

Onderwijstijd: de vergeten feiten

In de voorgeschiedenis van de huidige discussie over onderwijstijd spelen twee belangrijke aspecten een rol. Het eerste aspect is vertaling van wekelijkse lessen naar jaarlijkse klokuren. Het tweede aspect betreft de bekostigingsgrondslag. Ook daarin zijn vertaalslagen gemaakt die hebben veroorzaakt dat de bekostigingsgrondslag niet meer in de pas loopt met de verplichte onderwijstijd voor leerlingen. Het is een complexe geschiedenis met veel politiek gevoelige besluitvorming. Belangrijk is het volgende vast te houden:

- de grondslag voor de bekostiging van het voortgezet onderwijs is het oorspronkelijke verband tussen wekelijkse lessen van leerlingen en wekelijkse lessen van docenten per volledige betrekking;
- in de vertaling van wekelijkse lessen van leerlingen naar jaarlijkse klokuren is men er *ten onrechte* van uitgegaan dat een schooljaar *netto* 40 weken (200 schooldagen) bevat;
- in de vertaling van wekelijkse lessen van leerlingen in de tweede fase naar jaarlijkse onderwijstijduren is men er bovendien ten onrechte van uit gegaan dat alle leerlingen in de mammoetwet 30 lessen per week hadden;
- ten slotte is in de vertaling van wekelijkse lessen van leraren naar jaarlijkse onderwijstijd niet gerekend met 40 lesweken, maar met 36 lesweken; daardoor alleen al is de bekostiging ontoereikend.

De historie van wekelijkse lessen naar jaarlijkse klokuren

Vooraf

Bij de berekeningen van wekelijkse lessen naar jaarlijkse klokuren is steeds uitgegaan van de fictie dat een schooljaar bestaat uit 40 weken, in totaal netto 200 schooldagen. Deze veronderstelling klopt niet. Alleen al door de verplichte vrije feestdagen die in de 40 schoolweken vallen én door de noodzakelijke organisatietijd zijn er niet meer dan 180 effectieve lesdagen beschikbaar (36 weken netto).

Ten tijde van de mammoetwet waren de voorschriften voor onderwijstijd vastgelegd in verplichte lessentabellen. Voor algemeen vormend onderwijs waren die tabellen gebaseerd op 30 wekelijkse lessen van 50 minuten. Gymnasia, bijvoorbeeld, konden meer lessen programmeren, omdat zij extra werden bekostigd voor het verzorgen van klassieke talen. De bekostiging van scholen, toen nog in *lessen*, was erop ingericht dat het mogelijk was met een maximale groepsgrootte van 30 leerlingen het onderwijs te verzorgen.

Basisvorming

Bij de invoering van de basisvorming, in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, kwamen er extra vakken bij (verzorging en techniek, bijvoorbeeld). Om die vakken te kunnen programmeren werd de norm voor wekelijkse lessen opgetrokken naar 32 lessen van 50 minuten, gedurende de basisvorming (op de HAVO-VWO scholen duurde de basisvorming drie jaar).

Ten tijde van de basisvorming is in de wet- en regelgeving de overstap gemaakt van wekelijkse lessen naar jaarlijkse lessen. Daarbij hanteerde men een norm van 40 volle lesweken: 32 wekelijkse lessen werden 1280 jaarlijkse lessen ($40 \cdot 32$). Ook toen zaten er al geen 40 weken in een schooljaar en werd de norm dus al nooit gehaald door de scholen, maar deze rekenfout had in de praktijk geen consequenties, omdat er steeds werd teruggerekend naar wekelijkse lessen. Ook het inspectietoezicht was daarop gericht. Het getal van 1280 was gekoppeld aan een normatief (maar ook fictief) schooljaar van 40 weken met 200 schooldagen.

Bovenbouw

Sinds de invoering van de mammoetwet is het aantal lesuren dat een leerling per week krijgt afhankelijk van het pakket dat een leerling kiest. Na de invoering van het ongedeelde VWO en de bezuinigingen midden jaren '80 kon dat uiteenlopen van 24- 30 lesuren per week. Gemiddeld hadden leerlingen zo'n 27 uren les.

De tweede fase

Bij de invoering van de tweede fase werd gekozen voor een totaal andere benadering van onderwijstijd: lesprogramma's werden gekoppeld aan jaarlijkse *studielasturen*. Voor het eerst wordt hier de stap gemaakt van lessen van 50 minuten naar klokuren. Daarbij hanteert men als uitgangspunt opnieuw 40 schoolweken. Per jaar moest de leerling een programma van minimaal 1600 studielasturen volgen ($40 \text{ klokuren} \cdot 40 \text{ weken}$). In de wet nam men de eis op dat een bovenbouwleerling 1000 klokuren schoolgebonden onderwijstijd moest krijgen. Dit getal was gebaseerd op de veronderstelling dat leerlingen voorheen gedurende 40 volle lesweken minimaal 30 lessen van 50 minuten volgden. 30 lesuren per week is gelijk aan 25 klokuren; $40 \cdot 25 \text{ klokuren}$ is 1000 klokuren op jaarbasis.

Het woord "les" kwam te vervallen, omdat in de studiehuisdoctrine ook andere vormen van onderwijstijd werden aanbevolen door de overheid. Later – onder invloed van de klokurenbenadering in de tweede fase - overigens niet in de regelgeving – is er ook in de basisvorming sprake van 1067 klokuren ($40 \cdot 32 \cdot 50/60$).

Hoewel hier twee evidente rekenfouten werden gemaakt gaf dat aanvankelijk geen probleem, omdat er met de tweede-fasestructuur zoveel mis was dat aan de uitvoering van de 1000 uur geen aandacht werd besteed.

Vernieuwing onderbouw

Bij de vernieuwing van de basisvorming stelde de taakgroep basisvorming o.l.v. Heim Meijerink voor om in de basisvorming een minimum van 900 jaarlijkse klokuren te hanteren. Meijerink wist als oud-hoofdinspecteur als geen ander dat de normatieve uren aantallen uit de bestaande wetgeving niet klopten. Dit voorstel is gesneuveld omdat men zich op het ministerie inmiddels had vastgebeten in handhaving van de bestaande normen en omdat men het onacceptabel vond om in de onderbouw een lagere norm te hanteren dan in de bovenbouw. Men liet een kans lopen om een realistische norm te introduceren op basis van een Kafkaeske redenering ten aanzien van de bovenbouwnorm. Zo heeft de onjuiste berekening van de tweede fase ook de nieuwe onderbouwwetgeving nog geïnfecteerd.

In de eerste onderbouwvoorstellen kwam dus 1067 klokuren terecht, door een voorstel van J. de Vries bij wijze van "versoepeling" teruggebracht tot 1040 klokuren en recentelijk opnieuw naar beneden bijgesteld tot 1000 klokuren lestijd en 40 klokuren mentoraat.

De geschiedenis van de bekostiging

De grondslag van de bekostiging is de relatie tussen wekelijkse lessen van leerlingen en wekelijkse lessen van leraren. Ondanks de invoering van lump-sumfinanciering en de daarmee gepaard gaande vereenvoudiging van de bekostiging is de grondslag voor de berekening van de beschikbare onderwijsformatie sinds het begin van de jaren negentig niet meer veranderd. De grondslag van de bekostiging van scholen werd immers voor het laatst in de basisvorming verhoogd: men kreeg meer lessen (=leraren) vergoed om de basisvorming te kunnen geven: er kwamen meer vakken en het aantal wekelijkse lessen ging van 30 naar 32.

Gezien het feit dat er 36 effectieve lesweken zijn, was en is de bekostiging in de onderbouw toereikend voor 960 klokuren per jaar ($36 \times 32 \times 50 / 60 = 960$). Voor de bovenbouw was en is de bekostiging gebaseerd op gemiddeld 27 lessen per week. In klokuren $36 \times 27 \times 50 / 60 = 810$.

De eerste die op de rekenfouten bij de tweede fase wees, was het toenmalig lid W.van de Camp. Bij de invoering van de tweede fase verweet hij staatssecretaris Netelenbos dat de bekostiging van de tweede fase niet toereikend was, omdat er geen extra structurele bekostiging beschikbaar werd gesteld. Hij confronteerde de staatssecretaris met het feit dat de leerlingen in de mammoet gemiddeld 26,7 lessen per week kregen en geen 30. Netelenbos claimt dat de bekostiging ingericht is op 30 lessen en dus toereikend is voor 1000 klokuren per jaar ($30 \times 40 = 1200$ lesuren per jaar = 1000 klokuren). Dat was feitelijk onjuist.

Mede onder invloed van de invoering van de basisvorming en de tweede fase begonnen sommige scholen – daartoe aangespoord door een vernieuwingsgezinde overheid – nieuwe vormen van onderwijstijd te introduceren en ook het schooljaar heel anders in te richten. Om daar op in te spelen werd het verband tussen wekelijkse lesuren van leerlingen en wekelijkse lesuren van leraren verlaten. Voor de leraren gold een *jaarlijkse maximale onderwijstijd in klokuren*, berekend op basis van **36** lesweken ($36 \text{ weken} \times 25 \text{ lessen} \times 50 \text{ minuten} / 60 \text{ minuten} = 750$ uren).

Samengevat is het bekostigingsprobleem als volgt historisch te verklaren:

1. er is in de bekostigingsgrondslag een samenhang tussen wekelijkse lessen van leerlingen en wekelijkse lessen van leraren;
2. bij de vertaling van wekelijkse lessen van leerlingen in de bovenbouw naar jaarlijkse klokuren onderwijstijd is men er ten onrechte vanuit gegaan dat de bekostiging toereikend was voor minmaal 30 lessen per leerling;

3. bij de vertaling van wekelijkse lessen van leerlingen naar jaarlijkse onderwijstijd is uitgegaan van 40 netto weken (200 schooldagen), terwijl bij leraren 36 weken de grondslag vormde (180 schooldagen).

Toezicht en handhaving

In de praktijk van de inroostering door de scholen en het toezicht door de inspectie is er jaren lang nooit een echt probleem met de onderwijstijd geweest: iedereen rekende terug naar wekelijkse lessen en de inspectie wist ook dat er geen 200 schooldagen in een jaar pasten. Als een school de wekelijkse lessen correct inroosterde en het niet te gek maakte met vergaderdagen en studiedagen, dan keurde de inspectie de onderwijstijd goed.

Nu er – door een ander handavingsklimaat – opeens werkelijke klokuren gerealiseerde onderwijstijd worden geteld, komt de bovenstaande cumulatie van rekenfouten keihard voor rekening van de scholen. Het is onbegrijpelijk dat iedereen blijft rekenen met normatieve getallen die gebaseerd zijn op 40 schoolweken. Noch het feitelijke aantal beschikbare schooldagen, noch de maximale onderwijstijd per fte gaan uit van 40 weken. Het zou goed zijn de discussie te beginnen met realistische getallen, bijvoorbeeld $(32 \cdot 36 \cdot 50 / 60 =) 960$ klokuren. Dat de scholen dan nog tekort komen, omdat er inmiddels in het formatieplan ook ruimte moet worden gemaakt voor al die taken die na de invoering van de lump-sum-financiering aan scholen zijn overgedragen en die nieuw ontstaan zijn (bijvoorbeeld ICT-afschrijvingen en beheer) laat ik hier buiten beschouwing.

Wat belangrijke feiten op een rijtje

- Onderwijstijdnormen voor onder- en bovenbouw zijn gebaseerd op 40 schoolweken (netto 200 schooldagen) per jaar
- Een schooljaar bevat **nooit** 200 lesdagen; er zijn effectief hooguit 180 lesdagen (36 weken netto).
- De onderwijstijd van het onderwijspersoneel is gebaseerd op 36 schoolweken (netto 180 schooldagen per jaar).
- De onderwijstijdnorm van de tweede fase is gebaseerd op de valse aanname dat leerlingen in de mammoet ook minimaal 30 lessuren per week hadden.
- De norm van 1040 klokuren is gebaseerd op de oorspronkelijke 1280 normatieve lessuren van de basisvorming (1067 klokuren) verminderd met 27 uur (motie Jan de Vries).
- De nieuwe versoepeling naar 1000 uur (+40 uur "maatwerkactiviteiten") speelt zich nog steeds af in de virtuele schoolweken; pas vanaf 960 uur en lager zitten we weer in de reële tijd.
- De onderwijstijdnormen zijn alleen haalbaar als een deel van de onderwijstijd op een alternatieve wijze wordt ingevuld, waardoor gewerkt kan worden met goedkoper (niet bevoegd) onderwijspersoneel en met veel groter groepen.