

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2000

Nr. 122

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 12 september 2000

Voorgeschiedenis

De schooltijden in het basisonderwijs hebben het afgelopen jaar veel publieke belangstelling gekregen. In «Sterke instellingen, verantwoorde lijke overheid», de brief over het onderwijsbeleid op de middellange en langere termijn die minister Hermans en ondergetekende in september 1999 aan de Tweede Kamer zonden, is reeds een lans gebroken voor het behoud van de vijfdaagse schoolweek. Kinderen zijn in de ochtend het best als het gaat om leren, en door een vrije vrijdag (of een andere schoolvrije dag) gaat een kostbare ochtend verloren. Vooral leerlingen die minder gemakkelijk leren, worden hiervan de dupe. In deze «onderwijsbeleidsbrief» is aangekondigd dat met het onderwijsveld zal worden gesproken over het belang van de vijfdaagse schoolweek en de overwegingen die sommige scholen ertoe brengen om (voor de onderbouw) een vierdaagse schoolweek in te voeren. De discussie kreeg extra impulsen door enkele rechtszaken. Vorig jaar eiste een ouder voor de rechter dat een basisschool in Diemen een door haar genomen besluit terug zou draaien om voor de onderbouwgroepen één maal per 2 weken een vrije vrijdag in te voeren. Afgelopen zomer eisten ouders van een speciale school voor basisonderwijs in Amsterdam het tegenovergestelde: invoering van een structurele vierdaagse schoolweek. De rechtszaken zijn een uiting van een breder maatschappelijk debat over de schooltijden in het basisonderwijs. Dat debat wordt gevoerd tegen de achtergrond van de huidige wettelijke bepalingen ten aanzien van de lestijden. Voor het basisonderwijs, inclusief de speciale scholen voor basisonderwijs gaat het daarbij om het maximum van 5,5 uur onderwijs per dag en het minimum van in totaal 3520 uur voor de eerste vier leerjaren en 4000 uur voor de groepen 5 tot en met 8.

Voor het speciaal onderwijs dat onder de Wet op de Expertisecentra valt, zijn de regels voor het minimale aantal uren preciezer geformuleerd: de

leerlingen die jonger zijn dan 7 jaar ontvangen tenminste 880 uur onderwijs per jaar, de oudere leerlingen tenminste 1000 uur per jaar.

In de discussie over de lestijden van de basisschool zijn argumenten aangedragen voor een vierdaagse schoolweek vanuit het perspectief van rechtspositionele en organisatorische overwegingen, zoals de problematiek van het lerarentekort en vervanging bij ziekte en ADV. Gesteld wordt dat een vierdaagse schoolweek altijd nog beter is dan het onverwacht uitvallen van lessen als bij ziekte van een leraar geen vervanger gevonden kan worden. Het kabinet erkent dat scholen grote problemen kunnen ondervinden bij het vinden van voldoende leraren en met name voldoende vervangers. Een vierdaagse schoolweek is naar het oordeel van het kabinet de slechtst denkbare oplossing. Een keuze voor een structurele vierdaagse schoolweek betekent op voorhand een keuze voor minder onderwijsuren dan wenselijk is. Deze tijd, waarin het belang van kennisverwerving voor het vervolgonderwijs en de latere maatschappelijke participatie alleen maar toeneemt, vraagt eerder om méér dan om minder onderwijs. De kennissamenleving kan het zich niet veroorloven om in te leveren op kostbare onderwijstijd. Voor de vervanging van zieke leraren zijn bovendien in de beleidsnota «Maatwerk-2» nieuwe voorstellen gedaan, die het naar huis sturen van kinderen overbodig moeten maken. Concreet wordt op de volgende mogelijkheden gewezen:

- het vormen van pools van (niet bevoegde, maar wel bijgeschoolde) invallers in combinatie met een noodprogramma van de school;
- een structureel andere organisatie van de vervanging, zodanig dat er meer mogelijkheden zijn om de vervanging te laten doen door een ervaren leerkracht. Dit kan voorkomen dat de groep «nieuwe leraren» vroegtijdig afhaakt;
- de aanpak van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

In de discussie kreeg ook het belang van ouders veel aandacht. De lestijden van de school hebben gevolgen voor de dagindeling van honderdduizenden ouders. In dit licht is ook het advies «Combineren van onderwijs, opvang en vrije tijd» dat de Stuurgroep Dagindeling vorig jaar uitbracht van belang. Dit advies belicht vooral het onderscheid tussen les- en schooltijden. De stuurgroep pleit voor het loskoppelen van deze twee en concludeert dat de arbeidstijdverkorting in het onderwijs niet hoeft te leiden tot een vierdaagse lesweek. Het is met andere woorden goed mogelijk om leraren een vierdaagse werkweek te bieden en de leerlingen toch vijf dagen per week onderwijs te bieden. Ook vanuit het perspectief van de aansluiting van lestijden op de werktijden van ouders (en het streven van het kabinet om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen), verdient een vijfdaagse schoolweek veruit de voorkeur.

De belangrijkste invalshoek in de discussie over de lestijden is de kwaliteit van het onderwijs.

Met het oog hierop heeft het kabinet de volgende uitgangspunten vastgesteld.

Uitgangspunten

1. In alle omstandigheden dient de kwaliteit leidend te zijn voor de inrichting van het onderwijs. De inrichting van het onderwijs mag dus geen afgeleide zijn van personele of organisatorische aangelegenheden.
2. De hoeveelheid lestijd is een belangrijke factor voor de kwaliteit van het onderwijs.
3. De ochtenden zijn uit oogpunt van een betere concentratie van de leerlingen het meest effectief als lestijd.
4. Scholen dienen met de maatschappelijke realiteit rekening te houden

door de belangen van ouders mee te laten wegen in de vaststelling van de lestijden.

5. Met in achtneming van de vier hiervoor genoemde uitgangspunten dienen scholen zoveel mogelijk in staat te worden gesteld om in overleg met alle belanghebbende partijen zelf hun lestijden vast te stellen.

Ad 1. Kinderen hebben recht op goed onderwijs, en de organisatie in de school – ook op het personele vlak – dient erop gericht te zijn goed onderwijs mogelijk te maken. Steeds meer leraren in het basisonderwijs zijn deeltijd gaan werken. Scholen hebben hier oplossingen voor gevonden, met name door twee leraren voor één groep in te zetten. De ontwikkelingen wat betreft arbeidsduurverkortingen stellen scholen voor vergelijkbare problemen. Veruit de meeste scholen vinden ook hier oplossingen voor die voluit rekening houden met de vanuit onderwijskundig oogpunt gewenste en vereiste onderwijstijd.

Ad 2. In de discussie over de lestijden relativiseren sommigen de betekenis van de omvang van de lestijd voor de kwaliteit van het primair onderwijs. De omvang van de lestijd is een belangrijke factor voor de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten die leerlingen bereiken. De inspectie heeft hier in het Onderwijsverslag over 1999 nadrukkelijk aandacht voor gevraagd. Een noodzakelijke voorwaarde voor feitelijk leren is dat leerlingen voldoende tijd krijgen om kennis te nemen van het leerstofaanbod en dat ze deze tijd ook daadwerkelijk daaraan besteden.

Door verkorting van de lestijd wordt aan de belangen van grote groepen leerlingen onrecht gedaan. Vooral leerlingen die minder gemakkelijk leren of die vanuit hun thuissituatie in een achterstandpositie verkeren, zullen bij minder lestijd slechtere leerresultaten behalen.

Kinderen kunnen ook buiten de school veel leren: thuis, maar ook door deelname aan vrijetijdsactiviteiten met een educatieve waarde. Voor alle kinderen is er echter reden om de betekenis van de lestijd zorgvuldig te wegen. De school heeft immers, naast de cognitieve aspecten, ook een belangrijke functie in de sociale vorming van kinderen. De tijd die kinderen in school doorbrengen is ook in dit opzicht van grote waarde.

Ad 3. De praktijk wijst uit dat in de regel kinderen qua concentratie en bevattingsvermogens op hun best zijn tijdens de ochtenden. De onderwijsinspectie bevestigt dit. Ook scholen zijn zich hiervan goed bewust: ze houden bij de aanbieder van de leerstof nadrukkelijk rekening met dit gegeven door de ochtenden zo veel mogelijk te benutten voor de cognitieve leervakken.

Dit is reden voor een derde uitgangspunt, namelijk dat de ochtenden, die als onderwijstijd het meest effectief zijn, optimaal moeten worden benut in het onderwijsleerproces.

Ad 4. Vanuit maatschappelijk oogpunt mag van de school worden verwacht, dat ze bij de vaststelling van de lestijden afstemming nastreeft met de voorzieningen die er zijn voor de kinderopvang en met de belangen van ouders op dit punt. Lestijden vormen een belangrijke organiserende factor in de samenleving, en de tijd dat in gezinsverband onbeperkt voorzien kon worden in opvang buiten de lestijden is voorbij. Scholen dienen met deze realiteit rekening te houden door ook de belangen van ouders in verband met de opvang van kinderen mee te laten wegen in de vaststelling van de lestijden. Het is overigens niet zo dat de belangen van ouders prevaleren boven het belang van een voldoende en effectief ingericht aanbod van lestijd. In de besluitvorming over de lestijden op schoolniveau is de betrokkenheid van ouders gegarandeerd via de Wet op de medezeggenschap in het onderwijs. De lestijden moeten

worden opgenomen in de schoolgids en vaststelling of wijziging hiervan behoeft instemming van zowel de personeelsals de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.

Er zijn steeds meer scholen die nadrukkelijk oog hebben voor dit punt door bijvoorbeeld zelf of in samenwerking met kinderopvangvoorzieningen, buitenschoolse opvang te realiseren. Scholen ontwikkelen zich dan tot zogenaamde brede scholen of maken deel uit van een netwerk van samenwerkende onderwijs- en welzijnsvoorzieningen. De gemeente heeft hierin veelal een coördinerende rol. Het past niet meer in deze tijd dat scholen kiezen voor een in zichzelf gekeerde opstelling, waarbij men zich onttrekt aan iedere verantwoordelijkheid voor wat buiten de lestijden gebeurt.

Vastgesteld kan worden dat het kabinet extra investeert in de kinderopvang.

Evenals de voorgenomen verdere stimulering van de ontwikkeling van brede scholen, zal deze extra investering bijdragen aan het realiseren van een samenhangend aanbod van onderwijs, kinderopvang en sociaal-culturele activiteiten.

Ad 5. Ook bij de inrichting van de lestijden dienen scholen ruimte te hebben voor het maken van eigen afwegingen. Die ruimte vraagt echter ook om een heldere afbakening van de verantwoordelijkheden. Als in de keuzes van de school organisatorische of rechtspositionele belangen zwaarder gaan wegen dan het belang van goed onderwijs, dient die ruimte door de overheid begrensd te worden.

Dit laatste moet tot het hoogst noodzakelijke beperkt blijven en niet onnodig de beleidsruimte van scholen verkleinen.

Voorstel tot herziening regelgeving lestijden

Met het volgende voorstel wordt naar oordeel van het kabinet een goed evenwicht aangebracht tussen het waarborgen van de noodzakelijke kwaliteit van het onderwijs en het bieden van de nodige eigen inrichtingsruimte voor scholen.

Effectief gebruik lestijd

In de wet dient een duidelijke waarborg te worden neergelegd voor een effectief aanbod van de lestijd. Dit aanbod moet aansluiten op de notie dat kinderen qua concentratie en bevattingsvermogens in de regel op hun best zijn tijdens de ochtenden.

Onderstaande voornemens zijn er op gericht dit voor alle kinderen in het basisonderwijs te waarborgen.

De hoofdregel van dit voornemen is om wettelijk vast te leggen dat leerlingen in elk geval 5 ochtenden per week onderwijs krijgen.

Meer ruimte voor invulling op schoolniveau

Met inachtneming van deze hoofdregel wordt (ten opzichte van de huidige situatie) meer ruimte geboden bij de verdere invulling van de lestijden. In aanvulling op de hoofdregel wordt het volgende voorgesteld.

- Het maximum aantal uren per dag wordt afgeschaft. Daarbij wordt voorgesteld om dit maximum te vervangen door een minimum aantal van 3 uur per dag. Hiermee wordt voorkomen dat scholen zouden kiezen voor een zeer korte schooldag als alternatief voor de lesvrije dag.
- De huidige urenverdeling onder- en bovenbouw (3520 uren onderbouw en 4000 uren bovenbouw) wordt afgeschaft. Volstaan wordt met

een wettelijke bepaling dat het onderwijs gedurende acht aaneensluitende schooljaren wordt gegeven in ten minste 7520 uur.

Gevolgen voor de schoolpraktijk

De meeste scholen kunnen met deze nieuwe regels de huidige urenindeling handhaven. Alleen scholen die de afgelopen jaren een vorm van een vierdaagse schoolweek in de onderbouwgroepen hebben ingevoerd, zullen hun lestijden moeten aanpassen. Het betreft dan bijvoorbeeld scholen die voor onderbouwgroepen om de week een lesvrije dag hebben geïntroduceerd. (In de bovenbouwgroepen is gegeven de huidige wettelijke voorschriften een vierdaagse schoolweek ook nu al niet mogelijk.) De nieuwe regels bieden ook ruimte voor andere keuzes dan de nu gangbare. Zo krijgen scholen de mogelijkheid om de lestijden van onder- en bovenbouw gelijk te trekken tot 940 uur per jaar. Daardoor kunnen de begin- en eindtijden van onderbouw- en bovenbouwgroepen aan elkaar gelijk worden gemaakt. In een aantal situaties, die scholen het best zelf kunnen afwegen, kan het, vanuit pedagogisch-didactisch oogpunt, in het belang van jonge leerlingen zijn om hun onderwijstijd te verlengen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan scholen met veel jonge kinderen met onderwijsachterstand.

De mogelijkheid om gelijke begin- en eindtijden in onder- en bovenbouw in te voeren, kan het voor scholen ook gemakkelijker maken om de lestijden beter aan te laten sluiten bij de tijden van de kinderopvangvoorzieningen.

Scholen zullen bij invoering van zo'n uniforme indeling van 940 uur per jaar wel rekening moeten houden met een overgangstermijn: voorkomen moet worden dat leerlingen die in de onderbouw 880 uur per jaar les hebben gehad, in de bovenbouw nog maar 940 uur per jaar les krijgen. Daarmee zou geen recht worden gedaan aan het wettelijk minimum van 7520 uur basisonderwijs.

Uiteraard kunnen zich in de toekomst, als de lestijden tussen scholen verder uiteen gaan lopen, ook problemen voordoen als leerlingen tussentijds van school wisselen, bijvoorbeeld door verhuizing. In zo'n geval is het aan de ontvangende school om – mede op basis van het onderwijskundig rapport van de school die de leerling ziet vertrekken – een onderwijsaanbod te verzorgen dat eventuele hiaten in de kennis en vaardigheden van de leerling opvult.

Bovenstaande voorstellen bieden in principe ruimte om een lesweek in te richten met twee vrije middagen. De school zal in dat geval de ochtenden ruim moeten plannen om te kunnen garanderen dat de leerlingen minimaal 7520 uur les krijgen. In het aantal lessen dat een school als planning hanteert, dient enige speling opgenomen te zijn voor onverwachte lesuitval.

Bovendien dient de school zich bij een van het normale patroon afwijkende inrichting van de schoolweek, extra rekenschap te geven van de samenhang met de tijden van kinderopvangvoorzieningen en de werktijden van ouders.

Lesuitval en noodsituaties

Zoals hiervoor is aangegeven is het kabinet van oordeel dat de invoering van een 4-daagse lesweek ter oplossing van problemen rond ziekte en vervanging van leraren, rond vervulling van vacatures en rond de inroosting van ADV, van de hand moet worden gewezen.

Deze problemen vormen in beginsel onvoldoende grond om de lestijd van de kinderen te bekorten. Eerder is gewezen op de in de nota «Maatwerk-2» aangekondigde maatregelen «poolvorming», «structureel andere organisatie van vervanging» en «aanpak ziekteverzuim». Deze oplossingen moeten, naast de instrumenten die nu al ter beschikking

staan, door de school uitputtend worden benut. Maar wat te doen in gevallen waarin dergelijke maatregelen onvoldoende soelaas bieden en daardoor kinderen van school naar huis dreigen te worden gestuurd? In zijn uitspraak van 28 juli jl. in het kort geding aangespannen door twee ouders van de Pieter Hooglandschool gaat de president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam in op een dergelijke noodsituatie. In zijn overwegingen sluit de rechter niet op voorhand uit dat een school in zo'n situatie, als oplossing voor de problemen voortkomend uit het personeelstekort, een tijdelijke vierdaagse lesweek instelt. Daaraan worden echter wel enkele voorwaarden verbonden. Zo dient een dergelijke tijdelijke maatregel volgens de rechter alleen gekoppeld te zijn aan personeelstekort, moet de maatregel in verhouding tot andere noodmaatregelen de minste schade toebrengen aan de gestelde onderwijsdoelen en dient het beleid gericht te zijn op een zo snel mogelijke opheffing van de maatregel.

Het schoolbestuur en directie zijn niet tot het onmogelijke gehouden. Ook bij een wettelijke verplichting tot een 5-daagse lesweek, zijn situaties denkbaar waarin een school tijdelijk niet voldoen kan aan deze verplichting. Het gaat dan om tijdelijke noodsituaties waarin sprake is van een klemmend personeelstekort (bijvoorbeeld door openstaande vacatures) en waarin de school zich tot het uiterste heeft ingespannen om alle denkbare oplossingen te benutten om te voldoen aan de wettelijke voorschriften inzake de onderwijstijden. Desondanks slaagt de school er niet in om de geplande onderwijstijd volledig te realiseren.

Het betreft situaties waarin het moeilijk is om vooraf precieze grenzen te trekken. Wat is de omvang en de aard van het tekort? Welke inspanningen hebben het bestuur en de directie geleverd om het probleem op te lossen zonder het bekorten van de onderwijstijd? Daarbij is het steeds aan het bevoegd gezag van de school om in gevallen van nood een passend besluit te nemen. Het bevoegd gezag kan bepalen dat de directie van de school tot deze besluitvorming bevoegd is.

Indien de school in zodanige situaties verkeert dat leerlingen naar huis gestuurd moeten worden c.q. dat tijdelijk wordt gekozen voor een kortere schoolweek, dan dient zij dit te melden aan de inspectie. Dit zal worden meegenomen bij de voorgenomen wetwijziging van de bepalingen over de lestijden. Daarbij wordt eveneens bezien op welke wijze het schoolbestuur in de schoolgids dient aan te geven welke maatregelen worden ingezet om een dergelijke noodsituatie te voorkomen. Tevens wordt daarbij aangegeven op welke wijze de ouders en het personeel op de hoogte worden gesteld indien een dergelijke situatie zich onverhoopt voordoet. De schoolgids dient ook op dit onderdeel, vanzelfsprekend in overleg met de ouders en het personeel (via de medezeggenschap), te worden vastgesteld. De inspectie zal de redelijkheid van het besluit toetsen aan de hiervoor geformuleerde uitgangspunten. De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en het toezicht van de inspectie bieden voldoende garantie om te waarborgen dat de in de wet vast te leggen hoofdregel van een 5-daagse lesweek wordt nageleefd. Het wettelijk formuleren van toegelaten uitzonderingssituaties is om die reden niet nodig.

Overleg met onderwijsorganisaties

Op 29 augustus jl. is het hiervoor beschreven voorstel in het POVO-overleg besproken met de betrokken onderwijsorganisaties. In dit overleg bleek er een grote mate van inhoudelijke overeenstemming te bestaan. Alle organisaties hebben op inhoudelijke gronden voorkeur geuit voor een vijfdaagse lesweek. De inhoudelijke argumenten die in het kabinetsvoorstel daarvoor zijn genoemd, worden in belangrijke mate onder-

schreven. Dit geldt, behoudens een enkele organisatie, ook voor het uitgangspunt dat niet getornd wordt aan de minimaal voorgeschreven totale onderwijstijd van 7520 uur.

De genoemde overeenstemming is niet volledig van toepassing op de verankering van de uitgangspunten van het kabinetsvoorstel in de wetgeving.

Bij de organisaties overheerst de opvatting dat daarbij meer ruimte moet worden geboden aan de scholen om, in overleg tussen alle betrokkenen (bestuur, management, ouders en personeel), op schoolniveau beslissingen te nemen over de inrichting van de schoolweek.

In het licht van deze opvatting bestaat er brede steun voor het onderdeel van het voorstel tot afschaffing van het onderscheid tussen het minimum aantal uren in de onderbouw en de bovenbouw.

Deze steun ontbreekt voor het onderdeel van het voorstel om bij wet voor te schrijven dat de lesweek voor alle kinderen bestaat uit 5 dagen (ochtenden) van minimaal 3 uur. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- meer overlaten aan de autonomie van scholen;
- rekening houden met bestaande situaties. In de praktijk zijn oplossingen getroffen die afwijken van een vijfdaagse schoolweek. Het betreft dan vooral het hanteren van lesvrije dagen (meestal één lesvrije dag om de week) voor de eerste twee leerjaren. Een verplichte vijfdaagse lesweek maakt dergelijke oplossingen niet meer mogelijk. Daarbij is een alternatief voorgelegd waarbij in de wet een zodanige marge wordt ingebouwd waarbinnen deze oplossingen mogelijk blijven;
- rekening houden met het aspect van het leerlingvervoer. Bij een aantal scholen met een streekfunctie (zoals speciale scholen voor basisonderwijs) is, gezien de soms lange reistijden, gekozen voor een lesvrije dag voor de jongste kinderen. Een, binnen een verplichte vijfdaagse schoolweek, mogelijke keuze om deze kinderen in plaats van een lesvrije dag een extra lesvrije middag per week te bieden, geeft logistieke problemen. Deze kinderen worden namelijk als regel samen met de oudere kinderen vervoerd.

Het kabinet heeft de standpunten van de onderwijsorganisaties betrokken bij zijn afwegingen, maar daarin onvoldoende aanleiding gezien om het voorstel te wijzigen. In dit voorstel is sprake van een goed evenwicht tussen duidelijke regels voor de schooltijden in het belang van de kinderen in het primair onderwijs en de handelingsruimte voor de scholen daarbij. Deze ruimte wordt voldoende geboden door het afschaffen van het onderscheid in aantal lessen tussen onder- en bovenbouw en door de mogelijkheid om in noodsituaties tijdelijk af te wijken van de vijfdaagse schoolweek.

Verdere procedure

Graag wil het kabinet het voorstel met uw Kamer bespreken alvorens dit nader uit te werken in een voorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund