



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende vaststelling van regels omtrent een experiment met flexibele en virtuele onderwijstijd in het basisonderwijs (Besluit experiment flexibele en virtuele onderwijstijd)

Nader Rapport

*Den Haag, 5 oktober 2016
Nr. WJZ/608934(6631)
Directie Wetgeving en Juridische Zaken*

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende vaststelling van regels omtrent een experiment met flexibele en virtuele onderwijstijd in het basisonderwijs (Besluit experiment flexibele en virtuele onderwijstijd)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 februari 2014, nr. 2014000334, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 28 maart 2014, nr. W05.14.0032/I, bied ik U hierbij aan. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van opmerkingen over de opportuniteit van het voorgestelde experiment, omdat dit grote overeenkomsten vertoont met een lopend experiment (het experiment flexibilisering onderwijstijd). In het belang van de kwaliteit van het onderwijs verdient het naar de mening van de Afdeling daarom de voorkeur de evaluatie van dit experiment af te wachten alvorens met het voorgestelde experiment te starten.

De evaluatie van het experiment flexibilisering onderwijstijd in 2014 gaf aanleiding tot nader onderzoek en het verlengen van dat experiment.¹ Het loslaten van wettelijke kaders is voor het kabinet – indachtig het advies van de commissie Dijsselbloem om te investeren in een stevige onderbouwing van beleid – pas aan de orde als helder is wat daarvan de gevolgen (kunnen) zijn.² In dat licht is het niet opportuun om een experiment te starten dat verder strekt dan het lopende experiment en wordt het advies van de Afdeling advisering overgenomen.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U in overweging geven het hierbij gevoegde ontwerpbesluit overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State niet te bekrachtigen en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het ontwerpbesluit en de daarbij behorende nota van toelichting, zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker.*

¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 306.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 17.



Advies Raad van State

No. W05.14.0032/1

's-Gravenhage, 28 maart 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 februari 2014, no.2014000334, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende vaststelling van regels omtrent een experiment met flexibele en virtuele onderwijstijd in het basisonderwijs (Besluit experiment flexibele en virtuele onderwijstijd), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft maximaal 15 scholen voor basisonderwijs de mogelijkheid in de periode 2014–2017 deel te nemen aan een experiment met virtuele en flexibele onderwijstijd. Om het experiment mogelijk te maken kan op individuele basis worden afgeweken van de regels met betrekking tot de centraal vastgestelde vakanties, de duur van de schoolweek en de eis dat het onderwijs door en in aanwezigheid van een leraar plaatsvindt. Het doel van het experiment is om inzicht te krijgen in de effecten van flexibele en virtuele onderwijstijd op de onderwijskwaliteit en de tevredenheid van de betrokkenen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen over de noodzaak van het experiment, de evaluatie daarvan en de grondslag van het ontwerpbesluit. De Afdeling acht het op zichzelf mogelijk dat de regering onderzoekt of het hanteren van flexibele onderwijstijden in combinatie met innovatief gebruik van ict bijdraagt aan verbetering van het onderwijs. Aan de opzet van het experiment kleven echter zodanige gebreken dat het onmogelijk is aan het experiment gezaghebbende conclusies te verbinden. Voorts schiet de motivering tekort, omdat die in sterke mate berust op het belang van ouders bij flexibele onderwijstijden in plaats van het belang van de kwaliteit van het onderwijs, hetgeen niet past binnen de aan dit experiment gegeven grondslag. Ten slotte vertoont het experiment grote overeenkomsten met een lopend experiment. Daarmee zijn de resultaten van het lopende experiment van direct belang voor de opzet van het voorgestelde experiment. De Afdeling is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het ontwerpbesluit in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

1. Noodzaak van het experiment

Sinds het schooljaar 2007–2008 moeten basisscholen zorgen voor professionele kinderopvang tussen 7.30 en 18.30 uur indien ouders daarom vragen. In 2011 heeft het kabinet Rutte I op aanbeveling van de SER¹ een aantal aanvullende maatregelen genomen om te stimuleren dat zoveel mogelijk basisscholen en kinderopvangorganisaties een sluitend aanbod verzorgen in de vorm van voor- en naschoolse opvang.² Daarnaast loopt vanaf 1 augustus 2011 het experiment 'flexibiliseren onderwijstijd'. Om knelpunten van werkende ouders bij het combineren van werk en privéleven weg te nemen, biedt dit experiment aan 15 scholen de mogelijkheid af te wijken van de verplichte centraal vastgestelde vakanties en van de schoolweek van in beginsel minimaal 5 dagen.³ Doel van het experiment is om beleidsinformatie te verzamelen over de effecten van flexibele onderwijstijden op de onderwijskwaliteit en de arbeidsparticipatie. Het experiment loopt op 1 augustus 2014 af, de eindrapportage wordt dit najaar verwacht. Op basis daarvan zal een besluit worden genomen om de onderwijstijd al dan niet te flexibiliseren.⁴

a. Opportuniteit

Het voorgestelde experiment is grotendeels gelijk aan het lopende experiment. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om maximaal 10% van de onderwijstijd te vervangen door afstandsonderwijs met gebruikmaking van ict en educatieve software. Gelet op de grote mate van overeenkomst tussen beide experimenten zijn de resultaten van het lopende experiment van direct belang voor de opzet van het voorgestelde experiment. Daarbij komt dat uit de tussenrapportages blijkt dat over het voor het

¹ Tijden van de samenleving, advies nr. 2011/06. Om werk en privé beter te kunnen combineren beveelt de SER dagarrangementen voor schoolgaande kinderen aan, met als mogelijke elementen een eerdere start van de voorziening, een continuïtooster, regelmaat in schooltijden op alle wekdagen en een breder dagvenster voor buitenschoolse activiteiten (18:30 uur). Het 5-gelijke dagenmodel ziet de SER als meest kansrijke onderwijsmodel om in te spelen in de wens naar meer arbeidsparticipatie.

² Experimenten in dit kader zijn de Pilot Gemeentebrede Dagarrangementen (Kamerstuk 29 544 nr. 355), het Experiment Integraal Dagarrangement (Kamerstuk 31 322, nr. 188) en de Pilot Startgroepen voor Peuters (Staatscourant 2011, 10375).

³ Beleidsregel experiment flexibiliseren onderwijstijd (Stcrt. 2011, 8589). Het experiment is niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd, omdat het de vorm had van een beleidsregel.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 31 289, nr. 175; Nota van toelichting, paragraaf 3 (alternatieven).



onderwijs belangrijkste aspect – de kwaliteit – nog geen uitspraak kan worden gedaan en dat het, gezien de verschillen in aanpak tussen de scholen, zelfs 'lastig' zal worden om daar hoe dan ook uitspraken over te doen.⁵ Wel blijkt dat scholen, om de flexibele onderwijstijd te financieren, leerkrachten soms vervangen door ander personeel. In het belang van de kwaliteit van het onderwijs verdient het in het licht van het bovenstaande de voorkeur de evaluatie van dit experiment af te wachten en, zoals onder meer aangekondigd in de toelichting op de Beleidsregel, een standpunt in te nemen over het vervolg ervan, alvorens met het voorgestelde experiment te starten.

b. Noodzaak ontbreekt

Volgens de regering is het niet nodig om te wachten, 'omdat door de mogelijkheden van ict de verkenning naar flexibilisering van de onderwijstijd die met het huidige experiment reeds is ingezet, verder kan worden verdiept'.⁶ Volgens de toelichting is het voorgestelde experiment noodzakelijk omdat een deel van de (deelnemende) scholen de onmogelijkheid om individuele lestijden te hanteren en virtueel onderwijs toe te passen als 'knellend' ervaren.⁷ In de voorhangprocedure gaf de staatssecretaris daarbij als toelichting dat 'het Kinderopvangfonds, VOS/ABB, de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOinK en de PO-Raad in 2008 gezamenlijk het project 'Andere Tijden in onderwijs en opvang' hebben opgezet' en dat deze projectgroep 'constateert dat de belangstelling voor een andere indeling van schooltijden groeiende is'.⁸ Dit project had echter geen betrekking op virtueel onderwijs; de behoefte aan flexibele schooltijden wordt al ondervangen door het huidige experiment.

Daarnaast wijst de toelichting op de aanbeveling van de SER.⁹ Anders dan de toelichting suggereert, raadde de SER niet aan om de onderwijstijd te flexibiliseren, maar werd regelmaat in schooltijden op alle weekdays (5 gelijke dagen model) bepleit en een sluitende kinderopvang. In beide aanbevelingen is inmiddels voorzien, enerzijds door de stimuleringsmaatregelen die zijn genomen bij de voor-, tussen-, en naschoolse opvang, anderzijds doordat er tegelijk met het experiment flexibiliseren onderwijstijd een monitor is gestart die de gevolgen van het 5-gelijke dagen model in kaart brengt. De eindrapportage daarvan wordt eveneens in 2014 verwacht.

Ten slotte wijst de toelichting erop dat werkende ouders graag flexibele schooltijden willen.¹⁰ De vraag of daaraan kan worden tegemoetgekomen wordt eveneens onderzocht in het lopende experiment en vormt overigens geen geldig doel voor een experiment (zie hieronder, paragraaf 2).

c. Motivering vernieuwing onvoldoende

Het argument dat de regering ruimte wil scheppen voor flexibele schooltijden in combinatie met innovatief gebruik van ict en educatieve software, als aanvulling op gepersonaliseerd onderwijs, is nieuw. De toelichting wijst erop dat bij deze vorm het klassikale leren in meer of mindere mate wordt losgelaten, wat de mogelijkheid biedt om flexibel om te gaan met onderwijstijd en het onderwijs ook buiten school, bijvoorbeeld thuis, te volgen.

De Afdeling merkt op dat in dat geval wel moet worden verhelderd in welk opzicht hier een probleem bestaat, omdat scholen thans ook al gebruik maken van de mogelijkheden die ict biedt op het gebied van virtueel (thuis-) onderwijs, waaronder de zogenoemde iPad-scholen. Voorts moet duidelijk worden gemaakt welke gedachte eraan ten grondslag ligt dat flexibele schooltijden in combinatie met ict een bijdrage kunnen leveren aan een verdere 'verdieping' van het gepersonaliseerd leren. Ontbreekt een zodanige gedachte, dan is toetsing van de resultaten onmogelijk en een experiment zinledig.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande is de Afdeling niet overtuigd van de noodzaak van het voorgestelde experiment. Het effect van flexibele onderwijstijd wordt reeds onderzocht in het lopende experiment, terwijl er daarnaast nog tal van andere voorzieningen zijn om school en werk te combineren. Voor zover het experiment wel een toegevoegde waarde zou kunnen hebben in verband met het werken met gepersonaliseerde leerlijnen, blijkt dit onvoldoende uit de toelichting. Gelet hierop adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 31 289, nr. 175. Het enige dat vaststaat is dat ouders zeer tevreden zijn, omdat zij hun werk en gezinsleven beter kunnen organiseren, minder stress ervaren en meer tijd hebben voor hun kinderen.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 1 (achtergrond en aanleiding).

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 2.2 (Knelpunten en noodzaak).

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 31 293, nr. 197, blz. 11.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 1 (achtergrond en aanleiding).

¹⁰ Nota van toelichting, paragraaf 1 (achtergrond en aanleiding).



2. Grondslag en doel van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op artikel 176k van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO). Dit artikel biedt een grondslag om ter verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het basisonderwijs bij wijze van experiment af te wijken van enkele bepalingen in de wet. Het artikel is bedoeld om adequaat en snel te kunnen reageren op veranderende maatschappelijke eisen aan de kwaliteit van de uitoefening van de onderwijstaak: het experiment moet derhalve ten dienste staan van het onderwijs.¹¹ In verband hiermee merkt de Afdeling het volgende op.

a. Toegankelijkheid

Het experiment heeft allereerst tot doel om na te gaan 'of de toegankelijkheid van het onderwijs wordt vergroot, doordat ouders beter in staat worden gesteld de deelname aan het onderwijs door hun kinderen af te stemmen op hun werk en privé-situatie.'¹²

Artikel 8 van de WPO benoemt de uitgangspunten en doelstelling van het onderwijs, die in elk geval bestaan uit 'de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling van de leerling, het ontwikkelen van creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.' Bevordering van de arbeidsparticipatie van ouders is geen doelstelling van het onderwijs. Zij kan evenmin worden gerekend tot het begrip 'toegankelijkheid' waarover artikel 176k van de WPO spreekt. Toegankelijkheid ziet op het aanbod aan voorzieningen en op het wegnemen van feitelijke belemmeringen voor leerlingen om onderwijs te volgen.¹³ Verbetering van de arbeidsparticipatie van werkende ouders kan dus geen doel of grondslag zijn van het experiment.

b. Onderwijskwaliteit

Het experiment wil daarnaast onderzoeken of 'een kwaliteitsverbetering kan worden bewerkstelligd door (in aanvulling op gepersonaliseerd onderwijs) de onderwijstijd optimaal bij het niveau en de behoeften van leerlingen aan te passen'.

Zoals de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt zou de toelichting ten minste uiteen moeten zetten hoe onderwijskwaliteit, onderwijstijd en virtueel onderwijs met elkaar samenhangen en op welke gronden een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs wordt verwacht. Nog onlangs heeft de staatssecretaris naar aanleiding van vragen over het thuisonderwijs benadrukt 'dat de dagelijkse gang naar school essentieel is voor de brede sociaal-emotionele ontwikkeling van ieder kind. Kinderen gaan niet alleen naar school om kennis te vergaren, maar ook om te leren omgaan met leeftijdsgenoten en volwassenen. Kinderen leren zo al op jonge leeftijd dat zij deel uitmaken van een bredere maatschappij.'¹⁴ Niet duidelijk is hoe in het experiment wordt voldaan aan deze pedagogische noties en op grond van welke onderwijskundige overwegingen ervoor gekozen is om (maximaal) 10% van de onderwijstijd buiten school te laten plaatsvinden. Daarnaast zal duidelijk moeten worden gemaakt dat het experiment aan de voorwaarden voor goed onderwijs voldoet. De toelichting vermeldt weliswaar dat de leerling steeds in contact moet kunnen treden met de leraar en dat de ouders moeten zorgen dat het kind in staat is het onderwijs te volgen, maar laat in het midden wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs buiten school en hoe daarop toezicht wordt gehouden door de inspectie van het onderwijs.

Gelet hierop adviseert de Afdeling dragend te motiveren waarom verwacht mag worden dat het experiment bijdraagt aan een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en adviseert zij de doelstelling van het experiment daartoe te beperken.

3. Evaluatie en monitoring

Artikel 176k, vijfde lid, van de WPO bepaalt dat de Staten-Generaal drie maanden voor het einde van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur een verslag ontvangen over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment, evenals een standpunt over de voortzetting van die algemene maatregel van bestuur, anders dan bij wijze van experiment.

Volgens de toelichting bij artikel 5 is in overleg met wetenschapsbeoefenaren geconcludeerd dat het inrichten van een wetenschappelijk experiment niet zinvol is, gezien de verwachte effecten van de flexibele en virtuele onderwijstijden, de invloed van andere factoren en het verwachte aantal scholen

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 116, nr. 3.

¹² Artikel 2, eerste lid, onder a, van het ontwerpbesluit.

¹³ Primair onderwijs is bijvoorbeeld toegankelijk indien elk kind op een redelijke afstand óf een school van de gewenste richting óf een openbare school kan bezoeken of als schoolvervoer geregeld is.

¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VIII, nr. 164.



dat zich aanmeldt. Daarom is gekozen voor een monitor en een looptijd van drie jaar, omdat de praktijk (zoals bij het experiment flexibiliseren onderwijstijd) uitwijst dat een dergelijke duur voldoende inzicht geeft in de gevolgen van een experiment.

- a. Een experiment beoogt aan te tonen dat een bepaalde relatie causaal is, in dit geval dat flexibele schooltijden en virtueel onderwijs leiden tot beter onderwijs. Uit de toelichting blijkt dat het bij voorbaat onmogelijk wordt geacht door middel van een wetenschappelijk opgezette evaluatie conclusies te trekken uit het experiment. Dat betekent dat de opzet van het experiment ondeugdelijk is en niet voldoet aan artikel 176k, eerste en vijfde lid, van de WPO.¹⁵ Dat een monitor de evaluatie vervangt doet daaraan niet af. Ook dan geldt dat niet kan worden vastgesteld of eventuele veranderingen het gevolg zijn van het experiment of van ander beleid. Verder wijst de Afdeling er op dat uit het experiment flexibiliseren onderwijstijd blijkt dat er na twee jaar nog nauwelijks conclusies te trekken zijn, zodat de conclusie dat een experimenteertermijn van drie jaar voldoende is, voorbarig lijkt. Het vorenstaande betekent dat een experiment alleen zinvol is, indien het mogelijk is de in de toelichting genoemde factoren te neutraliseren en de voorwaarden voor deelname aan te scherpen. Uit de tussentijdse metingen van het experiment flexibiliseren arbeidstijd blijkt bijvoorbeeld dat het lastig is aan dit experiment duidelijke conclusies te verbinden, omdat, afgezien van de verschillen in hantering van de onderwijstijd, er grote verschillen bestaan tussen de scholen als het gaat om onder meer het combineren van onderwijs en opvang, het onderwijsconcept en de fase waarin het experiment verkeert. Gelet hierop adviseert de Afdeling een ondergrens te stellen aan het aantal deelnemers, zodat de representativiteit van het experiment gegarandeerd is. Daarnaast dienen deze deelnemers een aantal kenmerken gemeenschappelijk te hebben, zoals het aantal jaren dat de school bestaat, het aantal leerlingen, de verschillende leeftijdscategorieën, het onderwijsconcept, de motivatie om met flexibele onderwijstijden en virtueel onderwijs te werken, de mate van flexibiliteit in de onderwijstijden en de samenwerking tussen onderwijs en opvang. Als teveel zaken flexibel worden gemaakt, is een zinvolle vergelijking immers onmogelijk. Een andere mogelijkheid is om het experiment stap voor stap uit te breiden. Voorts zouden referentiegroepen kunnen worden ingesteld waar klassikaal onderwijs wordt gegeven in combinatie met virtueel onderwijs. Als alle leerlingen thuis dezelfde opdracht maken kan immers eenvoudiger worden vastgesteld of virtueel onderwijs leidt tot een betere kwaliteit onderwijs dan onderwijs door een leraar. Indien de regering het niet mogelijk acht deze en andere nadere voorwaarden te stellen en het experiment te temporiseren, dan adviseert de Afdeling af te zien van een experiment.
- b. Artikel 6 van het ontwerpbesluit bepaalt dat de effecten van het experiment vóór afloop ervan worden geëvalueerd op basis van monitoring. Indien het de bedoeling is het experiment na drie jaar te evalueren, waar de toelichting op wijst, adviseert de Afdeling artikel 6 te schrappen. Dat een evaluatie nodig is, is immers al geregeld in artikel 176k van de WPO. Indien het daarentegen de bedoeling is om voortdurend gegevens te verzamelen om de ontwikkelingen op de voet te kunnen volgen, adviseert de Afdeling in artikel 6 te bepalen dat het experiment wordt gemonitord.
- c. Artikel 176k van de WPO verlangt dat in de algemene maatregel van bestuur in elk geval wordt bepaald op welke wijze en aan de hand van welke criteria de met het experiment beoogde effecten worden geëvalueerd. De tekst van het ontwerpbesluit bevat evenwel geen evaluatiecriteria. De toelichting noemt een aantal aspecten, zoals de effecten op de arbeidsparticipatie van ouders, de kosten voor kinderopvang en de tevredenheid van betrokkenen. Deze aspecten zijn echter niet relevant voor beantwoording van de vraag of het experiment geslaagd mag heten omdat zij niet of onvoldoende samenhangen met verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Gelet hierop adviseert de Afdeling de criteria betrekking te laten hebben op hetgeen het doel van het experiment zou moeten zijn op grond van de WPO, namelijk de verbetering van het onderwijs. Te denken valt aan aspecten als de betrokkenheid bij de lesstof, de leeropbrengsten, sociale vaardigheden, de pedagogische verbinding tussen het onderwijs in de klas en thuis, concentratie van de leerling, het toezicht en de rol van de leerkracht. Daarnaast zou inzicht moeten worden geboden in de extra kosten die gemoeid zijn met het openhouden van de school en het aanschaffen van ict, educatieve software en de informatiedrager.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit met inachtneming van het bovenstaande aan te passen.

4. Financiering

Het ontwerpbesluit berust op de gedachte dat de scholen het experiment zelf financieren. Een

¹⁵ Artikel 176, eerste lid, WPO noemt als mogelijke doelen van een experiment 'verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het basisonderwijs'. Het vijfde lid schrijft voor dat de Minister drie maanden voor het einde van de werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, evenals een standpunt over de voortzetting van die algemene maatregel van bestuur, anders dan een voortzetting als experiment.



experiment is wettelijk gezien alleen toegestaan indien het plausibel is dat het strekt tot verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Daarmee ontstijgt het experiment het belang van de deelnemende scholen. Omdat de zorg voor het onderwijs een taak van de overheid is, en de afhankelijkheid van eigen middelen of de bereidheid van de ouders daaraan bij te dragen scholen in een ongelijke positie kan plaatsen, adviseert de Afdeling te voorzien in een adequate financiering.

5. Overige opmerkingen

- a. Ingevolge artikel 176k, vijfde lid, van de WPO wordt de evaluatie drie maanden voor het einde van de werkingsduur van de algemene maatregel toegezonden aan de Staten-Generaal. In het ontwerpbesluit is uitsluitend de duur van het experiment geregeld.
De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te vullen met een einddatum.
- b. Het ontwerpbesluit voorziet niet in de mogelijkheid om de toestemming om deel te nemen aan het experiment ongedaan te maken. Tussentijds ingrijpen is daardoor onmogelijk.
De Afdeling adviseert hierin te voorzien.
- c. Volgens de toelichting geldt als belangrijke voorwaarde bij deelname aan het experiment dat voldaan wordt aan de 940 uur onderwijstijd (waarvan minimaal 90% door een leraar) per leerling per jaar. Strikt genomen bevat de WPO alleen ten aanzien van leerlingen van de laatste vier schooljaren de eis van gemiddeld 940 uren per jaar. Indien het de bedoeling is dat het experiment alleen op deze groep van toepassing is, adviseert de Afdeling dat in de tekst van het ontwerpbesluit tot uitdrukking te brengen.
- d. Artikel 4 van het ontwerpbesluit schetst de voorwaarden voor deelname aan het experiment en noemt een aantal basisregels waaraan scholen moeten voldoen. Ingevolge het derde lid beslist de minister na kennisneming van het advies van de inspectie. Volgens de toelichting komt een zwakke of zeer zwakke school niet in aanmerking voor deelname. Deze voorwaarde is niet opgenomen in de tekst van het besluit.
De Afdeling adviseert de tekst aan te passen.
- e. Er kunnen maximaal 15 scholen deelnemen aan het experiment. Artikel 4 bevat geen selectiecriteria indien zich meer dan 15 scholen aanmelden. De Afdeling adviseert hierin te voorzien.
- f. Eveneens moeten de scholen aangeven hoe zij voorzien in de financiële dekking van de ruimere schooltijden. De ratio hiervan is niet duidelijk. Scholen kunnen op zeer verschillende manieren aan geld komen, zoals door het interen op eigen middelen, het verhogen van de ouderbijdrage of het besparen op personeel. Dat is een verantwoordelijkheid van de school die niet van betekenis behoort te zijn voor het al dan niet toestemmen met deelname aan het experiment. De Afdeling adviseert deze voorwaarde te laten vervallen.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft (blijkens het vorenstaande) bezwaar tegen de inhoud van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.14.0032/I

- In artikel 1 de definitie van 'WPO' schrappen. In de artikelen 2 en 3 'de WPO' steeds vervangen door: de wet. Gezien de grondslag van het besluit kan met 'wet' immers alleen de Wet op het primair onderwijs bedoeld zijn.
- In artikel 1 de definitie van leraar als volgt formuleren: natuurlijke persoon die bevoegd is om schoolonderwijs te geven en als zodanig is benoemd dan wel tewerkgesteld zonder benoeming.
- In artikel 2, eerste lid, aanhef 'in de WPO of krachtens deze wet' vervangen door: bij of krachtens de wet.
- In artikel 2, tweede lid 'bedoeld' vervangen door: genoemd (zie Aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel 3, eerste lid 'dat een leerling op grond van artikel, achtste lid, onderdeel b, van de WPO moet ontvangen' vervangend door: telt het mee voor het aantal uren onderwijs dat de leerling ten minste moet ontvangen.
- Artikel 3, derde lid, als volgt formuleren: Maximaal 10% van het aantal uren onderwijs dat de leerling ten minste moet ontvangen kan worden aangeboden via een elektronische informatiedrager.
- In artikel 4, tweede lid, onder b 'virtuele onderwijstijd' vervangen door: virtueel onderwijs.
- In artikel 4, tweede lid, 'c' vervangen door: 6.
- In artikel 5, tweede lid, 'minder dan 15 experimenten starten' vervangen door: minder dan 15 deelnemers zijn. Verder 'alsnog een experiment te starten' vervangen door: alsnog deel te nemen. De laatste volzin schrappen.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van houdende vaststelling van regels omtrent een experiment met flexibele en virtuele onderwijstijd in het basisonderwijs (Besluit experiment flexibele en virtuele onderwijstijd)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 10 februari 2014, nr. WJZ/591617 (10387), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 176k, eerste, tweede en zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

Onze Minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

WPO: Wet op het primair onderwijs;

leraar: personeel benoemd in een functie voor het geven van onderwijs;

elektronische informatiedrager: elektronisch medium waarmee:

- a. informatie opgeslagen of overgedragen kan worden,
- b. onderwijs als bedoeld in artikel 9 van de WPO gevolgd kan worden, en
- c. leerlingen in contact kunnen treden met een leraar;

ouders: ouders als bedoeld in artikel 1 van de WPO;

school: school als bedoeld in artikel 1 van de WPO.

Artikel 2. Doel en inrichting van het experiment

1. Het doel van het experiment flexibele en virtuele onderwijstijd is te onderzoeken in hoeverre afwijken van wat er in de WPO of krachtens deze wet is geregeld met betrekking tot de vaststelling van de vakanties, de schoolweek en het geven van onderwijs ertoe bijdraagt dat:
 - a. de toegankelijkheid van het onderwijs wordt vergroot, doordat ouders beter in staat worden gesteld de deelname aan het onderwijs door hun kinderen af te stemmen op hun werk en privé omstandigheden,
 - b. een kwaliteitsverbetering in het onderwijs bewerkstelligd kan worden door de onderwijstijd optimaal bij het niveau en de behoeften van leerlingen aan te kunnen passen.
2. Om de doelen, bedoeld in het eerste lid, te kunnen onderzoeken:
 - a. wordt het mogelijk flexibel om te gaan met onderwijstijden, die per leerling verschillend kunnen worden vastgesteld, en
 - b. kan maximaal 10% van de onderwijstijd, bedoeld in artikel 8, achtste lid, onderdeel b, van de WPO worden ingevuld met behulp van een elektronische informatiedrager.

Artikel 3. Reikwijdte experiment flexibele en virtuele onderwijstijd

1. In afwijking van het bepaalde ten aanzien van de vakanties in de op grond van artikel 15, tweede lid, van de WPO vastgestelde ministeriële regeling, kan een school tijdens deze vastgestelde vakanties, of delen daarvan, open zijn, en telt het onderwijs dat tijdens deze openstelling wordt gevolgd mee voor het aantal uren onderwijs dat een leerling op grond van artikel 8, achtste lid, onderdeel b, van de WPO moet ontvangen.
2. Een school kan in afwijking van het bepaalde in artikel 8, achtste lid, onderdeel b, van de WPO ten aanzien van de schoolweek van in beginsel 5 dagen, de onderwijstijden afstemmen op de individuele behoeften van leerlingen en ouders.
3. In afwijking van artikel 8, achtste lid, onderdeel b, van de WPO, wordt minimaal 90% van de onderwijstijd gegeven door degene die aan de eisen van artikel 3 van de WPO voldoet. Maximaal 10% van de onderwijstijd kan met behulp van een elektronische informatiedrager worden ingevuld.



4. De artikelen uit de WPO en de krachtens die wet vastgestelde voorschriften zijn van toepassing op het experiment, tenzij bij dit besluit daarvan wordt afgeweken.

Artikel 4. Deelname

1. Het bevoegd gezag van een school dient een aanvraag tot toestemming in bij Onze Minister om deel te nemen aan het experiment.
2. De aanvraag, bedoeld in het eerste lid, omvat:
 - a. een schriftelijke verklaring van instemming met deelname aan het experiment van de medezeggenschapsraad van de deelnemende school,
 - b. een schriftelijke verklaring van het bevoegd gezag dat een leerling alleen virtuele onderwijstijd ontvangt indien de ouders daarvoor toestemming hebben gegeven,
 - c. een door het bevoegd gezag ondertekend projectplan waarin wordt beschreven op welke wijze nadere invulling wordt gegeven aan het experiment, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:
 - 1°. de flexibele omgang met de schooltijden, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de wijze waarop deze tijden per leerling worden ingevuld en vastgesteld,
 - 2°. de wijze waarop de onderwijstijd met behulp van de elektronische informatiedrager per leerling wordt ingevuld en vastgesteld,
 - 3°. de wijze waarop het bevoegd gezag voorziet in financiële dekking van de ruimere schooltijden,
 - 4°. het scholingsaanbod op het gebied van ict voor leraren, en
 - 5°. de voorbereidingen, zoals de samenwerking met de kinderopvang;
 - c. een visie op de relatie tussen onderwijskwaliteit, onderwijstijd en het gebruik van elektronische informatiedragers in het onderwijs.
3. De minister beslist of een school in aanmerking komt voor deelname aan het experiment na kennisneming van het advies van de inspectie, bedoeld in artikel 1 van de Wet op het onderwijs-toezicht.
4. Er worden maximaal 15 scholen toegelaten tot het experiment.

Artikel 5. Looptijd van experiment

1. Het experiment start op 1 augustus 2014 en eindigt op 1 augustus 2017.
2. Indien er op 1 augustus 2014 minder dan 15 experimenten starten, kan tot voornoemd maximum aan scholen de gelegenheid worden geboden om op 1 augustus 2015 alsnog een experiment te starten. Het experiment eindigt in dat geval ook op 1 augustus 2017.

Artikel 6. Monitor experiment

De effecten van het experiment zullen voor afloop van het experiment worden geëvalueerd op basis van monitoring.

Artikel 7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 8. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit experiment flexibele en virtuele onderwijstijd.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



NOTA VAN TOELICHTING

Dit besluit is gebaseerd op artikel 176k van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Dit artikel biedt een wettelijke grondslag om ter verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het basisonderwijs af te wijken van enkele bepalingen in de WPO. Om dit experiment mogelijk te maken wordt afgeweken van artikelen 8 en 15 van de WPO met betrekking tot de centraal vastgestelde vakanties, de inrichting van schoolweek en het geven van onderwijs.

Het doel van dit experiment is om inzicht te krijgen in de effecten van virtuele en flexibele onderwijstijden op de onderwijskwaliteit en de tevredenheid van de betrokkenen. De effecten van het experiment zullen na 3 jaar worden geëvalueerd op basis van monitoring. Op basis daarvan wordt besloten of een wetsvoorstel voorbereid zal worden om de mogelijkheden voor flexibele en virtuele onderwijstijd permanent te maken en sectorbreed in te voeren.

1. Achtergrond en aanleiding

Werkende ouders hebben er veel baat bij dat de schooltijden van hun kinderen goed worden afgestemd op hun werktijden. Zo luidde een belangrijke conclusie van het SER-advies 'Tijden van de samenleving'. Publieke functies moeten meer rekeninghouden met de tijden waarop mensen aan het werk zijn, omdat zij steeds meer moeite hebben hun baan te combineren met hun taken in de privésfeer.¹ In zijn reactie op dit advies heeft het kabinet Rutte I de ambitie geformuleerd dat zoveel mogelijk scholen en kinderopvangorganisaties een in tijd en inhoud sluitend dagarrangement gaan bieden.

Het experiment flexibilisering onderwijstijd is één van de experimenten die bijdragen aan deze ontwikkeling.² In plaats van een op grond van de wet door de school bepaald rooster dat voor alle leerlingen gelijk is, bepalen de ouders en leerlingen van de scholen binnen dit experiment naar eigen inzicht, in overleg met de school, hun vrije dagen en vakanties. Uit de monitorrapportages blijkt dat de tevredenheid van ouders bij de deelnemende scholen groot is.³ Zij kunnen werk en zorg beter combineren, wat de toegankelijkheid van het onderwijs vergroot.

De scholen die deelnemen aan het experiment werken met een meer individuele benadering van het onderwijs, met zogeheten gepersonaliseerde leerlijnen. Ze stemmen het onderwijsaanbod af op de behoefte van de individuele leerling en van hun ouders. Leerlingen kunnen meer op hun eigen tijden, naar hun eigen behoeften en in hun eigen ritme werken. Ook buiten het experiment werkt een groeiend aantal scholen in het primair onderwijs met gepersonaliseerde leerlijnen (maar niet met individuele lestijden), of willen dit gaan doen.

Deze beweging heeft een onderwijsinhoudelijke en een maatschappelijke component. De onderwijsinhoudelijke component ziet op het inzicht krijgen in de resultaten (leeropbrengsten) en behoeften van leerlingen, om vervolgens het aanbod van het onderwijs af te kunnen stemmen op de individuele leerling. De maatschappelijke component betreft het afstemmen van de schooltijd op de werktijden van de ouders.

Door het werken met gepersonaliseerde leerlijnen wordt het klassikale kader in meer of mindere mate losgelaten. Dit kan vragen om een flexibele manier van omgaan met onderwijstijden, die inspeelt op de behoeften van individuele leerlingen. De huidige wet- en regelgeving laat dit echter niet toe. Door de mogelijkheden op het gebied van ict kan de verkenning naar flexibilisering van de onderwijstijd die met het experiment flexibilisering onderwijstijd reeds is ingezet verder verdiept worden. Dit besluit beoogt scholen, binnen een experimentele opzet, de ruimte te bieden om de onderwijstijd flexibel in te vullen en om 10% van de onderwijstijd virtueel, ofwel met behulp van een elektronische informatie-drager, zonder direct toezicht van een leraar, vorm te geven.

2. Inleiding

2.1 De huidige regelgeving

Basisscholen hebben veel vrijheid om, in overleg met leraren en ouders, hun onderwijstijd in te richten. De voornaamste wettelijke bepalingen voor de onderwijstijd zijn:

¹ Sociaal Economische Raad, 'Tijden van de Samenleving', Advies nr. 2011/06: 15 april 2011.

² Experiment flexibilisering onderwijstijd (*Stcrt.* 2011, 8589). Andere experimenten in dit kader zijn de Pilot Gemeentebrede Dagarrangementen (*Kamerstukken II* 2011/12, 29 544 nr. 355), het Experiment Integraal Dagarrangement (*Kamerstukken II* 2010/11, 31 322, nr. 188) en de Pilot Startgroepen voor Peuters (*Stcrt.* 2011, 10375).

³ *Kamerstukken II* 2012/13, 31 289, nr. 135 en *Kamerstukken II* 2013/14, 31 289, nr. 175.



- a. Er geldt een minimale onderwijstijd van 7.520 uur per leerling in 8 jaar. Met een minimum van 3.520 in de onderbouw en 3.760 in de bovenbouw. Scholen kunnen kiezen in welke schooljaren de resterende 240 uur (7.520 – 3.520 – 3.760) onderwijstijd worden ingeroosterd (artikel 8, achtste lid, onderdelen a en b, WPO).
- b. Een aantal vakanties wordt centraal vastgesteld. Tijdens deze vakanties kan er geen onderwijstijd plaatsvinden (artikel 15, tweede lid, van de WPO).
- c. De schoolweek heeft in de laatste zes schooljaren minimaal 5 dagen. Het is in de laatste zes schooljaren toegestaan om 7 keer per jaar een 4 daagse schoolweek te hebben. Deze 4 daagse schoolweken moeten evenwichtig over het schooljaar zijn verdeeld (artikel 8, achtste lid, onderdeel b, van de WPO)
- d. Er moet sprake zijn van een evenwichtige verdeling van onderwijstijd over de dag (artikel 8, achtste lid, onderdeel c, van de WPO).

In het Experiment flexibilisering onderwijstijd (*Stcrt.* 2011, 8589) mag een beperkt aantal scholen afwijken van de centrale vastgestelde vakanties en de schoolweek van minimaal 5 dagen. Ouders en leerlingen bepalen naar eigen inzicht, in overleg met de school, hun vrije dagen en vakantie.

Artikel 3, eerste lid, van de WPO bepaalt grofweg dat schoolonderwijs slechts gegeven mag worden door degene die:

- in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag;
- in het bezit is van een getuigschrift waaruit blijkt dat ten aanzien van dat onderwijs of ten aanzien van een of meer bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen daartoe behorende onderwijsactiviteiten is voldaan aan de bekwaamheidseisen;
- of in het bezit is van beroepskwalificaties verleend ten aanzien van het onderwijs dat betrokkene zal geven;
- of in het bezit is van een geschiktheidsverklaring en degene mag niet krachtens een rechterlijke uitspraak van het geven van onderwijs zijn uitgesloten;

Daarnaast worden in het tweede tot en met vierde lid nog aan andere personen die bevoegdheid toegekend indien ze aan bepaalde voorwaarden voldoen.

In de WPO zijn dus eisen gesteld aan degene die schoolonderwijs mag geven. In artikel 8, achtste lid, onderdeel b, van de WPO wordt bepaald hoeveel onderwijstijd er *gegeven* (en ontvangen) moet worden en hoe dat verdeeld moet worden over de schooljaren.

2.2 Knelpunten en noodzaak

Bij het werken met gepersonaliseerde leerlijnen (zie 'achtergrond en aanleiding') wordt het klassikale kader losgelaten. Door de ontwikkelingen op het gebied van ict en van educatieve software, die steeds adaptiever wordt, kan het onderwijsaanbod steeds beter gedifferentieerd worden. Adaptieve oefeningen passen zich aan de antwoorden van de leerling aan, waardoor ze beter bij zijn of haar niveau aansluiten. Een elektronische informatiedrager kan fungeren als digitaal portfolio van de leerling en ondersteunt daarmee het gepersonaliseerde leren. Bovendien biedt het, doordat leerlingen adaptieve oefeningen kunnen maken, meer mogelijkheden om ook buiten het klaslokaal op hun eigen niveau te leren. In een virtuele leeromgeving kunnen leerlingen oefenen, instructie krijgen en digitaal communiceren met elkaar en met hun leraren.

Onderwijs op afstand door middel van educatieve ict-toepassingen past bij de beweging richting gepersonaliseerd leren. Het geeft leraren meer ruimte om leerlingen bij wie dit past zelfstandig te laten werken en daardoor meer tijd aan anderen te besteden. Deze manier van werken vraagt om een flexibele manier van omgaan met onderwijstijden, die inspeelt op de behoeften van individuele leerlingen. De huidige wetgeving laat dit echter niet toe. Noch het flexibel inzetten van de onderwijstijd, noch het vervullen van (een deel van) de onderwijstijd zonder de fysieke nabijheid van een leraar, met een elektronische informatiedrager, is toegestaan. Dit wordt door (een deel van de) basisscholen als knellend ervaren. Zij zien de onderwijstijden als een belangrijk middel om het onderwijs af te stemmen op de behoeften van leerlingen.

In de memorie van toelichting bij de Wet innovatieve experimenteeruimte onderwijs (*Stb.* 2012, 340) wordt gesteld dat het doel van deze wet is te komen tot een optimaal instrumentarium voor verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs, zodat onderwijsdeelnemers het onderwijs ontvangen dat het beste bij hen past. Met deze wet is in de WPO artikel 176k ingevoerd waarmee ruimte voor innovatie wordt gecreëerd. Met dit experiment, dat is gebaseerd op artikel 176k van de WPO, wordt onderzocht of een kwaliteitsverbetering kan worden bewerkstelligd door in aanvulling op gepersonaliseerd onderwijs de onderwijstijd op het niveau en de behoeften van leerlingen aan te passen. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) hanteert deze afstemming ook als indicator in het waarderingsska-



der primair onderwijs.⁴ Op dit moment wordt deze indicator ingevuld door te kijken naar hoe verschillende onderwijsactiviteiten *binnen* de vaste onderwijstijd worden ingevuld en afgestemd op de leerlingen. Dit experiment biedt meer ruimte om de onderwijstijd aan het niveau en de (leer)behoefte van leerlingen aan te passen.

2.3 Doelen besluit

Het doel van dit experiment is inzicht te krijgen in de effecten van virtuele en flexibele onderwijstijden op de onderwijskwaliteit en de tevredenheid van de betrokkenen. Het gaat hier om de regels met betrekking tot de centraal vastgestelde vakanties, de schoolweek en het geven van onderwijs. Dit experiment richt zich op scholen die willen werken met gepersonaliseerde onderwijstijden en elektronische informatiedragers in willen zetten in het onderwijs, alsmede ouders en leerlingen die werk en privé beter willen kunnen combineren. Met dit besluit zal gedurende 3 jaar, in een gecontroleerde omgeving, inzicht worden verkregen in de effecten van virtuele én flexibele onderwijstijd op de onderwijskwaliteit en de tevredenheid van de betrokkenen. Op basis van deze inzichten wordt besloten of een wetsvoorstel voorbereid zal worden om de mogelijkheden voor flexibele en virtuele onderwijstijd permanent te maken en sectorbreed in te voeren.

3. Alternatieven

Zoals beschreven ervaren scholen de regels wat betreft de invulling van de onderwijstijd als knellend. Het direct sectorbreed wijzigen van de wetgeving, zodat alle scholen in Nederland de onderwijstijd flexibel en virtueel in mogen vullen, zou een denkbaar alternatief kunnen zijn. Gezien de onbekendheid met de effecten van deze wijzigingen op bijvoorbeeld de onderwijskwaliteit is dit echter niet opportuun en heeft het de voorkeur om bij een overzichtelijke groep scholen deze effecten te onderzoeken.

Een ander alternatief is om geen experiment in te richten. Mogelijk leiden de bevindingen in het Experiment flexibilisering onderwijstijd tot een voorstel om de regels betreft de centrale vastgestelde vakanties en de schoolweek van minimaal 5 dagen aan te passen. In dat geval zal een deel van de ruimte die met dit besluit gecreëerd wordt, voor alle scholen van toepassing worden. Hiermee zou echter één van de mogelijkheden die het gepersonaliseerde leren en de ontwikkelingen op het gebied van ict bieden, namelijk onderwijs op afstand, niet benut worden. Gezien de onder 2.2 omschreven argumenten heeft het de voorkeur om deze ontwikkeling wel volledig te verkennen.

4. Ervaringen

In het Experiment flexibilisering onderwijstijd is reeds ervaring opgedaan met scholen die mogen afwijken van de centrale vastgestelde vakanties en de schoolweek van minimaal 5 dagen. Hoewel het experiment nog niet ten einde is, schetsen de eerste twee monitorrapportages een positief beeld. De tevredenheid van ouders bij de deelnemende scholen is opvallend hoog: ouders beoordelen de flexibele onderwijstijden (zeer) positief. Zij stellen dat zij hun werk en gezinsleven beter kunnen organiseren, minder stress ervaren en meer tijd hebben voor hun kinderen. Voor veel ouders was de flexibele onderwijstijd dan ook een belangrijke factor bij de keuze voor een school. Ook leraren zijn overwegend positief over de flexibele onderwijstijden. Gezien de ontwikkelingsfase waarin de scholen zich bevinden kan de inspectie nog geen uitspraken doen over de effecten van het experiment op de kwaliteit van het onderwijs. In het laatste experimenteerjaar zal de inspectie alle scholen nogmaals bezoeken om een oordeel te vellen over de onderwijskwaliteit op de scholen.

Er is ook een aantal aandachtspunten voor scholen die werken met flexibele onderwijstijden. Zo moeten er goede afspraken over en registratie van de aanwezigheid van leerlingen zijn. Dit ten behoeve van de controle op de leerplicht en met oog op de onderwijsbehoefte van een leerling. Ook moeten scholen maatregelen nemen om te kunnen financieren dat zij langer dan de reguliere 40 weken per jaar open zijn. Alle scholen voldoen aan een belangrijke voorwaarde die aan deelname aan het experiment gesteld is, namelijk het voldoen aan 940 uur onderwijstijd per leerling per jaar.

5. Wettelijke uitwerking

Het bevoegd gezag van een school doet een aanvraag bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een school tot het experiment toe te laten. In de aanmelding vermeldt het bevoegd gezag in ieder geval hoe de school de flexibele en virtuele onderwijstijd zal invullen en hoe ze deze wil monitoren. De manier waarop de virtuele onderwijstijd zal worden gemeten en vastgesteld wordt expliciet benoemd. Ook wordt ingegaan op de schooltijden, de invulling van de virtuele onderwijstijd,

⁴ www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht/toezichtkaders.



de wijze waarop het bevoegd gezag voorziet in financiële dekking van de ruimere schooltijden en het scholingsaanbod voor leraren. Verder gaat het bevoegd gezag in op de voorbereidingen, zoals samenwerking met de kinderopvang en instemming van de medezeggenschapsraad. Tot slot geeft het bevoegd gezag zijn visie weer op de relatie tussen onderwijskwaliteit, onderwijstijd en het gebruik van elektronische informatiedragers in het onderwijs. De aanmelding zal op al deze aspecten beoordeeld worden.

Scholen die worden toegelaten tot het experiment wordt met dit besluit de ruimte geboden om af te wijken van de volgende regels uit de WPO:

- a. De op grond van artikel 15, tweede lid, van de WPO verplichte centraal vastgestelde vakanties. De onderwijstijd in deze vakanties mag dan meetellen voor de minimale onderwijstijd. Van de minimale onderwijstijd mag vanzelfsprekend niet worden afgeweken.
- b. De verplichting van een schoolweek van minimaal 5 dagen, met een maximum van 7 schoolweken van 4 dagen (artikel 8, achtste lid, onderdeel b, van de WPO).
- c. Artikel 8, achtste lid, onderdeel b, van de WPO, geeft aan hoeveel onderwijstijd er ontvangen moet worden en hoeveel er gegeven moet worden en wanneer. Van dit artikel wordt afgeweken omdat in plaats van 100% nu minimaal 90% van de onderwijstijd gegeven wordt door degene die aan de eisen van artikel 3 van de WPO voldoet. Maximaal 10% van de onderwijstijd kan dan met behulp van een elektronische informatiedrager worden ingevuld. De fysieke nabijheid van een leraar die impliciet uit de artikelen volgt, ontbreekt weliswaar, maar er moet wel contact mogelijk zijn met de leraar. De 10% onderwijstijd mag dus alleen ingevuld worden tijdens de openingstijden van de school.

De school moet zich over de invulling van dit deel van de onderwijstijd op dezelfde manier verantwoorden als de overige onderwijstijd. Wel dragen ouders gedurende deze virtuele onderwijstijd de verantwoordelijkheid voor hun kinderen. Aangezien zowel de school (voor het onderwijs) als de ouder (voor het fysieke welzijn van het kind) gedurende deze tijd verantwoordelijk zijn, wordt deze virtuele onderwijstijd slechts na instemming van beide partijen ingevuld.

6. Uitvoering en handhaafbaarheid

De Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) heeft dit besluit getoetst op uitvoerings- en handhaafbaarheidsaspecten en concludeert dat er voor DUO geen uitvoeringsconsequenties zijn.

De inspectie zal extra toezicht houden op de scholen die deelnemen aan het experiment. Los van de bepalingen betreffende de onderwijstijd waarvan wordt afgeweken, zullen de scholen aan dezelfde eisen moeten voldoen als andere scholen. Op die punten geldt ook hetzelfde toezichtkader. De inspectie zal de onderwijskwaliteit en -resultaten monitoren, maar ook kijken naar specifieke kanten van het onderwijsproces die samenhangen met onderwijs via een elektronische informatiedrager, zoals betrokkenheid bij de lesstof en instructiegedrag. Ook zal de inspectie met extra aandacht naar handhavingsaspecten kijken die samenhangen met het besluit om zo ook de toegankelijkheid en rechtmatigheid van het onderwijs te bewaken. Hierbij gaat het om de vrijwilligheid van de ouderbijdrage: scholen mogen de ouderbijdrage om daarvan elektronische informatiedragers te kopen niet verplicht stellen. Als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet kunnen betalen mag dit niet ten kosten gaan van de toegankelijkheid van het kind tot tabletonderwijs. Verder gaat het om de volledigheid van schoolgids en schoolplan, voldoende onderwijstijd en de inzet van bevoegde leraren.

De school verantwoordt zich over de invulling van de virtuele onderwijstijd. De leraar controleert of een leerling deze onderwijstijd invult en hoe. De leraar kijkt opdrachten na en krijgt mogelijk vragen over de lesstof. De elektronische gegevensdrager houdt bij hoe lang een leerling ingelogd is. Aan de voortgang in die periode kan de leraar zien wat het werktempo van de leerling is. Hierover kan de school zich verantwoorden tegenover de inspectie.

De verwachting is dat de scholen zullen verschillen in de wijze waarop ze de hen gegeven ruimte vormgeven. Daarom zal een onderzoeksbureau worden gevraagd om dit in beeld te brengen. Het onderzoeksbureau zal daarnaast onderzoeken hoe de virtuele onderwijstijd wordt ingevuld (welke activiteiten, hoelang, door welke leerlingen, op welke plek). Ook zal onderzocht worden hoe ouders en onderwijspersoneel de wijzigingen in de onderwijstijden beoordelen en in hoeverre zij werk en zorg beter kunnen combineren. Verder zal het gebruik van de kinderopvang en de gevolgen voor de huisvesting van de deelnemende scholen onderzocht worden. Ten slotte zal onderzocht worden of software, hardware, educatieve programma's en leerlingenvolgsystemen interoperabel zijn, en in hoeverre het werken met elektronische gegevensdragers leidt tot leveranciersafhankelijkheid.

7. Administratieve lasten

Bij de voorbereiding van dit besluit is nagegaan of sprake is van administratieve lasten verzwarende



voor instellingen, bedrijfsleven of burgers. Deze gevolgen zijn in kaart gebracht met behulp van het standaardkostenmodel (SKM) voor de administratieve lasten.

Er is sprake van een toename van de administratieve lasten voor scholen en burgers (ouders en leerlingen). Als 15 scholen deelnemen aan het experiment wordt de toename geraamd op € 7.500 per jaar. Deze lasten betreffen:

- het opstellen en indienen van de aanvraag;
- het opstellen en indienen van een projectplan;
- het laten opstellen en indienen van de verklaring van instemming van de medezeggenschapsraad;
- medewerking aan monitoring van de resultaten van het experiment;
- geïntensiveerd contact met de Inspectie van het onderwijs.

Voor burgers is de toename geraamd op 750 uur per jaar bij 15 deelnemende scholen. Dit betreft de medewerking aan monitoring van de resultaten van het experiment.

8. Financiële gevolgen

Scholen die mee willen doen aan het experiment zullen hiertoe voldoende toegerust moeten zijn. Zo moet er voor alle leerlingen een elektronische informatiedrager beschikbaar zijn. Scholen mogen de ouderbijdrage om daarvan elektronische informatiedragers te kopen niet verplicht stellen in verband met de toegankelijkheid van het kind tot tabletonderwijs. Bevoegde gezagsorganen moeten dus voorbereid zijn op een extra investering in elektronische gegevensdragers. Er zijn voor scholen verder geen financiële gevolgen verbonden aan deelname aan het experiment.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel zijn de begripsbepalingen opgenomen. Het begrip leraar is opgenomen, omdat niet aangesloten kan worden bij het begrip personeel uit de WPO. Dat begrip is namelijk breder en betreft ook bijvoorbeeld de benoemde directeur, en personeel benoemd in andere functie dan geven van onderwijs. In contact treden met deze personeelsleden is onvoldoende om te voldoen aan het experiment.

Het begrip elektronische informatiedrager is vrij algemeen geformuleerd. Een tablet of laptop zou een elektronische informatiedrager kunnen zijn die onder de definitie valt, maar ook toekomstige technologische ontwikkelingen die nu nog niet voorzienbaar zijn, moeten mogelijk gebruikt kunnen worden bij dit experiment. Wel is expliciet opgenomen dat met de elektronische informatiedrager contact opgenomen kan worden met een leraar. Dat betekent impliciet ook dat er dus ten tijde van de invulling van de onderwijstijd door middel van de elektronische informatiedrager er een leraar bereikbaar moet zijn. De virtuele onderwijstijd kan dus alleen worden ingevuld tijdens de openingstijden van de school.

Artikel 2

In dit artikel is het doel van het experiment flexibele en virtuele onderwijstijd omschreven. De bedoeling is om te onderzoeken of door het experiment ouders werk en privé beter kunnen combineren en of er een kwaliteitsverbetering in het onderwijs plaatsvindt doordat het onderwijs optimaal aansluit bij niveau en behoeften van de leerlingen.

Om het doel te kunnen bereiken maakt dit experiment het mogelijk dat afgeweken wordt van een aantal bepalingen in de WPO. De scholen die meedoen aan het experiment zullen ruimere schooltijden kennen dan de reguliere scholen. Het wordt mogelijk gemaakt dat de scholen ook gedurende de centraal vastgestelde vakanties onderwijstijd mogen aanbieden. De onderwijstijd die op die momenten wordt ingevuld, telt mee voor het aantal uren onderwijstijd dat de leerling per jaar minstens moet ontvangen. Ook mag de leerling maximaal 10% van de onderwijstijd binnen de openingstijden van de school, maar zonder direct toezicht van een leraar, invullen door gebruik te maken van een elektronische informatiedrager. Dit kan gebeuren door het gebruik van educatieve programma's. Belangrijk is dat de leerling op die momenten met de elektronische informatiedrager in contact kan treden met een leraar bij eventuele vragen.

Artikel 3

In dit artikel is uiteengezet van welke wetsartikelen wordt afgeweken bij dit experiment. Op grond artikel 15, tweede lid, WPO is een ministeriële regeling vastgesteld die de centrale vakanties voorschrijft. Tijdens die vakanties vindt er vanzelfsprekend geen onderwijstijd plaats. De scholen die meedoen met het experiment mogen gedurende deze vastgestelde vakanties, of delen daarvan, open



zijn en het onderwijs dat gegeven wordt tijdens die vakanties telt mee voor de onderwijstijd die een leerling moet volgen op grond van artikel 8, achtste lid, WPO.

Ook wordt afgeweken van artikel 8, achtste lid, onderdeel b van de WPO, ten aanzien van de 5-daagse schoolweek, omdat een school die deelneemt aan het experiment de onderwijsactiviteiten mag afstemmen op de individuele behoeften van leerlingen en ouders.

Bij het experiment wordt nogmaals afgeweken van artikel 8, achtste lid, onderdeel b van de WPO, maar dan van de tekst 'onderwijs wordt gegeven'. Minimaal 90% van de onderwijstijd gegeven door degene die aan de eisen van artikel 3 van de WPO voldoet. Maximaal 10% van de onderwijstijd kan met behulp van een elektronische informatiedrager tijdens de openingstijden van de school, zonder direct toezicht van een leraar, worden ingevuld.

In dit artikel is ook vastgelegd dat de artikelen uit de WPO en de krachtens die wet vastgestelde voorschriften van toepassing zijn op het experiment, tenzij bij dit besluit daarvan wordt afgeweken.

Artikel 4

Voor het experiment komt niet in aanmerking een school waarover de Inspectie negatief adviseert. De inspectie baseert haar advies op het aan de school toegekend toezichtsarrangement. De inspectie adviseert in ieder geval negatief indien de school zwak of zeer zwak is.

Er is geen minimum aantal scholen nodig om het experiment te kunnen starten. Wel is er een maximum bepaald: er worden maximaal 15 scholen toegelaten tot het experiment. Dit maximum is op 15 vastgesteld, om zo met een overzichtelijke groep scholen te kunnen experimenteren. Bij een dergelijk aantal is het nog mogelijk om dieper inzicht in de gang van zaken op de scholen te verkrijgen en om toezicht te kunnen houden op het onderwijs.

Artikel 5

Het experiment start op 1 augustus 2014 en eindigt met ingang van 1 augustus 2017. Op basis van de verwachte effecten van de flexibele en virtuele onderwijstijden, de invloed van andere factoren en het verwachte aantal scholen dat zich aanmeldt is, in overleg met wetenschappers, geconcludeerd dat het inrichten van een wetenschappelijk experiment niet zinvol is. Daarom is gekozen voor een monitor. Er is gekozen voor een looptijd van drie jaar omdat de praktijk uitwijst (zoals bij het experiment flexibilisering onderwijstijd) dat een dergelijke duur voldoende inzicht geeft in de gevolgen van een experiment.

Indien er op 1 augustus 2014 minder dan 15 experimenten starten, kan tot voornoemd maximum aan scholen de gelegenheid worden geboden om op 1 augustus 2015 alsnog ene experiment te starten. Het experiment eindigt in dat geval ook op 1 augustus 2017. Deze aanpak is analoog aan de manier waarop de aanmelding in het Experiment flexibilisering onderwijstijd zijn geregeld en waarmee goede ervaringen zijn.

Artikel 6

De effecten van het experiment zullen na 3 jaar worden geëvalueerd op basis van monitoring. Daarbij zal in ieder geval gekeken worden naar de tevredenheid van ouders en in hoeverre zij werk en zorg beter kunnen combineren. Ook wordt de tevredenheid van leraren en schoolleiders onderzocht, alsmede de onderwijskwaliteit. Op basis van deze monitoring wordt besloten of een wetsvoorstel voorbereid zal worden om de mogelijkheden voor flexibele en virtuele onderwijstijd permanent te maken en sectorbreed in te voeren.

Artikel 7

Het experiment start op 1 augustus 2014 en loopt af op 1 augustus 2017. De beoogde inwerkingtredingsdatum zal ruim voor 1 augustus 2014 liggen en wordt bepaald bij koninklijk besluit.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,