

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de normen voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het met het oog op een betere uitvoerbaarheid wenselijk is de huidige normen voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs te moderniseren en te vereenvoudigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I Wijziging Wet op het voortgezet onderwijs

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 6g komt te luiden:

Artikel 6g. Onderwijstijd

1. Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs aan scholen als bedoeld in artikel 7, omvat ten minste 5700 uren.
2. Hoger algemeen voortgezet onderwijs:
 - a. aan scholen als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, omvat ten minste 4700 uren;
 - b. aan afdelingen als bedoeld in artikel 8, onderdeel b, omvat ten minste 1700 uren.
3. Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs aan scholen als bedoeld in artikel 9, omvat ten minste 3700 uren.
4. Voorbereidend beroepsonderwijs aan scholen als bedoeld in artikel 10a, omvat ten minste 3700 uren.
5. Het bevoegd gezag vult de uren in met activiteiten die worden verzorgd in een onderwijsprogramma als bedoeld in de artikelen 10, tweede lid, 10b, tweede lid, 10d, tweede lid, 11c, eerste lid en 12, vijfde lid, tweede volzin.
6. Het bevoegd gezag beschikt over geordende gegevens over die invulling en over de spreiding van de uren over de verschillende leerjaren.

B

Na artikel 6g wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidend:

Artikel 6g1. Onderwijsdagen

1. Met uitzondering van het laatste leerjaar waarin de eindexamens worden afgenomen, wordt per schooljaar op ten minste 189 dagen onderwijs verzorgd.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gesteld omtrent vakanties en andere dagen waarop geen onderwijs behoeft te worden verzorgd en voor het aantal onderwijsdagen dat wordt verzorgd in het laatste leerjaar waarin de eindexamens worden afgenomen.
3. Bij ministeriële regeling kunnen begin en eind van vakanties worden vastgesteld die niet voor alle scholen gelijk behoeven te zijn en kan het aantal dagen, genoemd in het eerste lid, voor een daarbij aan te geven groep scholen maximaal vijf dagen hoger of lager worden vastgesteld indien dit noodzakelijk is in verband met de spreiding van de vastgestelde vakanties over verschillende delen van Nederland.
4. De algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid, wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. De maatregel treedt niet in werking dan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken en niet door of namens een van beide Kamers de wens wordt te kennen gegeven dat het in die maatregel geregelde onderwerp bij de wet wordt geregeld. Alsdan wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ingediend.

C

Artikel 10f wordt als volgt gewijzigd:

1. In lid 3a wordt de zinsnede "In afwijking van artikel 6g, eerste lid, wordt het praktijkonderwijs" vervangen door: Het praktijkonderwijs wordt.
2. In het vierde lid wordt de zinsnede "gegeven bij of krachtens de artikelen 11a tot en met 11c, 22 en 29" vervangen door: gegeven bij of krachtens de artikelen 6g1, 11a tot en met 11c en 29.

D

Artikel 22 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. Het derde lid wordt vernummerd tot het tweede lid.
3. In de aanhef van het tweede lid (nieuw) wordt na "het eerste lid" een komma geplaatst en vervalt de zinsnede ", naast het bepaalde in het tweede lid,".

E

In artikel 24a, eerste lid, onderdeel c, onder 1^o, wordt "artikel 6g, eerste lid," vervangen door: artikel 6g, eerste tot en met vijfde lid,.

F

In artikel 25 wordt na de zinsnede "de artikelen 6g," ingevoegd: 6g1,.

G

In artikel 58, eerste lid, wordt na "artikelen 6g," ingevoegd: "6g1," en vervalt: , 22.

H

In artikel 59a, eerste lid, wordt na "de artikelen 6f" ingevoegd: , 22.

Artikel II Wijziging Wet op de expertisecentra

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 14a, tweede lid, wordt na "6g," ingevoegd: 6g1,.

B

In artikel 22, eerste lid, onderdeel c, onder 2°, wordt de zinsnede "artikel 6g, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs" vervangen door: artikel 6g, eerste tot en met vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

C

In artikel 25 vervallen het derde en vierde lid.

D

In artikel 26, derde lid, wordt "artikel 22" vervangen door "artikel 6g1" en vervalt: , voor zover het betreft de onderwerpen, bedoeld in het tweede lid van laatstgenoemd artikel.

Artikel III Wijziging Wet medezeggenschap op scholen

De Wet medezeggenschap op scholen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8, tweede lid, onderdeel i, wordt de zinsnede "als bedoeld in artikel 6g van de Wet op het voortgezet onderwijs" vervangen door: als bedoeld in artikel 6g, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

B

Artikel 10, onderdeel j komt te luiden:

j. vaststelling of wijziging van de data, bedoeld in artikel 17 van het Inrichtingsbesluit WVO.

C

In artikel 13, tweede lid, wordt de zinsnede "als bedoeld in artikel 6g, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs" vervangen door: als bedoeld in artikel 6g, eerste tot en met vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

D

In artikel 14, vierde lid, wordt de zinsnede "als bedoeld in artikel 6g, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs" vervangen door: als bedoeld in artikel 6g, eerste tot en met vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Artikel IV Wijziging Wet voortgezet onderwijs BES

De wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 12a komt te luiden:

Artikel 12a. Onderwijstijd

1. Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs aan scholen als bedoeld in artikel 13, omvat ten minste 5700 uren.
2. Hoger algemeen voortgezet onderwijs:
 - a. aan scholen als bedoeld in artikel 14, onderdeel a, omvat ten minste 4700 uren;
 - b. aan afdelingen als bedoeld in artikel 14, onderdeel b, omvat ten minste 1700 uren.
3. Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs aan scholen als bedoeld in artikel 15, omvat ten minste 3700 uren.
4. Voorbereidend beroepsonderwijs aan scholen als bedoeld in artikel 17, omvat ten minste 3700 uren.
5. Het bevoegd gezag vult de uren in met activiteiten die worden verzorgd in een onderwijsprogramma als bedoeld in de artikelen 16, tweede lid, 18, tweede lid, 29, tweede lid, 35, eerste lid en 38, vijfde lid, tweede volzin.
6. Het bevoegd gezag beschikt over geordende gegevens over die invulling en over de spreiding van de uren over de verschillende leerjaren.

B

Na artikel 12a wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidend:

Artikel 12b. Onderwijsdagen

1. Met uitzondering van het laatste schooljaar waarin de eindexamens worden afgenomen, wordt per schooljaar op ten minste 189 dagen onderwijs verzorgd.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gesteld omtrent vakanties en andere dagen waarop geen onderwijs behoeft te worden verzorgd en voor het aantal onderwijsdagen dat wordt verzorgd in het laatste schooljaar waarin de eindexamens worden afgenomen.
3. Bij ministeriële regeling kunnen begin en eind van vakanties worden vastgesteld die niet voor alle scholen gelijk behoeven te zijn.

C

Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

1. In lid 4 wordt de zinsnede "In afwijking van artikel 12a, eerste lid, wordt het praktijkonderwijs" vervangen door: Het praktijkonderwijs wordt.
2. In het vierde lid wordt de zinsnede "gegeven bij of krachtens de artikelen 33 tot en met 35, 46 en 72" vervangen door: gegeven bij of krachtens de artikelen 12a, 33 tot en met 35, 45 en 72.

D

Artikel 45 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. Het derde lid wordt vernummerd tot het tweede lid.

3. In de aanhef van het tweede lid (nieuw) vervalt de zinsnede „, naast het bepaalde in het tweede lid,“.

E

In artikel 114, eerste lid, wordt na “de artikelen 12a,” ingevoegd: 12b,.

Artikel V Inwerkingtreding

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

Sharon Dijksma

Memorie van toelichting

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

1. Inleiding

Alle leerlingen in het voortgezet onderwijs verdienen inspirerend, uitdagend en zinvol onderwijs, dat hen zo goed mogelijk voorbereidt op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren en op het vervolgonderwijs. Onderwijstijd is hiervoor een belangrijke randvoorwaarde. Wettelijke normen voor onderwijstijd dienen enkele doelstellingen:

- Een urennorm is nodig omdat er in een school gewoontes kunnen groeien waardoor de gerealiseerde onderwijstijd per schooljaar geleidelijk aan onder druk komt te staan. De constatering dat er steeds minder onderwijs werd verzorgd, was rond 2006 de aanleiding voor de discussie over onderwijstijd. Een wettelijke urennorm zorgt voor *stabiliteit*, *zekerheid* en *helderheid* voor alle betrokkenen.
- Een urennorm *kwantificeert de omvang* van het onderwijsprogramma. Daarmee biedt een urennorm een kader voor de leerstof die leerlingen kunnen verwerven in het voortgezet onderwijs en voor de programmering van het curriculum en de organisatorische sturing door de schoolleiding.
- Voldoende onderwijstijd is belangrijk voor de *kwaliteit* van het onderwijs. Leerlingen moeten voldoende tijd krijgen om de leerstof te verwerven. Onderwijstijd doet er dus toe. Voldoende onderwijstijd is een noodzakelijke, hoewel niet voldoende voorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs. De uren moeten immers ook kwalitatief goed ingevuld worden.

Deze drie doelen staan niet ter discussie, en het belang van wettelijke onderwijstijdnormen als zodanig evenmin. Wettelijke kaders met betrekking tot onderwijstijd moeten deze driedelige doelstelling zo goed mogelijk ondersteunen. Geconstateerd is echter dat de wettelijke kaders voor onderwijstijd die sinds 1 augustus 2013 voor het voortgezet onderwijs van kracht zijn dit onvoldoende doen. Ze worden ervaren als te complex en te rigide. Daardoor gaat de discussie over onderwijstijd in het voortgezet onderwijs momenteel te veel over het 'tellen van uren' en te weinig over kwaliteit en de verdere verbetering daarvan.

In het in september 2013 door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Stichting van het Onderwijs gesloten Nationaal Onderwijsakkoord is mede daarom afgesproken de wettelijke onderwijstijdnormen in het voortgezet onderwijs te moderniseren. Eén van de doelstellingen daarvan is scholen meer beleidsruimte te bieden ten aanzien van de invulling, spreiding en planning van de onderwijstijd. Met deze afspraken is ook invulling gegeven aan de afspraak in het Regeerakkoord Rutte II de wettelijke normen voor onderwijstijd te moderniseren, en aan de door de Tweede Kamer breed gesteunde motie van het lid Van Meenen (D66), waarin de regering werd opgeroepen de urennorm te herzien "op een wijze die maximale ruimte biedt aan maatwerk voor leerlingen".¹

Op 19 september 2013 heeft de regering een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin de contouren van een wetsvoorstel ter modernisering van de wettelijke urennormen in het voortgezet onderwijs werden geschetst. Het onderhavige wetsvoorstel werkt deze contouren uit. Het wetsvoorstel beoogt de bovenvermelde driedelige doelstelling beter te ondersteunen dan de huidige wettelijke kaders doen. Daartoe biedt het wetsvoorstel zoveel mogelijk ruimte voor bewuste professionele keuzes op scholen, zodat scholen aan alle leerlingen onderwijs van goede kwaliteit kunnen bieden, met maximale ruimte voor maatwerk voor leerlingen. Dit doet een

¹ Deze motie is mede ondertekend door de fracties van CDA, SGP, SP, ChristenUnie, 50PLUS, GroenLinks en PvdA.

beroep op de professionele deskundigheid van schoolleiders en docenten om de onderwijstijd effectief te benutten en steeds de (didactische) invulling van de onderwijstijd te kiezen die het best past bij de leerling, de leerstof en de school.

2. Urennorm

Met de wettelijke *urennorm* wordt de omvang van het onderwijsprogramma vastgesteld. Daarmee is het een belangrijke randvoorwaarde voor de hoeveelheid leerstof die leerlingen op school kunnen verwerven en de hoeveelheid effectieve onderwijstijd. De huidige wettelijke urennormen gaan uit van een minimum aantal uur onderwijs per leerjaar voor alle leerlingen. In *elk* leerjaar moet daarom nu voor *alle* leerlingen een landelijk voorgeschreven hoeveelheid onderwijstijd worden gerealiseerd. Met dit wetsvoorstel wordt de wettelijke urennorm anders geregeld: *per opleiding* (vmbo, havo, vwo) in plaats van *per leerjaar* en *per leerling*.

Daarmee worden ten eerste de wettelijke schotten tussen de leerjaren weggenomen. 'Schotten' tussen de leerjaren blijken in de praktijk namelijk te leiden tot organisatorische knelpunten, beperkte organisatorische flexibiliteit en daardoor tot werkdruk voor leraren. Ook al wordt er cumulatief, over de jaren heen, (ruim) voldoende onderwijstijd gerealiseerd, als er in *enig* leerjaar sprake is van een tekort, wordt niet aan de huidige wettelijke kaders voldaan. Met een urennorm over de hele opleiding hebben scholen en leraren meer ruimte om het onderwijs te programmeren aan de hand van de doorlopende leerlijn voor leerlingen.

Sinds schooljaar 2013/2014 zijn scholen verplicht om beleid te voeren ten aanzien van lesuitval. De medezeggenschap moet hiermee vooraf instemmen. In het kader van dit lesuitvalbeleid kan op schoolniveau bepaald worden hoe wordt omgegaan met lesuitval en kan dus ook op schoolniveau worden afgesproken wat acceptabele manieren zijn om lesuitval op te vangen of in te halen. Anders dan met een urennorm per leerjaar kan er met een urennorm over de hele opleiding voor gekozen worden om lesuitval in het volgende schooljaar op te vangen. Een urennorm over de gehele opleiding in plaats van een urennorm per leerjaar voorkomt zo piekbelasting in werkdruk en 'planningskramp'.

Ten tweede wordt met een urennorm per opleiding de *normatieve* omvang van het onderwijsprogramma van die opleiding aangeduid. Dat betekent dat het bevoegd gezag alle leerlingen in de gelegenheid moet stellen een vmbo-, havo- of vwo-programma te volgen dat in totaal ten minste deze omvang heeft, maar dat hiervan op individuele basis afgeweken kan worden als er onderwijskundige redenen met betrekking tot excellentie, achterstand of ander maatwerk zijn om leerlingen een programma met een andere omvang aan te bieden.

De huidige wettelijke *urennormen* van 1040, 1000 of 700 uur per leerjaar worden met dit wetsvoorstel vervangen door een urennorm van 3700 uur voor de vierjarige opleiding vmbo, 4700 uur voor de vijfjarige opleiding havo en 5700 uur voor de zesjarige opleiding vwo. Hierin is de afspraak in het Nationaal Onderwijsakkoord om in alle leerjaren (met uitzondering van het examenjaar, waar uitgegaan is van 700 uur) uit te gaan van de door de Commissie Onderwijstijd voorgestelde urennorm van 1000 uur per leerjaar verdisconteerd. Bovendien wordt het onheldere en onnodige wettelijke onderscheid tussen 'maatwerkuren' en 'reguliere onderwijstijd' geschrapt. Elk uur onderwijstijd moet immers maatwerk bieden.

In het praktijkonderwijs, en in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en het uitstroomprofiel dagbesteding in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO), blijft het uitgangspunt wel een urennorm van 1000 klokuren per leerjaar. De duur van de gehele opleiding (het aantal leerjaren) varieert in het praktijkonderwijs en in de genoemde twee uitstroomprofielen in het voortgezet speciaal onderwijs immers. Gebleken is dat het voldoen aan een urennorm van 1000 uur per leerjaar hier geen problemen oplevert.

Aanpassing van deze norm is daarom – in tegenstelling tot bij de andere schoolsoorten – voor deze schoolsoorten niet nodig.

Voor het uitstroomprofiel vervolgonderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs gaat wel, net als in het reguliere voortgezet onderwijs, een urennorm voor de gehele opleiding gelden. Daarbij wordt uitgegaan van de urennormen voor de reguliere opleiding die leerlingen volgen, dus 3700 uur voor de opleiding vmbo, 4700 uur voor de opleiding havo en 5700 uur voor de opleiding vwo. In het uitstroomprofiel vervolgonderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs kunnen leerlingen echter langer over deze opleidingen doen dan de reguliere cursusduur: zij ronden bijvoorbeeld de havo-opleiding in zes jaar af in plaats van in de reguliere vijf jaar. Wanneer in het VSO-uitstroomprofiel vervolgonderwijs een onderwijsprogramma wordt ingericht met een langere cursusduur dan de cursusduur van de reguliere opleiding, wordt ervan uitgegaan dat er per extra cursusjaar 1000 uur extra onderwijstijd wordt aangeboden. Dit komt overeen met de huidige situatie, zowel wat betreft de onderwijspraktijk als wat betreft de bekostiging.

3. Dagenorm

De onderwijswetgeving stelt ook kaders ten aanzien van het aantal *dagen* waarop leerlingen onderwijs volgen.² Het doel daarvan is om aan alle betrokkenen helderheid, zekerheid en stabiliteit te verschaffen over het aantal dagen waarop leerlingen onderwijs krijgen en de planning van die dagen, en daarmee ook voor de dagen waarop er géén onderwijs wordt verzorgd (zowel het aantal als de planning van die dagen). Deze zekerheid is vooral voor ouders en leerlingen van groot belang: zij moeten weten waar ze aan toe zijn. Een te lange onderwijsvrije periode in de (zomer)vakantie en onderwijsdagen die 'ineens' uitvielen waren rond 2006 een belangrijke aanleiding voor de discussie over onderwijstijd.

In de huidige situatie is het aantal dagen waarop leerlingen *wél* aanspraak kunnen maken op onderwijs de resultante van het aantal dagen waarop er *géén* onderwijs behoeft te worden verzorgd (weekenden, vakantie- en feestdagen, roostervrije dagen). Een deel van de onderwijsvrije dagen wordt op het niveau van de wet geregeld, een ander deel in het Inrichtingsbesluit W.V.O. De huidige wettelijke regeling is complex en gedetailleerd. Naast de weekenden behoeft er per jaar op maximaal 71 dagen geen onderwijs te worden verzorgd: maximaal 55 vakantiedagen, 4 feestdagen die buiten centraal vastgestelde vakanties vallen en maximaal 12 roostervrije dagen (waarvan 9 werkdagen voor leraren zijn, en 3 voor zowel leerlingen als leraren vrije dagen). Met name het onderscheid tussen de verschillende soorten roostervrije dagen blijkt voor scholen in de praktijk uiterst ingewikkeld te zijn. Bovendien maakt de huidige regeling onvoldoende inzichtelijk op hoeveel dagen per jaar leerlingen *wél* onderwijs kunnen volgen.

Uitgangspunt in dit wetsvoorstel is het minimumaantal dagen waarop *wel* onderwijs verzorgd moet worden. Het aantal onderwijsdagen en onderwijsvrije dagen wordt met dit wetsvoorstel niet aangepast, het wordt alleen op een andere manier geregeld. In de huidige wettelijke situatie zijn er per jaar 104 weekenddagen en 71 onderwijsvrije dagen. Een kalenderjaar telt 365 dagen, een schooljaar echter slechts 364. 365 is namelijk niet deelbaar door zeven (het aantal dagen in een week), waardoor het begin van een week en dus van het nieuwe schooljaar elk jaar een dag naar voren schuift.³

² Voor de goede orde: dit betreft onderwijsdagen voor *leerlingen*, niet het aantal werkdagen van *leraren*. Dit hangt uiteraard met elkaar samen, maar het aantal werkdagen en andere arbeidsvoorwaarden van leraren zijn onderwerp van cao-afspraken, niet van de onderwijswetgeving.

³ Het begin van het nieuwe schooljaar verschuift elk jaar een dag naar voren, totdat dit bij de vaststelling van de begin- en einddata van de zomervakanties, en daarmee van de begin- en einddata van het nieuwe schooljaar (voor de drie vakantieperiodes zijn dit drie achtereenvolgende maandagen in de periode tussen medio augustus en begin september), weer wordt 'teruggezet'. Dat gebeurt eens in de circa 5 jaar, mede afhankelijk van het aantal schrikkeljaren dat in een bepaalde periode valt.

Het beschikbare aantal dagen met de huidige wettelijke kaders is daardoor 189: de uitkomst van de som 364 dagen – 104 weekenddagen – 71 onderwijsvrije dagen.

Het wetsvoorstel regelt dat in een regulier schooljaar op ten minste 189 dagen onderwijs moet worden verzorgd. Bij Algemene Maatregel van Bestuur en ministeriële regeling kan geregeld worden dat hiervan kan worden afgeweken, bijvoorbeeld in verband met de vakantiespreiding of de centrale examens. Ook behoudt de minister van OCW de mogelijkheid om begin- en einddatum van vakanties vast te stellen, te bepalen dat op weekenddagen en landelijke feestdagen geen onderwijs verzorgd wordt en dat onderscheid gemaakt kan worden tussen vakantiedagen en andere onderwijsvrije dagen. Ten slotte kan, net als met de huidige wettelijke kader, een maximum worden gesteld aan het aantal onderwijsvrije dagen dat rondom centraal vastgestelde vakanties kan worden ingepland.

4. Kwalitatieve invulling van de onderwijstijd

Het huidige wettelijk kader biedt scholen in het voortgezet onderwijs ruimte voor veel verschillende, al dan niet innovatieve vormen van onderwijs. Het eerste criterium voor onderwijstijd is dat het moet gaan om (onderwijs)activiteiten die verzorgd worden onder verantwoordelijkheid van diegenen die op grond van artikel 33 van de WVO onderwijs mogen verzorgen. Het tweede criterium is dat de onderwijstijd onder verantwoordelijkheid van de school bewust gepland en verzorgd moet worden. De school (dat wil zeggen de schoolleiding en vooral de leraren) zijn verantwoordelijk voor de vormgeving, uitvoering en evaluatie van het onderwijsprogramma en daarmee van het leerproces, de socialisering en de (maatschappelijke en persoonlijke) vorming van leerlingen. Ten derde moet op schoolniveau afgesproken welke soorten onderwijsactiviteiten meetellen als onderwijstijd: primair door de professionals, en met instemming van de medezeggenschapsraad. Het gaat hier met nadruk slechts om het *soort* onderwijsactiviteiten dat meetelt als onderwijstijd. Deze wettelijke ruimte wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

5. Toezicht en handhaving

De inspectie heeft sinds schooljaar 2006/2007 in opdracht van OCW jaarlijks een steekproefsgewijs nalevingonderzoek uitgevoerd, specifiek gericht op de naleving van de wettelijke kaders voor onderwijstijd. Vanaf schooljaar 2012/2013 is het thema 'onderwijstijd' 'ingedaald' in het reguliere risicogerichte inspectietoezicht. Indien de kwaliteit en de opbrengsten van een school op orde zijn, en er geen klachten zijn over te weinig uren en dagen, is er voor de inspectie geen aanleiding om specifiek toezicht te houden op onderwijstijd. De inspectie zal op een school pas specifiek naar onderwijstijd kijken, wanneer de kwaliteit van die school onder de maat is, en / of er sterke signalen zijn dat de onderwijstijd er niet op orde is, bijvoorbeeld wanneer ouders klagen dat er veel minder onderwijstijd (dagen of uren) is gerealiseerd dan is afgesproken en vastgelegd in de schoolgids.

Het bevoegd gezag verantwoordt zich jaarlijks, bijvoorbeeld door Vensters voor Verantwoording, over de (meerjarig) geprogrammeerde onderwijstijd en over de wijze waarop lesuitval is voorkómen en opgevangen.

6. Administratieve lasten

In het Nationaal Onderwijsakkoord is geconstateerd dat een deel van de werkdruk voor leraren wordt veroorzaakt door de wijze waarop zij zich op grond van interne of externe regelgeving moeten verantwoorden over hun handelen, en is afgesproken voorstellen uit te werken hoe deze verplichtingen kunnen worden gereduceerd.

Leraren hoeven zelf de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd niet te registreren: dat is de verantwoordelijkheid van de schoolleiding en / of het bevoegd gezag. Doorgaans is hiervoor een roostermaker aangesteld, en de roosters (de geprogrammeerde onderwijstijd) worden doorgaans in de schoolgids en via andere

kanalen aan ouders en leerlingen gecommuniceerd. Dit zijn geen administratieve lasten in de zin van het invullen van formulieren voor bijvoorbeeld de Inspectie: het informeren van ouders en leerlingen over de (les)roosters behoort tot de kerntaken van scholen. Het wetsvoorstel introduceert geen nieuwe administratieve lasten op dit punt. In het toezicht worden de incidentele administratieve lasten, die zich de afgelopen jaren voordeden bij de scholen die in het kader van een steekproefsgewijs themaonderzoek naar de naleving van de wettelijke kaders voor onderwijstijd informatie moesten leveren aan de inspectie, verder beperkt. Er zal alleen nog sprake zijn van dergelijke lasten indien een school in het kader van het risicogerichte toezicht (zie paragraaf 5) wordt bevraagd op dit punt. Dat is evenwel geen consequentie van dit wetsvoorstel als zodanig, maar van de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op onderwijstijd.

Wel is nieuw dat het bevoegd gezag zich moet verantwoorden over het aantal dagen waarop daadwerkelijk onderwijs is verzorgd (ten minste 189 dagen). Dit vergt evenwel (nagenoeg) geen aanvullende inspanning. Scholen moeten nu al voorafgaand aan een schooljaar in de schoolgids aangeven op welke dagen er *geen* onderwijs wordt verzorgd in verband met vakanties en dergelijke – zoals hierboven reeds aangestipt behoort dat tot de kerntaken van scholen. Hieruit is één op één af te leiden op welke dagen er *wél* onderwijs wordt verzorgd, en hoeveel dagen dit zijn.

Samengevat heeft dit wetsvoorstel nagenoeg geen gevolgen voor de administratieve lasten. Voor wat betreft de urennorm is sprake van een beperkte *verlichting* omdat de normen voor de onderwijstijd niet langer per leerjaar zullen gelden, maar per opleiding. Ook voor wat betreft de dagennorm is sprake van een verwaarloosbaar effect op de administratieve lasten, aangezien het opstellen van het jaarrooster en communicatie hierover tot de kerntaken van scholen behoren. De administratieve lasten nemen door dit wetsvoorstel dus niet toe. In financiële kosten uitgedrukt is sprake van een toename van administratieve lasten van € 0,- (650 scholen maal € 0,-).

7. Financiële consequenties

Dit wetsvoorstel budgettair is neutraal voor 's Rijks kas. De maatregel heeft ook geen negatief effect op de werkgelegenheid. Wel kunnen middelen op schoolniveau vrijvallen. Als immers niet meer 'koste wat kost' *in elk leerjaar* aan een bepaalde norm voldaan hoeft te worden, kunnen scholen zich deze 'planningskramp' (ook letterlijk in financiële zin) besparen. In het Nationaal Onderwijsakkoord is afgesproken dat deze middelen zullen worden ingezet voor werkdrukverlichting op teamniveau en behoud en uitbreiding van werkgelegenheid op schoolniveau. Ook is in het NOA afgesproken dat aan de cao-tafel zal worden geregeld "hoe er op schoolniveau vanaf 1 augustus 2014 afspraken worden gemaakt over het invullen van deze ruimte."

8. Draagvlak

De in de Kamerbrief van 19 september 2013 geschetste contouren voor het wetsvoorstel en voor het toezicht daarop zijn tot stand gekomen op basis van gesprekken met verschillende onderwijsorganisaties. Gebleken was dat deze invulling van de 'modernisering van de wettelijke onderwijstijdnormen' kan rekenen op breed draagvlak in de sector voortgezet onderwijs: bij bestuurders, schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen. Ook is modernisering van de wettelijke kaders voor onderwijstijd expliciet onderdeel van het Nationaal Onderwijsakkoord.

Over dit wetsvoorstel heeft internetconsultatie plaatsgevonden. De voornaamste conclusies daarvan zullen in deze paragraaf worden beschreven.⁴

⁴ Deze conclusies zullen in deze paragraaf worden opgenomen nadat internetconsultatie heeft plaatsgevonden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (artikel 6g WVO)

In onderdeel A van artikel I wordt het oude artikel 6g van de WVO geheel vervangen door een nieuw artikel over onderwijstijd. In het oude artikel werd een minimum aantal uren onderwijstijd bepaald per leerjaar. In de leden één tot en met vier van het nieuwe artikel 6g wordt een minimum aantal uren onderwijstijd bepaald voor de verschillende schoolsoorten voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, hoger algemeen voortgezet onderwijs, middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend beroepsonderwijs in totaal.

In lid 5 is bepaald dat de uren moeten worden ingevuld met activiteiten die passen binnen het samenhangende onderwijsprogramma dat het bevoegd gezag heeft ingericht voor de verschillende opleidingen en leerjaren. In de artikelen 10, tweede lid, 10b, tweede lid, 10d, tweede lid 11c, eerste lid, en 12, vijfde lid, is neergelegd dat het bevoegd gezag voor de betreffende leerjaren een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma moet inrichten en waar het onderwijs in dat programma op moet zijn gericht. Dit betekent dat de uren onderwijstijd die worden vastgesteld moeten worden ingevuld met activiteiten die vooraf zijn geprogrammeerd en zijn gericht op de onderwijsdoelen die worden verbonden aan een samenhangend onderwijsprogramma.

In het huidige derde lid van artikel 6g was opgenomen dat bij AMvB nadere voorschriften kunnen worden gesteld over de gegevens met betrekking tot de invulling van de uren en de in een onderwijsprogramma verzorgde activiteiten. Omdat het toezicht op onderwijstijd is 'ingedaald' in het reguliere, risicogerichte toezicht (zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting) en scholen daarom niet meer op structurele basis genoemde gegevens behoeven te leveren, is het niet meer nodig deze 'kan-bepaling' toe te passen. Het huidige derde lid van artikel 6g komt daarom te vervallen.

In lid 6 is bepaald dat het bevoegd gezag over geordende gegevens moet beschikken over de invulling en over de spreiding van de uren over de verschillende leerjaren. Dit betekent dat het bevoegd gezag voorafgaand aan een schooljaar moet registreren hoeveel onderwijstijd wordt geprogrammeerd in elk leerjaar, en na afloop van het schooljaar inzicht moet kunnen geven in de daadwerkelijk gerealiseerde onderwijstijd. Ook moet het bevoegd gezag voorafgaand aan het schooljaar registreren met welk soort onderwijsactiviteiten de onderwijstijd wordt ingevuld. Dit is eveneens van belang in verband met de verplichte levering van deze informatie aan de medezeggenschapsraad (zie de wijziging van artikel 8, tweede lid, onderdeel i van de WMS in artikel III, onderdeel A).

Onderdeel B (artikel 6g1 WVO)

Direct achter het artikel over de onderwijstijd wordt een nieuw artikel 6g1 in de WVO ingevoegd over het aantal dagen per schooljaar waarop al dan niet onderwijs wordt verzorgd. In het eerste lid is bepaald dat per schooljaar op ten minste 189 dagen onderwijs moet worden verzorgd, met uitzondering van het eindexamenjaar.

In het tweede lid is een grondslag opgenomen om in een algemene maatregel van bestuur voorschriften te kunnen stellen omtrent vakanties en andere dagen waarop geen onderwijs behoeft te worden verzorgd, alsmede voor het aantal onderwijsdagen dat in het eindexamenjaar zal worden verzorgd. Deze algemene maatregel van bestuur is het Inrichtingsbesluit WVO. Hierin zal een nieuwe bepaling worden opgenomen ter vervanging van het oude artikel 6g, vierde lid. Daarin was onder meer bepaald dat scholen aansluitend aan de vastgestelde zomervakantie maximaal zes van de in totaal negen roostervrije dagen mochten inplannen voor activiteiten in verband met de start of afronding van een schooljaar.

In lid drie is de grondslag gegeven voor de ministeriële regeling waarin schoolvakanties centraal worden vastgesteld. Het tweede en het derde lid tezamen vervangen het bepaalde in het tweede lid van artikel 22 WVO (zie ook artikel I, onderdeel D). In dit derde lid is tevens de grondslag gegeven om met maximaal vijf dagen af te wijken van het minimum aantal onderwijsdagen van 189 per schooljaar, indien dat nodig is in verband met de centraal vastgestelde vakantiespreiding. Wanneer in een regio de zomervakantie in schooljaar Y een week eerder begint dan in het daaraan voorafgegane schooljaar X, dan is als gevolg daarvan schooljaar Y een week korter. Dan *kan* worden besloten dat in die regio in schooljaar Y niet 189 onderwijsdagen moeten worden gerealiseerd, maar ten minste 184. Andersom *kan* worden besloten dat in een schooljaar in enige regio tot 194 onderwijsdagen moeten worden gerealiseerd indien dat schooljaar in die regio een week langer duurt doordat de zomervakantie een week later begint dan in het schooljaar dat daaraan vooraf is gegaan.

In het vijfde lid is een zogenoemde 'nahangbepaling' opgenomen aangezien dit procedurevoorschrift ook geldt ten aanzien van het huidige tweede lid van artikel 22 WVO, waarvan de inhoud met onderhavig wetsvoorstel wordt verplaatst naar het voorgestelde nieuwe artikel 6g1.

Onderdeel C (artikel 10f WVO)

Onderdeel C bevat twee wijzigingen die zien op het praktijkonderwijs. De eerste wijziging is een technische verbetering waarmee behouden blijft dat het artikel over de onderwijstijd niet geldt voor het praktijkonderwijs. Met de twee wijziging wordt de opsomming in het vierde lid van artikel 10f gewijzigd: in plaats van artikel 22 wordt in deze opsomming het nieuw voorgestelde artikel 6g1 opgenomen. Net als in het huidige artikel wordt daarmee geregeld dat ten aanzien van scholen voor praktijkonderwijs kan worden afgeweken van de centraal vastgestelde dagen waarop al dan niet onderwijs wordt verzorgd, indien dat ten behoeve van de leerling noodzakelijk is.

Onderdeel D (artikel 22 WVO)

In artikel 22 vervalt het huidige tweede lid, aangezien de inhoud daarvan is opgenomen in het tweede en derde lid van het voorgestelde nieuwe artikel 6g1.

Onderdeel E (artikel 24a WVO)

Onderdeel E voorziet in een technische wijziging van artikel 24a die samenhangt met de nieuwe opzet van artikel 6g.

Onderdeel F (artikel 25 WVO)

Het huidige artikel 25 WVO bevat een opsomming van voorschriften waarvan ten behoeve van de bijzondere inrichting van een school onder bepaalde voorwaarden kan worden afgeweken. De wijziging van artikel 25 strekt ertoe dat het voorgestelde artikel 6g1 in deze opsomming wordt opgenomen.

Onderdeel G (artikel 58 WVO)

Artikel 58 bevat een opsomming van voorschriften voor het onbekostigd voortgezet onderwijs. Onderdeel G strekt ertoe dat in deze opsomming in plaats van artikel 22 het nieuwe artikel 6g1 wordt opgenomen. Artikel 22 is voor het onbekostigd onderwijs niet langer relevant nadat het tweede lid van dit artikel met onderhavig wetsvoorstel is komen te vervallen.

Onderdeel H (artikel 59a WVO)

Dit betreft een wetstechnische wijziging in verband met de maatschappelijke stage in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs van het VSO.

Artikel II

Onderdeel A (artikel 14a WEC)

Op het voortgezet speciaal onderwijs kan via het uitstroomprofiel vervolgonderwijs een regulier vo-diploma worden behaald. Op grond van artikel 14a, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra gelden voor dat uitstroomprofiel daarom voorschriften die ook voor het reguliere voortgezet onderwijs gelden. Zo gelden voor dat uitstroomprofiel onder meer de vo-voorschriften over onderwijstijd en vakanties. Artikel II, onderdeel A, voorziet erin dat ook artikel 6g1 WVO – dat gaat over de dagennorm - zal gelden voor het uitstroomprofiel vervolgonderwijs.

Onderdeel B (artikel 22 WEC)

Onderdeel B bevat een technische wijziging die samenhangt met de nieuwe opzet van artikel 6g van de WVO.

Onderdeel C (artikel 25 WEC)

Het derde lid komt te vervallen, overeenkomstig artikel I, onderdeel A, op grond waarvan het huidige derde lid van artikel 6g WVO wordt geschrapt. Zie de artikelsgewijze toelichting bij dat onderdeel.

Het vierde lid komt eveneens te vervallen. De inhoud van deze bepaling zal worden opgenomen in een AMvB. Zie ook het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 3).

Artikel III (artikelen 8, 10, 13 en 14 WMS)

Dit artikel bevat wetstechnische wijzigingen in verband met het voorgestelde artikel 6g WVO (artikel I, onderdeel A).

Artikel IV (artikelen 12a, 12b, 31, 45 en 114 WVO BES)

Dit artikel bevat wetstechnische wijzigingen in de WVO BES. Deze uitwerking voor Caribisch Nederland komt overeen met de uitwerking voor Europees Nederland.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker