regeling voor de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs (inclusief het praktijkonderwijs). Deze nieuwe regeling vervangt de huidige, in verschillende wetsartikelen opgenomen, bepalingen over onderwijstijd, en biedt ruimte én waarborgen om de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma en de betrokkenheid van ouders en leerlingen daarbij op schoolniveau vorm te geven.

De kerntaak van scholen is het verzorgen van goed onderwijs. Daarvoor zijn voldoende contacturen, zinvolle invulling van de onderwijstijd, goede roosters en het bieden van een goed alternatief bij lesuitval essentieel. Voor goed onderwijs is tijd nodig. Leerlingen en hun ouders moeten erop kunnen rekenen dat het onderwijs van goede kwaliteit is en dat de benodigde tijd ook wordt gegeven. Daarom moeten leerlingen daadwerkelijk de hoeveelheid onderwijs krijgen waarop ze recht hebben. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor de waarborgen en stimuleert scholen om met ouders en leerlingen in gesprek te blijven over de manier waarop zij voldoende onderwijstijd van goede kwaliteit programmeren en een goed alternatief bieden bij lesuitval.

Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Met de Regeling Onderbouw VO (Stb. 2006, 281) werd per 1 augustus 2006 de urennorm in de onderbouw van het voortgezet onderwijs in de WVO op 1040 klokuur per leerjaar gesteld: «een wettelijke minimale onderwijstijd van 1040 uren voor leerlingen, ouders en scholen die maximale zekerheid en helderheid geeft». Ook geldt sinds die datum voor alle schoolsoorten een urennorm van 1000 uur in de bovenbouw en 700 uur in het examenjaar. Voor havo en vwo was dit al voor 2006 zo geregeld, voor het vmbo werden hieraan analoge bepalingen in de wet toegevoegd.

De norm in het praktijkonderwijs, dat geen examen en dus ook geen examenjaar kent, is 1000 klokuur in elk leerjaar.

Sinds de invoering van de basisvorming in augustus 1993 (Stb. 1992, 270) is er al discussie over de hoogte van de norm, de aannames waarop de norm is gebaseerd en de (kwalitatieve) invulling van de norm. De urennorm voor de basisvorming (de voorloper van de onderbouw voortgezet onderwijs) was destijds gesteld op 1067 klokuur per leerjaar. Deze hoeveelheid onderwijstijd werd nodig geacht om het basisvorming-programma op een goede wijze aan te kunnen bieden, terwijl de 1000 uur per leerjaar in de bovenbouw samenhangt met de omvang van het examenprogramma en de daarbij behorende studielast. De Inspectie van het Onderwijs heeft in haar jaarlijkse Onderwijsverslag echter al sinds het midden van de jaren 1990 aangegeven dat een deel van de scholen de wettelijke onderwijstijd niet haalde. Gaandeweg kwam de hoeveelheid gerealiseerde onderwijstijd per leerjaar steeds meer onder druk te staan. In de Onderwijsverslagen liet de Inspectie zien dat het percentage scholen dat voldeed aan de kwaliteitseis «onderwijstijd» in de loop der jaren afnam. Aangezien het onderwijs in een relatief beperkt aantal weken verzorgd moest worden, bleek het ook lastig daadwerkelijk 1040 uur per leerjaar in de onderbouw te realiseren. Leerlingen en hun ouders moeten er echter op kunnen rekenen dat de leerlingen het onderwijs krijgen waarop ze recht hebben, en waarvoor scholen bekostiging ontvangen.

Naar aanleiding van het debat over het Onderwijsverslag 2005 heeft de Inspectie daarom in het schooljaar 2006/2007 bij een representatieve groep van 75 scholen een onderzoek uitgevoerd naar onderwijstijd. Uit dit onderzoek bleek dat slechts circa 40% van de onderzochte scholen voldoende onderwijstijd had *geprogrammeerd* en dat nagenoeg geen enkele van de onderzochte scholen voldoende onderwijstijd had *gerealiseerd*.

De constatering van de Inspectie waren samen met klachten van ouders over te veel lesuitval aanleiding om het toezicht op de naleving van de urennorm te intensiveren en hieraan meer dan voorheen het geval was consequenties te verbinden. De klachten van ouders kwamen voort uit de constatering dat hun kinderen steeds vaker «onder schooltijd» thuis zaten. Enerzijds werd dit veroorzaakt door incidentele lesuitval, anderzijds door de lange perioden van afronden en opstarten van een schooljaar, waardoor de zomervakantie op sommige scholen tien weken besloeg in plaats van de formele zeven weken.

Het verscherpte inspectietoezicht leidde ertoe dat de uitval van lessen verminderde. Er moest echter ook geconstateerd worden dat scholen soms maatregelen troffen waarvan het de vraag was of die de kwaliteit van het onderwijs ten goede kwamen. Met name leerlingen zijn hiertegen in het geweer gekomen. Eind 2007 gingen leerlingen de straat op om te protesteren. Een mijlpaal in de maatschappelijke discussie over onderwijstijd waren de door het LAKS georganiseerde protesten van scholieren op het Museumplein in Amsterdam. Het belangrijkste onderwerp van deze protesten vormden lesuren die de leerlingen als niet zinvol en als kwalitatief onvoldoende beschouwden («ophokuren»). Ook leraren en schoolleiders hadden hier moeite mee, omdat ze zich gedwongen voelden om activiteiten te (laten) verzorgen die niet passen bij hun ideeën over goed onderwijs.

Dit alles was voor mij aanleiding om de Commissie Onderwijstijd in te stellen. Deze Commissie, onder voorzitterschap van dhr. Clemens Cornielje, werd in mei 2008 ingesteld, en presenteerde in december van dat jaar haar aanbevelingen. Het algemene beeld is dat de Commissie een

zeer waardevol advies heeft uitgebracht, waarin de complexe en uiteenlopende belangen van de verschillende partijen zo goed mogelijk in balans gebracht worden. Weliswaar moeten alle partijen wat «geven», het advies biedt voor elke partij ook positieve punten. De Commissie deed een flink aantal aanbevelingen, die samen een evenwichtig pakket van maatregelen vormen. Het is een totaalpakket. De Regering heeft de aanbevelingen daarom nadrukkelijk in samenhang gezien en in de beleidsreactie op de aanbevelingen van de Commissie aangegeven het maatregelenpakket integraal over te nemen. Deze beleidsreactie is op 27 maart 2009 aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2008/09, 31 289, nr. 56).

In dit wetsvoorstel worden de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd nader uitgewerkt. Mede ten behoeve van deze uitwerking zijn eind 2009 en begin 2010 vier landelijke conferenties georganiseerd. Op deze conferenties hebben onder andere schoolbestuurders en -leiders met elkaar de mogelijkheden en grenzen verkend van de beoogde nieuwe wettelijke kaders. De conferenties zijn bezocht door circa 300 deelnemers, die de ervaringen konden inbrengen vanuit een groot aantal scholen. Deze praktijkervaringen en suggesties vanuit de onderwijspraktijk zijn dankbaar benut bij de uitwerking van de beleidsvoornemens in de nu voorliggende wet- en regelgeving.

De aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd worden uitgewerkt in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). Om de wettelijke mogelijkheid te creëren om niet alleen in het voortgezet onderwijs, maar ook in het primair onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs andere vakanties dan de zomervakantie centraal vast te stellen, worden tevens de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) op een enkel punt aangepast. Daarmee wordt de regeling van de vakanties in het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs geharmoniseerd doch niet volledig gelijk. Voor het voortgezet speciaal onderwijs zullen overigens ten aanzien van onderwijstijd en vakanties nieuwe bepalingen worden meegenomen in de komende wetswijziging over opzet en inhoud VSO.

2. Opbouw en elementen van het wetsvoorstel: kwaliteit, kwantiteit en betrokkenheid

De kernbegrippen van dit wetsvoorstel zijn kwaliteit, kwantiteit (of omvang, de hoogte van de norm) en betrokkenheid (horizontale dialoog). Leerlingen (en hun ouders) hebben recht op *voldoende* onderwijs van *goede* kwaliteit, en ten behoeve hiervan is het wenselijk dat zij worden *betrokken* bij de vormgeving en planning van het onderwijsprogramma. Deze drie elementen worden in het wetsvoorstel voor het voortgezet onderwijs uitgewerkt.

2.1. Kwaliteit

Regelgeving met betrekking tot onderwijstijd moet allereerst ten dienste staan van goed (voortgezet) onderwijs. Daarom heeft dit wetsvoorstel niet alleen de term «onderwijstijd» in haar titel staan (de hoeveelheid tijd die aan onderwijs besteed wordt is immers slechts één dimensie van onderwijskwaliteit), maar ook de term «onderwijskwaliteit». In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de *kwantitatieve* dimensie van onderwijskwaliteit (de omvang van het onderwijsprogramma), maar het is goed om te beginnen met de *kwalitatieve* invulling van het onderwijsprogramma: de onderwijsinhoud, het niveau en de vormgeving ervan.

Onderwijsinhoud

De onderwijsinhoud wordt onder meer beschreven in de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs, in de exameneisen en in het Inrichtingsbesluit W.V.O. Dit samenstel van inhoudelijke eisen, inrichtingsvoorschriften en normatieve studielast bepaalt het onderwijsprogramma, dat erop is gericht dat jongeren duurzaam waardevolle kennis, vaardigheden en attitudes verwerven ten behoeve van hun persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijk functioneren, en dat hun een goede basis biedt voor succesvol functioneren in het vervolgonderwijs en het latere beroepsmatige functioneren. Daarmee legt het voortgezet onderwijs zowel een basis voor optimale ontwikkeling van de leerlingen zelf, als van de samenleving als geheel en van de (internationaal concurrerende) economie.

Niveau

Inhoud en niveau zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Goed voortgezet onderwijs straalt ambitie uit, daagt leerlingen uit om zo goed mogelijk te presteren en doet optimaal recht aan de talenten van jongeren. Heel bewust heeft de Commissie Onderwijstijd daarom bij het definiëren van het begrip «onderwijstijd» de termen «zinnvol», «inspirerend» en «uitdagend» gebruikt.

Vormgeving

Met «kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma» wordt geduid op de manier waarop het onderwijsprogramma wordt vormgegeven. Het onderwijsprogramma kan bestaan uit veel verschillende soorten activiteiten, variërend van «traditionele» lessen tot (bijvoorbeeld) projecten, sportdagen en leeractiviteiten die buiten de school – maar wel onder de verantwoordelijkheid van de school, passend bij de visie van de school en in de context van het onderwijsprogramma – worden verzorgd. In navolging van de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd moeten deze onderwijsactiviteiten voldoen aan de volgende drie criteria om als «onderwijstijd» mee te tellen:

- onderwijsactiviteiten die onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel worden uitgevoerd,
- die deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma,
- en die door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen.

Alle betrokkenen worden met dit wetsvoorstel op schoolniveau in positie gebracht om zich erover te kunnen uitspreken wat wordt verstaan onder «inspirerend en uitdagend onderwijs». Ten aanzien van het criterium dat het onderwijs «inspirerend en uitdagend» moet zijn, moet worden opgemerkt dat wordt bedoeld op het evenwichtige totaal van het onderwijsprogramma. Het is immers niet te vermijden dat onderdelen van het programma door leerlingen als minder inspirerend worden ervaren. Leerlingen moeten immers ook wel eens iets leren dat ze niet direct inspirerend vinden. Ook zou beoordeling van elke afzonderlijke onderwijsactiviteit leiden tot onnodig grote administratieve lasten. In algemene zin moet het onderwijsprogramma echter door de betrokkenen in en om de school als inspirerend en uitdagend ervaren worden. Wat betreft het criterium dat de onderwijsactiviteiten onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel worden uitgevoerd: het begrip bekwaam wordt bedoeld conform de Wet op de beroepen in het onderwijs (Stb. 2004, 344).

Hoe het onderwijs op een bepaalde school concreet wordt ingevuld, is bij uitstek een afweging die op schoolniveau moet kunnen worden gemaakt. Het team van leraren en schoolleiders weet op basis van professionele inzichten wat kwalitatief goed onderwijs is en hoe die kwaliteit in de dagelijkse onderwijspraktijk gestalte zou moeten krijgen. Dit wetsvoorstel gaat uit van ruimte voor en vertrouwen in leraren om hun professie uit te oefenen. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de positie van leraren, ook in relatie tot de horizontale dialoog.

Onderwijstijd: tussen leertijd en lestijd

In het nieuwe wetsartikel wordt onderwijstijd als een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma aangeduid. Daarbij gaat het niet alleen om de *lessen* die op het lesrooster vermeld staan, maar om het hele brede scala van leerlingactiviteiten onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam (onderwijs)personeel, die deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma. De term »onderwijstijd» is dus breder dan de in de onderwijspraktijk vaak gebruikte term «lestijd». In dit verband is het goed om het onderscheid tussen de termen «lestijd», «onderwijstijd» en «leertijd» (of «studielast») nader toe te lichten.

«Onderwijstijd» (een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma) is het uitgangspunt voor de wetgeving, de bekostiging en het toezicht: het is een bekostigingsvoorwaarde en direct onderwerp van toezicht. Het is een *deel* van de leertijd die een leerling besteedt om zich de lesstof eigen te maken. Welk deel van de onderwijstijd vervolgens aan lessen wordt besteed («lestijd»), en welk deel aan andere kwalitatief goede onderwijsactiviteiten, wordt op schoolniveau bepaald.

«Onderwijstijd» is dat deel van de leertijd, waarvoor de school verantwoordelijk is, door het inrichten en verzorgen van een onderwijsprogramma (curriculum) van een bepaalde wettelijk voorgescheven omvang. Dit wetsvoorstel gaat ervan uit dat de school verantwoordelijk is voor 1000 van de normatief 1600 uur leertijd (studielasturen). Het gaat daarbij om alle programmaonderdelen die door de school worden geprogrammeerd en verzorgd. Het is aan de school zelf om de concrete invulling van de onderwijstijd in overleg met de direct betrokkenen op schoolniveau te bepalen. Daar wordt in § 2.3 dieper op ingegaan.

«Leertijd» en «lestijd» zijn geen wettelijke termen, maar zijn wel begrippen die herkenbaar zijn in de onderwijspraktijk. Met «leertijd» wordt geduid op de tijd die een leerling besteedt aan het zich eigen maken van de leerstof. Die leertijd wordt deels op school doorgebracht en deels thuis (huiswerk), en ook elders wordt er geleerd (bijvoorbeeld tijdens excursies). De wet- en regelgeving gaat uit van een normatieve studielast voor leerlingen. Zo wordt er in de bovenbouw van havo en vwo van uitgegaan dat een gemiddelde leerling normatief 1600 uur per jaar «leertijd» nodig heeft om zich de lesstof eigen te maken. Leerlingen kunnen hier meer of minder tijd voor nodig hebben.

De in de schoolpraktijk veel gebruikte begrippen «lestijd» en «les» zijn een verbijzondering van de term «onderwijstijd». Er zijn geen wettelijke voorschriften voor het aantal «lessen» of voor de minimale «lestijd». De gedachte hierachter is dat het beste op schoolniveau bepaald kan worden op welke wijze het onderwijsprogramma ingevuld moet worden. Niet alleen «reguliere lessen» maar ook andere inspirerende en uitdagende onderwijsactiviteiten – zoals projectweken, sportdagen, mentorlessen en maatschappelijke stages – kunnen meetellen als onderwijstijd.

2.2. Kwantiteit: omvang van het onderwijsprogramma

Inhoud, niveau en vormgeving zijn belangrijke elementen van de kwaliteit van het onderwijsprogramma. Daarnaast is tijd een wezenlijk element. Een wettelijke urennorm geeft ten eerste de ondergrens aan van de op elke school voor elke leerling te realiseren onderwijstijd. Een wettelijke norm is vooral belangrijk voor de voorspelbaarheid voor ouders, leerlingen, leraren, schoolleiding en overheid. Een norm is ook nodig omdat er in een school gewoontes kunnen groeien waardoor de gerealiseerde onderwijstijd per schooljaar geleidelijk onder druk komt te staan, zoals de Inspectie heeft geconstateerd (zie § 1).

Een urennorm draagt bovendien bij aan de kwaliteit van het onderwijs: onderwijstijd doet er in kwantitatieve zin toe. Elke leerling heeft recht op voldoende onderwijs van goede kwaliteit en voor goed onderwijs is een programma van een bepaalde omvang nodig. Een hoogwaardig onderwijsprogramma vergt een goed ingericht curriculum. Daarvoor is een doordachte programmering nodig, met voldoende onderwijstijd. Een urennorm kwantificeert de omvang van het onderwijsprogramma en biedt daarmee een kader voor de programmering van het curriculum en de organisatorische sturing door het schoolmanagement.

Urennorm per leerjaar

De wettelijke urennorm is gerelateerd aan omvang, inhoud en niveau van het onderwijsprogramma, waarvan de inhoudelijke eisen, inrichtingsvoorschriften en normatieve studielast onder meer worden beschreven in kerndoelen, exameneisen en Inrichtingsbesluit W.V.O. De daarop aansluitende hoogte van de urennorm (de onderwijstijd in kwantitatieve zin) wordt geregeld in een nieuw artikel in de WVO (artikel 6f, eerste lid). De norm wordt vastgesteld op 1000 (klok)uur per leerjaar, met uitzondering van het examenjaar waar de norm 700 uur is. Dit wetsvoorstel wijzigt de inhoudelijke eisen, inrichtingsvoorschriften en normatieve studielast niet.

De urennorm geldt voor alle leerlingen: alle leerlingen hebben in beginsel recht op 1000 uur onderwijstijd per leerjaar. Het huidige beoordelingskader onderwijstijd dat de Inspectie hanteert ten behoeve van toezicht en handhaving biedt overigens de ruimte dat binnen de wettelijke urennorm per jaar maximaal 40 klokuur per leerjaar kan worden besteed aan maatwerkactiviteiten die voor alle leerlingen *toegankelijk* zijn ook al hóéven ze niet door álle leerlingen te worden gevolgd. Dit wetsvoorstel perkt deze ruimte niet in.

Wat de kwantiteit betreft wordt met dit wetsvoorstel alleen de wettelijke urennorm in de onderbouw aangepast. In de onderbouw van het voortgezet onderwijs was voorheen sprake van een norm van 1040 uur, in de bovenbouw en in het examenjaar gold al een norm van 1000 respectievelijk 700 uur. De Commissie Onderwijstijd concludeerde dat het lastig was de norm van 1040 uur in de onderbouw te realiseren gezien het aantal beschikbare weken en dagen voor onderwijstijd. Daarom adviseerde de Commissie de urennorm in alle leerjaren (met uitzondering van het examenjaar) vast te stellen op 1000 klokuren onderwijstijd.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat met «uur» bedoeld wordt: «klokuur», met andere woorden: zestig minuten. De lengte van een lesuur (bijvoorbeeld 50, 60 of 70 minuten) wordt niet bij wet geregeld, scholen kunnen hier eigen, bij de school en de leerlingen passende, keuzes maken.

Beschikbare dagen om onderwijstijd te realiseren

Om per leerjaar 1000 uur onderwijstijd te realiseren, is een bepaald aantal voor onderwijs beschikbare dagen nodig. Indien veel dagen uitvallen in verband met bijvoorbeeld de opstart of afronding van een schooljaar of lessen uitvallen vanwege bijvoorbeeld vergaderingen, moet de onderwijstijd in een relatief korte tijd gerealiseerd worden. Dit leidt tot langere schooldagen en hogere werkdruk voor leerlingen en leraren. Om voldoende tijd voor onderwijs te bieden, wordt daarom het aantal dagen waarop scholen onderwijs kunnen verzorgen uitgebreid. Dat gebeurt in de eerste plaats door de duur van de door de overheid vastgestelde zomervakantie in het voortgezet onderwijs te harmoniseren met de duur van de zomervakantie in het primair onderwijs: zes (in plaats van zeven) aaneengesloten weken. Daarnaast kunnen rondom de zomervakantie in totaal maximaal vijf dagen worden benut voor opstart- en afrondingsactiviteiten. Scholen hoeven op die dagen geen onderwijs voor leerlingen te verzorgen. De Commissie Onderwijstijd constateerde dat er een situatie was ontstaan met lange perioden van afronden en opstarten van een schooljaar, waardoor de zomervakantie op sommige scholen wel tien weken besloeg. Het aantal dagen voor opstart- en afrondactiviteiten wordt in dit wetsvoorstel daarom aan een maximum verbonden om te voorkomen dat te veel dagen rondom de zomervakantie «verspild» worden.

Naast zes weken zomervakantie krijgen leerlingen in het voortgezet onderwijs per schooljaar vijf collectief roostervrije dagen. Een roostervrije dag is een dag waarop geen onderwijs wordt verzorgd. Op de roostervrije dagen zijn de leerlingen vrij. De vijf voor leerlingen collectief roostervrije dagen «compenseren» voor leerlingen de inkorting van de zomervakantie met een week. Per saldo wordt hierdoor het aantal dagen waarop leerlingen onderwijs krijgen niet gewijzigd. Het ligt voor de hand dat de leraren deze dagen wel beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld overleggen, vergaderingen of een studiedag zodat voorziene lesuitval kan worden opgevangen met een kwalitatief goed alternatief en het werk beter over het jaar gespreid kan worden. Het is aan werkgevers en werknemers om over de invulling van deze dagen afspraken te maken.

Naast de zes weken zomervakantie zijn er nog vijf vakantieweken. Om ervoor te zorgen dat er in het voortgezet onderwijs zoveel mogelijk dagen beschikbaar zijn om onderwijs te verzorgen, worden twee weken kerstvakantie en één week meivakantie centraal vastgesteld. De nationale feestdagen die buiten de negen centraal vastgestelde vakantieweken vallen, zijn vrije dagen, waarop geen onderwijs verzorgd wordt. De nationale feestdagen die binnen de negen centraal vastgestelde vakantieweken vallen (eerste en tweede kerstdag, Nieuwjaarsdag, Koninginnedag en/of Bevrijdingsdag), leiden niet – zoals nu wel het geval is – tot extra dagen buiten de vakanties om waarop onderwijs uitvalt. Naast de negen centraal vastgestelde vakantieweken zijn er in het voortgezet onderwijs nog twee vakantieweken die niet centraal voorgeschreven worden. Deze vakantieweken (tien vakantiedagen) kunnen door de school benut worden voor bijvoorbeeld een vakantieweek in de herfst en rond de carnavalsperiode, of door de meivakantie twee weken te maken. De planning van de niet-centraal vastgestelde twee vakantieweken bepaalt de school zelf, in overleg met de medezeggenschapsraad. De VO-raad en PO-Raad hebben aangegeven dat zij scholen zullen adviseren over mogelijke vakantiedata bij de niet centraal vastgestelde vakanties. Voorafgaande aan het schooljaar moet de school ouders en leerlingen en andere belanghebbenden onder andere in de schoolgids informeren over de geplande vakanties, roostervrije dagen en dagen voor het opstarten en afronden van het schooljaar.

Bovenstaande zal worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur maar aangezien de inkorting van de zomervakantie en invoering van roostervrije dagen voor leerlingen een zeer belangrijk element zijn van het advies van de Commissie Onderwijstijd, wordt daar in de voorliggende memorie van toelichting alvast aandacht aan gegeven.

2.3. Betrokkenheid: horizontale dialoog

Goede leraren maken het verschil voor de prestaties van leerlingen: nu en in de toekomst. Management en staf van een school zijn hieraan dienstbaar. Het zijn dan ook primair de leraren en schoolleiders die, als team, op basis van professionele inzichten weten wat kwalitatief goed onderwijs is. Zij krijgen dan ook de ruimte om dit in de dagelijkse praktijk vorm te geven. Bij de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd zijn dus vooral de onderwijsprofessionals aan zet. Het beleid van dit Kabinet is gericht op het versterken van de positie van leraren. In een thans bij de Tweede Kamer aanhangig wetsvoorstel wordt hiervoor een voorstel gedaan (Kamerstukken II 2009/10, 32 396).

Naast de professionele rol van leraren en schoolleiders is betrokkenheid van leerlingen en ouders bij het onderwijs essentieel. De kwaliteit van het onderwijs is gebaat bij echte betrokkenheid van degenen waar het in het (voortgezet) onderwijs om gaat: de leerlingen, en – als afgeleide daarvan – hun ouders. Dit wetsvoorstel brengt ouders en leerlingen in positie om de school bij de les te houden daar waar de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan doordat er bijvoorbeeld te weinig uren worden gerealiseerd. Juist die actieve betrokkenheid geeft een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid en zorgt daarmee voor betere resultaten.

Het betrekken van leerlingen en ouders bij het onderwijs is bovendien intrinsiek waardevol, het is een *doel* op zich. Een school is een maatschappij in het klein. De kracht en kwaliteit van een samenleving – en dus ook van een school – worden bepaald door onderlinge betrokkenheid. Indien de verschillende actoren in de school samen werken aan gemeenschappelijke doelen, kan de school echt een gemeenschap zijn. Deze dialoog tussen de school, ouders en leerlingen is daarom een belangrijk onderdeel van de wet Goed onderwijs, goed bestuur (Stb. 2010, 80). Het nu voorliggende wetsvoorstel gaat nog een stapje verder doordat het de betrokkenheid van leerlingen en ouders bij specifiek de kwaliteit van het onderwijs stimuleert.

Het gesprek over de kwaliteit van het onderwijs wordt in dit wetsvoorstel aangeduid als de *horizontale dialoog* over de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma. In deze horizontale dialoog bepalen de betrokkenen op schoolniveau samen wat «inspirerend en uitdagend onderwijs» is. In dit wetsvoorstel worden hiervoor de kaders en minimale vereisten geschetst. Het is vervolgens aan de school hoe ze deze dialoog verder vormgeeft.

Gesprek over de kwantiteit: beschikbare dagen

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de volledige medezeggenschapsraad (alle geledingen: leraren, ouders en leerlingen) instemmingsrecht krijgt op het plannen van de vijf voor leerlingen roostervrije dagen die voortkomen uit de inkorting van de zomervakantie. De personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad krijgt daarnaast instemmingsrecht op de *invulling* van die vijf roostervrije dagen: welke werkzaamheden verrichten leraren op die dagen? Daarmee krijgen leraren meer inspraak bij de invulling van hun werk. Op schoolniveau kan bepaald worden dat leraren niet-lesgebonden activiteiten (die nu vaak leiden tot lesuitval of

lange werkdagen en hoge werkdruk) op de voor leerlingen roostervrije dagen uitvoeren, of dat leraren op (een deel van) die dagen vrij zijn.

Gesprek over de kwaliteit: goed onderwijs

In dit wetsvoorstel wordt verder geregeld dat in de schoolgids moet worden opgenomen hoe de onderwijstijd (het programma), zowel kwantitatief als kwalitatief, wordt ingevuld en welk beleid de school hanteert met betrekking tot lesuitval. De ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad heeft nu al instemmingsrecht op de vaststelling van de schoolgids.

Daarnaast wordt in de WMS opgenomen dat de ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad instemmingsrecht krijgt op de voorgestelde kwantitatieve én kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma alsmede op het beleid ten aanzien van lesuitval. Over deze onderdelen van de schoolgids moet dus een separaat en aantoonbaar besluit genomen worden door de medezeggenschapsraad. Dat besluit moet worden genomen voorafgaand aan de instemming met de totale schoolgids. Omdat het bieden van voldoende onderwijs van goede kwaliteit de kerntaak van de school is, is het goed dat ouders en leerlingen hierbij optimaal betrokken worden. Dat gebeurt via de reguliere medezeggenschapsprocedure waarbij het bij de rol en verantwoordelijkheid van de medezeggenschapsraad past, dat de medezeggenschapsraad de meningen van zijn achterban betreft bij zijn afwegingen. Ter ondersteuning van de medezeggenschapsraad voorziet dit wetsvoorstel tevens in de opdracht om de medezeggenschapsraad na afloop van het schooljaar te informeren over de gerealiseerde onderwijstijd (nieuw artikel 8, tweede lid, onderdeel i, WMS). Voor veel scholen voegen deze nieuwe wettelijke bepalingen in de praktijk vrij weinig toe, omdat zij al intrinsiek gemotiveerd zijn ouders en leerlingen goed te betrekken en dit daarom al doen.

Met deze bepalingen wordt een waarborg geboden dat de onderwijsactiviteiten die de school aanbiedt, kunnen rekenen op instemming van leraren, ouders en leerlingen. De constatering dat scholen activiteiten die leerlingen niet zinvol en kwalitatief onder de maat vonden opvoerden als onderwijstijd, was één van de aanleidingen om tot nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van onderwijstijd te komen.

Het beoordelingskader onderwijstijd dat de Inspectie gebruikt bij het onderzoek naar de onderwijstijd kunnen scholen gebruiken als startpunt voor de gesprekken over de invulling van de onderwijstijd. In dit kader staan onderwijsactiviteiten die geaccepteerd zijn als een goede invulling van de onderwijstijd.

De Inspectie zal toestaan dat scholen onderwijsactiviteiten aanbieden die niet in het actuele beoordelingskader onderwijstijd zijn opgenomen. Hier wordt in het toezicht en bij de handhaving rekening mee gehouden. Voorwaarde is wel dat ouders en leerlingen met die activiteit hebben ingestemd. Daarvoor is het belangrijk dat scholen zichtbaar maken hoeveel uren onderwijstijd gerealiseerd zijn, welke activiteiten zijn aangeboden die niet zijn opgenomen in het kader (zogenaamde «nieuwe» onderwijsactiviteiten), wat het oordeel is van ouders en leerlingen over die nieuwe activiteiten en hoe met hun reacties is omgegaan. Het ligt voor de hand dat Vensters voor Verantwoording, de door de sector voortgezet onderwijs zelf opgestelde en gedragen verantwoordingsmethodiek, hierin een rol zal vervullen. Indien de nieuwe onderwijsactiviteiten niet aan de medezeggenschapsraad zijn voorgelegd, of als de medezeggenschap er niet mee heeft ingestemd, tellen de activiteiten niet mee als onderwijstijd in de zin van de wet.

Als de school de vereiste instemming niet heeft verworven maar toch het voorstel wenst te handhaven, kan op grond van de artikelen 31 en 32 van de WMS een geschil worden voorgelegd aan de landelijke commissie voor geschillen. Deze geschillencommissie beoordeelt of de medezeggenschapsraad in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen of dat sprake is van bepaalde zwaarwegende omstandigheden die het voorstel van de school rechtvaardigen. De uitspraak van de commissie is bindend voor de school en de medezeggenschapsraad en bepaalt dus of de betreffende onderwijsactiviteiten al dan niet (alsnog) worden geaccepteerd als onderwijstijd.

Periode tot inwerkingtreding wetswijzigingen

Het is tot de inwerkingtreding van deze wetswijzigingen mogelijk nieuwe onderwijsactiviteiten mee te tellen als onderwijstijd, ook als het nog niet gelukt is het gesprek met ouders en leerlingen te voeren of tot overeenstemming te komen. In die gevallen blijft de Inspectie op grond van haar eigen normatieve kader tijdelijk bepalen of de activiteit voldoet aan de criteria en of het een zinvolle invulling is van de onderwijstijd.

Horizontale dialoog: meer dan alleen nieuwe onderwijsactiviteiten

Bovengenoemde dialoog richt zich op de vraag of nieuwe onderwijsactiviteiten meegeteld mogen worden als onderwijstijd of niet. Maar ook wanneer scholen zich houden aan het meest recente kader en dus onderwijsactiviteiten aanbieden die maatschappelijk geaccepteerd zijn als een goede invulling van de de onderwijstijd, wordt het voeren van een dialoog over de onderwijstijd op basis van de voorliggende wetswijzigingen verplicht. Verantwoording afleggen over het voeren van een horizontale dialoog is overigens niet nieuw. Uit de wet Goed onderwijs, goed bestuur volgt dat scholen zich in de verplicht gestelde Code Goed Onderwijsbestuur rekenschap geven van onder andere de wijze waarop wordt afgestemd met en verantwoording wordt afgelegd aan ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school. In het voorliggende wetsvoorstel wordt geëxpliciteerd dat scholen zich ook over de onderwijstijd moeten verantwoorden.

3. Nieuwe rol Inspectie

3.1. Toezicht en handhaving: gerealiseerde onderwijstijd en horizontale dialoog

Dit wetsvoorstel biedt de ruimte en de waarborgen om *op schoolniveau* invulling te geven aan goed onderwijs. Schooldirectie, leraren, leerlingen en ouders kunnen samen de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau bepalen. De Onderwijsinspectie komt hierdoor meer op afstand te staan.

Voorwaarde voor een terugtrekkende overheid en Inspectie is dat de «checks and balances» op schoolniveau geborgd zijn. Naast het toezicht op de naleving van de urennorm in kwantitatieve zin, zal de Inspectie er daarom ook op toezien of de horizontale dialoog, onder andere over de onderwijstijd, op orde is. In beginsel zal de Inspectie alleen nader onderzoek hoeven te doen naar de kwaliteit van het onderwijs als de resultaten van een school onvoldoende zijn, als de school als (zeer) zwak beoordeeld wordt, als er financiële risico's zijn, of als er (andere) serieuze signalen zijn dat het niet goed gaat op de school (bijvoorbeeld dat de horizontale dialoog niet op orde is).

Gerealiseerde onderwijstijd

De Inspectie blijft toezicht houden op de gerealiseerde onderwijstijd. Elke school moet op basis van geordende gegevens desgevraagd kunnen aantonen hoeveel uur onderwijstijd in een schooljaar is gerealiseerd.

Van de gerealiseerde onderwijstijd die een school opgeeft kunnen zowel bestaande als «nieuwe onderwijsactiviteiten» deel uitmaken: activiteiten die (nog) niet in het beoordelingskader onderwijstijd van de inspectie als onderwijstijd worden geaccepteerd. Als hiervan sprake is, moet de school kunnen aantonen dat die activiteiten zijn voorgelegd aan de medezeggenschapsraad en dat de medezeggenschapsraad ermee heeft ingestemd.

Indien de «nieuwe activiteiten» niet aan de medezeggenschapsraad zijn voorgelegd, of als de medezeggenschap er niet mee heeft ingestemd, tellen deze activiteiten niet mee als onderwijstijd en kan de Inspectie een correctie toepassen op de opgave van de school. Een school kan in een gegeven leerjaar bijvoorbeeld opgeven voor een bepaalde groep leerlingen 1000 uur onderwijstijd gerealiseerd te hebben. Als 60 van die 1000 uur ingevuld zijn met nieuwe onderwijsactiviteiten waar de medezeggenschapsraad mee heeft ingestemd, dan voldoet de school aan de wettelijke minimumeisen. Als over deze 60 uur evenwel géén dialoog heeft plaatsgevonden, of als de medezeggenschapsraad er niet mee heeft ingestemd, tellen deze onderwijsactiviteiten niet mee als onderwijstijd. De Inspectie telt in dit voorbeeld dan slechts 940 uur onderwijstijd. De school heeft daarmee 60 uur te weinig onderwijstijd gerealiseerd, en komt in aanmerking voor een interventie.

De onderwijstijd mag geregistreerd en aangeleverd worden op het niveau dat het schoolmanagement voor de uitvoering van haar taken gebruikt. In veel gevallen zullen dit klassen zijn, zoals bijvoorbeeld in de onderbouw. In de bovenbouw wordt er vaak niet meer gesproken van klassen. In dat geval kan geregistreerd en aangeleverd worden op het niveau waarop het schoolmanagement de leerlingen in een groep indeelt, bijvoorbeeld op basis van het gekozen profiel. Het ligt voor de hand dat bij de registratie en aanlevering van informatie wordt aangesloten bij *Vensters voor Verantwoording*.

Horizontale dialoog

Scholen moeten altijd ouders en leerlingen betrekken bij de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma, ook wanneer er geen nieuwe onderwijsactiviteiten worden aangeboden als onderwijstijd. De Inspectie zal naast het continueren van het toezicht op de gerealiseerde onderwijstijd ook toezicht gaan houden op de horizontale dialoog.

Scholen moeten kunnen aantonen dat de medezeggenschapsraad als apart beslispunt heeft ingestemd met de (kwantitatieve en kwalitatieve) invulling van het onderwijsprogramma in z'n algemeenheid en met eventuele nieuwe onderwijsactiviteiten in het bijzonder.

3.2. Advisering: dynamisch referentiekader onderwijstijd

De Inspectie zal jaarlijks inventariseren welke nieuwe onderwijsactiviteiten scholen hebben aangeboden. Op basis van de opgave van scholen zal de Inspectie een groslijst samenstellen met «nieuwe onderwijsactiviteiten».

Jaarlijks rapporteert de Inspectie hierover aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, met daarbij een advies met betrekking tot het toevoegen aan of uitsluiten van de betreffende werkvormen in het beoordelingskader onderwijstijd. Dit advies houdt een voorstel in voor een herijkt kader onderwijstijd. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal dit voorstel vaststellen, nadat onderwijsorganisaties (waaronder de VO-raad) hierover geconsulteerd zijn, en eventueel met beargumenteerde aanpassingen naar aanleiding van deze consultatie.

Daarmee ontwikkelt het huidige beoordelingskader zich tot een dynamisch referentiekader. Het nieuw vastgestelde kader is vervolgens voor scholen leidend bij de invulling van de onderwijstijd in het volgende schooljaar. Het kader wordt dus periodiek herijkt en is daardoor een element in de ontwikkel- en verbetercyclus ten aanzien van onderwijskwaliteit.

4. Draagvlak

Zoals gezegd worden in dit wetsvoorstel de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd, die de Regering integraal heeft overgenomen, nader uitgewerkt. Bij deze uitwerking zijn praktijkervaringen en suggesties vanuit de onderwijspraktijk, zoals onder meer tijdens de landelijke conferenties over onderwijstijd naar voren zijn gekomen, dankbaar benut.

De Commissie Onderwijstijd was tot haar conclusies en aanbevelingen gekomen op basis van een brede veldraadpleging. Daarin heeft zij onder meer gesproken met de VO-raad en met organisaties voor leraren, ouders, leerlingen en onderwijsbestuurders. Ook heeft de Commissie diverse bijeenkomsten met deskundigen (zoals roostermakers) georganiseerd en scholen bezocht.

De Commissie heeft de verschillende belangen goed afgewogen en een evenwichtig pakket van maatregelen geadviseerd. Er is grotendeels begrip voor dat de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd als totaalpakket gezien moeten worden, waarin alle partijen iets «krijgen» en iets moeten «geven». Wel hebben organisaties aangegeven met sommige onderdelen van het advies van de commissie moeite te hebben. Deze kanttekeningen gelden ook voor dit wetsvoorstel, dat er immers een uitwerking van is.

Met de verschillende organisaties is diverse keren gesproken. Enerzijds om aandachtspunten voor de wetswijziging mee te krijgen en anderzijds om terug te koppelen over de definitieve uitwerking ervan.

Lerarenorganisaties hebben moeite met het uitbreiden van het aantal voor onderwijs beschikbare dagen door het inkorten van de centraal voorgeschreven zomervakantie tot zes weken. Daar staat tegenover dat sommige schoolleiders er aarzelingen bij hebben of het lukt om samen met leraren afspraken te maken over de invulling van de vijf voor leerlingen rooster-vrije dagen (welke werkzaamheden verrichten leraren op die dagen?). Leerlingen en ouders maken zich zorgen over de inspraak op school (dit bleek ook uit de recente LAKS monitor) en vragen zich af of deze wetswijziging wel de noodzakelijk geachte cultuuromslag in de scholen zal brengen.

Speciale aandacht verdient nog het onderdeel horizontale dialoog. Om scholen te stimuleren deze horizontale dialoog over de kwaliteit van het onderwijs (verder) op gang te brengen, en hen daarbij te ondersteunen, is een pilot uitgevoerd. De eerste fase hiervan vond plaats in schooljaar 2009–2010. In de begeleidingscommissie zijn verschillende organisaties betrokken zodat de diverse belangen ook in de pilot worden meegenomen. Uit de pilot blijkt onder meer dat het op de meeste scholen weliswaar niet ongewoon was om met de direct betrokkenen te spreken over de kwaliteit van het onderwijs, maar dat op dit gebied sinds de discussie over de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd een flinke slag gemaakt is.

De uitkomsten van de eerste fase van de pilot zijn onder alle VO-scholen verspreid.

Naast een aantal succesfactoren die het voeren van de dialoog verder kunnen stimuleren, zijn uit die eerste fase ook een aantal aandachtspunten naar voren gekomen. Zo blijkt uit de eerste fase van de pilot dat ouders en leerlingen in de medezeggenschapsraad in beperkte mate input krijgen van hun achterban. De ervaringen die in de pilot zijn opgedaan en de goede voorbeelden die de pilot heeft opgeleverd kunnen medezeggenschapsraden hierbij helpen. Ook blijken ouders en leerlingen vaak een informatieachterstand te hebben. Door in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen dat de medezeggenschapsraad na afloop van het schooljaar geïnformeerd wordt over de gerealiseerde onderwijstijd, wordt de medezeggenschapsraad in positie gebracht om deze zeer relevante informatie mee te laten wegen bij de invulling van de onderwijstijd voor het komende schooljaar.

Het daadwerkelijk voeren van de horizontale dialoog vergt vaak een omslag van denken bij zowel schoolleiders en leraren, als bij ouders en leerlingen. Ook dat komt uit de eerste fase van de pilot naar voren. Schoolleiders en leraren moeten er soms aan wennen dat ouders en leerlingen meepraten over de vormgeving van het onderwijs, terwijl ouders en leerlingen zich niet altijd voldoende deskundig voelen om zich uit te spreken over de vormgeving van het onderwijs. Daarom is het van belang om (zoals in § 2.3) het onderscheid te blijven benadrukken van de deskundigheid en dus rol en verantwoordelijkheid van enerzijds de leraren en schoolleiders, en anderzijds de leerlingen en ouders. Leraren en schoolleiders zijn de professionals, die de ruimte en het vertrouwen moeten krijgen om hun professie uit te oefenen. Leerlingen en ouders zijn de ervaringsdeskundigen: zij kunnen een oordeel geven over de wijze waarop het onderwijs (en dus de kwaliteit) in de praktijk daadwerkelijk uitwerkt. Het is op veel scholen een zoektocht naar de beste manier om het gesprek over de kwaliteit van het onderwijs vorm te geven. De uitkomsten van de tweede fase van de pilot (scholen doen daarin ervaring op met de resultaten van de eerste fase) en het eindrapport worden medio 2011 verwacht. Het eindrapport zal verdere handvatten bieden om het gesprek over de invulling van het onderwijsprogramma goed van de grond te krijgen. In het kader van een zorgvuldige implementatie van dit wetsvoorstel zullen scholen ook uitgebreid geïnformeerd worden over de uitkomsten van de tweede fase van de pilot.

De nu voorliggende uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd biedt een zo goed mogelijk balans tussen verschillende belangen en brengt alle partijen zo goed mogelijk in positie om op schoolniveau, met elkaar, te zorgen voor voldoende onderwijs van goede kwaliteit.

5. Uitvoeringsgevolgen

Zoals in de vorige paragraaf werd geschetst, zijn ten behoeve van de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel zoveel mogelijk praktijkervaringen en suggesties vanuit de onderwijspraktijk betrokken bij de uitwerking ervan. Om te waarborgen dat de nieuwe bepalingen voor de Inspectie handhaafbaar zijn, is bovendien de Inspectie nauw betrokken geweest bij het proces dat heeft geleid tot de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Beleid, uitvoering en toezicht en handhaving liepen zodoende gelijk op. Ook is de Inspectie verzocht om een handhaafbaarheidstoets bij dit wetsvoorstel. Op basis daarvan is het wetsvoorstel op een enkel punt aangescherpt.

Bovendien heeft OCW/DUO het wetsvoorstel getoetst op uitvoeringsgevolgen en de administratieve lasten voor scholen. DUO zelf zal zonodig financiële interventies uitvoeren en de mogelijk daaruit voortvloeiende

beroep en bezwaar zaken afhandelen. Dit is conform de huidige werkwijze op het gebied van onderwijstijd.

6. Administratieve lasten

In het kader van de informatieverplichting aan de overheid zal elke school zich moeten kunnen verantwoorden over de gerealiseerde onderwijstijd, over de daarbij opgevoerde nieuwe onderwijsactiviteiten en over de wijze waarop ouders en leerlingen (vooraf) zijn betrokken bij de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd in dat schooljaar. Om te kunnen verantwoorden, zullen scholen gegevens moeten registreren; de kosten die hiermee samenhangen zijn geraamd op ongeveer € 50 000,- voor de sector voortgezet onderwijs.

Om onnodige extra administratieve lasten zoveel mogelijk te voorkómen, ligt het voor de hand dat bij de verantwoording wordt aangesloten bij de reguliere bedrijfsvoeringscyclus van de school, bij *Vensters voor Verantwoording* en bij het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur. De Inspectie zal scholen alleen apart hoeven te bevragen wanneer de gegevens die nodig zijn voor het onderzoek niet uit *Vensters* of uit het jaarverslag gehaald kunnen worden.

Naast deze informatieverplichting aan de overheid, vergt dit wetsvoorstel een inspanning van scholen op het gebied van de horizontale dialoog. De mate waarin die dialoog een extra inspanning vergt, zal per school verschillen. Voor scholen die het nu al belangrijk vinden om ouders en leerlingen te betrekken bij en te informeren over de vormgeving van het onderwijsprogramma, zal er (vrijwel) geen sprake zijn van een extra inspanning (dit doen zij nu ook al), terwijl er bij scholen die ouders en leerlingen meer «op afstand houden» sprake zal moeten zijn van een cultuurverandering.

Bij de afstemming over de onderwijstijd gaat het vooral om:

- De planning (welke dagen zijn het) en invulling (welke activiteiten verrichten leraren op die dagen) van de vijf voor leerlingen roostervrije dagen.
- De aan te bieden onderwijsactiviteiten (zijn het nieuwe activiteiten of zijn ze al opgenomen in het beoordelings/referentiekader?).
- De opvatting van ouders en leerlingen over de aangeboden onderwijsactiviteiten.
- Het beleid ten aanzien van lesuitval.

Dit wetsvoorstel schrijft voor dat bovenstaande in ieder geval aan de orde moet komen in de medezeggenschapsraad. Het is evident dat medezeggenschapsraden de opvattingen van hun achterban betrekken bij hun afwegingen. Op welke wijze zij ten behoeve daarvan ouders en leerlingen raadplegen, kunnen ze zelf bepalen. Er zou bijvoorbeeld een enquête kunnen worden uitgezet, of er kan een informatieavond georganiseerd worden. Ook kan voor de raadpleging van ouders en leerlingen aangesloten worden bij *Vensters voor Verantwoording*, waarin al sprake is van jaarlijkse tevredenheidsonderzoeken onder ouders en leerlingen.

Dit wetsvoorstel vergt weliswaar een inspanning van scholen, maar feitelijk betreft het wetsvoorstel op het punt van de horizontale dialoog slechts een aanscherping van wat al met de wet Goed onderwijs, goed bestuur in gang is gezet. Opname in de schoolgids, voeren van de dialoog en besluitvorming in de medezeggenschapsraad en het afleggen van verantwoording zijn elementen die in dit kader passen. Ook is er sprake van een aantal incidentele lasten: aanpassing van de urennorm in de systemen van de school en van het medezeggenschapsreglement.

Wanneer de inspanning die van scholen wordt gevraagd om de onderwijstijd af te stemmen met de medezeggenschapsraad, in geld wordt uitgedrukt dan komt dat neer op een bedrag van ca. € 100 000,- De *feitelijke* extra kosten kunnen lager uitvallen naar gelang de wijze waarop en intensiteit waarin scholen nu reeds ouders en leerlingen betrekken.

7. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen. Het thans geldende budget is – ook volgens de Commissie Onderwijstijd, die de aanbevelingen deed waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd – toereikend om 1000 klokuren onderwijstijd per leerjaar te realiseren, zeker met de door de Commissie voorgestelde en in dit wetsvoorstel overgenomen aanpassing van de definitie van onderwijstijd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I. Wijziging WPO

Artikel II. Wijziging WEC

Artikel III. Wijziging WVO (onderdeel G)

De wettelijke bepalingen rondom vakanties in PO en VO worden geharmoniseerd. Tot nu toe is in de WPO en de WEC zelf de grondslag gelegd om de vakantieperioden bij ministeriële regeling vast te stellen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen scholen (hierop is de bekende regioindeling/ vakantiespreiding gebaseerd). In de WVO is nu echter aangegeven dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook begin en einde van de zomervakantie kunnen worden voorgeschreven. Vervolgens is in dat besluit (in casu het Inrichtingsbesluit W.V.O.) weer geregeld dat dat bij ministeriële regeling gebeurt, met daarbij ook weer de mogelijkheid tot het aanbrengen van onderscheid tussen scholen. Via artikel III, onderdeel G, wordt in artikel 22 WVO – in navolging van de regeling in de WPO en de WEC voor PO en SO – zelf al bepaald dat de regeling van de (gespreide) zomervakantie en ook van andere vakanties bij ministeriële regeling kan gebeuren.

De huidige wettelijke bepalingen voor PO en VO maken het alleen mogelijk om de *zomervakantie* centraal vast te stellen. In deze onderdelen van het wetsvoorstel is een wijziging van respectievelijk de WPO, de WEC en de WVO opgenomen die de mogelijkheid biedt om ook andere vakanties centraal vast te stellen.

Voor het VO zullen in elk geval ook de Kerstvakantie en één week meivakantie centraal worden vastgesteld. Daarmee worden in totaal negen weken vakantie centraal vastgesteld.

In artikel 22 WVO wordt nu ook aangegeven dat in het Inrichtingsbesluit W.V.O. (IB) niet alleen voorschriften over de duur van vakanties worden vastgesteld, maar ook over andere dagen waarop geen onderwijs wordt verzorgd.

Op dit moment worden in artikel 16, tweede lid, IB de volgende dagen genoemd die – naast de weekeinden – niet tot schooldagen worden gerekend:

- a. nieuwjaarsdag, tweede paasdag, hemelvaartsdag, tweede pinksterdag en de beide kerstdagen, alsmede
- b. nationale feestdagen (te weten: Koninginnedag en Bevrijdingsdag).

Het IB zal in het kader van deze wetswijziging ook worden aangepast.

Daarbij zal duidelijk worden gemaakt dat deze dagen alleen tot extra vrije dagen leiden voor zover zij niet in een van overheidswege vastgestelde vakantie vallen. Beide kerstdagen, nieuwjaarsdag en Koninginnedag en/of

5 Mei (Bevrijdingsdag) zullen in beginsel altijd in een vastgestelde vakantie vallen.

In artikel 16 IB is overigens nu al de mogelijkheid opgenomen om in plaats van in het besluit genoemde christelijke feestdagen op feestdagen van andere denominaties (zoals de biddag en dankdag voor gewas en arbeid) vrij te geven.

Tevens worden bij de wijziging van het IB (in een nieuw artikel 17) voorschriften gegeven over de voor leerlingen roostervrije dagen. Het bevoegd gezag kan die dagen in de praktijk op verschillende manieren invullen, aaneengesloten dan wel gespreid over het schooljaar. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met plaatselijke festiviteiten (denk aan Leidens ontzet op 3 oktober) dan wel met feestdagen van verschillende denominaties die niet in een officieel vastgestelde vakantie vallen (denk aan het Suikerfeest). De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht op de vaststelling van deze data.

Daarnaast zal in het IB de opdracht voor het bevoegd gezag worden opgenomen tot het vaststellen van de vakanties voor zover ze niet van overheidswege worden vastgesteld, zoals de herfstvakantie. De gehele medezeggenschapsraad heeft adviesrecht op de vaststelling van deze data (zie artikel 11, onderdeel I, WMS).

Artikel III, onderdeel A (artikel 6f WVO)

In onderdeel A wordt een nieuw artikel over de onderwijstijd in het gehele VO in de WVO ingevoegd. In alle schoolsoorten en in zowel de bovenbouw als de onderbouw gaat dezelfde onderwijstijd gelden: 1000 (klok)uren (dat is nieuw voor de onderbouw VO, daarvoor is de norm nu 1040 uren) in alle leerjaren, met uitzondering van het laatste leerjaar, het examenjaar (daarvoor geldt al een norm van 700 uren en dat blijft zo). De enige uitzondering die is overgebleven, betreft het praktijkonderwijs, waar ook in het laatste leerjaar 1000 uren onderwijs moeten worden verzorgd. Dat heeft te maken met het feit dat de leerlingen in het praktijkonderwijs geen examen afleggen. Deze uitzondering is geregeld in artikel 10f, lid 3a (zie onderdeel C).

In artikel 6f, *eerste* lid, is sprake van een *onderwijsprogramma* (dat wil zeggen dat door het bevoegd gezag voldoende uren moeten worden *geprogrammeerd*) van ten minste 1000 (of 700) uur per schooljaar. In dit artikellid staat bovendien dat het hierbij gaat om een in schooltijd *verzorgd* programma (en dat betekent dat ook voldoende uren, namelijk ten minste 1000 (of 700) moeten worden *gerealiseerd*).

In het *tweede* lid is geregeld dat het bevoegd gezag geordende gegevens over de toepassing van het eerste lid moet bijhouden, dat wil zeggen dat ook per schooljaar de programmering van de onderwijstijd en de daadwerkelijke realisatie van de onderwijstijd moet worden *geregistreerd*. Het betreft bij de programmering het aantal uren dat is ingepland, maar daarnaast ook de onderwijsactiviteiten die worden verzorgd met daarbij aangegeven of het gaat om activiteiten die al eerder werden verzorgd dan wel om nieuwe activiteiten en tevens of het activiteiten betreft die wel of juist nog niet in het beoordelingskader van de Inspectie zijn opgenomen. Bij de realisatie betreft het het aantal uren dat daadwerkelijk onderwijs is verzorgd. Op welk niveau de registratie plaatsvindt (per leerjaar, per groep enz.) is afhankelijk van de keuze van de school. Dit alles is eveneens van belang in verband met de verplichte levering van deze informatie aan de medezeggenschapsraad (zie de wijziging van artikel 8, tweede lid, van de WMS in artikel IV, onderdeel A).

Het *derde* lid biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften voor de gegevensverstrekking ten behoeve van de verantwoording vast te stellen. Zoals in het algemeen deel van de toelichting al is aangegeven, is het voorshands niet de bedoeling dit besluit tot stand te brengen («high trust»). Pas als in de praktijk blijkt dat scholen niet goed omgaan met de in het tweede lid opgelegde verplichting, komt de mogelijkheid die het derde lid biedt aan bod.

Het *vierde* lid tenslotte bepaalt dat het bevoegd gezag jaarlijks maximaal vijf dagen rondom de zomervakantie moet vaststellen, waarop geen onderwijs hoeft te worden verzorgd. Het gaat om dagen die mogen worden gebruikt voor opstart- en afrondingsactiviteiten rond de door de overheid vastgestelde zomervakantie. De vastgestelde dagen moet het bevoegd gezag vervolgens opnemen in de schoolgids (zie de wijziging van artikel 24a in onderdeel H), net als de data van alle vakanties en ook de vijf roostervrije dagen voor leerlingen die de school mag vaststellen in plaats van de week waarmee de zomervakantie wordt bekort. Met al deze informatie worden de leerlingen en ouders voorafgaand aan de start van een nieuw schooljaar goed geïnformeerd over de dagen waarop leerlingen onderwijs volgen en waarop zij vrij zijn.

Artikel III, onderdelen B, C, D, E, F, I en J (artikelen 10, 10b, 10d, 10f, 11c, 11f, 12, 25 en 58 WVO)

De onderdelen B tot en met F bevatten slechts technische wijzigingen van een aantal WVO-artikelen in verband met het nieuwe artikel 6f. De afzonderlijke regelingen voor de onderwijstijd van de leerwegen in het vmbo, de onderbouw VO en de bovenbouw vwo/havo kunnen in verband met dat artikel vervallen en in de afwijkingsbepaling voor het praktijkonderwijs wordt nu een verwijzing naar het nieuwe artikel 6f opgenomen.

In onderdeel I wordt een verwijzing naar het nieuwe artikel 6f opgenomen. Hiermee blijft de huidige strekking van artikel 25 gehandhaafd. Het blijft voor de minister mogelijk om op grond van dit artikel ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs aan een school in individuele gevallen af te wijken van het in de wet bepaalde omtrent de onderwijstijd.

In onderdeel J wordt artikel 58 aangepast aan de wijzigingen in de artikelen 10, 10b, 10d, 11c, 11f en 12. Deze artikelen zijn van toepassing, maar een deel van die bepalingen wordt nu overgeheveld naar artikel 6f. Vandaar dat artikel 6f wordt toegevoegd aan het rijtje in artikel 58 genoemde artikelen.

Artikel III, onderdeel H (artikel 24a WVO)

In het artikel over de elk jaar vast te stellen schoolgids wordt de formulering van een onderwerp dat daarin zonder meer aan de orde moet komen, wat aangescherpt. Bij de verplichting tot het opnemen van de invulling van de verplichte onderwijstijd wordt nu aangegeven dat het daarbij zowel om de kwantitatieve als de kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma moet gaan, waarbij:

- * kwantitatief betekent dat inzicht moet worden gegeven in de totale beschikbare onderwijstijd en in de maatregelen die het bevoegd gezag neemt om te komen tot een zo volledig mogelijke benutting van de onderwijstijd (daarom wordt nu ook geëxpliciteerd dat het bevoegd gezag ook moet aangeven hoe zal worden omgegaan met lesuitval en wat men doet om daar een goed alternatief voor te bieden), en
- * kwalitatief betekent dat duidelijk moet worden dat het onderwijs kwalitatief aan de maat is.

- In dit onderdeel wordt ook geregeld dat het bevoegd gezag in de schoolgids moet aangeven wanneer er geen onderwijs wordt verzorgd:
- alle door de overheid en door het bevoegd gezag vastgestelde vakanties,
 - de maximaal vijf opstart- en afrondingsdagen,
 - de vijf roostervrije dagen in plaats van de week waarmee de centraal vastgestelde zomervakantie wordt bekort, en
 - de feestdagen.

Artikel IV. Wijziging WMS

Onderdeel A (artikel 8 WMS)

In artikel 8, eerste lid, WMS (Algemeen informatierecht medezeggenschapsraad) is geregeld dat het bevoegd gezag aan de medezeggenschapsraad alle inlichtingen geeft die de raad nodig heeft voor het uitvoeren van zijn taken. In het tweede lid worden onderwerpen opgesomd waarover in elk geval informatie moet worden verstrekt. Daar wordt nu voor het voortgezet onderwijs aan toegevoegd informatie over de realisatie van de onderwijstijd in het afgelopen schooljaar ten behoeve van het oordeel van de raad over de voorstellen van het bevoegd gezag over met name de kwantitatieve invulling van de onderwijstijd (zie de wijziging van artikel 14 WMS in onderdeel D) in het daarop volgende schooljaar. Welke informatie precies wordt geleverd en op welk niveau, is afhankelijk van de keuze van de school. Zie ook de toelichting op het nieuwe artikel 6f, tweede lid (artikel I, onderdeel A).

Onderdeel B (artikel 10 WMS)

In artikel 10 (Instemmingsbevoegdheid medezeggenschapsraad) wordt een aangelegenheid toegevoegd waarover de medezeggenschapsraad als geheel instemmingsbevoegdheid heeft. Het betreft de vaststelling van de vijf voor leerlingen roostervrije dagen die in de plaats komen van de week waarmee de zomervakantie wordt bekort. De grondslag hiervoor zal worden opgenomen in een nieuw artikel 17 in het IB, dat wordt gebaseerd op artikel 22, tweede lid, WVO zoals dat komt te luiden na inwerking-treding van artikel I, onderdeel G.

Onderdeel C (artikel 12 WMS)

In artikel 12 (Instemmingsbevoegdheid personeelsdeel medezeggenschapsraad) wordt een aangelegenheid toegevoegd waarbij het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad vooraf instemming moet verlenen, te weten de *invulling* voor de leraren van de voor de leerlingen roostervrije dagen.

Onderdeel D (artikel 14 WMS)

Door de aanpassing van artikel 14 (Instemmingsbevoegdheid ouders/leerlingendeel medezeggenschapsraad), eerste lid, blijft het onderdeel «vaststelling van de onderwijstijd» van toepassing ten aanzien van het bevoegd gezag van een school voor voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de WEC, maar is dat onderdeel niet langer van toepassing ten aanzien van het bevoegd gezag van een school als bedoeld in de WVO. Ten aanzien van laatstgenoemd bevoegd gezag wordt in plaats daarvan een nieuw vierde lid toegevoegd waarin wordt geregeld dat het ouders/leerlingendeel van de medezeggenschapsraad bij scholen voor voortgezet onderwijs apart moet instemmen met een besluit tot kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma, voorafgaand aan de instemming met de totale schoolgids. Op het moment dat het onderwerp in de schoolgids terecht komt, zijn de besluiten al genomen en zou de instemming in feite een «dode letter» worden. Hetzelfde geldt voor het beleid ten aanzien van lesuitval.

Artikel V. Evaluatie

In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen, conform mijn toezegging in het debat op 11 juni 2009 naar aanleiding van een algemeen overleg op 20 mei 2009 over onderwijstijd (Handelingen II 2008/09, nr. 94, blz. 7404).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart