

Vergaderjaar 2004–2005

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 mei 2005

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Ondergetekende heeft kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat zij reeds in het hoofdlijnen debat hun waardering hebben uitgesproken voor het voorstellen de scholen meer keuzevrijheid te bieden voor het inrichten van de onderwijstijd. De leden van de PvdA-fractie evenals de leden van de VVD-fractie wijzen erop geen behoefte te hebben aan het wetsvoorstel en wijzen in dit verband op de motie Balemans c.s. (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 79). De nota van wijziging komt de leden van de PvdA-fractie wat gekunsteld over. De laatstgenoemde leden hebben geen behoefte aan nieuwe formuleringen over het uitgangspunt van de vijfdaagse schoolweek want zij zijn van mening dat de huidige wet dit al voldoende regelt en vragen de regering om haar reactie.

De regering merkt op dat de Kamer ten aanzien van de schooltijden twee moties heeft aangenomen: de motie Balemans c.s. en de kamerbreed ondertekende motie Van der Vlies c.s., waarin de regering wordt verzocht de schooltijden in het primair onderwijs binnen een bepaalde bandbreedte te flexibiliseren (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VIII, nr. 50). Met het wetsvoorstel zoals dat is gewijzigd door de nota van wijziging, beoogt de regering beide moties uit te voeren, met een flexibilisering van de schooltijden als eindresultaat. De leden van de PvdA-fractie geven aan geen behoefte te hebben aan nieuwe formuleringen over het uitgangspunt van de vijfdaagse schoolweek, aangezien de huidige wet dit al afdoende zou regelen. De huidige wet regelt de lengte van de schoolweek echter impliciet, de wet kent daarvoor geen aparte bepaling. Dat de vijfdaagse schoolweek in de laatste vier schooljaar van acht aaneensluitende schooljaren, verder te noemen bovenbouw, uitgangspunt is, is het (rekenkundige) gevolg van andere wetsbepalingen: namelijk de bepaling met betrekking tot de maximale lengte van de schooldag en die met betrekking tot het minimum aantal uren onderwijs over vier jaar (te verdelen over een bepaald aantal schoolweken in een schooljaar). Op het moment

dat één van deze bepalingen wordt gewijzigd, heeft dat gevolgen voor de mogelijkheid van een vierdaagse schoolweek in de bovenbouw. Concreet betekent dat bijvoorbeeld dat het mogelijk maken van een gelijke urenverdeling in de eerste vier schooljaar van acht aaneensluitende schooljaren, verder te noemen onderbouw, en de bovenbouw op het niveau van 940 uur onderwijs per jaar – een flexibilisering die in het debat tot dusver werd gesteund door de PvdA-fractie – als gevolg heeft dat er in de bovenbouw meer ruimte ontstaat om geregeld een vierdaagse schoolweek in te plannen (bijvoorbeeld om de week). Immers, 940 uur kunnen in minder dagen ingepland worden dan 1000 uur. Het laatstgenoemde aantal moeten de scholen per jaar gemiddeld aanhouden om te voldoen aan de huidige wettelijke norm van ten minste 4000 uur onderwijs over vier jaar in de bovenbouw.

Bij het gegeven van de gewenste flexibilisering van de schooltijden overeenkomstig de motie Van der Vlies c.s. kan alleen uitvoering worden gegeven aan de motie Balemans c.s. door het uitgangspunt van de vijfdaagse schoolweek voor de bovenbouw als verplichting op te nemen in de wet.

De leden van de D66-fractie geven aan vergroting van de flexibiliteit in het onderwijs toe te juichen, maar denken dat binnen een in beginsel vijfdaagse lesweek hiervoor voldoende ruimte is. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de nota van wijziging en wijzen erop reeds eerder te hebben aangegeven te kunnen instemmen met het wetsvoorstel. Hoewel deze laatstgenoemde leden de nu voorgestelde aanpassingen zien als onnodige regulering, steunen zij de regering in haar streven het wetsvoorstel zodanig vorm te geven dat ten aanzien van de urenplanning toch een belangrijke mate van flexibilisering voor de scholen kan worden gerealiseerd.

2. Flexibilisering schooltijden

De leden van de CDA-fractie brengen onder de aandacht dat zij in het hoofdlijnen debat hebben aangegeven dat het belang van de leerling en de kwaliteit van het onderwijs centraal dienen te staan bij het vaststellen van de schooltijden. Zij vragen de regering in dit verband aan te geven waarom het onderhavige wetsvoorstel alleen maar spreekt over een evenwichtige spreiding van de onderwijsactiviteiten over de dag en niet over de week. Deze leden veronderstellen dat het argument dat de regering hierop in het hoofdlijnen debat aanvoerde, dat het de verantwoordelijkheid van de school is, evenzeer geldt voor de spreiding over de dag.

De regering is het er van harte mee eens dat het belang van de leerling en de kwaliteit van het onderwijs voorop dienen te staan. De regering geeft met het wetsvoorstel meer ruimte aan de scholen bij de inrichting van de onderwijstijd, onder meer door het schrappen van het voorschrift over het maximum aantal uren onderwijs per dag. Op basis van de conclusie in het onderzoek van ITS in 2001 (Schooltijden in het basisonderwijs: feiten en fictie) dat een langere schooldag niet noodzakelijkerwijs een zwaardere belasting voor de leerlingen inhoudt, maar dat die belasting vooral afhankelijk is van de wijze waarop het lesprogramma is ingericht, houdt de regering tegelijkertijd vast aan de bestaande wetsbepaling die de leerlingen dagelijks een evenwichtig onderwijsprogramma garandeert. In het kader van autonomievergroting en deregulering vindt de regering het opnemen van extra bepalingen in de wet niet passend.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat diverse scholen een verlengde schooldag kennen om onder meer onderwijsachterstanden weg

te werken, en ontwikkelingskansen en integratie te bevorderen. Zij vragen aan te geven hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de vigerende wetgeving en het voorliggende wetsvoorstel.

Binnen de huidige wetgeving is een verlengde schooldag mogelijk op basis van artikel 8, zevende lid, onder c, van de Wet op het primair onderwijs dat bepaalt dat scholen kunnen afwijken van het wettelijk verplicht gestelde maximum aantal uren onderwijs per dag (5,5 uur) als dat van belang is in verband met activiteiten in het kader van het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. In voorliggend wetsvoorstel wordt de regel van het maximum aantal uren onderwijs per dag afgeschaft. Scholen kunnen dan, op basis van de (leer-, ontwikkelings-, of maatschappelijke) behoeftes van de leerlingen, zelf bepalen hoeveel uur per dag zij onderwijs aanbieden. Daarnaast is het vanzelfsprekend mogelijk om binnen het kader van een brede school in samenwerking met andere sectoren een passend en sluitend dagprogramma aan te bieden.

3. Vier- of vijfdaagse schoolweek

De leden van de CDA-fractie vragen nog eens uitgebreid toe te lichten waarom de regering het verschil in de minimale urenverdeling tussen de onder- en bovenbouw wel in stand houdt. Deze leden zien dat het wetsvoorstel een gelijke urenverdeling tussen de onder- en bovenbouw mogelijk maakt, als je uitgaat van 940 uur onderwijs. Deze leden vragen of de flexibiliteit niet onnodig wordt ingeperkt, nu de school niet de mogelijkheid wordt geboden om ten gunste van de onderbouw, minder dan 940 uur in de bovenbouw aan te bieden.

Het wetsvoorstel geeft scholen een ruimere keuze binnen in de wet vastgelegde marges het aantal uren onderwijs voor de onder- en bovenbouw te bepalen, waaronder de mogelijkheid om de schooltijden voor de onderbouw en de bovenbouw met elkaar te laten overeenkomen. De bandbreedte waarbinnen scholen kunnen kiezen zijn onder het wetsvoorstel: 3520 uur onderwijs over vier jaar in de onderbouw bij het gelijktijdig aanhouden van minimaal 4000 uur onderwijs over vier jaar in de bovenbouw, of 3760 uur onderwijs zowel in de bovenbouw als in de onderbouw. Het aantal uren onderwijs in de onder- en bovenbouw samen moet minimaal 7520 zijn. Met het bieden van die tweede mogelijkheid, wat neerkomt op jaarlijks 940 uur onderwijs in de onderbouw en de bovenbouw, het zogenoemde Hoorns model, geeft de regering gehoor aan de wens van het onderwijsveld. Met het oog op het onderwijsprogramma in de bovenbouw en een goede voorbereiding en aansluiting op het voortgezet onderwijs, waarin op jaarbasis minimaal 1067 klokuren aangeboden moeten worden, heeft de regering ervoor gekozen wettelijk vast te leggen dat scholen in de bovenbouw minimaal de helft van het verplichte aantal uren onderwijs over acht schooljaar aanbieden.

Deze leden vragen of zij het goed zien dat de bestaande wetgeving zelfs in beperkte zin moet worden aangepast als de Kamer werkelijk, conform de motie Balemans c.s., een structurele vijfdaagse schoolweek wenst. Zij veronderstellen dat de Kamer een dergelijke vermindering van de keuzevrijheid ten opzichte van de bestaande situatie met het aannemen van die motie niet heeft beoogd.

De regering gaat uit van dezelfde veronderstelling als deze leden. De regering heeft uit het hoofdlijnen debat op 3 februari jongstleden opge maakt dat de motie Balemans c.s. niet is bedoeld om de ruimte die de bestaande wet scholen biedt ten aanzien van de lengte van de schoolweek, weg te nemen. De huidige wetgeving is zo ingericht dat een school, uitgaande van een schooljaar met 40 schoolweken, ervoor kan kiezen om

in de bovenbouw 16 keer (40% van het totaal aantal weken) een geheel vrije woensdag in te plannen, mits de school gedurende de overige 24 weken, gedurende 5 dagen in de week, 5,5 uur onderwijs per dag aanbiedt. Gelet op de bestaande mogelijkheden, heeft de regering dan ook gezocht naar een oplossing de schooltijden zo vorm te geven dat, zoals eerder aangegeven, recht wordt gedaan aan de moties Van der Vlies c.s. en Balemans c.s.

De leden van de CDA-fractie waarderen het zeer dat de regering erin is geslaagd om met de verschillende onderwijsorganisaties de verschillende opties te verkennen en te zoeken naar draagvlak voor een alternatief voor het oorspronkelijke wetsvoorstel om een uitweg te vinden in de enerzijds breed gedeelde ambitie om scholen meer flexibiliteit te bieden en anderzijds een structurele vierdaagse schoolweek niet mogelijk te maken. Deze leden vinden dat de nota van wijziging aan beide wensen van de Kamer tegemoetkomt en zij vragen of zij het goed zien dat de nota van wijziging zelfs verder gaat en de vijfdaagse schoolweek hoofdregel maakt, hetgeen naar hun oordeel goed aansluit bij de bestaande praktijk. Zij vragen verder toe te lichten in welke mate er nog sprake kan zijn van uitzonderingssituaties.

Het wetsvoorstel legt vast dat een schoolweek in de bovenbouw in beginsel uit (niet minder dan) vijf dagen bestaat. Dat gaat inderdaad verder dan bij wet uitsluiten dat een schoolweek «structureel» vier dagen telt. Het principe van vijf dagen school per week voor de bovenbouw, staat met het regeringsvoorstel vast. De formulering «in beginsel» maakt afwijking bij wijze van uitzondering mogelijk. In de toelichting op de nota van wijziging heeft de regering vermeld dat in uitzonderingssituaties van de hoofdregel afgeweken kan worden. Dat betekent dat een school niet van de hoofdregel kan afwijken zonder daarbij aan te geven waarom er sprake is van een uitzonderingssituatie. Uitzonderingssituaties kunnen bijvoorbeeld zijn gelegen in een teamscholing, een rapportdag of een lokale feestdag. De regering heeft ervoor gekozen geen kwantitatieve of kwalitatieve grenzen voor te schrijven, omdat dit zich slecht verhoudt tot het uitgangspunt van meer autonomie voor scholen en de variabele omstandigheden die in de onderwijspraktijk kunnen bestaan. Ook de onderwijsorganisaties hebben dat nadrukkelijk bepleit. «In beginsel» is wettechnisch een strikte formulering. Scholen moeten in de bovenbouw een vijfdaagse schoolweek aanbieden. Niet als intentie, maar als hoofdregel. Eénmalig of meer afwijken van die hoofdregel moet door het schoolbestuur beargumenteerd worden voorgelegd aan de medezeggenschapsraad, die instemmingsrecht heeft op de vaststelling van de schooltijden. De inspectie van het onderwijs ziet erop toe dat het uitgangspunt van een vijfdaagse schoolweek in de bovenbouw wordt nageleefd. Een school zal zich tegenover de inspectie moeten kunnen verantwoorden over de uitzonderingen op dat uitgangspunt.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering met haar nota van wijziging heeft gekozen voor de constructie waarbij wettelijk wordt verankerd dat een schoolweek in beginsel vijf dagen duurt, maar waarvan in de praktijk makkelijker dan in de huidige situatie kan worden afgeweken. Zij steunen daarom het wetsvoorstel niet.

Zoals eerder in reactie op de inbreng van de leden van de PvdA-fractie al is aangegeven (onder 1. Inleiding), kent de huidige wet geen aparte bepaling voor lengte van de schoolweek. Het huidige uitgangspunt van de vijfdaagse schoolweek in de bovenbouw, is te herleiden uit bepalingen betreffende de lengte van de schooldag en het minimum aantal aan te bieden uren onderwijs over vier schooljaar (te verdelen over een bepaald aantal schoolweken in een schooljaar). Een school kan, zoals eerder

aangegeven in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, uitgaande van een schooljaar met 40 schoolweken, er binnen de huidige wetgeving voor kiezen om in de bovenbouw 16 keer een geheel vrije woensdag in te plannen. Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor scholen om af te wijken van een vijfdaagse schoolweek, dus niet. Het wetsvoorstel verlangt een vijfdaagse schoolweek in de bovenbouw van de scholen, maar sluit afwijking in bijzondere gevallen niet uit.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering in haar nota van wijziging aangeeft dat «aan leerlingen in de laatste vier schooljaar in beginsel niet minder dan vijf dagen per week onderwijs wordt gegeven». De leden van deze fractie vragen zich af of deze formulering impliceert dat de mogelijkheid tot invoering van een vierdaagse schoolweek voor groep 3 en 4 van het basisonderwijs gewoon doorgang kan vinden. De leden van deze fractie zouden derhalve graag zien dat ook voor groep drie en vier uitgegaan wordt van een in beginsel vijfdaagse schoolweek en vragen de regering of zij bereid is de wet daarop aan te passen.

Het wetsvoorstel beoogt de schooltijden te flexibiliseren door scholen méér ruimte te bieden bij het vaststellen van de schooltijden dan tot nu toe. Het past dus niet de ruimte die scholen onder de huidige wetgeving hebben te beknootten. Binnen de huidige wetgeving is het mogelijk om in de onderbouw een «structurele» vierdaagse schoolweek aan te bieden. Het voorstel van deze leden om het wetsvoorstel zo te wijzigen dat ook aan de groepen 3 en 4 in beginsel een vijfdaagse schoolweek moet worden aangeboden, staat haaks op de doelstelling van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel gaat dan ook, in aansluiting op de motie Balemans c.s., alleen uit van het beginsel van vijf dagen onderwijs per week voor de bovenbouw.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de motie Balemans c.s. en de nota van wijziging de werking van het wetsvoorstel beperken. Nu de nota van wijziging het resultaat is van het overleg met de onderwijsorganisaties over de uitvoering van de verschillende moties, hebben zij geen fundamenteel bezwaar tegen deze wijziging.

De leden van de SGP-fractie vinden het, vanuit de positie van het onderwijsveld, begrijpelijk en gewenst dat de regering niet kiest voor een absolute norm. Wel vragen zij naar de verwachtingen van de regering omtrent het mogelijk gevolg dat er door jurisprudentie feitelijk alsnog een strikt afgebakende regeling ontstaat en welke rol dat heeft gespeeld bij haar keuze voor een open norm.

De regering kiest voor het inrichtingsvereiste dat scholen in beginsel niet minder dan vijf dagen per week onderwijs geven. Die open norm werkt het minst belemmerend op de nieuw voorgestelde wetgeving om tot het flexibiliseren van de inrichting van de onderwijstijd te komen. Deze opzet heeft de steun van de onderwijsorganisaties en is daarom opgenomen in het wetsvoorstel. Het is daarmee ten principale aan scholen om, op basis van de specifieke situatie op en rond die school, te bepalen en te beargumenteren of, en zo ja op basis van welke omstandigheden, zij een uitzondering maken op het beginsel van de vijfdaagse schoolweek in de bovenbouw. De medezeggenschapsraad stemt daar, op basis van die argumentatie, al dan niet mee in. Ook tegenover de inspectie moet de school kunnen verantwoorden waarom er sprake is van een uitzondering. Bij onenigheid over de keuze van de school, kan de keuze van de school in het uiterste geval voorgelegd worden aan de rechter.

Deze leden vragen meer concreet of personeelsgebrek ook kan behoren tot de in de toelichting genoemde uitzonderingssituaties.

Als een schoolbestuur van mening is dat personeelsgebrek in zijn concrete geval een uitzondering op de hoofdregel rechtvaardigt, zal het dat als zodanig moeten voorleggen aan de medezeggenschapsraad, die al dan niet met de vaststelling van die afwijkende schooltijd instemt. Ook tegenover de inspectie moet de school kunnen verantwoorden waarom personeelsgebrek een uitzondering op de hoofdregel rechtvaardigt. In het uiterste geval kan in een procedure de rechter om een oordeel daarover worden gevraagd.

4. Implementatie

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en zij vragen ook naar het verwachte tijdstip waarop dit wetsvoorstel in de praktijk volledig zal zijn geïmplementeerd.

Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding is 1 augustus 2006. Aangezien de inrichting van de onderwijstijd loopt van het begin tot het einde van het schooljaar zal de wetswijziging met ingang van een nieuw schooljaar inwerkingtreden. Geleidelijke implementatie van dit wetsvoorstel betreft vooral de situatie waarin een school gebruik wil maken van de mogelijkheid het aantal uren in de onder- en bovenbouw «gelijk te schakelen». De school moet er daarbij rekening mee houden dat zij het onderwijs zodanig inricht dat leerlingen over acht schooljaar ten minste 7520 uur onderwijs krijgen aangeboden. Hoe snel die mogelijkheid voor een school bestaat, hangt onder andere af van het aantal uren dat de school voorafgaand aan de wetswijziging al heeft aangeboden. In 2001 stelde ITS in het eerdergenoemde onderzoek vast dat scholen in de onderbouw ruim meer uren onderwijs plannen dan het wettelijke vereiste aantal minimum, namelijk gemiddeld 3753 uur. Op basis daarvan is de verwachting dat de meeste scholen binnen enkele jaren een rooster met een verminderd aantal uren onderwijs in de bovenbouw hebben ingevoerd.

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