

Vergaderjaar 2003–2004

29 733

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 ten behoeve van meer keuzevrijheid voor de scholen bij de inrichting van de onderwijstijd

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld scholen meer ruimte te geven om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Autonomievergroting en deregulering zijn geen doelen op zich. Het gaat erom de beste voorwaarden te creëren voor professionaliteit, kwaliteit en maatwerk.

In dit licht wordt een flexibilisering van de schooltijden voorgesteld. Doel van dit voorstel is scholen binnen heldere kaders meer ruimte te bieden om, met instemming van de ouders en het personeel vertegenwoordigd in de medezeggenschapsraad, een rooster te plannen dat optimaal aansluit bij de eigen situatie. Dit stelt scholen in staat om op basis van hun professionaliteit tot een verantwoorde keuze te komen in de schooltijden die recht doet aan specifieke behoeften en wensen die op de school en in de omgeving van de school leven.

Met dit voorstel wordt tegelijk invulling gegeven aan de motie Van der Vlies c.s. inzake lesurenplanning (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VIII, nr. 50). In deze motie, die kamerbreed is aanvaard, wordt de regering verzocht om, in lijn met de doelstellingen van autonomie voor scholen en deregulering en om praktische knelpunten voor scholen weg te nemen, de schooltijden binnen een bepaalde bandbreedte te flexibiliseren.

Momenteel schrijft de Wet op het primair onderwijs (WPO) voor dat het basisonderwijs zo wordt ingericht dat de leerlingen niet meer dan 5,5 uur onderwijs per dag ontvangen, tenzij afwijking van dit maximale aantal van belang is in verband met het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Daarnaast is wettelijk bepaald dat de leerlingen in de eerste vier schooljaren ten minste 3520 uur onderwijs wordt gegeven en in de vier schooljaren daarna ten minste 4000 uur. Op grond van de Wet op de expertisecentra (WEC) geldt voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs eveneens de hoofdregel dat de leerlingen ten hoogste 5,5 uur onderwijs per dag ontvangen. Verder geldt voor scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs dat een schooljaar voor leerlingen tot 7 jaar ten minste 880 uur onderwijs dient te omvatten en voor de leerlingen vanaf die leeftijd ten minste 1000 uur.

De in de motie Van der Vlies c.s. genoemde praktische knelpunten hebben sinds het eind van de jaren '90 de huidige wetgeving rond de schooltijden onder druk gezet en de discussie over een aanpassing daarvan gevoed. Scholen zochten en zoeken oplossingen voor een aantal organisatorische en personele problemen – een tekort aan leraren, inplannen van arbeidsduurverkortings (ADV) en bevordering arbeidsparticipatie ouderen (BAPO), vervanging bij ziekte, en dergelijke – onder andere in een aanpassing van de schooltijden. Invoering van een vierdaagse schoolweek voor alle groepen was daarbij de meest in het oog springende oplossing, die niet alleen tot veel discussie, maar in 1999 en 2000 ook tot twee rechtszaken leidde. Bij de eerste rechtszaak verzetten ouders zich tegen een besluit van een basisschool om eens in de twee weken een vrije dag in te voeren. In het tweede geval eisten ouders van een speciale school voor basisonderwijs juist het omgekeerde: de invoering van een structurele vierdaagse schoolweek.

Niet alleen variatie in het aantal lesdagen werd gezien als een mogelijke oplossing voor organisatorische en personele problemen. Ook een andere – gelijke – urenverdeling tussen onder- en bovenbouw werd door een aantal scholen als mogelijke oplossing bepleit.

Dat een aantal scholen heeft aangegeven dat de huidige regels knellen, is aanleiding geweest voor dit voorliggende voorstel om scholen meer ruimte bij het vaststellen van de schooltijden te geven. In dit voorstel is dan ook, zoals door scholen en Tweede Kamer gevraagd, rekening gehouden met bovengenoemde praktische knelpunten. Daarmee is niet gezegd dat dit voorstel één van de oplossingen is voor het lerarentekort, noch dat het belang van scholen om oplossingen te vinden voor personele en organisatorische problemen voorrang krijgt boven andere belangen. Voorgesteld wordt scholen ruimte te bieden binnen een bepaalde bandbreedte die het belang van de leerlingen en de kwaliteit van het onderwijs waarborgt. *Scholen moeten* binnen de verkregen ruimte, bij hun afwegingen *eveneens* het belang van de leerling en de kwaliteit van het onderwijs centraal stellen. Overwegingen van organisatorische aard kunnen bij het vaststellen van de schooltijden dus een rol spelen, mits deze niet bovengeschild worden gemaakt aan het belang van de leerlingen en de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast moeten de voorkeuren van ouders voluit betrokken worden bij de besluitvorming over de schooltijden.

Onder schooltijd wordt in deze toelichting hetzelfde verstaan als onderwijstijd of lestijd, namelijk de tijd dat de leerling onderwijs aangeboden krijgt. Schooltijden zijn niet per se gelijk aan de openingstijden van de school. Een school kan namelijk ook open zijn als er geen les gegeven wordt, bijvoorbeeld in het kader van een brede school. Voor een goed begrip: schooltijden zijn ook niet gelijk aan de arbeidstijden van de leraren. Leraren hebben immers ook niet-lesgebonden uren. Bovendien werken veel leraren in deeltijd.

Voorstel flexibilisering schooltijden

Bij brief van 2 september 2003 is een voorstel voor flexibilisering van de schooltijden in het (speciaal) basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2002/03, 29 029, nr. 1). Over dat voorstel vond op 22 oktober 2003 een algemeen overleg met de Tweede Kamer plaats (Kamerstukken II, 2002/03, 29 029, nr. 2). Daaruit bleek dat er op de meeste onderdelen van het voorstel overeenstemming was. De opmerkingen van de Kamer over de urenverdeling tussen de onder- en bovenbouw naar aanleiding van het eerdergenoemde voorstel, hebben ertoe geleid dat in dit wetsvoorstel die urenverdeling is aangepast. Ondergetekende vindt het belangrijk dat scholen

zo veel mogelijk eigen keuzes kunnen maken, derhalve ook waar het de indeling en de lengte van de schoolweek betreft. Zij kijkt daarom anders aan tegen (het bieden van de mogelijkheid van) een vierdaagse schoolweek dan in de motie Balemans c.s. tot uitdrukking is gebracht (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 VIII, nr. 79). Binnen een bandbreedte waarin de belangen van leerlingen, de kwaliteit van het onderwijs en de inspraak van ouders gewaarborgd worden, bieden de voorgestelde wijzigingen scholen tal van mogelijkheden om de schooltijden anders in te richten en optimaal te laten aansluiten op de specifieke situatie van de school. Het kabinet acht de voorgestelde ruimte gewenst, gezien de uitgangspunten van autonomievergroting en deregulering en gezien de behoefte van scholen om oplossingen te treffen voor een aantal problemen. De voorgestelde wijzigingen kunnen dan ook op brede steun in het onderwijsveld rekenen. Het kabinet wil scholen deze ruimte geven in het vertrouwen dat scholen daar op een verantwoorde manier mee zullen omgaan. Zonder het vertrouwen dat scholen een grote(re) verantwoordelijkheid aankunnen en waar zullen maken kan van autonomievergroting en deregulering eigenlijk geen sprake zijn.

Inhoud van de wijzigingsvoorstellen in WPO en WEC

Om scholen de mogelijkheid te geven de schooltijden optimaal aan te laten sluiten op de specifieke situatie van de school, worden de volgende wijzigingen voorgesteld.

De eerste wijziging betreft het afschaffen van het wettelijke voorschrift dat scholen niet langer dan 5,5 uur per dag les mogen geven. Wel blijft de verplichting gehandhaafd dat scholen een evenwichtige verdeling van de activiteiten in acht nemen.

Verder wordt vastgelegd dat leerlingen in het basisonderwijs, dus op de basisscholen en op de speciale scholen voor basisonderwijs, in acht schooljaren ten minste 7520 uur onderwijs ontvangen, waarvan in de eerste vier schooljaren ten minste 3520 uur (gemiddeld 880 uur per schooljaar) en in de laatste vier schooljaren ten minste 3760 uur (gemiddeld 940 uur per schooljaar) onderwijs moeten worden aangeboden. Op basis van deze wijzigingen kunnen scholen er dus voor kiezen in de onder- en bovenbouw jaarlijks (gemiddeld) 940 uur onderwijs te geven, hetgeen op basis van de huidige bepalingen niet mogelijk is.

Voor het speciaal onderwijs wordt naar analogie hiervan bepaald dat aan leerlingen in de leeftijd van 4 tot en met 12 jaar in een periode van acht schooljaren ten minste 7520 uur onderwijs wordt gegeven. Daarvan worden er in de eerste vier schooljaren ten minste 3520 uur aangeboden en in de tweede vier schooljaren minimaal 3760 uur. Voor zover het onderwijs is ingericht op kinderen jonger dan 4 jaar, in het geval van scholen voor auditief gehandicapten, blijft de norm van minimaal 880 uur onderwijs per schooljaar gelden. Voor het onderwijs aan 13-jarigen en ouder blijft de onderwijstijd gehandhaafd op minimaal 1000 uur per schooljaar.

Belang van de leerling voorop

Zoals aangegeven dient bij het vaststellen van de schooltijden het belang van de leerlingen en de kwaliteit van het onderwijs voorop te staan. Om deze belangen te waarborgen zijn er in dit voorstel enkele grenzen aan de ruimte van scholen gesteld (bandbreedte).

De huidige norm dat het onderwijs zo moet zijn ingericht dat over acht aaneensluitende schooljaren ten minste 7520 uur onderwijs wordt gegeven, blijft gehandhaafd. De omvang van de lestijd is een belangrijke factor voor de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten die leerlingen boeken. Voldoende leertijd is des te belangrijker voor leerlingen die minder makkelijk leren of die vanuit hun thuissituatie in een achterstands-

situatie verkeren. Ook vanuit het oogpunt dat kinderen voorbereid moeten worden op een kennisintensieve samenleving, moet deze norm overeind blijven.

Bij het invullen van de lestijden moet rekening worden gehouden met de spankracht van de leerlingen. Daarom blijft de verplichting gehandhaafd dat scholen de activiteiten evenwichtig over de dag verdelen. Uit het onderzoek «Schooltijden in het basisonderwijs: feiten en fictie», dat het ITS in 2001 in opdracht van het Ministerie van OCW heeft uitgevoerd (bijlage bij Kamerstukken II, 2000/01, 27 852, nr. 1), blijkt dat verlenging van het aantal uren op een dag niet noodzakelijkerwijs een zwaardere belasting voor de leerlingen inhoudt. De wijze waarop het dagprogramma wordt ingericht is relevanter voor de belasting van de leerlingen. Scholen die ervoor kiezen hun dagen te verlengen, kunnen de lesdag zodanig inrichten dat leerlingen niet te zwaar belast worden en de effectiviteit van het onderwijs niet vermindert. Voor een goede afwisseling van activiteiten over de dag, kunnen scholen ook zoeken naar andere combinaties van binnen- en buitenschoolse activiteiten.

Ten aanzien van de urenverdeling tussen onder- en bovenbouw wordt in dit voorstel gegarandeerd dat scholen minimaal de helft van het verplichte minimumaantal uren over 8 schooljaren, in de bovenbouw aangeboden krijgen. Leerlingen in de bovenbouw moeten immers voldoende onderwijs krijgen om zich goed voor te bereiden op de overgang naar het voortgezet onderwijs. Daarnaast blijft de huidige minimumnorm, uitgedrukt in uren onderwijs per vier schooljaren, voor de onderbouw gehandhaafd.

De voorgestelde bandbreedte biedt scholen ten opzichte van de huidige situatie meer ruimte om eigen afwegingen te maken in de schooltijden. Een vierdaagse schoolweek in de bovenbouw is daarbij één van de mogelijkheden. Het kabinet acht het bieden van deze ruimte verantwoord. In het eerdergenoemde onderzoek van het ITS kon geen positief of negatief effect worden vastgesteld van de vierdaagse versus de vijfdaagse schoolweek op de prestaties en belasting van de leerlingen. ITS baseerde zich daarbij zowel op eigen bevindingen uit onderzoek onder leerlingen van groep 2 als op de uitkomsten van Amerikaanse onderzoeken naar de effecten van de vierdaagse schoolweek op leerlingen in de hele basisschoolleeftijd.

Inspraak ouders

Het is belangrijk dat de voorkeuren van ouders voluit betrokken worden in de besluitvorming rond de schooltijden op de school van hun kind(eren). Niet alleen omdat ouders het belang van hun kind en de kwaliteit van het onderwijs mede bewaken, maar ook omdat ouders direct te maken hebben met de schooltijden van hun kinderen. De belangen van ouders, inclusief het kunnen combineren van arbeid en zorg, dienen langs de weg van de medezeggenschap in de besluitvorming meegenomen te worden.

In het huidige artikel 6 van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO) is vastgelegd dat het bevoegd gezag de voorafgaande instemming nodig heeft van de medezeggenschapsraad (ouder- en personeelsgeleding) als het gaat om de vaststelling van de schoolgids. Nu de schoolgids informatie moet bevatten over de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut (artikel 13 van de WPO en artikel 22 van de WEC), is daarmee voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs de instemmingsbevoegdheid van de medezeggenschapsraad ten aanzien van de schooltijden indirect geregeld. Voor het voortgezet onderwijs geeft de bepaling wel uitdrukkelijk aan dat de voorafgaande instemming eveneens is vereist ten aanzien van de vaststelling van de schooltijden. Om de rechten van ouders en personeel in de medezeggen-

schapsraad ondubbelzinnig tot uitdrukking te brengen in het artikel, zeker nu scholen meer ruimte krijgen over de schooltijden te beslissen, wordt voorgesteld voor alle onderwijssoorten expliciet vast te leggen dat de medezeggenschapsraad ook instemmingsbevoegdheid heeft ten aanzien van de vaststelling van de schooltijden. Het strookt niet met de uitgangspunten van meer ruimte en verantwoordelijkheid voor scholen om ten aanzien van het onderwerp schooltijden nadere bepalingen in de WMO vast te leggen. De wet biedt voldoende ruimte aan de medezeggenschapsraad zijn invloed op de besluitvorming van het bevoegd gezag te laten gelden. Die sterke positie brengt bijvoorbeeld met zich dat een schoolbestuur een voorstel voor nieuwe schooltijden goed zal moeten motiveren, onder andere in relatie tot de kwaliteit van het onderwijs en het belang van de leerlingen en zal moeten ingaan op vragen die de duur van een nieuw rooster betreffen. Aangelegenheden als de stemverhouding binnen de medezeggenschapsraad om te komen tot instemming, lenen zich ervoor vastgelegd te worden in het medezeggenschapsreglement en zijn dus een zaak van de medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag tezamen. Vanzelfsprekend kan het bevoegd gezag daarnaast op eigen wijze *alle* ouders over de schooltijden bevragen of raadplegen, bijvoorbeeld door middel van een enquête. Ondergetekende staat zeer positief tegenover eigen initiatief van de scholen op dat punt.

Het kabinet hecht aan sluitende dagarrangementen op lokaal niveau. Scholen maken onderdeel uit van een breder arrangement van voorzieningen voor kinderen en hun ouders, bestaande uit een combinatie van opvang, onderwijs, zorg en vrijetijdsvoorzieningen. Van belang is dat tussen die voorzieningen een optimale samenhang bestaat, wat ook met operatie Jong nagestreefd wordt. Door de samenhang tussen de voorzieningen voor alle kinderen van 0 tot 12 jaar te bevorderen, worden kansen gecreëerd en problemen voorkomen, niet alleen voor de kinderen zelf maar ook voor de samenleving als geheel.

Aangezien scholen het belang van de leerlingen centraal dienen te stellen en de ouders in de medezeggenschapsraad moeten instemmen met de voorgestelde schooltijden, zal een school een beslissing over wijziging van de schooltijden (zeker als het een ingrijpende betreft zoals invoering van een vierdaagse schoolweek) dan ook niet kunnen nemen zonder de omgeving en samenhang met de voorzieningen in die omgeving in de afweging mee te nemen. Ondergetekende zal nagaan of het in het kader van het integraal toezicht mogelijk is dat de verschillende inspecties hieraan extra aandacht besteden.

Scholen kunnen ten behoeve van een sluitend arrangement van voorzieningen afspraken maken met bijvoorbeeld jeugdvoorzieningen of kinderopvang. Dit is geen nieuwe ontwikkeling: al in 2002 constateerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind) dat scholen steeds meer oog krijgen voor de wisselwerking tussen de belangen van het kind, van de school en de ouders. Daardoor nemen scholen steeds vaker medeverantwoordelijkheid voor zaken die buiten de lestijden liggen en zoeken zij samenwerking met kinderopvangvoorzieningen en buitenschoolse opvang, bijvoorbeeld in het kader van een «brede school» of een «kantoorurenschool».

Overgang naar nieuwe systematiek

De bevoegde gezagsorganen die het aantal uren onderwijs in de bovenbouw willen gelijkstellen aan dat in de onderbouw door bijvoorbeeld 940 uur onderwijs aan te bieden in alle schooljaren, moeten er rekening mee houden dat zij voldoen aan het wettelijk vereiste dat alle groepen bezien over acht aaneensluitende schooljaren ten minste 7520 uur onderwijs ontvangen. Afhankelijk van het aantal uren dat het bevoegd gezag tot dan

toe heeft aangeboden in alle voorafgaande schooljaren, kan het wel of niet 940 uur onderwijs in de bovenbouw verzorgen. In veel gevallen betekent dit gegeven dat scholen alleen geleidelijk kunnen overgaan op een rooster waarin de tijden in onder- en bovenbouw veranderen. De inspectie ziet erop toe dat scholen zich aan het verplichte minimum van 7520 uur onderwijs over acht leerjaren houden, dat zij een evenwichtige verdeling van de activiteiten over de dag aanhouden en ziet erop toe dat de kwaliteit van het onderwijs niet in het geding komt.

Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wetwijziging zal een evaluatie van de wetwijziging plaatsvinden. Daarbij wordt onder andere onderzocht welke keuzes scholen hebben gemaakt bij het vaststellen van de schooltijden en welke effecten die keuzes hebben gehad op prestaties en welbevinden van de leerlingen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven