

Vergaderjaar 2010–2011

32 640

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 oktober 2010 en het nader rapport d.d. 9 februari 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2010, no.10.002108, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Wetenschap, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onderwijskwaliteit, onderwijstijd en vakanties, met memorie van toelichting.²

Het wetsvoorstel bevat een nieuwe regeling voor de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. In hoofdzaak gaat het om het volgende:

- er wordt een bredere definitie van «onderwijstijd» ingevoerd;*
- de urennorm wordt teruggebracht van 1040 naar 1000 klokuren;*
- de ouder- en leerlingeleding van de medezeggenschapsraad krijgen instemmingsrecht op de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd (horizontale verantwoording);*
- de rol van de Inspectie van het Onderwijs wordt veranderd: de Inspectie houdt toezicht op de kwantitatieve naleving van de urennorm en controleert of de voorwaarden voor inspraak en verantwoording in orde zijn.*

Daarnaast wordt de zomervakantie teruggebracht van zeven naar zes weken. Met instemming van de medezeggenschapsraad worden vijf roostervrije dagen per schooljaar gepland.

Het wetsvoorstel werkt de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd³ uit.

Het doel van het voorstel is het bieden van ruimte en waarborgen om de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma en

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Per 1 september 2010 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Sinds die datum kent de Raad van State – naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak – een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden adviesaanvragen bij de Raad van State van vóór 1 september 2010 na die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

³ Deze Commissie heeft haar aanbevelingen gedaan in het rapport «De waarde van een norm» (december 2008).

de betrokkenheid van ouders en leerlingen daarbij op schoolniveau invulling te geven. Het doel is tevens om lesuitval te voorkomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de horizontale verantwoording, de invulling van de onderwijstijd en de centraal vastgestelde schoolvakanties. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 2010, nr. 10 002108, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 15 oktober 2010, No.W05.10 0356/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de horizontale verantwoording, de invulling van de onderwijstijd en de centraal vastgestelde schoolvakanties. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met de opmerkingen van de Afdeling rekening zal zijn gehouden.

1. Horizontale verantwoording

Het wetsvoorstel introduceert een instemmingsrecht voor de ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad op de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de onderwijstijd.¹ Wat betreft de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd vindt er een verschuiving plaats van extern toezicht (Inspectie) naar horizontale verantwoording. De verantwoordelijkheid voor de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd zal primair bij de scholen komen te liggen. Scholen dienen een horizontale dialoog te voeren over welke onderwijsactiviteiten onder «onderwijstijd» vallen.

De toelichting meldt dat in 2009 en 2010 een pilot is uitgevoerd om scholen te stimuleren de horizontale dialoog over de kwaliteit van het onderwijs op gang te brengen en hen daarbij te ondersteunen. Daaruit 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 is gemaakt, aldus de toelichting.²

Inmiddels is de eindrapportage van deze pilot (eerste fase van de Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd vo) aan de Tweede Kamer gestuurd.³ Aan deze pilot hebben negen scholen meegedaan die redelijk wat ervaring hebben opgedaan met horizontale verantwoording. Het doel van deze pilot was het verzamelen van goede voorbeelden.

Uit de resultaten van de gehouden pilot blijkt het volgende. Er is weliswaar een overwegend positieve oordeel over de input van ouders en leerlingen, maar het blijkt dat er ook kritische kanttekeningen moeten worden geplaatst bij de kwaliteit van de input van ouders en leerlingen. Ouders en leerlingen denken vaak vanuit hun eigen individuele perspectief en vinden het soms lastig om op een hoger niveau mee te denken en te praten, ouders en leerlingen hebben vrijwel altijd een informatieachterstand ten opzichte van scholen en docenten staan in het algemeen minder positief tegenover inbreng van ouders dan directie, bestuurders en ouders zelf. Een deel van de docenten rekent de kwalita-

¹ Voorgesteld artikel IV, onder C en D.

² Memorie van toelichting paragraaf 4, getiteld «Draagvlak».

³ Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 april 2010, referentie VO/OK/201866.

tieve invulling van onderwijstijd tot de professionaliteit van de school en vreest dat hun eigen professionaliteit in het gedrag kan komen als ouders daarover meepraten. Verder zijn er in de pilot ook belemmerende factoren geconstateerd voor het vormgeven van de horizontale dialoog. De Afdeling noemt hier een aantal van deze factoren: een groot deel van de scholen vindt het lastig om ouders en leerlingen te vinden voor deelname aan de horizontale dialoog, ouders en leerlingen in de medezeggenschapsraad krijgen in beperkte mate input van hun achterban, op veel scholen wordt de medezeggenschapsraad door de directie beschouwd als een platform om instemming te krijgen.¹

De Afdeling is van oordeel dat in het belang van kwalitatief goed onderwijs zo veel mogelijk gewaarborgd moet zijn dat het bevoegd gezag van de scholen de horizontale verantwoordelijkheid voor de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd op zich kan nemen. Ingevolge het wetsvoorstel wordt in dat verband informatie opgenomen in de schoolgids over de wijze waarop een onderwijsprogramma kwantitatief en kwalitatief wordt ingevuld.² Op grond van het voorstelde artikel 14, vierde lid, van de Wet medezeggenschap op scholen krijgt de ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad instemmingsrecht op die kwantitatieve en kwalitatieve invulling. Niet duidelijk is hoe gewaarborgd wordt dat – na consultatie van de medezeggenschapsraad – de leraren zeggenschap behouden over de kwalitatieve invulling van de inhoud van het onderwijs, mede gelet op de door de regering voorgestelde versterking van de autonomie van de leerkrachten.³ Die onduidelijkheid wordt nog versterkt na de hiervoor beschreven uitkomsten van de eerste pilot. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en voorts in te gaan op de in de pilot geconstateerde belemmerende factoren bij horizontale verantwoording.

1. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in de memorie van toelichting verduidelijking aangebracht als het gaat om de ruimte en het vertrouwen die leraren hebben bij de uitoefening van hun professie. Leraren weten wat kwalitatief goed onderwijs is en krijgen ook de ruimte om dat in de dagelijkse praktijk vorm te geven. Die positie wordt bovendien versterkt met het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer ligt over de positie van personeel dat belast is met het geven van onderwijs. Wel wordt in het voorliggende wetsvoorstel een beroep gedaan op ouders en leerlingen om daadwerkelijk bij het onderwijs betrokken te zijn. Juist die actieve betrokkenheid, de interactie tussen leraren, ouders, leerlingen en scholen, geeft een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid en kan daarmee leiden tot betere resultaten. Zie hiervoor met name de paragrafen 2.1 en 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Tevens is hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting aangepast. In de toelichting wordt nu ingegaan op de belemmerende factoren bij de horizontale verantwoording over onderwijstijd die uit de eerste fase van de pilot naar voren zijn gekomen en waar de Afdeling aan refereert. Daaruit blijkt o.a. dat ouders en leerlingen vaak een informatieachterstand hebben in het gesprek met de school. Daarom is, naast de nadere toelichting in hoofdstuk 4, ook een artikel aan het wetsvoorstel toegevoegd (aanpassing artikel 8 van de Wet medezeggenschap op scholen, zie artikel IV, onderdeel A). 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 relevante informatie mee te laten wegen bij het gesprek over de invulling van de onderwijstijd voor het komende schooljaar. Dit is inmiddels ook zo verwoord in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

¹ Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd vo uitgevoerd door Oberon in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Eindrapportage fase 1 (15 maart 2010), paragraaf 3.2 «Bevorderende en belemmerende factoren» en paragraaf 4.1 «Conclusies».

² Het voorgestelde artikel 24a, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

³ In dit verband wordt verwezen naar het wetsvoorstel versterking van de positie van personeel dat belast is met het geven van onderwijs (Kamerstukken II 2009/10, 32 396, nr. 2).

Tevens is in de aanpassing van hoofdstuk 4 aandacht besteed aan de relatie tussen de uitkomsten van de tweede fase van de pilot en het wetsvoorstel.

2. Invulling van de onderwijstijd

Met het wetsvoorstel wordt de urennorm teruggebracht van 1040 naar 1 000 klokuren. Het wetsvoorstel breidt tevens de definitie van «onderwijstijd»¹ uit: onder onderwijstijd wordt verstaan alle leerlingactiviteiten onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid² van daartoe bekwaam (onderwijs)personeel die deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma. «Onderwijstijd» omvat behalve «lestijd» ook projecten, sportdagen, mentorlessen en maatschappelijke stages.³ Al deze activiteiten vinden plaats binnen de nieuwe urennorm van 1000 klokuren. Daarnaast vallen onder deze urennorm ook de 40-uur maatwerkactiviteiten.⁴

De Afdeling heeft eerder benadrukt dat het voornemen van de regering om de onderwijstijd te verlagen naar 1000 klokuren op gespannen voet staat met de wens van de regering om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen; het waarmaken van die ambitie wordt beduidend moeizamer als de ruimte voor de overdracht van basisvaardigheden wordt beperkt.⁵ Daarbij is verwezen naar de constatering van de Commissie-Dijsselbloem dat scholen te weinig tijd overhouden voor het overdragen van basisvaardigheden.⁶ Nu de urennorm wordt teruggebracht naar 1000 klokuren, en de definitie van «onderwijstijd» wordt uitgebreid, rijst de vraag hoe gewaarborgd is dat er voldoende tijd beschikbaar is voor het overdragen van basisvaardigheden. De Afdeling adviseert dit punt nader toe te lichten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

¹ Volgens het voorgestelde artikel 6f Wet op het voortgezet onderwijs is de definitie van «onderwijstijd»: een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma.

² De verruiming ten opzichte van de huidige situatie zit daarin dat volgens de huidige definitie van onderwijstijd het om begeleid onderwijs gaat: er moet altijd een docent beschikbaar zijn. Volgens de nieuwe definitie hoeft voor een onderwijsactiviteit geen docent meer beschikbaar te zijn; wel moet altijd een docent verantwoordelijk zijn voor de gehanteerde werkvormen (zie de brief van de minister van OCW van 3 september 2009 aan de besturen en scholen van voortgezet onderwijs (referentie VO/OK/131531).

³ Memorie van toelichting paragraaf 2.1 getiteld «Kwaliteit» onder «Onderwijstijd: tussenleertijd en lestijd».

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 getiteld «Kwantiteit: omvang van het onderwijsprogramma», onder «Urennorm per leerjaar».

⁵ Advies van 1 april 2010 over het wetsvoorstel maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs (W05.10 0028/I).

⁶ De parlementaire onderzoekscmissie onderwijs vernieuwingen uit 2008 onder voorzitterschap van het Tweede Kamerlid Dijsselbloem heeft zijn aanbevelingen gegeven in het rapport «Tijd voor onderwijs» (Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6).

⁷ Voorgestelde artikelen I, II en III, onder G.

⁸ Te denken valt aan Leidens Ontzet (3 oktober) voor de scholen in Leiden, Prinsjesdag voor de scholen in Den Haag, het Suikerfeest voor de scholen van de islamitische denominatie, en biddag en dankdag voor gewas en arbeid voor de scholen van de christelijke/reformatische denominatie.

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling zijn paragraaf 2.2 en 2.3 van het algemeen deel van de toelichting aangepast om meer naar voren te laten komen dat dit wetsvoorstel de ambitie van kwaliteitsverhoging ondersteunt en voldoende waarborgen biedt voor het overdragen van basisvaardigheden.

Eenzijds omdat een norm van 1000 uur (de verlaging geldt overigens alleen voor de onderbouw, voor de bovenbouw gold al een norm van 1 000 uur) realistisch en haalbaar is en daarom ook strikt gehandhaafd kan worden. Anderzijds omdat ouders en leerlingen in positie worden gebracht om de school ter verantwoording te roepen daar waar de kwaliteit van de invulling van de uren ter discussie staat.

Daarnaast is in hoofdstuk 3 uitgebreid ingegaan op de wijze waarop de Inspectie blijft toezien op de kwaliteit en kwantiteit van het onderwijs. Dit systeem van check en balances speelt een belangrijke rol bij deze waarborg.

3. Centraal vastgestelde schoolvakanties

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om naast de zomervakantie (zes weken) ook andere vakanties centraal vast te stellen.⁷ Voor het voortgezet onderwijs zullen in ieder geval ook de Kerstvakantie (twee weken) en de meivakantie (één week) centraal worden vastgesteld. Naast deze negen centraal vastgestelde vakantieweken zijn er nog twee niet-centraal vastgestelde vakantieweken die de scholen zelf bepalen, in overleg met de medezeggenschapsraad.

De Afdeling merkt op dat door de uitbreiding van centraal vastgestelde vakantieweken de scholen geen ruimte meer hebben om naar believen bepaalde dagen lesvrij te houden. Het gaat om dagen die een lokaal karakter hebben of die gelieerd zijn aan het karakter van de school.⁸ Er zijn weliswaar twee niet-centraal vastgestelde vakantieweken, echter deze

worden traditioneel in zijn geheel in de herfst en in het voorjaar benut. De Afdeling adviseert daarom, in het licht van de wenselijkheid om op dit punt de mogelijkheid te bieden tot differentiatie, in het wetsvoorstel enige ruimte te creëren voor scholen om bepaalde dagen die niet in de traditionele schoolvakanties vallen als lesvrij te kunnen bepalen. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. De door de Afdeling gewenste ruimte is in de praktijk reeds aanwezig, zij het niet in de wet, maar in het Inrichtingsbesluit W.V.O., waarin nadere voorschriften worden gegeven omtrent vakanties en andere dagen waarop geen onderwijs behoeft te worden verzorgd. Aanpassing van het wetsvoorstel zoals gevraagd door de Afdeling is dan ook niet nodig. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is wel een passage toegevoegd aan de artikelsgewijze toelichting op artikel III, onderdeel G, waarin op de mogelijkheden die het Inrichtingsbesluit W.V.O. biedt (nader) wordt ingegaan.

4. In het wetsvoorstel zijn daarnaast nog enkele andere, technische wijzigingen aangebracht. In de toelichting op het wetsvoorstel is een aantal redactionele verbeteringen aangebracht en is de ondertekening aangepast conform de gemaakte afspraken over de portefeuillevverdeling in het nieuwe kabinet.

Tot slot is, aangezien de scholen zich moeten kunnen verantwoorden over de onderwijstijd, gezocht naar een wijze van verantwoording over onderwijstijd waarbij de medezeggenschapsraad en de Inspectie hun verantwoordelijkheid kunnen nemen, zonder dat dit tot onnodig hoge administratieve lasten bij scholen leidt. Hierbij is uitgegaan van het begrip «high trust», wat ook centraal staat in het advies van de commissie Onderwijstijd waar dit wetsvoorstel op is gebaseerd en ook een belangrijke pijler is in het Regeerakkoord. Concreet houdt dit in dat het onnodig is om vanuit het ministerie op voorhand voor te schrijven hoe scholen zich moeten verantwoorden over de onderwijstijd. In dit verband is aan het wetsvoorstel wel de mogelijkheid toegevoegd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te stellen voor die verantwoording (zie artikel III, onderdeel A). Vooralsnog wordt die bepaling niet benut. In dit licht zijn de hoofdstukken 3 en 6 van het algemeen deel van de toelichting herschreven.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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