

De voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	PO/KB/01-25058		5 juli 2001
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Schooltijden: voorontwerp wetswijziging			

In september 2000 ontving u een brief waarin de positie van het kabinet inzake de schooltijden werd toegelicht (kamerstuk 26 800 VIII, nr. 122, 12 september 2000). In deze brief bepaalt het kabinet positie in de discussie over de schooltijden in het primair onderwijs, door te kiezen voor een vijfdaagse schoolweek voor alle leerlingen. Een structurele vierdaagse schoolweek wordt als onwenselijk beschouwd. Tegelijkertijd wil het kabinet scholen meer vrijheid bieden zelf keuzes te maken ten aanzien van de schooltijden. Het kabinet stelde in september 2000 voor:

1. De minimale totale onderwijstijd van leerlingen in het primair onderwijs te handhaven op 7520 uren, en daarbij scholen te verplichten 5 ochtenden van minimaal 3 uren aan te bieden aan alle leerlingen (onderbouw en bovenbouw);
2. De maximale duur van een onderwijisdag (5,5 uren) los te laten;
3. Scholen vrijer te laten in het verdelen van uren over de onderbouw en de bovenbouw. Momenteel is de urenverdeling onder/bovenbouw wettelijk vastgelegd, te weten 3520 resp. 4000 uren. In het kabinetsvoorstel wordt volstaan met de bepaling dat tenminste 7520 onderwijsuren worden gegeven gedurende 8 achtereenvolgende schooljaren.

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van voornoemde brief, tijdens het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 9 november 2000, een aantal vragen gesteld. Met name de invloed van de voorgestelde wijzigingen op (het onderwijs aan) de leerlingen in de onderbouw, en meer in het bijzonder de kleuters, bleek een punt van zorg. In het voornoemde overleg is toegezegd, bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel, aandacht te schenken aan de volgende zaken:

1. Onderzoek naar de relatie tussen onderwijstijd en kwaliteit;
2. Mogelijke uitwerkingen van de verdeling in uren tussen onderbouw en bovenbouw (als gevolg van het gebruik door scholen van de nieuwe vrijheid deze zelf vast te stellen) en de consequenties hiervan;
3. De mogelijkheid van een overgangsregeling voor scholen;

4. Het mogelijke effect op het beleid ten aanzien van de verkleining van de groepsgrootte, in het licht van de oormerking van middelen voor de onderbouw.

In deze brief wordt ingegaan op deze vier aandachtspunten. Tevens wordt het onderzoek naar schooltijden, dat inmiddels is afgerond, vertaald naar de uitgangspunten voor wetgeving inzake schooltijden. In voornoemd overleg werd toegezegd het voorontwerp wetswijziging naar u toe te sturen, alvorens het bij de Raad van State in te dienen, opdat bij de formulering van het uiteindelijke voorstel rekening kan worden gehouden met de opvattingen die de Tweede Kamer leven. Het voorontwerp treft u hierbij aan.

Ad. 1: Onderzoek

Op 9 november 2000 vroeg mevrouw Barth (PvdA), tijdens het Algemeen Overleg om een onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op scholen met een vierdaagse schoolweek. Naar aanleiding van het verzoek van mevrouw Barth en gebaseerd op de wens meer duidelijkheid te krijgen over de schooltijden in het Nederlandse basisonderwijs, is aan het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) te Nijmegen gevraagd een onderzoek uit te voeren. Zoals u uit de media hebt kunnen opmaken (Volkskrant, 11 juni 2001) is dit onderzoek inmiddels afgerond.

Bevindingen

Bijgaand treft u een exemplaar aan van het eindrapport, getiteld: *Schooltijden in het basisonderwijs: feiten en fictie* (Nijmegen, ITS, 2001). In het ITS-onderzoek is (internationaal) literatuuronderzoek verricht en er is een telefonische vragenlijst afgenomen bij een representatieve steekproef uit het Nederlandse basisonderwijs. Bovendien is getracht een relatie te leggen tussen de inrichting van de schoolweek en de prestaties, de werkhouding en het welbevinden van leerlingen. Tot slot heeft het ITS in kaart gebracht in welke mate scholen een tijdelijke vierdaagse schoolweek instellen als gevolg van een noodsituatie. De belangrijkste resultaten van dit onderzoek zijn de volgende:

1. Nederland programmeert, in vergelijking met andere OECD-landen, veel uren in het primair onderwijs, te weten gemiddeld 975 uren per jaar (leerplichtige leeftijd). Het gemiddelde in de OECD-landen is 788 uren. In internationaal opzicht is een vierdaagse schoolweek zeer schaars. Een aantal staten in de VS hanteert een vierdaagse. Er is internationaal weinig onderzoek gedaan naar mogelijke effecten op leerprestaties, maar uit de schaarse gegevens blijkt geen relatie tussen een vierdaagse schoolweek en leerlingprestaties.
2. Het programmeren van onderwijstijd is minder belangrijk dan het effectief gebruik van onderwijstijd voor instructie. De stelling dat kleuters (of onderbouwleerlingen) 's ochtends een beter concentratie- en bevattingsvermogen zouden hebben wordt door het onderzoek niet gestaafd. Het hoogste niveau van concentratie wordt bij kinderen aan het eind van de middag vastgesteld (biologisch ritme). Hele dagen onderwijs zijn voor leerlingen

minder belastend dan halve dagen, omdat er op halve dagen meer cognitief veeleisende activiteiten worden gepland in een kortere tijd en er minder mogelijkheden zijn om activiteiten af te wisselen. Er zijn geen aanwijzingen dat een langere onderwijisdag een negatief effect heeft op de kwaliteit van de instructie van leraren.

3. De vierdaagse schoolweek komt in Nederland als volgt voor (in procenten):

	groep 1	groep 2	groep 3	groep 4
wekelijks	12,2	4,7	0,7	0,2
om de week	5,9	5,9	5,0	5,0

De structurele vierdaagse komt relatief het meest voor bij algemeen-bijzondere scholen en het minst bij het openbaar onderwijs. De vierdaagse komt zeer sporadisch voor bij scholen in zeer sterk stedelijke gebieden. Scholen met een laag schoolgewicht (weinig achterstandsleerlingen) vormen het gros van de scholen met een vierdaagse. Het aantal lessen per week varieert tussen scholen. Een vierdaagse schoolweek wordt veelal gecompenseerd door iets langere schooldagen. Gemiddeld wordt er ruim meer onderwijstijd in de onderbouw geprogrammeerd dan wettelijk voorgeschreven: 3753 uren in plaats van 3520 uren.

4. Ruime éénderde (35%) van de basisscholen heeft dit schooljaar (tot begin maart) kinderen naar huis moeten sturen als gevolg van leerkrachtentekorten ('tijdelijke vierdaagse als gevolg van een noodsituatie'). Een 'tijdelijke vierdaagse' komt met name voor in de zeer sterk stedelijke gebieden, bij grotere scholen en scholen met een relatief hoog schoolgewicht. Onderbouwgroepen krijgen vaker te maken met een tijdelijke vierdaagse dan bovenbouwgroepen. Overigens gaat het gemiddeld om weinig 'tijdelijke vierdaagse schoolweken' (1,5 tot 2,6 keer tot begin maart, afhankelijk van de groep).
5. Er is door het ITS géén relatie gevonden tussen de inrichting van de schoolweek (vierdaagse dan wel vijfdaagse schoolweek) en gegevens van leerlingen (groep 2). In het onderzoek is gekozen voor groep 2 omdat de vierdaagse schoolweek bij de kleuters het meest voorkomt. Er is geen effect aangetoond op de prestaties van leerlingen uit deze groep, noch op hun werkhouding en welbevinden.
6. Schoolleiders zijn gevraagd naar hun mening over het kabinetsvoorstel. Zij zijn verdeeld over de (voorgestelde) wetswijzigingen: bijna de helft (48%) is het er mee eens, een derde (32%) is het oneens met de (voorgestelde) wetswijzigingen. Over de verplichte vijfdaagse schoolweek is de meeste onenigheid. Tegenstanders verwijzen naar argumenten rond de leraar en de schoolorganisatie (met name wordt genoemd: ADV-inroostering en de gevolgen voor deeltijdwerkers), terwijl voorstanders wijzen op het belang van leerlingen (continuïteit in de schoolweek). Het loslaten van de verdeling onder- en bovenbouw en van de maximale duur van de schooldag vinden ruime steun.
7. De wetswijziging (zoals voorgesteld) zou leiden tot roosteraanpassingen in een aanzienlijk deel van de scholen (35-45%, afhankelijk van de groep). Voor de meerderheid van de scholen (55-65%) zal er geen wijziging ten opzichte van de

huidige situatie optreden. De meest genoemde wijziging is het gelijkschakelen van de schooltijden voor onder- en bovenbouw.

Reactie

Bovenstaande onderzoeksresultaten geven geen aanleiding de vijfdaagse als uitgangspunt los te laten. Het feit dat Nederland, internationaal gezien, veel onderwijstijd programmeert en ook weet te realiseren, is het gevolg van het door velen gedeelde inzicht dat kennis essentieel is voor onze samenleving. Een royale onderwijstijd is een noodzakelijke voorwaarde om een ieder optimaal in de gelegenheid te stellen zich voor te bereiden op onze kennisintensieve samenleving. De goede resultaten die ons land internationaal laat zien in vergelijkend onderzoek naar de prestaties van leerlingen worden voor een belangrijk deel gerealiseerd doordat leerlingen ruim de tijd wordt geboden onderwijs te volgen. Een vijfdaagse schoolweek biedt daarbij de meeste garantie voor continuïteit in leerprocessen. Daarnaast is, afgezien van het belang van onderwijsleerprocessen op school, de school een factor van belang in het structureren van het dagelijks leven van leerlingen. Juist leerlingen uit achterstandsituaties hebben baat bij deze sociale functie van de school.

Uit het onderzoek blijkt dat een vijfdaagse schoolweek in de landen die aangesloten zijn bij de OESO het meest voorkomt. Een klein aantal landen biedt zelfs een zesdaagse schoolweek aan, terwijl de structurele vierdaagse schoolweek enkel in een klein aantal staten van de Verenigde Staten voorkomt.

Tegelijkertijd relativiseren de onderzoeksgegevens het belang van de indeling van de schoolweek. Een deel van de scholen kiest voor een wekelijkse dan wel tweewekelijkse vierdaagse schoolweek voor de groepen 1 en (soms) 2. Er zijn geen negatieve gevolgen van een vierdaagse schoolweek aangetoond voor de prestaties van de betrokken leerlingen (groep 2), noch voor hun werkhouding of welbevinden. De vierdaagse komt daarbij nauwelijks voor bij scholen met veel leerlingen met onderwijsachterstanden. Deze scholen zijn eerder geneigd langere schoolweken te plannen omdat deze scholen rekening houden met relatief meer lesuitval¹ en omdat zij vinden dat leerlingen baat hebben bij relatief veel onderwijstijd.

Bij de indeling van de schoolweek dienen scholen daarom over de nodige ruimte te beschikken om zelf, in overleg met betrokkenen, keuzes te maken. In het voorontwerp van de wetswijziging wordt hiermee rekening gehouden. Het is niet uitgesloten dat, op langere termijn, de ruimte voor scholen verder kan worden vergroot. In de notitie 'Kwaliteit aan de basis' wordt beschreven in welke richting daarbij wordt gedacht. Wanneer de kwaliteitszorg binnen het primair onderwijs goed werkt, kan scholen op de langere termijn meer ruimte worden geboden ten aanzien van voorschriften die de overheid nu moet stellen ter borging van de kwaliteit. Dan komt ook de mogelijkheid in beeld scholen nog meer ruimte te geven in het vaststellen en aanbieden van de benodigde onderwijstijd. Omdat een goede

¹ Het gaat veelal om scholen in de grote steden.

kwaliteitszorg ook inhoudt dat de school rekening houdt met en verantwoording aflegt aan haar directe maatschappelijke omgeving, zal bij de invulling van die ruimte nadrukkelijk rekening worden gehouden met de wensen en eisen van de omgeving en de specifieke kenmerken van leerlingen. Bij het vaststellen van schooltijden zal de school daarom oog dienen te hebben voor het gegeven dat veel ouders in toenemende mate hechten aan een goede inbedding van de onderwijstijd in een sluitend arrangement van dagopvangvoorzieningen voor hun kinderen. Een vijfdaagse schoolweek zal daarbij naar verwachting de voorkeur hebben van veel ouders. Leerlingen die meer onderwijstijd nodig hebben moeten die ook aangeboden kunnen krijgen.

Uitgangspunten voor voorontwerp wetswijziging

In het voorontwerp wordt vastgehouden aan de vijfdaagse schoolweek als uitgangspunt. Bovenstaand onderzoek geeft aanleiding tot een herijking van de voorgenomen wetswijziging, zoals in september 2000 aangekondigd, op een tweetal punten. Het gaat dan om:

1. De bepaling dat 5 'schooldagen' 5 ochtenden van minimaal 3 uur moeten zijn;
2. Het feit dat de voorgenomen wetswijziging de vierdaagse schoolweek voor kleuters onmogelijk maakt.

Ad 1) Uit dit onderzoek blijkt niet dat de ochtend per definitie een beter tijdstip is voor het aanbieden van onderwijs. Juist de middag zou goed gebruikt kunnen worden voor cognitief veeleisende taken. In het algemeen geldt dat er voldoende afwisseling moet zijn tussen verschillende activiteiten.

Ad 2) Een klein maar beduidend deel van het basisonderwijs werkt naar tevredenheid, en met instemming van de ouders, met een vorm van de 4-daagse schoolweek voor de groepen 1 (18 %) en 2 (11%). Er zijn geen aantoonbare negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van de betrokken leerlingen. Er is daarom voldoende reden de scholen de ruimte te bieden een vierdaagse schoolweek aan te bieden voor de groepen 1 en 2. In afwijking op het uitgangspunt kan hierdoor, alleen voor de kleuters, gekozen worden voor een vierdaagse schoolweek, elke week of eens per twee weken. Overigens biedt daarnaast de Leerplichtwet de mogelijkheid individueel vrijstelling van maximaal 10 uren per week aan te vragen voor leerlingen jonger dan 6 jaar (Leerplichtwet, 11a). Een wekelijkse of tweewekelijkse vierdaagse schoolweek voor de andere onderbouwgroepen (3 en 4) is echter niet gewenst gezien het feit dat in deze groepen het leren van de basisvaardigheden centraal staat en continuïteit in deze leerprocessen belangrijk is.²

De overige onderdelen van het oorspronkelijk kabinetsvoornemen blijven ongewijzigd. In het kader van het vergroten van de autonomie van scholen en het bieden van flexibiliteit om roosterproblemen als gevolg van personele invulling optimaal op te kunnen lossen, houdt het kabinet vast aan het voornemen de bepalingen rond de maximale duur van een onderwijisdag en de urenverdeling onder- en bovenbouw te

² Op dit moment voert 5% van de scholen een tweewekelijkse vierdaagse voor de groep 3 en 4. Na de wetswijziging is dat niet meer mogelijk.

schrappen. Hiervoor is ruime steun in het onderwijsveld. Een beperkt deel van de scholen zal de schooltijden gelijktrekken voor de onder- en bovenbouw en een klein deel zal wellicht een langere schooldag plannen. Negatieve gevolgen voor leerlingen zijn hiervan niet te verwachten. Leerlingen uit achterstandsgroepen hebben juist baat bij een langere onderwijsdag. Scholen met veel allochtone leerlingen geven aan langere schooltijden te gaan programmeren als daarvoor de ruimte ontstaat. Activiteiten die plaatsvinden vanuit de verlengde schooldag worden hierdoor beter ingekaderd.

De ruimte om zelf de lengte van de schooldag te bepalen en de verdeling van uren tussen onder- en bovenbouw biedt een school de mogelijkheid zelf een optimaal rooster te plannen, dat aansluit bij haar situatie. Deze flexibiliteit zorgt ervoor dat personeelsaangelegenheden als deeltijdwerken en ADV-vervanging op een goede manier kunnen worden ingepast in het rooster. Overigens dient hierbij te worden aangetekend dat wijzigingen in de schooltijden (inclusief het instellen van een vierdaagse voor de groepen 1 en/of 2) alleen met instemming van ouders kunnen worden doorgevoerd: de MR heeft instemmingsrecht bij het vaststellen van de schoolgids waarin de schooltijden worden vastgelegd³.

Het standpunt de vijfdaagse schoolweek als uitgangspunt te handhaven laat onverlet dat in noodsituaties, bijvoorbeeld door een acuut en dringend personeelstekort, scholen zich soms gedwongen zien tijdelijk een vierdaagse schoolweek in te voeren. Dit moet, in het belang van de leerlingen, tot een minimum worden beperkt. Als andere oplossingen niet mogelijk zijn, is het geoorloofd dat tijdelijk wordt afgeweken van de vijfdaagse schoolweek. Er wordt een meldplicht (bij de inspectie) ingesteld voor afwijkingen van de vijfdaagse schoolweek, in noodsituaties die bijvoorbeeld veroorzaakt worden door een klemmend personeelsgebrek. De inspectie zal bij een melding nagaan of de omstandigheden de school nopen af te wijken van de vijfdaagse schoolweek. De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en het toezicht daarop van de inspectie bieden voldoende garantie om te waarborgen dat de in de wet vastgelegde hoofdregel (de vijfdaagse schoolweek) wordt nageleefd.

Ad. 2: Mogelijke uitwerkingen van de verdeling in uren tussen onderbouw en bovenbouw

In het Algemeen Overleg van 9 november 2000 is toegezegd mogelijke uitwerkingen van een nieuwe verdeling in uren tussen onderbouw en bovenbouw te geven. Uit het ITS-onderzoek blijkt dat een klein deel van de scholen (maximaal 7,8%) van plan is de onderwijstijd voor onder- en bovenbouw gelijk te trekken. In plaats van de huidige verdeling (3520 uren in de onderbouw en 4000 uren in de bovenbouw) zou dan de 7520 uren gelijk worden verdeeld over 8 leerjaren. Dit betekent 940 uur per jaar. Mocht een school hiertoe beslissen dan betekent dat voor een leerling die nu in de onderbouw zit, en daar relatief weinig uren onderwijs ontvangt (880 uren per jaar), dat deze in de bovenbouw door de gelijktrekking 940 uren krijgt in

³ De MR heeft instemmingbevoegdheid bij de vaststelling van de schoolgids (WMO, art. 6d). De schoolgids bevat informatie over 'de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut' (WPO, artikel 13d-1).

plaats van 1000 uren. In het ongunstigste geval zou die leerling slechts 7280 uren ontvangen (3520 plus 4 keer 940) en daarmee 240 uren minder dan wettelijk verplicht.

Dit betekent dat scholen die momenteel lessen aanbieden op of net boven het wettelijk minimum, nieuwe roosters slechts geleidelijk kunnen invoeren. Scholen blijven immers gehouden aan het aanbieden van minimaal 7520 uren aan alle leerlingen. De Inspectie ziet hierop toe. Een mogelijk scenario voor een school die zich nu aan het minimum aantal uren houdt en de uren gelijk wil schakelen (940 uren voor elke groep) is het volgende:

	Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4	Groep 5	Groep 6	Groep 7	Groep 8
Jaar 0	880	880	880	880	1000	1000	1000	1000
Jaar 1	940	940	940	940	1000	1000	1000	1000
Jaar 2	940	940	940	940	985	1000	1000	1000
Jaar 3	940	940	940	940	970	985	1000	1000
Jaar 4	940	940	940	940	955	970	985	1000
Jaar 5	940	940	940	940	940	955	970	985
Jaar 6	940	940	940	940	940	940	955	970
Jaar 7	940	940	940	940	940	940	940	955
Jaar 8	940	940	940	940	940	940	940	940

In dit scenario verlaten alle leerlingen in alle jaren de school met in ieder geval het wettelijk minimum aan onderwijsaanbod in uren. Uit het onderzoek van het ITS blijkt overigens dat scholen gemiddeld ruim meer onderwijstijd in de onderbouw plannen dan het wettelijk voorgeschreven minimum: 3753 uren in plaats van 3520 uren. Het is te verwachten dat ook in de bovenbouw meer uren worden geprogrammeerd dan het wettelijke minimum.

Er zijn in het Algemeen Overleg van 9 november 2000 ook vragen gesteld over leerlingen die verhuizen van de ene school naar de andere school. Bij een grotere diversiteit aan schooltijden zouden leerlingen wellicht niet het minimum aantal uren aangeboden krijgen. Hierbij moet worden opgemerkt dat er ook nu al behoorlijke verschillen in schooltijden zijn. Uitstromende leerlingen verlaten de school met een onderwijskundig rapport op basis waarvan de ontvangende school een passend programma aanbiedt aan de leerling. Het ligt, mede gezien het streven naar minder regelgeving, niet voor de hand bij de voorgestelde wijziging specifieke aandacht te geven aan regelgeving voor verhuizende leerlingen.

Ad. 3: De mogelijkheid van een overgangsregeling voor scholen

Gezien het feit dat elke school voor alle leerlingen het wettelijk minimum van 7520 uren moet aanbieden, zijn scholen gebonden aan een geleidelijke overgang naar een nieuw rooster (zie boven). In de huidige voorstellen blijft bovendien de vierdaagse voor kleuters mogelijk waarmee ingrijpende wijzigingen, en daarmee een mogelijke noodzaak voor overgangsregelingen, niet aan de orde zijn. De specifieke positie van streekscholen die in het kader van een grotere spreiding van leerlingen -en daarmee samenhangend meer leerlingenvervoer- relatief vaker een vierdaagse zouden voeren is in het voornoemd AO van november 2000 ook aan de orde geweest. Het gaat dan om bijzondere scholen van gereformeerd of reformatorische signatuur en sommige speciale scholen. In het licht van de nu voorgestelde wijzigingen, waarin de vierdaagse voor kleuters mogelijk blijft en scholen meer ruimte krijgen zelf de schooltijden vast te stellen, is het scheppen van uitzonderingen niet nodig.

Ad. 4: Het mogelijke effect op het beleid ten aanzien van de verkleining van de groeps grootte

In voornoemd overleg is ook gevraagd naar het mogelijke effect van de voorgestelde wijzigingen op verkleining van de groeps grootte in de onderbouw. In het kader van het beleid ten aanzien van 'groeps grootte en kwaliteit' zijn middelen geormerkt voor het verkleinen van de groeps grootte in de onderbouw.

Momenteel is de normjaartaak (onderwijsgevende taken) voor leraren in het basisonderwijs 930 uren. Omdat de huidige urenverdeling tussen onder- en bovenbouw (880 uren -1000 uren) daarmee niet overeenkomt kiezen scholen soms voor de inzet van onderbouwleerkrachten in de bovenbouw. Immers, 1000 uren onderwijsgevende taken kunnen met de huidige normjaartaak (930 uren) niet door één full-time leraar worden gegeven. Het is te verwachten dat bij een meer gelijke verdeling van uren over alle leerjaren (940 uren) onderbouwdocenten minder vaak zullen worden ingezet in de bovenbouw.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)

Bijlagen:

- (1) *Schooltijden in het basisonderwijs: feiten en fictie* (ITS-onderzoeksrapport)
- (2) Ontwerp wetsvoorstel

