

26 513

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met de verkleining van de groepsmaat voor de 4- tot en met 7-jarige leerlingen van basisscholen

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld: 15 november 1999

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden op hoofdlijnen met instemming kennis genomen van het bovengenoemde wetsvoorstel. Zij constateerden dat doelstelling van het wetsvoorstel is kwaliteitsverbetering in de onderbouw van basisscholen. Deze leden waren het met deze doelstelling van harte eens. Deze doelstelling moet (mede) gestalte krijgen door verkleining van de groepen in de eerste vier jaren van de basisschool. Ook met deze invulling stemden zij van harte in, aangezien op deze wijze meer geld rechtstreeks ten goede kan komen van het leerproces. Bekend is immers dat effecten in de eerste leerjaren productief zijn ook in latere jaren. De leden van de CDA-fractie waren echter vervolgens verontrust over wat niet allemaal overhoop moet in de regelgeving zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld.

In het wetsvoorstel worden onderscheiden de formatie voor de bovenbouw en formatie voor de onderbouw van basisscholen, waarbij ten behoeve van de klassenverkleining ervoor wordt gekozen de gehele formatie benodigd voor de 4–7 jarigen te oormerken. Waarom heeft de staatssecretaris er niet voor gekozen alleen de extra formatie voor de klassenverkleining te oormerken?

De extra gelden toegekend voor het schooljaar 1997–1998 voor groepsverkleining voor de 4–7 jarigen in de groepen 1 tot en met 4 van de basisschool waren onderdeel van het formatiebudget voor speciale doeleinden en geormerkt in die zin dat ze daadwerkelijk moesten worden besteed aan personeel dat in de onderbouw werd ingezet. Dit budget werd berekend door het totaal aantal leerlingen (incl. een opslag van 3 %) te vermenigvuldigen met 0,305 fre per leerling. Waarom moet het nu zo anders, te meer nu uit evaluatie van de inspectie blijkt dat de eerste stap van groepsverkleining aan de verwachtingen heeft voldaan en 99% van de middelen daadwerkelijk is ingezet ten behoeve van klassenverkleining in de onderbouw?

¹ Samenstelling: Ginjaar (VVD), Jaarsma (PvdA), voorzitter, Schuyter (D66), Veling (RPF/GPV), Werner (CDA), plv. voorzitter, Roscam Abbing-Bos (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Woldring (CDA), Dupuis (VVD), Van den Hul-Omta (CDA), Witteveen (PvdA) en Van Vugt (SP).

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de in gang zijnde wijziging van de formatiesystematiek, welke moet resulteren in het formatiebesluit WPO, interfererend is in de klassenverkleining. Hoofdlijnen daarvoor moeten nu in dit wetsvoorstel worden uiteengezet en onderhandelingen, die reeds in een vergevorderd stadium waren, moeten nu van richting veranderen om het in dit wetsvoorstel voorgestelde spoor te kunnen volgen. Is het de staatssecretaris bekend dat van brede consensus sprake was over aanzienlijke vereenvoudigingen in de wijze waarop de formatiemiddelen per school worden verleend en dat met dit wetsvoorstel de ruimte voor eigen schoolbeleid weer zeer wordt ingeperkt? Wordt zo niet de elders bepleite en in gang gezette deregulering en autonomie-vergroting verstoord? Kan de staatssecretaris uitsluiten dat de voorgestelde oormerking een onevenwichtige verdeling van onderwijs en zorg tot gevolg heeft en zal leiden tot spanning met de algemene doelstelling zoals geformuleerd in de Wet op het primair onderwijs, te weten het streven naar een ononderbroken leerlijn van groep 1 tot en met groep 8? Zal bij de overgang van groep 4 naar groep 5 niet herindeling van groepen leerlingen nodig zijn om uit te komen met het totale budget waarvan een groot deel in dit wetsvoorstel geoormerkt wordt voor de onderbouw? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de kwaliteitsverbetering die evenzeer wordt nagestreefd in de bovenbouw? Kan de staatssecretaris garanderen dat de evenzeer noodzakelijke aandacht voor het kind in de bovenbouw niet in het gedrang komt nu met de klassenverkleining mede beoogd wordt de werkdruk tegen te houden c.q. te verkleinen? Immers door het ontbreken van maatregelen ten behoeve van de bovenbouw, dit nog eens gestimuleerd door de oormerking van de totale formatie voor de onderbouw, kan dit al gauw het geval zijn. Waarom wordt overigens als eenvoudig, objectief vaststelbaar criterium gekozen voor het leeftijds-criterium waardoor de 8-jarigen in groep 4 niet meetellen? Zou de som van de aantallen leerlingen in de groepen 1, 2, 3 en 4 niet een duidelijker en meer met de werkelijkheid overeenkomend criterium zijn?

De leden van de CDA-fractie constateerden dat met het wetsvoorstel oplopende bedragen gemoeid zijn van f 40 miljoen in 1999 tot f 900 miljoen structureel in 2003, bestemd voor basisformatie, materiële instandhouding huisvesting en kwaliteitsbevorderende maatregelen. Hiermee moet het mogelijk zijn de gemiddelde groepsgrootte in de onderbouw (4–7 jaar) c.q. de groepen 1, 2, 3 en 4 te laten afnemen van bijna 24 leerlingen in 1998 naar 23 leerlingen in 2000, 22 in 2001 en 20 leerlingen per groep in 2002.

De eerder gestelde vraag, waarom voor een zo stringente oormerking wordt gekozen, wordt versterkt nu het kabinet heeft voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden te stellen voor eventuele afwijkingen van de oormerking van de onderbouw-formatie. Kan hierover meer duidelijkheid worden verschaft? Hoe interfereert één en ander waar de investering in groepsgrootte weer teniet kan worden gedaan door effecten van het nieuwe Formatiebudgetsysteem in welk kader compensatieregelingen nodig zijn waarvan gesteld wordt «dat zij niet garant staan voor het beoogde effect»?

Uit de beantwoording van vragen gesteld in de Tweede Kamer blijkt dat remedial teaching, onderwijsassistenten, management en ook conciërges net zo goed invulling mogen geven aan de maatregel als in de afweging de groep maar kleiner wordt, de staatssecretaris noemt dit het inbouwen van ventielgaatjes. De leden van de CDA-fractie vroegen nu wat in feite de eis is aan de scholen: wordt van hen gevraagd aan te geven hoe met het extra geld voor de klassenverkleining in de laagste 4 groepen is omgegaan en hoe van «meer handen in de klas» sprake is? Wordt nu wel of niet uitgesloten dat in 2000 nog 25 of zelfs meer leerlingen in één groep zitten? Blijft dit nu wel of niet toegestaan mits er meer handen in de klas

zijn? Zo bezien zeiden deze leden graag de eventueel andere argumenten te vernemen die aanleiding zijn voor de voorgestelde oormerking?

De leden van de CDA-fractie hadden in de beleidsnotitie «sterke instellingen en een verantwoordelijke overheid» gelezen dat nadrukkelijker dan voorheen het zelfsturend vermogen van de spelers in het onderwijs moet worden aangesproken. Gesteld wordt dat een overheid nodig is met ruggengraat die zich moet onthouden van detailbemoeienis. Is de verwachting gerechtvaardigd dat het hier voorliggende wetsvoorstel, aangeboden voor het verschijnen van deze beleidsnotitie, die sterke, verzelfstandigde en verantwoordelijke instellingen in deze in de kaart speelt en mede helpt tot stand te komen als ze er nog niet zijn?

De CDA-fractie vroegen naar het vertrouwen dat voorhanden is in de instellingen waar het gaat om het gestalte geven aan een op maat gesneden kwaliteitsstrategie. Daarin past dat de klassenverkleining allereerst in de onderbouw wordt doorgevoerd, zodat de effecten van de leerprestaties in latere jaren het meest positief worden beïnvloed. Van deze kwaliteitsaspecten wordt vervolgens verslag gedaan in de schoolgidsen, waarop de inspectie dan weer toezicht houdt. De vraag is echter of en hoe het onderhavige wetsvoorstel de vereiste ondernemingslust en publieke spirit, zoals genoemd in eerdergenoemde beleidsnotitie, positief kan beïnvloeden. Voorts is de vraag of de voorgestelde oormerking, die ingewikkelde regelgeving en controle met zich meebrengt, niet zal leiden tot het steken van veel extra tijd en geld in administratieve en management taken. Deze tijd, aandacht en middelen komen daarmee niet ten goede aan het leerproces en dit zal gemakkelijk demotiverend werken.

Past het dat, nu het overleg over de formatieregeling nog gaande is en pas na aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel zijn vervolg kan hebben, reeds een informatiebrochure is verschenen vanuit het Procesmanagement Primair Onderwijs waarin modellen staan voor oplossingen en berekeningen, waarvan onbekend is of ze straks in het overleg overeind blijven en of ze zullen passen in het Besluit tot wijziging van het Formatiebesluit WPO en het Bekostigingsbesluit, welke Besluiten via een voorhangprocedure vaststelling behoeven?

De leden van de **VVD**-fractie hadden in principe uiteraard geen bezwaren tegen een klassenverkleining. Zij vroegen zich echter af of het – gezien het aanzienlijke lerarentekort – niet meer voor de hand ligt beschikbare financiële ruimte te investeren in de positie van leerkrachten, zodat het vak aantrekkelijker wordt en er weer voldoende leerkrachten zijn. Vervolgens zou dan aan verkleining van groepen gedacht kunnen worden. Deze leden noemden een paar argumenten die zowel inhoudelijk als praktisch van aard zijn. In het onderwijs zijn knelpunten zijn ontstaan die op dit moment een andere besteding van middelen vragen, zoals het verbeteren van de positie van de leerkrachten, omdat er domweg te weinig leerkrachten zijn. Bovendien is van beperkte groepsverkleining niet is aangetoond dat het onderwijs er beter van zou worden. Slechts een zeer aanzienlijke reductie van het aantal leerlingen zou een dergelijk effect hebben. Gaarne vernamen deze leden de zienswijze van de staatssecretaris op dit punt.

De leden van de **PvdA**-fractie waren met de staatssecretaris van mening dat klassenverkleining een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verbetering van de kwaliteit in de onderbouw van het primaire onderwijs. Zij onderschreven de onderliggende doelstelling van deze wetswijziging dan ook van harte en stelden dat ook zij het van groot belang achten dat de extra middelen daadwerkelijk ten goede komen aan de klassenverkleining. Zij hadden wel enkele vragen bij de manier waarop toezicht

wordt gehouden op de realisering van de doelstelling. De inzet van de middelen voor de klassenverkleining moet op twee manieren worden gewaarborgd, aldus de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 26 513, nr. 5, blz. 12). Ten eerste moet de school zich verantwoorden over de verdeling van de middelen over de verschillende groepen. Ten tweede moet de school zich tegenover de inspectie verantwoorden over de kwaliteitsverbetering die met de ingezette middelen is bereikt. De leden van de PvdA-fractie verzochten de staatssecretaris om toe te lichten waarom zij ervoor heeft gekozen om juist het eerste toezichtmechanisme uit te breiden. Zij vroegen of het gezien de beoogde kwaliteitsverbetering niet meer voor de hand ligt om het toezicht te richten op de resulterende kwaliteit (gemeten aan de hand van de grootte van klas), in plaats van op de inzet van de middelen?

Daarnaast gaven de leden van de PvdA-fractie te kennen enige bedenkingen te hebben bij het eerste toezichtmechanisme, te weten de oormerking van de formatie van de onderbouw. Ten eerste viel hen op dat bij de toevoeging van middelen aan het Gemeentefonds ten behoeve van de uitbreiding van het lokalenbestand, er juist niet is gekozen voor oormerking van het budget. Welke argumenten hebben aan deze keuze ten grondslag gelegen en waarom zijn die argumenten niet van toepassing op toedeling van middelen aan de scholen? Ten tweede uitten deze leden hun bezorgdheid over de administratieve lasten die de wijziging van het formatiestelsel met zich zal brengen. Zij verzochten de staatssecretaris om bij de uitwerking en toepassing van dit verantwoordingsmechanisme rekening te houden met de wensen van de scholen en te kiezen voor de minst belastende vorm van verantwoording. Ten derde vroegen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor scholen die op dit moment niet zijn onderverdeeld in een onder- en bovenbouw, maar in een onder-, midden en bovenbouw. Hoe zal bij implementatie van deze wet worden omgegaan met deze speciale categorie. Ten slotte vroegen zij of de staatssecretaris ook middelen heeft gereserveerd om de scholen in staat te stellen te voldoen aan de nieuwe administratieve eisen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** zeiden het eens te zijn met de staatssecretaris dat groepsverkleining een noodzakelijke, maar zeker niet de enige voorwaarde is voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Zij konden er eveneens mee instemmen dat met de verkleining van de groeps grootte wordt begonnen in de onderbouw van de basisschool, mits dit een opstap is naar groepsverkleining ook in de bovenbouw. Deze leden hadden in verband met dit wetsvoorstel nog wel enige vragen aan de staatssecretaris.

Hoe zeker is het dat de groepsverkleining zich ook zal uitstrekken tot de bovenbouw en op welke termijn zal dat zijn? Ook de leden van de fractie van GroenLinks brachten de voorgestelde maatregelen in verband met het tekort aan leerkrachten. Dit tekort zal als gevolg van de groepsverkleining nog verder toenemen. Hoe kan dit probleem worden opgelost? Ondanks de inspanningen om herintreders te motiveren en te faciliteren is het resultaat onvoldoende, terwijl de huidige grotere instroom op de Pabo's naar verwachting pas over drie jaar enige verlichting zal geven. De campagne tot imagoverbetering wordt niet algemeen positief gewaardeerd. Zal die worden bijgesteld, realistischer worden gemaakt? De leden hier aan het woord waren van mening dat de huidige huisvesting onvoldoende zal blijken te zijn. Op huisvestingsgebied zijn nu al grote, financiële, problemen. Bovendien is er een tekort aan middelen om de schoolgebouwen op een fatsoenlijke manier schoon te houden. Zal de invoering van dit wetsvoorstel daardoor worden gefrustreerd?

De leden van de fractie van GroenLinks hadden ook nog een aantal vragen bij andere maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van het

onderwijs. Zij wezen in dit verband op de voorschool voor allochtone kinderen met een taalachterstand. Het betrekken van ouders bij de voorschool is fundamenteel voor het slagen ervan. Hoe staat het met de structurele inpassing van dit onderdeel van het onderwijs in het onderwijsbeleid?

Een ander hulpmiddel bij het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs is het leerlingvolgsysteem. Een belangrijk deel van de scholen past deze systemen al toe. Echter nog niet alle scholen. Wat zijn de mogelijkheden om scholen te stimuleren, en zo nodig te verplichten, om leerlingvolgsysteem toe te passen?

Leerkrachten hebben de neiging om als kleine zelfstandigen te opereren. Wat kan worden gedaan om de samenwerking en uitwisseling van kennis en ervaring tussen leerkrachten onderling en communicatie tussen leerkrachten, directie en bestuur te bevorderen?

Deskundigheidsbevordering van leerkrachten, op velerlei gebied, van omgaan met ouders van allochtone kinderen tot het volgen van cursussen voor onderwijsvernieuwing, is van cruciaal belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Hoe is het beleid van de scholen hierop? Is verplichte opname in een docentenregister een mogelijkheid? Zijn er instrumenten voor de overheid om dit te stimuleren? Kunnen docenten hiervoor worden vrijgesteld?

De leden hier aan het woord wezen erop dat veel geld wordt besteed ten behoeve van onderwijsachterstandsbeleid. Hoe kunnen de resultaten daarvan worden gemeten? Worden de scholen afgerekend op resultaat en kwaliteit? Is er een prestatiemeting? Hoe wordt het advies van de Onderwijsraad door de staatssecretaris gewaardeerd? In het hoger onderwijs zijn met de komst van visitatiecommissies resultaten geboekt. Kan de onderwijsinspectie een dergelijke rol spelen bij het basisonderwijs?

Door de voortschrijdende schaalvergroting in het onderwijsveld worden er steeds hogere eisen gesteld aan schoolbesturen, nu meestal bestaande uit amateurs. Wordt het geen tijd om verdergaande kwaliteitseisen aan schoolbestuurders te stellen en de schoolbesturen te professionaliseren?

De leden van de fractie van **D66** zeiden zich aan te sluiten bij de vragen die in dit verslag gesteld zijn over het bestaande tekort aan leerkrachten in relatie tot de voorgestelde maatregelen ten behoeve van de klassenverkleining. Ook zij waren geïnteresseerd te vernemen hoe de staatssecretaris dit probleem denkt op te lossen.

Deze leden vroegen de staatssecretaris haar reactie te geven op de constatering van de Onderwijsraad in zijn advies «*Groepsgrootte en kwaliteit*» dat het twijfelachtig is of de kwaliteit van het onderwijs door de verkleining van de klassen in de eerste vier jaren wordt verbeterd. Deze leden waren van mening dat het van groot belang is dat kinderen in de eerste twee schooljaren kunnen spelen. Het gevaar bestaat dat anders de nadruk op de leerprestaties van kleuters veel te groot wordt. Om in de latere groepen zo goed mogelijk te kunnen leren is het van belang dat kinderen goed hebben leren spelen. Deze leden waren dan ook van mening dat, zoals uit adviezen ook blijkt, klassenverkleining vooral van belang is in de eerste vier *leer*jaren op school, dus in ieder geval de groepen 3, 4 en 5 en wellicht ook in groep 6. Wil de staatssecretaris haar reactie hierop geven?

De fracties van **RPF/ GPV** en **SGP** hadden met belangstelling kennis genomen van het voorstel om de wettelijke voorwaarden te scheppen voor een gerichte bijdrage aan basisscholen om de groepen in de eerste vier leerjaren te verkleinen. Zij toonden zich ingenomen met de extra middelen die het basisonderwijs krijgt voor zijn taak. Echter het oormerken van het geld met het oog op de klassenverkleining in de onderbouw roept vragen op.

Het kabinet wil met de klassenverkleining een niet-vrijblijvende bijdrage leveren aan de kwaliteitsontwikkeling van het basisonderwijs. Bij de bespreking van het amendement Ross- van Dorp (Kamerstukken II, 26 513, nr. 7) bleek dat de aanwending van de middelen voor juist de verkleining van de groepsgrootte in de onderbouw voor de staatssecretaris en voor meerdere fracties de kern vormt van het wetsvoorstel. In het algemeen wil de rijksoverheid in haar kwaliteitsbeleid ten aanzien van het onderwijs de scholen zelf ruimte laten en richt zij zich op doelstellingen en resultaten. Wanneer zij in afwijking daarvan het beleid van scholen wil binden aan prioriteitsstelling harerzijds, mag een stevige inhoudelijke motivering worden verwacht, dit temeer waar met de (bescheiden) verkleining van klassen een groot bedrag is gemoeid en de schaarste op de arbeidsmarkt erdoor wordt verergerd.

Over de motivering van het voorstel leefde bij deze leden nog een aantal vragen. De verwijzing naar een draagvlak in 1996 in de Tweede Kamer en naar het regeerakkoord neemt in de behandeling van het wetsvoorstel een grotere plaats in dan de inhoudelijke argumentatie. De Onderwijsraad constateert in zijn advies «*Groepsgrootte en kwaliteit*» van 1998 dat de wens om groepen in de onderbouw te verkleinen «een politiek feit» is (blz. 21). Om deze reden ziet de Raad af van een discussie daarover. Maar de inhoud van het advies maakt overduidelijk dat hij zón discussie eigenlijk wel noodzakelijk vindt. De Raad beveelt een zorgvuldige overweging van vervolgstappen aan.

Nu de Eerste Kamer de plannen moet beoordelen, vroegen de leden van deze fracties om een integrale inhoudelijke motivering. Waarom moet zoveel van de extra financiële ruimte die voor onderwijs beschikbaar is, worden ingezet zoals nu wordt voorgesteld? Met name vroegen zij een reactie op de constatering van de Onderwijsraad dat het twijfelachtig is of de kwaliteit van het onderwijs door de verkleining van de groepsgrootte als zodanig wel wordt verbeterd. Hoe wordt in het proces van monitoring nagegaan of de investering inderdaad tot kwaliteitsverhoging leidt? Wil de staatssecretaris in haar motivering ook ingaan op het eigen karakter van het basisonderwijs in de eerste twee leerjaren? Hoe groot is de kans dat – nu de verwachting van kwaliteitsverhoging zozeer gericht wordt op de onderbouwgroepen van de basisschool – de druk op leerprestaties van kleuters groter zal worden? Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat deze druk risicos met zich brengt voor de ontwikkeling van jonge kinderen?

De leden van de **SP**-fractie hadden met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De doelstelling, het verlagen van de gemiddelde groepsgrootte in de onderbouw van het basisonderwijs in het jaar 2002, zeiden zij volledig te kunnen onderschrijven. Op enkele punten zagen zij echter nog een nadere toelichting graag tegemoet.

Het personeelstekort in het onderwijs en de ambitie van klassenverkleining kunnen niet los van elkaar gezien worden. Enerzijds is de klassenverkleining een middel om de werkdruk te verlagen en daarmee de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar te vergroten, een noodzakelijke voorwaarde om het personeelstekort te bestrijden. Anderzijds is voor het bewerkstelligen van de klassenverkleining extra mankracht vereist, die wellicht niet in alle gevallen reeds voorhanden is. Hoe kijkt de staatssecretaris tegen deze materie aan en zullen er voldoende herintreders en afgestudeerden zijn om de doelstelling in 2002 waar te maken?.

Hoe verhoudt de ambitie van klassenverkleining zich tot de beschikbare lokalen in de scholen? De middelen voor aanvullende huisvesting zijn weliswaar reeds aan het Gemeentefonds toegevoegd, maar er zijn gevallen waarin extra geld alleen niet voldoende is. Zo zijn er scholen die vanwege ruimtegebrek geen extra lokalen kunnen realiseren. Kan de staatssecretaris haar visie op dit punt nader toelichten?

De verkleining van de gemiddelde groepsgrootte beperkt zich vooralsnog

tot de onderbouw van het basisonderwijs. Brengt dit niet een aantal problemen met zich mee? Zo is er de overgang van onderbouw naar bovenbouw waarna leerlingen plotseling in grotere groepen komen. Zal dit geen aanpassingsproblemen opleveren? Leidt de verkleining van de groepsgrootte in de onderbouw niet tot vergroting van de groepsgrootte in de bovenbouw op korte termijn, vooral wanneer de maatregelen worden gezien in samenhang met het personeels- en lokalentekort? Zo ja, vindt de staatssecretaris dit gewenst? Is het gezien het voorgaande niet verstandig om op langere termijn ook werk te maken van groepsverkleining in de bovenbouw?

De groepsverkleining wordt vormgegeven met behulp van een gemiddelde aantal leerlingen. Dit gemiddelde ligt op 20 leerlingen, een zeer ambitieuze en dientengevolge bewonderenswaardige norm. Dit gemiddelde betekent echter ook dat er uitschieters naar boven en beneden kunnen en mogen bestaan, als het gemiddelde maar 20 leerlingen per groep bedraagt. Vindt de staatssecretaris het gewenst als er een eindbeeld ontstaat waarin er nog steeds klassen bestaan met 25 of wellicht zelfs 30 leerlingen? Naar de mening van deze leden blijft dat tot de mogelijkheden behoren als gevolg van het hanteren van een gemiddelde. Is het vaststellen van een wettelijk maximumaantal om deze problematiek te ondervangen een optie voor de staatssecretaris? Zo nee, waarom niet?

De voorzitter van de commissie,
Jaarsma

De griffier van de commissie,
Hordijk