

Vergaderjaar 2010–2011

32 640

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 6 april 2011

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en achtergrond van het wetsvoorstel	2
2.	Opbouw en elementen van het wetsvoorstel: kwaliteit, kwantiteit en betrokkenheid	4
2.1.	Kwaliteit	4
2.2.	Kwantiteit: omvang van het onderwijsprogramma	8
	<i>Beschikbare dagen om onderwijstijd te realiseren</i>	9
	<i>Positie en werkdruk leraren</i>	11
2.3.	Betrokkenheid: horizontale dialoog	14
	<i>Gesprek over de kwaliteit: goed onderwijs</i>	16
4.	Draagvlak	16
5.	Uitvoeringsgevolgen	16
6.	Administratieve lasten	16
7.	Financiële gevolgen	17

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING 17

1.	Artikel I en II	17
2.	Artikel III	17
3.	Artikel IV	17

ALGEMEEN

1. Inleiding en achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), voorzitter, Haverkamp, M.C. (CDA), Miltenburg, A. van (VVD), Bosma, M. (PVV), Voordewind, J.S. (CU), Dijk, J.J. van (SP), Ouweland, E. (PvdD), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL) en Liefde, B.C. de (VVD).
Plv. leden Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Werf, M.C.I. van der (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Dille, W.R. (PVV), Rouvoet, A. (CU), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Peters, M. (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Toorenburg, M.M. van (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijnsma, J. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL) en Lodders, W.J.H. (VVD).

De leden zien de invulling van onderwijstijd als belangrijke factor van de totale aanpak van de kwaliteit van het onderwijs. In eerdere debatten hebben deze leden al aangegeven dat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de belangrijkste factor de kwaliteit van de docent is. Als deze docent echter slechts als surveillant fungeert in plaats van les te geven, zal ook de goede docent niet kunnen bijdragen aan het leerproces van de leerlingen. Om die reden zijn de leden niet overtuigd van de invulling van het begrip onderwijstijd, zoals dat nu is voorgelegd.

Hoewel het lijkt alsof de regering nu inzet op onderwijskwaliteit binnen de gestelde urennorm, wordt de definitie van onderwijstijd uitgebreid. Dan gaat het dus niet om lestijd (dat is geen wettelijk begrip), maar om onderwijstijd, zo stellen de leden. Dit is een aanbeveling van de commissie Cornielje. Door de in het wetsvoorstel neergelegde definitie van het begrip onderwijstijd, lijken juist meer niet lesgebonden activiteiten onder onderwijstijd te vallen, dan minder. In verband met de kwalitatief vage invulling van de norm onderwijstijd, vragen deze leden of de urennorm met deze invulling wel zinvol is. De leden zijn van mening dat de norm niet zonder meer naar beneden moet worden bijgesteld, maar dat kwaliteit en kwantiteit onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Een verbreding van de invulling lijkt wat deze leden betreft dan ook hetzelfde als het verlagen van de norm. Graag horen de leden wat de reactie van de regering hierop is.

Is de regering het met de leden eens dat er in dit wetsvoorstel géén definitie van lestijd te vinden is? En kan de regering toelichten waarom voor het bredere begrip onderwijstijd is gekozen? In de memorie van toelichting staat dat er geen wettelijk minimum aan lestijd is, omdat op schoolniveau het beste bepaald kan worden «hoe» het onderwijsprogramma wordt ingevuld. De leden vragen de regering wat een minimumnorm aan lestijd/lessen met het «hoe» te maken heeft? Is de regering het met de leden eens dat vanuit de overheid beter een minimum aan lessen kan worden opgelegd, dan een minimum aan onderwijstijd? De invulling van het begrip onderwijstijd als «inspirerend en uitdagend onderwijs door een pedagogisch-didactisch bekwame docent» zegt niets over de inhoudelijkheid van de lessen. Graag vernemen zij dan ook de reactie van de regering op het gebruik van een heldere terminologie, om onderwijstijd te verdelen in lessuren, contacturen en de term toezichturen (voor uren waarin scholieren zelfstandig huiswerk maken onder toezicht van een docent).

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden hechten eraan dat de toekomst van jongeren is gediend met voldoende onderwijs waarbij zij kunnen rekenen op begeleiding van bekwame en bevoegde docenten. Op veel scholen worden goede leerresultaten geboekt, maar ook daar valt te overwegen hoeveel beter de leerresultaten hadden kunnen zijn, indien er meer begeleide onderwijstijd zou worden geboden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het uitgangspunt, dat leerlingen en hun ouders erop moeten kunnen rekenen dat het onderwijs van goede kwaliteit is, wordt door de leden onderschreven. In het onderhavige wetsvoorstel worden maatregelen genomen en voorbereid om hieraan een bijdrage te leveren. Daarbij is in het bijzonder gebruik gemaakt van de resultaten van de commissie Onderwijstijd onder leiding van de heer Cornielje, die hierover een advies¹ heeft uitgebracht. Aanleiding daarvoor was dat er vanuit de samenleving veel klachten kwamen over de kwaliteit van het onderwijs, de gegeven lessuren, de samenhang van het rooster en de werkdruk van de leraren. Belangrijkste kernvraag met betrekking tot dit wetsvoorstel is dan ook of dit voorstel op afdoende wijze een antwoord geeft op de opgeworpen vragen. Kort gezegd vragen deze leden de regering op welke

¹ Kamerstuk 31 289, nr. 49, d.d. 16 december 2008.

wijze dit wetsvoorstel bijdraagt aan de onderwijskwaliteit, de samenhang in de roosters, de relatie tussen gegeven onderwijstijd en onderwijskwaliteit en de relatie van dit wetsvoorstel met het gewenste terugdringen van werkdruk bij leraren.

De leden van de SP-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel om de kwaliteit van het voortgezet onderwijs te verhogen en de werkdruk voor het personeel te verlagen. Deze leden zijn het eens met de regering dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet. De enorme demonstratie van scholieren van drie jaar geleden maakte voor eens en altijd duidelijk dat niemand zit te wachten op lege «ophokuren» waar leerlingen geen les krijgen. Ook moet de werkdruk van docenten worden aangepakt. Zij geven meer les dan in de ons omringende landen. De leden zijn niet overtuigd dat met dit wetsvoorstel een van beide doelstellingen dichterbij komt. Sterker nog, de inkorting van de vakantie zal voor docenten een verdere verslechtering van arbeidsvoorwaarden betekenen, hetgeen de werkdruk eerder verhoogt dan verlaagt. Dit zet een rem op instroom van kwalitatief goede leraren, wat ten koste gaat van de kwaliteit, zo menen deze leden.

Er zijn vier conferenties georganiseerd om de voorstellen van de commissie Onderwijstijd te bespreken met schoolbestuurders en -leiders. Hoe vaak is bij deze conferenties naar voren gekomen dat er op scholen instemming zou zijn met het inkorten van de zomervakantie met een week? In hoeverre spraken de aanwezigen namens het personeel van hun scholen? Welke praktijkervaringen die bij deze conferenties zijn gewisseld zijn daadwerkelijk opgenomen in het wetsvoorstel, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onderwijskwaliteit, onderwijstijd en vakanties. Deze leden zijn van mening dat iedere leerling recht heeft op goed onderwijs. Voldoende lessen gegeven door een goede leraar zijn daarvoor de belangrijkste voorwaarden. De overheid moet scholen in staat stellen deze voorwaarden in te vullen, zo menen deze leden. Het is de leden niet ontgaan dat scholen met de beschikbare middelen niet in staat zijn om te zorgen voor voldoende echte lessen, gegeven door bevoegde leraren. Dat heeft geleid tot «ophokuren» en onbevoegde leraren voor de klas. Het is deze leden niet duidelijk hoe de regering met de voorgestelde wetswijziging bijdraagt aan het versterken van de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn positief over de voorgenomen aandacht voor kwaliteit en betrokkenheid van leraren, ouders en leerlingen. Daarentegen zijn zij kritisch over de inperking van het aantal vrije dagen van leraren. Ook zetten zij vraagtekens bij de verzekering dat de normen in dit wetsvoorstel met de bestaande middelen kunnen worden behaald.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onderwijskwaliteit, onderwijstijd en vakanties. De genoemde leden willen waken voor een al te grote inmenging van de overheid in zaken als lestijden en invulling van deze uren, aangezien deze verantwoordelijkheid hoofdzakelijk bij scholen, ouders, docenten en leerlingen ligt. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel, maar vragen of de praktische uitwerking tot het beoogde resultaat leidt. In het bijzonder vestigen zij de aandacht op de consequenties en

tegenstrijdige effecten die ontstaan door wijziging van de regeling ten aanzien van roostervrije dagen en feestdagen die binnen de vakantie vallen.

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

2.1. Kwaliteit

Volgens de leden van de VVD-fractie wordt het begrip onderwijstijd niet helder ingevuld. Zij hebben dan ook nog een aantal vragen aan de regering. Wat is nu eigenlijk lestijd en wat is leertijd? We willen dat onze kinderen op school iets leren, maar niet dat ze met vier klassen tegelijk in een aula hun huiswerk zitten te maken. De kernvraag is daar dan ook op gericht: hoe krijgen we het voor elkaar dat kinderen op school minimaal hetgeen leren wat in de kerndoelen staat voorgeschreven én dat ze dit niet zelfstandig moeten leren, maar geleerd krijgen.

Volgens de memorie van toelichting gaat het om «een evenwichtig totaal van het onderwijsprogramma». De leden horen graag van de regering of «een evenwichtig totaal programma», zoals deze leden vrezen, nog altijd ruimte biedt voor de zogeheten «loze uren» of «ophokuren»?

De leden merken op dat het voorgelegde wetsvoorstel de instemming van ouders met het vooraf vastgestelde lesprogramma en het beleid ten aanzien van schooluitval regelt. Door hierin ook lesuitval op te nemen wordt de verbinding tussen onderwijskwaliteit en lesuitval nadrukkelijk in de wet vastgelegd. Indien de medezeggenschapsraad (MR) instemt met de opvang van leerlingen in een aula met vier klassen tegelijk, dan worden die lessen meegeteld in de onderwijstijd. De Inspectie van het Onderwijs toetst dan de horizontale verantwoording en niet de invulling van het beleid ten aanzien van lesuitval. Deze leden ervaren dit niet als een oplossing voor lesuitval. Ouders willen niet dat hun kinderen over straat struinen, maar verwachten opvang op school. Zij zullen dus instemmen met opvang, maar daarmee wordt een aula vol kinderen niet een feitelijke les, zo stellen de leden. De andere kant van de medaille is juist dat als deze «loze uren» (in de ogen van deze leden terecht) niet worden meegeteld in de onderwijstijd, er voor scholen geen enkele noodzaak meer bestaat om kinderen op te vangen. Is de regering het met de leden van deze fractie eens dat er in deze redenering voor een school geen noodzaak meer lijkt te bestaan om de praktische gevolgen van lesuitval voor kinderen op te vangen?

De leden spreken hun verbazing uit over het feit dat het voorkómen van lesuitval niet aan de orde is gekomen bij het voorgelegde wetsvoorstel. Het voorkomen van lesuitval is een preventieve maatregel ten aanzien van de schooluitval van leerlingen, een groot probleem in ons onderwijs. Graag vernemen deze leden van de regering waarom aan dit onderwerp geen aandacht is besteed. In het verlengde van de aandacht aan preventie vernemen deze leden ook graag wat de visie van de regering is op scholen die onzorgvuldig met de opvang van leerlingen omgaan. Scholen die «loze uren» inplannen en zelfs de planning in de vorm van lesuitval-beleid voor durven te leggen aan de medezeggenschapsraad, horen in de ogen van deze leden aangepakt te kunnen worden.

De leden ervaren in het voorgenomen wetsvoorstel te weinig de relatie met het fenomeen «studielast». Tijdens het maken van huiswerk buiten schooluren, moeten leerlingen zelfstandig aan de slag. Als het gaat om een evenwichtig geheel van het totale onderwijsprogramma moet ook de totale studielast meegerekend worden. In een eenvoudige rekensom: als er nu voor binnen de totale studielast een derde van de tijd huiswerk zelfstandig gemaakt moet worden en van de onderwijstijd op school de helft uit zelfstandige werkvormen bestaat, krijgt een leerling maar een derde werkelijk les en moet hij/zij tweederde van de tijd zelfstandig aan de

slag. Dat is onvoldoende in de ogen van deze leden. Graag vernemen zij hierop de reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie zien de zogenoemde «ophokuren», waarin leerlingen binnen de school worden gehouden, maar geen begeleiding krijgen die praktisch iets te betekenen heeft. Deelt de regering de mening dat zulke «ophokuren» geen oplossing vormen om de minimumonderwijstijd te behalen. Zo ja, wat gaat de regering dan ondernemen tegen zulke schijnoplossingen, zo vragen de leden.

Niet alle onderwijstijd wordt ook gerealiseerd. Dat heeft te maken met ongeplande lesuitval, bijvoorbeeld door ziekte van de ingeroosterde docent. De leden realiseren zich dat dit tot op zekere hoogte overmacht is, maar zij vinden dat er ook op schoolniveau goede afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop en op welke termijn zulke lesuitval wordt opgevangen. Zeker bij het bestaande lerarentekort voor bepaalde vakken, wordt van de scholen de nodige creativiteit gevergd om de lesuitval zo goed mogelijk te bestrijden. In hoeverre acht de regering het aanvaardbaar dat on(der)bevoegde docenten vakken geven om lesuitval maar te voorkomen, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie stellen dat een van de klemmende problemen bij de bespreking van de onderwijskwaliteit steeds weer is: welke onderwijsactiviteit valt onder onderwijstijd en welke niet? Noch uit het wetsvoorstel, noch uit de gegeven technische briefing is afdoende duidelijk geworden welke onderwijsvormen wel of niet geteld worden als onderwijstijd. Colleges met grote groepen leerlingen, vernieuwende lesvormen als e-learning, zelfstandig werken met een leraar op geringe afstand; nergens wordt afdoende duidelijk gesteld wat wel en wat niet wordt geteld als onderwijstijd. Ligt het niet voor de hand, zo vragen de leden, om meer uitgebreid in te gaan op deze problematiek dan nu in de memorie van toelichting is gedaan? De leden zouden daarbij tevens de vernieuwende onderwijsvormen willen betrekken, waarbij de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks bekijkt of in het vervolg bepaalde activiteiten als onderwijstijd opgevoerd kunnen worden. Betekent dat, zo vragen de leden van deze fractie, dat deze vernieuwende lesuren bovenop de 1000 uur gepland moeten worden ten einde geen risico te lopen dat de onderwijsactiviteit wordt afgekeurd? Of, zo vragen de leden, betekent het dat elke willekeurige activiteit in het kader van innovatie het eerste jaar altijd meetelt?

De leden merken op dat in de memorie van toelichting het criterium wordt beschreven, dat de onderwijsactiviteiten onder de «pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel» worden uitgevoerd. Het begrip «bekwaam» betekent «conform de Wet op de beroepen in het onderwijs». Bij de discussie over de kwaliteit van het onderwijs komt, zo constateren de leden, steeds weer de discussie aan de orde over bevoegde en bekwame docenten. Deze leden vragen de regering om uitgebreid op deze kwestie in te gaan en aan te geven hoe, mede in relatie tot de Wet beroepen in het onderwijs (BIO) en het voornemen om te komen tot een lerarenregister via SBL¹, omgegaan dient te worden met het onderscheid tussen bevoegde docenten en bekwame docenten. Daarenboven zouden de genoemde leden erop willen wijzen dat dit aspect uit de definitie van onderwijstijd is gelaten, terwijl de commissie Onderwijstijd daar juist nadruk op heeft gelegd.

Vanzelfsprekend wordt onderwijskwaliteit niet alleen bepaald door onderwijstijd. De vraag is wel of de gehanteerde definitie van onderwijstijd: «een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma», voldoende recht doet aan definities die eerder door de commissie Onderwijstijd (o.a. bekwaam personeel en inspirerend en uitdagend karakter) en door het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS)

¹ Stichting Beroepskwaliteit Leraren.

zijn gehanteerd. De leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er geen wettelijke voorschriften zijn voor het aantal lessen of voor de minimale lestijd? Kan dit tot gevolg hebben, dat wanneer daar instemming voor is binnen de MR, er steeds minder lessen worden gegeven? Hoe blijft er voldoende ruimte voor overdracht van basisvaardigheden, zo vragen deze leden. Deelt de regering de mening dat deze overdracht eerder en meer zal plaatsvinden bij lessen, dan bij sportdagen en mentorlessen?

Er waren scholen die voor het afronden en opstarten van de zomervakantie tien weken kwijt waren, waarin geen of amper les werd aangeboden. Hoe was de onderwijskwaliteit op deze scholen?

Een van de directe aanleidingen voor het wetsvoorstel is de demonstratie van scholieren tegen loze lesuren, waarin geen normale les wordt gegeven: de zogenaamde «ophokuren». Is er enige garantie te geven dat deze ophokuren na inwerkingtreding van deze wet niet meer of überhaupt minder voor zullen komen? Een van de oorzaken voor «ophokuren» is het lerarentekort voor sommige vakken. In hoeverre wordt het lerarentekort opgelost met onderhavige wet? Een andere oorzaak voor «ophokuren» is de uitval van leraren door bijvoorbeeld ziekte. In hoeverre wordt vervanging bij ziekte door deze wet beter geregeld? Weer een andere oorzaak voor «ophokuren» is dat er docenten voor de klas staan die van het ingeroosterde vak niets weten, omdat zij hiervoor geen opleiding hebben gedaan. In hoeverre wordt dit probleem opgelost door dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden. LAKS, de organisator van de grote demonstratie tegen de lege ophokuren, geeft aan dat ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ophokuren mogelijk zullen zijn. Ook zal het onderwijs niet meer inspirerend en uitdagend zijn.

De leden van de D66-fractie vrezen dat ook de nieuwe norm slechts haalbaar is door het oprekken van de definitie voor onderwijstijd. Dat betekent niet dat leerlingen betere lessen krijgen, maar dat scholen via «ophokuren», zelfstudie en excursies of schoolreizen aan de norm voldoen.

De regering spreekt over 1000 uren onderwijstijd, hetgeen meer omvat dan de klassieke «lestijd». De Raad van State plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij het gebruik van het begrip onderwijstijd. Wat verstaat de regering onder onderwijstijd en wat niet, zo vragen deze leden. Kan een uur gegeven door een onbevoegde leraar vallen onder het begrip onderwijstijd? Kan een «ophokuur» waarin een klas zonder les te krijgen aan zelfstudie doet onder toezicht door een (onbevoegde) docent vallen onder het begrip onderwijstijd? De leden vragen waarom de regering ervoor kiest ook excursies en schoolreizen inclusief reistijd tot de onderwijstijd te rekenen. Kan de regering – gelet op deze verruimingsmaatregel – verklaren waarom de norm van 1000 uur onderwijstijd toch leidt tot kwaliteitsverbetering?

De Inspectie van het Onderwijs controleert of scholen de 1000-urennorm halen. De leden van deze fractie vragen of de inspectie ook een kwalitatief oordeel velt over de inhoud van deze uren. Welke maatregelen denkt de regering te nemen om «creatief» gebruik van het begrip onderwijstijd door scholen te voorkomen? Is het mogelijk dat met het gebruik van het begrip onderwijstijd een school ervoor kan kiezen minder echte lestijd te programmeren dan volgens de huidige regelgeving, zo vragen de leden. De regering stelt dat het bij de norm niet gaat om «geprogrammeerde» onderwijstijd, maar om «gerealiseerde» onderwijstijd. Elke school wordt geconfronteerd met incidentele uitval. Kan de regering aangeven hoe de scholen deze onderwijstijd moeten bekostigen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen inzake de definitie van het begrip onderwijstijd wat bedoeld wordt met «pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel». In welke mate impliceert die verantwoordelijkheid contact tussen onderwijspersoneel en leerlingen?

Ook willen zij graag weten hoe het «voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma» begrepen moet worden. Betekent dit dat de school aanwezigheid verplicht stelt of dat dit onderdeel is van het verplichte curriculum?

Valt het door het LAKS gehanteerde begrip «ophokuren» buiten het begrip onderwijsuren zoals gebruikt in het wetsvoorstel?

Op pagina vijf van de memorie van toelichting spreekt de regering het vertrouwen uit dat het team van leraren en schoolleiders weet wat kwalitatief goed onderwijs is. Hoe verhoudt dit zich met de wens deze kwaliteit wettelijk vast te leggen, zo vragen de leden.

In het vervolg van de omschrijving van onderwijstijd wordt gesteld dat onderwijstijd «alle programmaonderdelen» omvat die door de school worden geprogrammeerd en verzorgd. Hoe verhoudt zich dat tot de drie criteria die eerder genoemd worden, zo vragen de leden. Een school kan immers ook optionele lessen en activiteiten programmeren.

Andere inspirerende en uitdagende onderwijsactiviteiten kunnen ook meetellen als onderwijstijd, stelt de regering. De leden van deze fractie willen weten of de regering het gevaar ziet dat deze andere activiteiten ten koste gaan van de lestijd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de ontwikkelingen rondom «ophokuren», waarnaar ook wordt verwezen in de memorie van toelichting. Recent meldde het LAKS dat uit een panelonderzoek bleek dat de urennorm nog steeds niet altijd wordt gevuld met onderwijs en zinvolle lessen, maar dat er wel verbetering merkbaar is de afgelopen jaren. De maatregel om de urennorm naar 1000 uur bij te stellen draagt volgens de regering bij aan betere naleving van de urennorm. Kwaliteit van de invulling van lessen hangt echter nog steeds vooral af van de beschikbaarheid van voldoende goede docenten en bijvoorbeeld ook de klassengrootte. Is de regering het met de leden eens dat het investeren in voldoende goede docenten zwaarder weegt dan het aantal uren? Op welke manier wordt ervoor gezorgd dat scholen ook in staat zijn de uren zinvol in te vullen, zo vragen de leden. Welke investeringen zijn daarvoor nodig? En kan de regering toezeggen dat de vermindering van het aantal uren geen verlaging van investeringen in het onderwijs rechtvaardigt, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ook aan leerlingen instemmingsbevoegdheid toekent als het gaat om de kwaliteit van het onderwijsaanbod, terwijl de regering zelf de problemen benoemt die op dit punt met betrekking tot leerlingen spelen. Zij vragen of in dit geval de slager niet teveel zijn eigen vlees keurt, terwijl hij tot keuren nog niet voldoende in staat kan worden geacht.

De leden vragen waarom de regering besloten heeft het aantal uren voor maatwerk niet in de wet op te nemen. Acht de regering het aantal uren voor maatwerkbegeleiding aan sterker verandering onderhevig dan het aantal uren onderwijstijd, zo vragen deze leden.

2.2. Kwantiteit: omvang van het onderwijsprogramma

De leden van de CDA-fractie lezen dat het terugbrengen van het aantal uren in de onderbouw van 1040 naar 1000 uur een resultaat is van de commissie Onderwijstijd onder leiding van de heer Cornielje. Vraag van deze leden is, welk idee de regering heeft bij het terugdringen van het aantal uren in de onderbouw in relatie tot een zinvol lesprogramma?

Tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over het onderhavige wetsvoorstel d.d. 17 maart 2011 is door de vertegenwoordiger van de ouderorganisaties opgemerkt dat voor hen 1000 uur de absolute ondergrens is. Hoe staat de regering hier tegenover en ten koste van welke lesonderdelen gaat de teruggang naar 1040 uur? Kan de regering aangeven vanaf welk moment sancties opgelegd gaan worden indien wordt geconstateerd dat de school te weinig lesuren aanbiedt, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie herinneren de regering eraan dat de commissie Dijsselbloem¹ concludeerde dat scholen en docenten niet langer voor onmogelijke opgaven mogen worden gesteld. Nu zal het in het voortgezet onderwijs praktisch nodig zijn om aan het eind van het schooljaar enige dagen te reserveren voor het nakijken van de laatste toetsen, het beleggen van vergaderingen over overgangsrapporten en het afsluiten van het schooljaar. Dit betekent dat dat geen lesdagen meer kunnen zijn. Iets dergelijks geldt ook voor de start van het schooljaar waarbij boeken en lesroosters moeten worden uitgedeeld. Het is een goede zaak dat het wetsvoorstel formeel rekening houdt met tijd voor de opstart en de afronding. De leden vragen echter of de berekende tijd van in totaal een week toereikend zal zijn. Op welke vooronderstellingen berust dit aantal dagen, zo vragen de leden. Zullen de scholen niet noodgedwongen de geplande roostervrije dagen allemaal ook in de buurt van de start en afronding van het schooljaar plannen? Omdat scholen tot nog toe één tot drie weken van de veertig schoolweken besteedden aan de start en afronding betekent dit natuurlijk dat het allemaal krappert wordt bemeten. Welke lessen kunnen de scholen die drie weken reserverden voor de start en afronding zoal leren van de scholen die dit in één week deden, zo vragen zij.

In het verleden pleitten de leden van de eerder genoemde fractie voor een zekere bandbreedte voor de onderwijstijd, om zo recht te doen aan de verschillen tussen leerlingen die de onderwijstijd keihard nodig hebben en leerlingen die soms ook zelf aangeven dat zij liever thuis of elders zelfstandig zich de lesstof eigen willen maken. Kan de regering uitleggen in hoeverre het wetsvoorstel ruimte biedt om recht te doen aan zulke verschillen, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie vragen voor welk probleem de vijf roostervrije dagen een oplossing zijn. Hoeveel lesuitval is er gemiddeld per jaar per school vanwege geplande vergaderingen? Hoeveel lesuitval is er gemiddeld per jaar per school vanwege geplande cursussen, zo vragen de leden.

De wettelijke urennorm wordt voor de onderbouw vastgelegd op 1000 uur. Klopt de bewering die de Algemene Onderwijsbond (AOB) doet in haar brief van 15 maart 2011² dat scholen slechts voor 960 uur worden bekostigd? Waarom zit er ruimte tussen het minimaal aantal te verzorgen lesuren en het aantal uren dat wordt bekostigd vanuit het rijk, zo vragen de leden. De Raad van State is kritisch op de nieuwe urennorm. Zij schrijft dat de ambitie om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen beduidend moeizamer te verwezenlijken is met de nieuwe norm. De leden vragen hoe gegarandeerd wordt dat er voldoende tijd beschikbaar is voor het overdragen van basisvaardigheden, zeker nu ook de definitie van onderwijstijd verruimd wordt.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de doelstelling van 1000 uren zich verhoudt tot de bekostiging. Klopt het dat scholen slechts voor 960 lesuren bekostiging ontvangen terwijl zij 1000 uren les moeten geven? Hoe verwacht de regering dat scholen ook de onbekostigde veertig uur kwalitatief goed invullen? Klopt het dat de bekostiging in de

¹ Kamerstuk 31 007, nr. 6.

² Ons kenmerk: Parlis 2011Z06555.

bovenbouw aanzienlijk minder is dan 960 lesuren (gebaseerd op 36 weken met 27–30 lesuren van 50 min.), zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat het belang van de wettelijke norm hier wordt gestaaft met praktische overwegingen. In de inleiding van de memorie van toelichting is sprake van een recht op een aantal uren. De leden vragen de regering of zij de normen ziet als rechten, of deze rechten door ouders en leerlingen afdwingbaar zijn, of als praktische richtsnoeren.

De maatwerkactiviteiten, die niet verplicht zijn voor alle leerlingen, kunnen deel uitmaken van de wettelijke urennorm, zo vermeldt de memorie van toelichting. Betekent dit dat de urennorm feitelijk gesteld wordt op 960 uur, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij een al te starre norm vanuit de overheid om aan het aantal uren te voldoen. Zij wijzen hierbij op de zelfstandige verantwoordelijkheid van scholen om goed les te geven. Is binnen deze verantwoordelijkheid door de regering een bandbreedte van het aantal uren overwogen waarbinnen scholen les moeten aanbieden? Zou enige flexibiliteit niet op zijn plaats zijn? De leden van deze fractie vragen daarbij ook naar de behandeling van scholen met zeer goede resultaten die met minder uren, maar juist intensievere uren, buiten de urennorm vallen. Op welke manier worden deze scholen beoordeeld, op kwaliteit of op kwantiteit, zo vragen de leden.

De leden vragen naar de verhouding tussen bekostiging van lesuren en de vereiste wettelijke lesuren. Is deze verhouding gelijk? Zo ja, kan de regering dit nader toelichten op basis van de huidige lumpsumbekostiging? Zo nee, zijn scholen financieel wel in staat om te voldoen aan de wettelijke urennorm?

De leden vragen nadere toelichting op het inroosteren van 40 uur maatwerk binnen de 1000 uur. Welke mogelijkheden hebben scholen die meer dan 40 uur nodig hebben om maatwerk te leveren aan individuele leerlingen? De leden vragen hoe de regering deze maatwerkuren binnen de zorgplicht, die scholen straks in het passend onderwijs op zich nemen, beziet.

De leden vragen naar de druk op scholen om maatschappelijke taken op te pakken binnen de lestijd enerzijds en om voldoende uren aan basisvakken te besteden anderzijds. Hoe ziet de regering de verhouding tussen maatschappelijke taken voor scholen en voorliggende wet, zo vragen de leden.

Beschikbare dagen om onderwijstijd te realiseren

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijzigingen met betrekking tot het vastleggen van de vakantieperioden en het inkorten van de vakantieperiode in de zomer. Het inkorten van de rommelige periode rondom de zomervakantie geeft helderheid aan ouders, aan leerlingen en biedt scholen de ruimte om meer onderwijs in te plannen.

De leden hebben berichten ontvangen met betrekking tot de gevolgen van het stroomlijnen van de vakantieperiode voor de economische sector en het verkeer. Kan de regering aangeven of er bij het opstellen van dit wetsvoorstel overleg heeft plaatsgevonden met andere gesprekspartners dan het onderwijs?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op het verschil in ervaren werkdruk tussen basisonderwijs (met 6 weken zomervakantie) en voortgezet onderwijs (met 7 weken zomervakantie). Onduidelijk blijft of de roostervrije dagen die worden aangekondigd in plaats van een week vakantie, ook als vakantie kunnen worden opgenomen, bijvoorbeeld door deze dagen voorafgaand aan, of volgend op, de zomervakantie te

plannen. Indien dat het geval is, vragen de leden of dit wetsvoorstel eigenlijk wel iets aan de huidige praktijk zal veranderen.

De leden van de PvdA-fractie realiseren zich dat het wetsvoorstel in de praktijk vaak zal betekenen dat de vakantietijd voor scholieren wordt verminderd. Het inkorten van de zomervakantie betekent een grotere druk op het weg- en luchtverkeer en op bestemmingen en daarmee op het milieu. Welke effecten verwacht de regering voor het toerisme in Nederland?

De leden van de D66-fractie stellen vast dat de regering met dit wetsvoorstel het advies van de commissie Cornielje uit 2008, om de zomervakantie met een week in te korten, overneemt. De toenmalige staatssecretaris van onderwijs reageerde toen, dat zij het aan de scholen wilde overlaten of een dergelijke maatregel noodzakelijk was. Kan de regering aangeven waarom het nu noodzaak is deze maatregel dwingend voor te schrijven aan de scholen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of indien de zomervakantie wordt ingekort met één week en vijf roostervrije dagen rond de zomervakantie beschikbaar zijn voor opstart- en afrondactiviteiten door leraren, het voorstel dan feitelijk neerkomt op het inkorten van alleen de vakanties voor leraren. Hoe worden deze activiteiten gedefinieerd? Hoe kan voorkomen worden dat dergelijke activiteiten, zoals rapportvergaderingen beperkt blijven? Staat het de school vrij de vijf roostervrije dagen ook op andere tijdstippen in het jaar in te zetten, zo vragen de leden. Is het met dit voorstel mogelijk om regionale afspraken te maken over schoolvakanties? Wanneer moet de schoolgids met vermelding van vrije dagen uiterlijk worden gepubliceerd, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat door de extra roostervrije dagen de invulling van lestijd voor ouders niet overzichtelijker wordt. Nu al worden soms studiedagen voor docenten belegd, wat inhoudt dat leerlingen een vrije dag hebben. Op welke manier hebben ouders en leerlingen inspraak op de planning van deze beschikbare dagen?

De leden vragen naar de compensatie van feestdagen die binnen een schoolvakantie vallen binnen de nieuwe wetgeving. Extra vakantiedagen kunnen onder de huidige regeling worden gecompenseerd. Indien dit niet meer zal gelden, scheelt dat vier vakantiedagen per schooljaar. Kan de regering dit nader toelichten, zo vragen de leden.

De leden vragen naar de mogelijkheden van scholen om leerlingen en leraren op bijzondere feestdagen vrij te geven. Als voorbeelden noemen zij bid- en dankdag en Goede Vrijdag. Hoeveel ruimte hebben scholen om deze dagen als vrije dag in te stellen, aangezien ook roostervrije dagen vaak opgaan aan studie- en vergaderdagen, dan wel de eerder genoemde compensatie voor extra vakantiedagen, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarop het verschil in de duur van zomervakantie van basisonderwijs en voortgezet onderwijs in het verleden is gebaseerd. Welke redenen liggen ten grondslag aan de kortere duur van de zomervakantie in het basisonderwijs, zo vragen deze leden. De leden vragen welke berekening ten grondslag ligt aan het aantal dagen dat beschikbaar is voor opstarten en afronden van het schooljaar. De leden vragen of het wetsvoorstel de mogelijkheid laat dat scholen de vijf roostervrije dagen als blok inzetten ten einde bijvoorbeeld de zomervakantie te verlengen. Deze leden vragen of en hoe in de voorlichting aan scholen wordt benadrukt welke keuzevrijheid de gewijzigde regeling laat.

Voorts vragen de leden naar een onderbouwing van de bewering dat sprake is van extra roostervrije dagen, aangezien scholen nu al met goedkeuring van de inspectie hetzelfde aantal roostervrije dagen inzetten als door het wetsvoorstel beoogd wordt. In praktijk wordt doorgaans het aantal roostervrije dagen ingezet dat volgens het wetsvoorstel en het gewijzigde besluit maximaal toegestaan is, namelijk tien. Deze leden concluderen op basis daarvan dat vijf dagen op de zomervakantie in mindering worden gebracht, terwijl deze niet als aanvullende dagen voor werkverlichting beschikbaar kunnen worden gesteld.

De leden vragen een reactie op de situatie dat de vijf dagen die op de zomervakantie in mindering worden gebracht, zo goed als teniet worden gedaan door de wijziging van de regeling ten aanzien van feestdagen die binnen de vakantie vallen. Scholen zullen naar de mening van de deze leden jaarlijks gemiddeld vier van de vijf roostervrije dagen moeten inzetten om de feestdagen die binnen de vakantie vallen te kunnen opvangen. Daardoor wordt het beoogde effect van de extra roostervrije dagen teniet gedaan. Zij vragen of de regering het bovendien wenselijk vindt dat scholen die hun leerlingen met lokale of religieuze feestdagen vrij willen blijven geven nog een extra vakantieweek zullen moeten opofferen. Is de regering bereid de vier feestdagen die doorgaans binnen de vakantie vallen als extra vakantiedagen beschikbaar te stellen, zo vragen zij.

Positie en werkdruk leraren

De leden van de CDA-fractie lezen dat het aantal uren in de onderbouw, zo is het voorstel, wordt teruggebracht van 1040 naar 1000 uur. Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd om de zomervakantie een week te verkorten en roostervrije dagen voor leerlingen in te voeren. De betekenis daarvan voor het aantal te werken uren door docenten blijft echter onduidelijk. Kan de regering, zo vragen de leden, aangeven hoe bij een gelijkblijvende normjaartaak, de taakbelasting over het jaar verandert in termen van werkweken, uren en werkdruk?

Bij het vaststellen van onderwijstijd en normjaartaak spelen twee verschillende mechanismen, zo stellen de leden vast. Onderwijstijd is onderwerp van wetgeving, maar het vaststellen van een normjaartaak wordt bij CAO gedaan. Kan de regering ingaan op de relatie tussen beide begrippen, de samenhang en de wederzijdse beïnvloeding? Kan de regering voorts aangeven op welke wijze onderhavig wetsvoorstel CAO-afspraken doorkruist, of waar CAO-afspraken belemmerend zijn voor hetgeen in het voorliggende wetsvoorstel wordt geregeld?

Tijdens het rondetafelgesprek bij voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel is vooral vanuit de kant van docenten heftig gereageerd op het inkorten van de zomervakantie, wat eerder een verhoging van de werkdruk met zich mee zou brengen dan een verlaging van de werkdruk. De leden vragen of bij de totstandkoming van het wetsvoorstel voldoende rekening is gehouden met de werkdruk van leraren, de wenselijkheid om gedurende een wat langere periode in de zomer vrij te zijn van lesgeven en de gevoelde inbreuk op hun verworven rechten.

Als roostervrije dagen door het jaar heen worden gepland om ruimte te maken voor schoolactiviteiten als scholing en vergadering, worden daarbij de leraren die in deeltijd werken niet tekort gedaan? Immers, zij kunnen niet in deeltijd vergaderen of geschoold worden, zo stellen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie hechten eraan dat leraren zich in de loop van hun carrière blijven bekwamen met nascholing. Eens bevoegd voor het lerarenberoep betekent immers helaas nog niet altijd bekwaam, zo stellen de leden. Gericht vakinhoudelijke nascholing kan echter ook lesuitval betekenen. Bij strenger inspectietoezicht op de onderwijstijd kan dit betekenen dat scholen terughoudender worden met het verlenen van

toestemming voor deelname aan nascholingsactiviteiten. Hoe wil de regering dat voorkomen, vragen de leden. Zouden scholen extra personeelsformatie moeten krijgen opdat zij zonder lesuitval leraren kunnen laten nascholen?

De leden zijn zich ervan bewust dat inkorting van de zomervakanties voor docenten in het voortgezet onderwijs materieel een achteruitgang betekent in de secundaire arbeidsvoorwaarden. Tegelijkertijd was de vakantie-regeling voor deze docenten tot nog toe riant. Het vormde één van de aantrekkelijke kanten van het lerarenberoep. Welke effecten verwacht de regering voor de aantallen mensen die kiezen voor het lerarenberoep, zo vragen de leden. Hoe gaat de regering de reductie van het aantal vakantieweken voor leraren compenseren, opdat de doelstellingen van het Actieplan LeerKracht onverkort worden bereikt, zoals ook wordt gesuggereerd in het regeerakkoord, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie stellen dat veel leraren in de eerste en laatste dagen van hun vakanties hard werken aan de voorbereiding van lessen, zij kijken werkstukken en proefwerken na en zij zijn op andere manieren bezig met school. Dit is algemeen bekend, zo stellen deze leden. Heeft de regering zicht op het aantal uren dat leraren zich in hun vrije tijd inzetten voor taken die bij het onderwijs horen? Is de regering bereid hier onderzoek naar te doen.

Een van de argumenten voor het invoeren van vijf roostervrije dagen is dat dit de werkdruk voor leraren zou verlagen. Vakantie is een prima middel tegen werkdruk. Docenten leveren vijf dagen vakantie in, hoe lost dit de werkdruk op, zo vragen de leden. Is er enig wetenschappelijk onderzoek dat aangeeft dat minder vakantie werkdruk vermindert? Klopt het dat docenten meer dan vijf vrije dagen inleveren? De nationale feestdagen die binnen de centraal vastgestelde vakantieweken vallen, leiden niet, zoals nu wel het geval is, tot extra vrije dagen. Waarom is hiervoor gekozen, zo vragen de leden. Is het juist dat leraren hierdoor tot tien vrije dagen inleveren bij inwerking-treding van dit voorstel? Deelt de regering de mening van de leden dat dit haaks staat op het verlagen van de werkdruk van docenten? Deelt de regering verder de mening van de leden dat dit haaks staat op het aantrekkelijk maken van het beroep voor mensen die nu nog geen leraar zijn? De leden vreezen dat door tot twee volle weken vrij af te pakken van leraren het lerarentekort eerder stijgt dan daalt. Voorts vragen zij waarom de regering ervoor heeft gekozen dit te regelen in een Algemene Maatregel van Bestuur.

De leden lezen in de memorie van toelichting dat leraren meer zeggenschap krijgen, omdat zij via de medezeggenschapsraad instemmingsrecht krijgen op de invulling van de vijf roostervrije dagen. De leden stellen vast dat deze dagen voorheen vrije dagen waren. Hoe is het mogelijk leraren nog meer zeggenschap krijgen op deze dagen dan toen deze dagen nog vrij waren? De invulling van de vijf roostervrije dagen zal dus verschillen van school tot school, waarbij de vijf roostervrije dagen ook kunnen worden toegevoegd aan de zomervakantie. Treedt de regering met dit voorstel niet te zeer in de CAO van docenten? Wordt op deze manier niet een te belangrijk onderdeel van de arbeidsvoorwaarden neergelegd bij het overleg tussen schoolbestuur en personeel? In hoeverre zal een besluit rondom de vijf roostervrije dagen worden gebruikt als concurrentiemiddel om de beste leraren, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering voorstelt het probleem van de 1000-urennorm op te lossen door leraren een week minder vakantie te geven. Klopt het dat scholen voortaan niet langer de nationale feestdagen die in een vakantieweek vallen elders in het jaar mogen inzetten? Zo ja, betekent dit dan dat leraren bovenop het verdwijnen van een week in de zomervakantie ook nog extra vrije dagen

moeten inleveren? Klopt het dat dit jaarlijks vier tot vijf vrije dagen betreft?

De AOb is van mening dat overleg over het aantal vakantiedagen onderdeel moet uitmaken van de CAO-onderhandelingen. Wat is de reactie van de regering op het verwijt dat zij met dit wetsvoorstel treedt in de CAO-afspraken tussen werkgevers en werknemers in het onderwijs, zo vragen de leden.

De commissie Cornielje stelde vast dat 37,5 lesweken nodig zijn voor het realiseren van 1000 klokuren. Ruim een week meer dan wat de laatste decennia, conform de CAO-afspraken de praktijk was. De commissie stelde dus terecht vast dat dit een wel erg hoge werkdruk op zou leveren voor leraren, zo menen de leden. Om hieraan tegemoet te komen was het voorstel een vakantieweek om te zetten in vijf roostervrije dagen en die in de loop van het schooljaar in te zetten. Om de bestaande werkdruk te kunnen handhaven, moeten de docenten dus een week vakantie inleveren. Is de regering met de leden van mening dat zodoende geen sprake kan zijn van verlichting van de werkdruk en dat de docenten hier een sigaar uit eigen doos krijgen gepresenteerd?

Is de regering het met deze leden eens dat het voorstel van de commissie Cornielje erop neerkomt dat het, om 1000 klokuren onderwijstijd te halen, nodig is dat de docenten – zonder compensatie – een week vakantie inleveren, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het mogelijk is voor onderwijsbonden om in de roostervrije dagen ook vrije dagen voor leraren te eisen. Ziet de regering het risico dat zij met dit voorstel een nieuwe twistappel inbrengt in het overleg tussen werkgevers en werknemers in het voortgezet onderwijs?

De leden vragen wat de maximale en de gemiddelde afname van het aantal vrije dagen van leraren is als gevolg van dit wetsvoorstel. Denkt de regering dat de aantrekkelijkheid van het lerarenvak baat heeft bij de inperking van het aantal schoolvrije dagen? Denkt de regering de werkdruk van leraren te kunnen verminderen door een aantal vakantiedagen om te zetten tot roostervrije dagen, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering op welke manier de extra roostervrije dagen van invloed zijn op CAO's. Lerarenorganisaties hebben hierbij al bedenkingen geuit.

De leden vragen nadere toelichting op de invulling van de extra roostervrije dagen voor docenten. Het aantal onderwijsdagen wordt voor leerlingen niet gewijzigd, van docenten kan wel verwacht worden dat zij op deze dagen beschikbaar zijn, zo lezen de leden. Worden deze roostervrije dagen naar verwachting van de regering ingezet voor vergader- en studiedagen? Leiden deze roostervrije dagen tot werkdrukverhoging in het onderwijs, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom eventuele problemen met de spreiding van werkdruk over het jaar niet middels de weg van medezeggenschap kan worden opgelost. Zij vragen waarom een wetswijziging hiervoor de geëigende weg is.

De leden vragen om een concretere uitwerking van de werkverlichting die ontstaat door de extra roostervrije dagen, gelet op het feit dat het aantal lesuren doorgaans gelijk blijft. Deze leden veronderstellen dat de spreiding van vijf roostervrije dagen over een schooljaar op weekbasis nauwelijks tot beleefde werkverlichting zal leiden.

Voorts vragen de leden hoe de regering de beleving van de werkdruk heeft meegewogen bij het opstellen van het wetsvoorstel. Zij concluderen dat veel leraren meer gewicht toekennen aan een extra vakantieweek dan aan een aantal roostervrije dagen dat over het schooljaar versnipperd wordt.

2.3. Betrokkenheid: horizontale dialoog

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de inspraak van ouders. De medezeggenschapsraad hoort de achterban te vertegenwoordigen (zoals beschreven in de memorie van toelichting, p. 14), maar in de feitelijke situatie gebeurt dat niet (zoals beschreven in de memorie van toelichting, p. 13). Kan de regering deze tegenstrijdigheid in de memorie van toelichting onderbouwen en aangeven of dit wetsvoorstel nu gebaseerd is op een ideaal van horizontale vertegenwoordiging of de feitelijke situatie, zo vragen de leden.

De betrokkenen moeten gaan invullen wat «inspirerend en uitdagend onderwijs» is. Hoewel deze leden voorstander zijn van ouderbetrokkenheid, vragen zij wel wat het resultaat gaat zijn. Moet niet eenvoudigweg de schoolleiding dit bepalen, zo vragen zij.

In een brief aan de minister schrijft het LAKS¹ dat uit de pilot horizontale verantwoording, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW² blijkt dat de informele dialoog belangrijker is dan de formele dialoog. LAKS denkt hierbij aan informele gesprekken, tevredenheidsenquêtes, leerlingenpanels en dergelijke. De leden deze fractie vernemen graag de visie van de regering op waarde van een zodanige informele dialoog.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de horizontale dialoog een belangrijk element vormt binnen dit wetsvoorstel. Nu ontvangen deze leden signalen dat het bevoegd gezag en de schoolleiding de medezeggenschapsraden niet altijd in de positie brengen dat zij tijdig en goed geïnformeerd een oordeel kunnen vormen over de kwantiteit en de kwaliteit van de onderwijstijd. Wat onderneemt de regering om te voorkómen dat de verwijzing naar de horizontale dialoog blijft steken bij een dode letter, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie menen dat een belangrijk element van het wetsvoorstel de borging van de horizontale verantwoording is. Zij kunnen zich vinden in de centrale rol die de horizontale verantwoording heeft gekregen. Dit past naar de mening van die leden bij een model van de samenleving, waarin mensen hun eigen verantwoordelijkheid nemen en bereid zijn om verantwoording aan elkaar af te leggen. Wel roept de uitvoering van de horizontale verantwoording nog enkele vragen op. Naast de noodzakelijke inhoudelijke kennis om een oordeel te vormen over een aantal zaken die bij de horizontale verantwoording aan de orde zijn, hebben de leden bij de behandeling van eerdere wetsvoorstellen al eens stil gestaan bij het punt, dat het binnen erg veel scholen (met name in het voortgezet onderwijs) een probleem is om ouders te interesseren voor het werk van de MR. Bovendien is het voor ouders die in de MR zitten erg moeilijk om een achterban te vertegenwoordigen. Hoe kijkt de regering aan tegen deze knelpunten en op welke wijze denkt de regering hieraan tegemoet te kunnen komen, zo vragen de leden.

Voor een deugdelijke invoering van horizontale verantwoording op scholen is het naar de mening van deze leden wel noodzakelijk dat de voorwaarden vervuld zijn om alle betrokkenen ook daadwerkelijk in staat te stellen die horizontale verantwoording echt vorm te kunnen geven.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat wanneer ouders en leerlingen hebben ingestemd met een nieuwe vorm van lesgeven, deze mag worden aangeboden. De uren tellen dan ook mee voor de urennorm, ook wanneer deze nieuwe activiteiten niet in het actuele beoordelingskader onderwijstijd van de onderwijsinspectie vallen. Wanneer ouders, leerlingen en schoolleiding akkoord gaan met een onderwijsvorm die bij controle door de Inspectie van het Onderwijs niet goedgekeurd zou worden, hoeveel jaar kunnen zij deze vorm van les in het uiterste geval laten meetellen

¹ Ons kenmerk: Parlís 2011Z04776, d.d. 7 maart 2011.

² Kamerstuk 31 289, nr. 86.

voor de urennorm voordat de inspectie ingrijpt? Wat moet er dan gebeurd zijn, zo vragen de leden. Wat zijn de consequenties? Wanneer bekijkt de inspectie inhoudelijk naar een nieuwe onderwijsactiviteit? De inspectie inventariseert jaarlijks nieuwe onderwijsactiviteiten. De leden vragen of een school verplicht is om te melden op wat voor manier zij invulling te geven aan de vrijheid rondom nieuwe onderwijsactiviteiten. Hoe wordt hierop gecontroleerd, zo vragen zij.

Waar in het hele onderwijs een verschuiving plaatsvindt van vrijwilligers naar professionalisering, wil de regering het toezicht op dit steeds professionelere onderwijs verschuiven van de professionele onderwijsinspectie naar de vrijwilligers van de MR. Ziet de regering deze tegenstrijdige beweging ook, zo vragen de leden. Vanwaar deze verschuiving? In hoeverre zijn medezeggenschapsraden hierop voorbereid? Zij zullen beter toegerust worden. De Raad van State is hierover ook kritisch, zo stellen de leden. Het is lastig om hiervoor ouders en leerlingen te vinden, daarnaast krijgen MR-leden maar beperkte inbreng van hun achterban. Bovendien wordt de MR door directies slechts beschouwd als een platform om instemming te krijgen. Waarom is het gezien deze zware constatering van de Raad van State nu het juiste moment om het toezicht op de invulling van de onderwijstijd te verschuiven van extern (inspectie) naar intern (MR), zo vragen de leden. Heeft de MR de expertise van de onderwijsinspectie? Zal zij die ooit krijgen, zo vragen zij. Deelt de regering de opvatting van de leden dat het hier om meer gaat dan alleen het delen van informatie? Voorts vragen de leden hoe wordt voorkomen dat de MR onder druk wordt gezet.

In een schoolplan wordt de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma opgeschreven. De Raad van State schrijft dat niet duidelijk is hoe wordt gewaarborgd dat de leraren zeggenschap behouden over de kwalitatieve invulling van de inhoud van het onderwijs. Waarom is dit niet vastgelegd, zo vragen de leden. Waarom wordt het instemmingsrecht op het schoolplan verschoven van de hele medezeggenschapsraad naar het ouder- en leerlingdeel van de MR? Deze leden hechten hier zeer aan, zeker gezien de discussie over de positie van de leraar binnen de school.

De leden van GroenLinks-fractie zijn positief over het vergroten van de betrokkenheid. Wel vragen zij of de regering praktisch obstakels ziet voor uitvoering van deze betrokkenheid en of dit voorstel leidt tot extra werkzaamheden voor de medezeggenschapsraad en daarmee ook voor onderwijspersoneel.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn het eens met de regering dat invulling van onderwijstijd dat een «inspirerend en uitdagend karakter» heeft het beste kan worden gerealiseerd door ouders, leerlingen, leraren en scholen zelf. Op welke manier houden ouders en leerlingen ook grip op de voortgang van afspraken over invulling van onderwijstijd, zo vragen deze leden.

De leden vragen voorts nadere toelichting op de rol van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op de horizontale dialoog. Wat houdt deze rol van de inspectie in? Waarom is het noodzakelijk dat de inspectie hier actief op controleert, aangezien de medezeggenschapsraad ook zelf in het verweer kan komen? Is dit niet vooral een zaak van scholen en ouders zelf, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de controle op het functioneren van de horizontale dialoog in praktijk gestalte krijgt. Deze leden vragen waarom de regering op dit moment inzet op uitbreiding van horizontale verantwoording, terwijl uit onderzoek blijkt dat de vertegenwoordigende functie van de medezeggenschapsgeleden voor ouders en leerlingen momenteel gebrekkig functioneert. De band tussen vertegenwoordigers

en vertegenwoordigden blijkt beperkt. Zij vragen of de medezeggenschapsstructuur haar verwachtingen en doelen wel waar maakt. In hoeverre kan ten aanzien van leerlingen gesproken worden van horizontale verantwoording, aangezien bij onderwijs per definitie sprake is van een verticale relatie, zo vragen deze leden.

Gesprek over de kwaliteit: goed onderwijs

De leden van de CDA-fractie stellen dat het bestaan van de zogenaamde «ophokuren» vooral voor leerlingen een pijnlijk punt is. Schooltijd die wel wordt geteld als onderwijs, maar die in de praktijk niets anders is dan het zonder of zonder zinvol programma op school houden van jongeren. Begrijpen de leden het wetsvoorstel goed als zij concluderen dat onderwijstijd vooral een zaak wordt van het overleg van het bevoegd gezag met de medezeggenschapsraad en er geen einde komt aan de «ophokuren» als dat in dat overleg wordt geaccordeerd? Tevens vragen deze leden of daarbij al dan niet terecht door het bevoegd gezag het ontbreken van voldoende budget voor het geven van 1000 uur onderwijstijd als argument gebruikt kan worden.

Is het tevens zo, zo vragen de leden, dat ook in dat overleg wordt bepaald wat een kwalitatief goede onderwijsactiviteit is? En indien dat het geval is, acht de regering met name de oudergeleding van de MR in staat om zich hierover een gefundeerd oordeel te vormen. Zo vragen de leden.

4. Draagvlak

De leden van de SP-fractie merken met betrekking tot het draagvlak op dat wordt gesteld dat er grotendeels begrip is voor de stelling dat de aanbevelingen van de commissie Onderwijstijd als totaalpakket moeten worden gezien. Waarop wordt deze bewering gebaseerd, zo vragen de leden. Om wie of welke organisaties gaat het hier? De vertegenwoordiging van het personeel heeft immers altijd kritisch gestaan tegenover de inkorting van de zomervakantie, zo stellen de leden.

5. Uitvoeringsgevolgen

De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag de uitkomst van de handhaafbaarheids-toets van de Inspectie van het Onderwijs.

6. Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de registratie van de gerealiseerde onderwijstijd een belangrijke indicator is voor de Inspectie van het Onderwijs om te controleren op de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de onderwijstijd. Het ligt volgens de regering voor de hand dat bij de registratie wordt aangesloten bij de Vensters voor Verantwoording. Dit is een eigen initiatief van de sector, waar deze leden waardering voor hebben. Zij zijn er dan ook geen voorstander van om dit project (indirect) een extra opdracht te geven.

De leden van de CDA-fractie merken op dat bij de verantwoording van onderwijstijd door de regering wordt verwezen naar Vensters voor verantwoording. Dit is een project van de VO-raad, waarbij op vrijwillige basis, via internet, vrij uitgebreid informatie te vinden is over scholen. Hoewel de koppeling aan Vensters voor Verantwoording een nuttige lijkt, is het wel een vrijwillig instrument en zijn niet alle scholen hierop aangesloten, zo stellen de leden. Om administratieve lasten te voorkomen, zo is gesteld, zal de Inspectie van het Onderwijs informatie halen uit het genoemde project. Betekent dit dat niet deelnemende scholen

afzonderlijk worden bevestigd en zijn de kosten hiervan meegenomen in het kostenoverzicht, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten welke onderliggende berekening leidt tot de bedragen van € 50 000 en € 100 000, die worden genoemd in de memorie van toelichting.

7. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting onder het kopje financiële gevolgen is aangegeven, dat het thans geldende budget voldoende is om 1000 uur les te geven. Tijdens het eerder genoemde rondetafelgesprek is door verschillende partijen aangegeven dat het budget nu niet toereikend is, omdat de kosten voor de materiële instandhouding onvoldoende is meegegroeid met de toegevoegde kosten voor o.a. energie. Door (terecht) scherper te controleren op kwaliteit van onderwijs is de ruimte van scholen om af te wijken kleiner geworden en zullen zij wellicht extra budget moeten steken in het realiseren van 1000 uur onderwijstijd in de vorm van een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma.

De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag op basis van welke veronderstelling de regering concludeert dat de norm op basis van het huidige budget gehaald kan worden. Op dit moment wordt de norm immers niet gehaald. In het voorstel wordt de norm niet aanzienlijk versoepeld, maar op sommige punten verscherpt, zo stellen deze leden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

1. Artikelen I en II

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wetsvoorstel, gelet op het doel, zich ten aanzien van de WPO en WEC niet beperkt tot de wijziging van het woord zomervakantie in vakanties. Zij vragen waarom ook vermeld wordt dat voorschriften kunnen worden vastgesteld.

2. Artikel III

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat in artikel 6f, tweede lid, is geregeld dat het bevoegd gezag geordende gegevens moet bijhouden. Zij vragen of de administratieve afhandeling (terugkoppeling welke uren op welke manier ingevuld) nu door de schoolleiding gedaan moet worden of dat docenten een extra administratieve taak krijgen toebedeeld?

3. Artikel IV

Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat de verantwoordelijkheid over de gerealiseerde onderwijstijd niet alleen aan de medezeggenschapsraad (wijziging artikel 8, tweede lid, WMS, artikel IV, onderdeel A) moet worden voorgelegd, maar dat het wenselijk is dit op te nemen in artikel II, onderdeel H (artikel 24a WVO) als onderdeel van de verplichting op te nemen informatie in de schoolgids?

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

De adjunct-griffier van de commissie,
Boeve