

Vergaderjaar 1998–1999

25 065

## Groepsgrootte in het basisonderwijs

Nr. 13

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 mei 1999

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>1</sup> heeft op 14 april 1999 overleg gevoerd met staatssecretaris Adelmund van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over **de derde en vierde voortgangsrapportage Groepsgrootte in het basisonderwijs** (25 065, nrs. 10 t/m 12).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Naar het oordeel van mevrouw **Barth** (PvdA) schetsten de voorliggende rapportages een behoorlijk positief beeld over de voortgang van de groepsgrootteverkleining. Het gemiddeld aantal leerlingen per klas daalt, terwijl het aantal extreem grote groepen van 31 leerlingen en meer bijna tot nul gereduceerd is. Bovendien zijn heel veel scholen actief om de kwaliteit van hun onderwijs in met name de onderbouw te verbeteren. Toch resteren er nog een aantal zorgpunten.

Het eerste betreft de gevolgen voor de groepsgrootteverkleiningsoperatie als gevolg van de onderhandelingen over de Voorjaarsnota die momenteel plaatsvinden. Naar het oordeel van mevrouw Barth was er geen reden om in de vorm van bezuinigingen in dat kader af te zien van de harde en duidelijke afspraken die in het regeerakkoord zijn gemaakt over genoemde groepsgrootteverkleining, zodat het daarin vastgelegde traject daadwerkelijk uitgevoerd dient te worden.

De mate waarin het zal lukken de groepsgrootteverkleining te realiseren, is vooral afhankelijk van de vraag of erin geslaagd zal worden voldoende personeel voor de klas te krijgen. In dit licht vroeg mevrouw Barth aan de staatssecretaris of het bericht juist is dat het aantal inschrijvingen bij de PABO's momenteel achterblijft bij dat van voorgaande jaren waarbij juist een forse toename zichtbaar was, en zo ja, of zij kans ziet met een harde duidelijke campagne mensen nog voor de zomervakantie te enthousiasmeren voor deze opleiding.

Een ander punt van zorg is dat de vierde voortgangsrapportage (25 065, nr. 12) niet rept over de positie van de vervangers en de scholen in de Randstad, terwijl ten aanzien hiervan een voortvarende aanpak juist gewenst is.

Uit de derde voortgangsrapportage (25 065, nr. 10) blijkt dat 30% van de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Van der Hoeven (CDA), voorzitter, Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), De Vries (VVD), Dijksma (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), ondervoorzitter, Belinfante (PvdA), Kortram (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Hamer (PvdA), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Remak (VVD), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD), Wijn (CDA) en Eurlings (CDA).  
Plv. leden: Stellingwerf (RPF), Schimmel (D66), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Passtoors (VVD), Valk (PvdA), De Cloe (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), Gortzak (PvdA), Middel (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Spoelman (PvdA), Brood (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Blok (VVD), Vendrik (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Verhagen (CDA) en Visser-van Doorn (CDA).

scholen de nieuwe groepen die als gevolg van de groeps-groo-  
teverkleining gegeneerd zijn, onderbrengt in handenarbeidlokalen,  
gymnastieklokalen, docentenkamers en soms zelfs op de gang. Tegelij-  
kertijd zijn er signalen vanuit diverse gemeenten dat er lokalen genoeg  
beschikbaar zijn. Dit doet het vermoeden rijzen dat er iets mis is met de  
onderlinge afstemming dan wel dat de ter beschikking gestelde cijfers niet  
kloppen.

In het licht van de beoogde kwaliteitsverbetering verdient de  
zorgverbreding in het basisonderwijs bijzondere aandacht en een krachtig  
beleid. Er zijn zorgwekkende signalen dat met name heel veel kleuters  
naar speciale scholen gaan, dit in weerwil van het streven om met de  
middelen in het kader van Weer samen naar school de zorgverbreding te  
realiseren. Naar de mate waarin de scholen er beter in slagen die  
zorgverbreding inhoud te geven, neemt het concrete bewijs toe, dat de  
kwaliteit van de basisscholen groter wordt. De simpele verwijzing in de  
voorzittende stukken naar het procesmanagement primair onderwijs is in  
dit opzicht wat mager. Is de staatssecretaris bereid om in de volgende  
voortgangsrapportage speciale aandacht aan deze problematiek te  
besteden?

Mevrouw Barth vond het nu nog te vroeg om zich te committeren aan wat  
er in de vierde voortgangsrapportage is opgenomen over de formatie-  
regeling en gaf er de voorkeur aan de discussie hierover pas grondig te  
voeren op het moment waarop het wetsvoorstel terzake bij de Kamer  
aanhankelijk is. Wel vernam zij graag wat op schoolniveau de concrete  
gevolgen zijn van de beoogde formatieregeling, inclusief inzicht in de  
bandbreedte van de voor het kabinet aanvaardbare wijzigingen in de  
formatie per school.

Mevrouw **Remak** (VVD) vroeg allereerst waarom de vierde voortgangs-  
rapportage d.d. 19 maart jl. de Kamer pas ruim een maand later dan was  
gepland heeft bereikt. Zij ging er van uit dat de vijfde voortgangsrap-  
portage de Kamer volgens schema zal bereiken, te weten in augustus  
1999.

Uit de vierde voortgangsrapportage die de situatie per 1 oktober 1998  
beschrijft, blijkt dat de groeps-groo-  
te in de onderbouw ten opzichte van 1  
oktober 1997 slechts met 0,2 leerling is afgenomen, hetgeen op zichzelf  
overigens niet echt verwonderlijk is omdat er vooralsnog niet veel extra  
middelen voor zijn vrijgemaakt. Daarentegen is de groeps-groo-  
te in de  
bovenbouw zelfs met 0,7 leerling toegenomen, hetgeen de vraag naar de  
oorzaak hiervan oproept.

Belangrijke vraag is verder hoe het begrip «gemiddelde groeps-groo-  
te»  
wordt geïnterpreteerd. Is het ministerie uitgegaan van de groeps-groo-  
te-  
cijfers van de scholen zelf of heeft het bij de vaststelling van de gemid-  
delde groeps-groo-  
te gebruikgemaakt van de gegevens die de scholen in  
het kader van de reguliere verantwoording hebben aangeleverd? Naar het  
oordeel van mevrouw Remak was gemiddelde groeps-groo-  
te geen  
werkbaar begrip, aangezien er sprake is van grote regionale verschillen. Is  
de staatssecretaris overigens bereid een overzicht te verstrekken over de  
gemiddelde groeps-groo-  
te per regio?

Verontrustend is de constatering in de bijlage van genoemde voortgangs-  
rapportage, dat scholen moeite hebben om aan te geven hoe de extra  
formatierekenschapen zijn ingezet. Op welke wijze wordt die inzet  
gecontroleerd?

Waar het project Groeps-groo-  
te in het basisonderwijs staat of valt met een  
voldoende aantal onderwijzers, moet geconstateerd worden dat daar nu  
juist de schoen wringt. Gegevens van het ministerie leren dat er tussen  
1998 en 2004 een groei van 11 000 voltijdsbetrekkingen te verwachten is,  
dat de totale arbeidsreserve zal afnemen tot 8000 en dat de benodigde  
instroom vanuit de stille reserve in 2000, 2001 en 2002 beduidend groter  
zal zijn dan daarna. Uit dezelfde gegevens blijkt dat van de 17 000 mensen

uit de stille reserve, slechts 1088 direct rechtstreeks inzetbaar zijn, terwijl in de pers zelfs wordt gesproken van een aantal 312 die direct kunnen worden ingezet en dan nog op fietsafstand van hun huis. Welke rol speelt in dit verband de afstand tot de school en waarom is het rendement tot nu toe zo teleurstellend laag? Wanneer zal het in de derde voortgangsrapportage aangekondigde onderzoek naar de interregionale mobiliteit verschijnen? Hoeveel heeft het ministerie betaald aan het Career centre onderwijs dat zich bezighoudt met de bemiddeling en hoe verhoudt de inzet van die middelen zich tot het zeer lage rendement? Zijn er inmiddels ook actieve wachtgelders bemiddeld en, zo ja, waarom zijn daarover geen cijfers opgenomen in de vierde voortgangsrapportage? Mevrouw Remak verlangde de garantie van de staatssecretaris dat op korte termijn de stille reserve zodanig wordt geactiveerd dat er voldoende leraren zullen zijn om fase 2 van het project volgens schema van start te laten gaan.

Ten aanzien van de kwaliteitsmaatregelen vond zij het teleurstellend dat de leerlijnen later worden opgeleverd dan gepland en zij vroeg de staatssecretaris dan ook om vanaf nu een zo spoedig mogelijke implementatie ervan te realiseren. Juist de leerlijnen en de daaruit af te leiden tussendoelen zijn een goed instrument om de vorderingen van een kind te volgen en vormen tevens een stap in de richting van de zo nodige individuele toetsing van kinderen.

Daarnaast is het nu tijd dat eindelijk wordt begonnen met de invoering van leerlingvolgsystemen. Wat is het oordeel van de staatssecretaris over het Cito-leerlingvolgsysteem dat heel goed schijnt te werken in Amsterdam?

Mevrouw Remak maakte een voorbehoud met betrekking tot de hoofdlijnen van het formatiebesluit, aangezien het wetsvoorstel waarin de nieuwe bekostigingsystematiek zal worden beschreven en waarop genoemd besluit is gebaseerd, nog niet voorhanden is. Gelet op de complexiteit van de materie zou een technische briefing aanbeveling verdienen. Inhoudelijk is overigens nog onvoldoende aangetoond dat de nieuwe bekostigingssystematiek daadwerkelijk eenvoudiger van opzet is. Zo is nog onduidelijk hoe groot de herverdelingseffecten zijn en waarom ze tijdelijk zijn.

Groeps-grootteverkleining is een middel om het centrale doel van verbetering van de kwaliteit in het basisonderwijs te bereiken, waarbij het gaat om zowel de kwaliteit van de leraar als de kwaliteit van de lesmethodiek en de toetsing achteraf. Indien de desbetreffende maatregelen daadwerkelijk gestalte krijgen, worden additionele maatregelen zoals onderwijsachterstandenbeleid en gewichtenregeling op termijn overbodig en kunnen de daarmee samenhangende middelen voor andere projecten binnen het onderwijs worden ingezet. Leraren zijn dan immers in voldoende mate aanwezig en goed gekwalificeerd om alle achterstanden te kunnen bestrijden. Zover is het echter nog niet. De zittende leraren hebben zich tot nu toe flexibel opgesteld zodat parttimers aangesteld kunnen worden, hetgeen veel waardering verdient. De rek is er echter nu uit en er moeten nu snel leraren bij komen. Er zijn middelen en er is voldoende gekwalificeerd personeel in de vorm van de stille reserve om de groeps-grootteverkleining verder vorm te geven. Van belang is nu dan ook om de betrokkenen daadwerkelijk voor de klas te krijgen. Op welke wijze denkt de staatssecretaris dit op korte termijn te bereiken?

Mevrouw **Ross-van Dorp** (CDA) onderstreepte het belang van het goed op schema blijven van het project groeps-grootteverkleining en achtte eventuele temporisering ervan dan ook onaanvaardbaar. De middelen die beschikbaar zijn voor dit doel moeten hiervoor ook daadwerkelijk worden ingezet. Daarbij dient tevens uitgangspunt te zijn dat er sprake is van de autonome school die zoveel mogelijk zelf bepaalt hoe deze aan de beoogde kwaliteitsverbetering invulling geeft, waarbij er aandacht is voor de positie van de leerkrachten en het eigen personeelsbeleid.

Uit de voorliggende voortgangsrapportages wordt overigens nog onvoldoende duidelijk of reeds aan alle voorwaarden wordt voldaan om de onderhavige operatie succesvol te doen zijn. Zo zijn er geluiden dat een deel van de ter beschikking staande middelen, verloren zou gaan als gevolg van de discussie over de Voorjaarsnota, hetgeen een onaanvaardbare ontwikkeling zou zijn, zo meende mevrouw Ross. Onhelder is met name de stand van zaken rond de personeelsvoorziening. Is er daadwerkelijk sprake van een tekort en, zo ja, van welke aard en omvang is die? Waar in de stukken melding wordt gemaakt van 1088 personen die direct beschikbaar zijn voor een aanstelling in het basisonderwijs, ten aanzien van wie in 1996 61 contracten voor plaatsing zijn afgesloten, dringt zich de vraag op of de overigen inmiddels geplaatst zijn dan wel binnen afzienbare termijn geplaatst zullen worden. Verdient het daarnaast geen aanbeveling om mee te gaan in de suggestie van de PABO's zelf om degenen die in het laatste leerjaar zitten, sneller in het onderwijstraject onder te brengen? Hoeveel studenten hebben zich ingeschreven voor de opleiding tot onderwijsassistent en welke instellingen bieden die opleiding aan?

Mevrouw Ross constateerde nog steeds enige mist omtrent de wijze van berekenen van de groepsgrootte. Wat is bijvoorbeeld de directe relatie tussen het inzetten van met name onderwijsassistenten in bovenbouw en onderbouw enerzijds en de groepsgrootte anderzijds en kan de conclusie dat de gemiddelde groepsgrootte op alle scholen gemiddeld iets is toegenomen, nader worden toegelicht?

Daarnaast vroeg mevrouw Ross of de staatssecretaris kan aangeven hoeveel van het extra budget voor huisvesting van basisonderwijs door de gemeenten besteed is ten behoeve van groepsgrootteverkleining. In relatie tot het formatiebesluit sloot zij zich aan bij het verzoek van mevrouw Remak om een technische briefing aangaande de nieuwe bekostigingssystematiek.

Ten slotte kreeg zij graag een reactie van de staatssecretaris op de recente brief van het CNV waarin met betrekking tot het laatstgehouden overleg tussen CNV en OCW naar voren komt dat er op last van de minister van Financiën geen melding meer gemaakt wordt van het invoeringstijdpad voor het onderhavige project.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) benadrukte het belang om ten aanzien van dit beleidsonderdeel vaart en dynamiek te betrachten teneinde de inzichtelijkheid en het maatschappelijk draagvlak met betrekking tot het project Groepsgrootte in het basisonderwijs te garanderen, inclusief het tijdpad dat daarover is afgesproken. De waardering van de resultaten van dat proces en de politieke bereidheid om er in te blijven investeren gaan in dit geval hand in hand. Groepsgrootteverkleining heeft alleen zin als daarbij een substantiële stap wordt gezet, namelijk door terug te gaan tot uiteindelijk twintig leerlingen per leerkracht, hetgeen voor mevrouw Lambrechts een keiharde doelstelling was.

De voortgangsrapportages tonen aan dat de scholen adequaat gewerkt hebben aan maatregelen ter verbetering van de kwaliteit, ook in het jaar waarin er niet extra is geïnvesteerd in de groepsgrootteverkleining. Daarnaast is zichtbaar dat het aantal extreem grote groepen in de onderbouw kleiner is geworden, hetgeen helaas nog niet geconstateerd kan worden in de bovenbouw, waar juist sprake is van een toename van de gemiddelde groepsgrootte. Mevrouw Lambrechts sloot zich overigens aan bij de vraag van mevrouw Ross over de precieze wijze van berekenen van de groepsgrootte. Is de uitkomst van de nu voorliggende cijfers over de gemiddelde groepsgrootte overigens niet ongunstig beïnvloed door de regeling Bevordering arbeidsparticipatie ouderen (BAPO) die in 1997 gold, waardoor een bedrag van 55 mln. aan formatiemiddelen op de plank is blijven liggen, en door het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)?

Buitengewoon positief is het om waar te nemen dat de operatie tot groeps-grootteverkleining de aantrekkingskracht op de onderwijzers-opleiding vergroot. Waar het basisonderwijs schreeuwt om extra leerkrachten, is het opvallend geluiden te vernemen dat een aantal PABO's voornemens zou zijn om een numerus fixus in te stellen, hetgeen op zichzelf weer niet zo verwonderlijk is daar het hoger beroepsonderwijs een financieringsstroom kent die niet onmiddellijk recht doet aan een extra instroom zoals nu beoogd. Kan de staatssecretaris die geluiden bevestigen en, zo ja, wat is haar oordeel in dezen en zou niet toegewerkt moeten worden naar een andere bekostigingsmethodiek om recht te doen aan de grote taak waarmee de PABO's nu opgezadeld worden?

In de voorliggende rapportages ontbreekt voldoende inzicht in de manier waarop de middelen voor de huisvesting zijn ingezet. Mevrouw Lambrechts sprak de hoop uit dat de door de staatssecretaris eerder toegezegde monitor die de Kamer in september hierover zal ontvangen, dat inzicht zal vergroten.

Van eminente betekenis voor het welslagen van het project is dat er voldoende extra leerkrachten kunnen worden aangesteld. Hoewel de signalen op dit punt zeer divers zijn, zijn de recente uitlatingen van schoolbesturen en bonden dat ze er vertrouwen in hebben dat er voldoende leerkrachten zullen zijn om de tweede fase in te gaan, enigszins geruststellend.

Van de stille reserve hebben 17 000 mensen aangegeven serieus interesse te hebben in een terugkeer voor de klas, hetgeen tot nu toe overigens heeft geresulteerd in slechts 300 plaatsingen. Is wat dat laatste betreft sprake van een bewust beleid teneinde te voorkomen dat door het onmiddellijk plaatsen van te grote groepen, een overschot ontstaat?

Daarnaast is het creëren van extra kinderopvangcapaciteit buitengewoon belangrijk om de stille reserve te enthousiasmeren, aangezien die veel vrouwen bevat die zeker willen weten dat wanneer zij gaan werken, er adequate opvang voor hun kinderen is. In dit licht refereerde mevrouw Lambrechts aan de uitspraak van de staatssecretaris van vandaag in een van de ochtendkranten, dat zij ernaar streeft de uitstroom van leerkrachten te willen beperken door een betere combinatie van werk en zorg voor kinderen te bewerkstelligen.

Bijzondere aandacht verdient het zo snel mogelijk wegnemen van nog bestaande rechtspositionele belemmeringen voor met name vervangers, in het bijzonder wachtgelders.

In de bijlage van de vierde voortgangsrapportage is een steekproef opgenomen onder vijftien scholen, zonder dat de daarbij horende achtergrondinformatie wordt verstrekt. Zo is er niet uit op te maken in welke gevallen het om een Randstadschool, een zwarte school of een regioschool gaat. Om te kunnen zien in hoeverre tegemoetgekomen kan worden aan het streven tot groeps-grootteverkleining zal een beter beeld voorhanden moeten zijn aangaande de verschillende typen scholen. Mevrouw Lambrechts verzocht de staatssecretaris dan ook om in de volgende rapportage met concretere informatie hieromtrent te komen. De voortgang inzake de leerlijnen en tussendoelen was naar haar oordeel nog onvoldoende. Het zou jammer zijn dat door koudwatervrees die er wat dat betreft kennelijk bij sommige scholen is, een dergelijke kansrijke onderwijsvernieuwing zou struikelen.

Zij sloot zich aan bij de eerdere vragen over de vereenvoudiging van het formatiebesluit en over de technische briefing. Waar vereenvoudiging te allen tijde moet worden nagestreefd maar negatieve herverdeeffecten moeten worden tegengegaan, zal geprobeerd moeten worden in dat opzicht een goed midden te vinden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) beschouwde het onderhavige project tot groeps-grootteverkleining als een van de belangrijkste innovaties op het gebied van het primair onderwijs. Mede gelet op de positie van Nederland

ten opzichte van de OESO-norm terzake, is het absoluut geen luxe om extra middelen te investeren in deze onderwijssoort. In dat licht en met het oog op het niet beschamen van het vertrouwen van het veld in de overheid die ten aanzien van dit beleidsonderdeel heldere afspraken heeft gemaakt in het regeerakkoord, is het alsnog opleggen van bezuinigingen op dit punt onaanvaardbaar.

De heer Rabbae was benieuwd te vernemen waarom, zoals uit de vierde voortgangsrapportage blijkt, op scholen waarvan meer dan de helft van de leerlingen het gewicht 1,90 is toegekend, in tegenstelling tot wat verwacht mocht worden op basis van de inzet van de middelen voor onder meer GOA en gewichtenregeling, de gemiddelde groepsgrootte niet proportioneel is afgenomen.

De kwaliteit van het primair onderwijs is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van een voldoende aantal leerkrachten. In het kader van de stille reserve vroeg de heer Rabbae of de staatssecretaris kan bevestigen dat buiten de centrale registratie om, een fors aantal mensen die deel uitmaken van die reserve, alsnog les gaat geven op scholen als resultaat van wat meer informele contacten tussen hen en de desbetreffende schoolbesturen, zodat de krapte zoals die uit de cijfers blijkt, een beperkt realiteitsbeeld weergeeft. Daarnaast pleitte hij voor invoering van een duaal systeem, in de zin dat studenten gaande het traject stage lopen op scholen. Voorts is het van belang dat een orthodoxe maatregel zoals die met betrekking tot de vrije woensdagmiddag, ter discussie wordt gesteld. Wanneer de scholen vrijgelaten worden in het zelf plannen van een dergelijk dagdeel in de week, leidt dat tot meer flexibiliteit bij de inroosting van leerkrachten.

Naast scholen met relatief veel kinderen met een achterstandspositie, zodat men daar in feite niet uitkomt met de beschikbare 800 schooluren, zijn er scholen die wat dat betreft een veel positiever beeld te zien geven en die derhalve dat aantal uren niet maximaal zouden behoeven te benutten. De heer Rabbae gaf dan ook in overweging om terzake te komen tot afspraken over een minimum en een maximum voor het aantal schooluren, zodat enige flexibiliteit in dezen kan worden bereikt.

Hij was nog benieuwd van de staatssecretaris te vernemen wat precies het convenant inhoudt dat zij met de vier grote steden heeft gesloten over het inzetten van middelen ten behoeve van kinderen in achterstandssituaties.

Met het oog op een zorgvuldige behandeling kan de discussie over de hoofdlijnen van het formatiebesluit pas daadwerkelijk gevoerd worden na ommekomst van het wetsvoorstel terzake, waarop genoemd besluit ook is gebaseerd.

De heer **Schutte** (GPV) constateerde dat naar de mate waarin het lukt om de groepsgrootte in met name de onderbouw van het primair onderwijs terug te brengen, het probleem van de beschikbaarheid van de leraren pregnanter op de voorgrond treedt. Het optimisme dat de staatssecretaris op dit punt desalniettemin tentoonspreidt in onder meer de media, is op zichzelf prima, doch met optimisme alleen worden reële problemen niet weggenomen. De heer Schutte refereerde in dit verband onder meer aan haar recente uitspraak in de Volkskrant dat zij het voor de klas zetten van onbevoegden als een kans beschouwde om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het beschouwen van een dergelijke noodgreep als een kwaliteitsmaatregel, was naar zijn mening toch wel wat al te gemakkelijk. Structurele maatregelen dienen vooralsnog gevonden te worden via de opleidingen, waarbij de positie van de PABO's van belang is.

De tot nu toe behaalde resultaten wat betreft de groepsgrootteverkleining zijn niet groot, hetgeen overigens gelet op de gekozen fasegewijze aanpak, ook nog niet verwacht mocht worden. Op termijn lijkt er wel perspectief te zijn. De tijd zal moeten leren of de onderhavige grote



investering optimaal is om de kwaliteit van het primair onderwijs te verbeteren.

Ook de heer Schutte wilde in afwachting van het aangekondigde wetsvoorstel over de nieuwe bekostigingssystematiek, nog geen definitief oordeel geven over het formatiebesluit. Wel hechtte hij eraan nu reeds te benadrukken zeer kritisch te staan tegenover het oormerken van extra formatie voor de onderbouw. Dergelijke voorschriften dienen alleen opgenomen te worden in de wet bij evidente noodzaak. Het zou namelijk best kunnen zijn dat dit voor bepaalde scholen niet de optimale oplossing is om tot kwaliteitsverbetering te komen.

De heer **Van Bommel** (SP) onderstreepte het grote belang van de groeps-grootteverkleining teneinde via een andere verhouding leraar-leerling de kwaliteit van het primair onderwijs te waarborgen. Hij achtte het dan ook ondenkbaar en onaanvaardbaar dat dit project zal sneuvelen door een bezuiniging als gevolg van tegenvallers op de rijksbegroting. Hoewel uit de antwoorden van de minister van OC&W op mondelinge vragen van de heer Rabbae blijkt dat van een bezuiniging geen sprake zal zijn, worden tegelijkertijd zo nu en dan wel geluiden over een dergelijke taakstelling afgescheiden. De heer Van Bommel drong er dan ook bij het kabinet op aan om op dit punt te zorgen voor radiostilte, omdat berichten over een mogelijke temporisering of bezuiniging automatisch leiden tot onrust en tot verslechtering van de relatie met het onderwijs zelf. Tegenover de overigens zeer lichte daling van de gemiddelde groeps-grootte in de onderbouw, staat een stijging, weliswaar gering, van de gemiddelde groeps-grootte in de bovenbouw. In het vervolg van het proces kan de ongewenste situatie ontstaan dat de gemiddelde groeps-grootte in de onderbouw verder afneemt en die in de bovenbouw juist verder toeneemt. Wat is de visie van de staatssecretaris daarop en wat is haar oordeel over de suggestie van de werkgeversorganisaties en de vakbonden om het geld voor groeps-grootteverkleining niet uitsluitend beschikbaar te stellen voor de onderbouw?

Onlosmakelijk verbonden met de groeps-grootteverkleining is de problematiek van het lerarentekort. Waar in de derde voortgangsrapportage nog staat dat de groeps-grootteverkleining haalbaar is mits een stevige inspanning wordt geleverd om tijdig aan voldoende leraren te komen, wordt in de vierde voortgangsrapportage een veel reëlere benadering gekozen, in de zin dat uitgesproken wordt dat het nog moeilijk te voorspellen is of alle plannen terzake voldoende soelaas bieden. Dit leidt overigens wel tot de vraag of er niet veel meer moet worden gedaan om de stille reserve in te zetten.

Vervolgens vroeg de heer Van Bommel of de geruchten dat er in het studiejaar 1998-1999 inderdaad sprake is van een studentenstop op bepaalde PABO's, op waarheid berusten. Het zou namelijk toch wrang zijn dat, waar vanuit Den Haag en Zoetermeer aandacht wordt gevraagd voor het grote probleem van het lerarentekort, het onderwijsveld daarop volstrekt tegengesteld reageert.

Het plan om onbevoegden voor de klas te zetten, zoals dat nu in algemene zin is geformuleerd, zal de kwaliteit in het onderwijs in het geding kunnen brengen en kan zeker niet gezien worden als een kwaliteitsimpuls.

Wellicht zullen er individuele gevallen denkbaar zijn waarbij er een bijzondere toevoeging wordt geleverd aan die kwaliteit, maar grosso modo biedt dat instrument niet de oplossing.

Vervolgens vroeg de heer Van Bommel in welke mate de staatssecretaris bij de gehanteerde en gepresenteerde prognosecijfers over de groeps-grootteverkleining en het lerarentekort uitgaat van een «mooi-weerscenario». Is er sprake van een enigszins realistisch scenario of moet ondertussen gedacht worden aan een noodscenario?

Groeps-grootteverkleining nastreven zonder daarbij middelen voor extra huisvesting ter beschikking te stellen, is irreëel. In dit licht is het dan ook

onaanvaardbaar dat op sommige scholen nog les wordt gegeven op de gang. Wanneer dergelijke schrijnende gevallen zich blijven voordoen en zelfs toenemen, mogen noodmaatregelen niet uitblijven.

Zoals uit de vierde voortgangsrapportage blijkt, zijn scholen in de gelegenheid om aanvragen voor huisvesting bij de gemeente in te dienen. Worden de aanvraagtermijnen die terzake zijn gesteld gehaald en kunnen de scholen nog steeds aanvragen indienen?

De heer Van Bommel sloot zich aan bij de opmerkingen en vragen van voorgaande sprekers over de vereenvoudiging van de formatieberekening en vroeg aanvullend een toelichting op de compensatie die eventueel in de overgangperiode geboden zal worden.

De heer **Van der Vlies** (SGP) karakteriseerde het onderhavige project als omvangrijk en belangrijk voor het primair onderwijs en achtte het dan ook onaanvaardbaar wanneer de huidige discussies binnen het kabinet over de financiële taakstelling, zouden leiden tot matiging van het beleid op dit punt. Wel is het van belang om naarmate het proces voortschrijdt, de discussie op een gegeven moment te openen over het sturen van de beleidsimpuls op kenmerken die versterking behoeven en die zich ook aan doelgroepen kunnen hechten.

Met betrekking tot de vereenvoudiging van de formatieregeling en de toekenning van extra formatie per leerling was de heer Van der Vlies benieuwd te vernemen hoe het tijdpad terzake er precies uit komt te zien. Er dient in ieder geval voor gezorgd te worden dat scholen tijdig zekerheid wordt verschaft met het oog op eventuele daaruit voortvloeiende maatregelen op het gebied van hun eigen benoemingen- en huisvestingsbeleid.

Hoewel het effect van het project tot nu toe marginaal lijkt te zijn, de gemiddelde groepsgrootte in de onderbouw is tussen 1 oktober 1997 en 1 oktober 1998 afgenomen van 22,9 naar 22,7, moet geconstateerd worden dat de spreiding rondom dat gemiddelde is afgenomen met als gunstig gevolg dat de uitersten verdwenen zijn.

Wat betreft de toewijzing en eventuele oormerking van middelen was de heer Van der Vlies van oordeel dat geprobeerd moet worden de beleidsimpuls voor de doelstelling van groepsgrootteverkleining te reserveren, onder het gelijktijdige streven om te zoeken naar een optimum terzake van de flexibiliteit van de inrichting van het onderwijs. Er is reden tot vertrouwen in de wijze waarop in het veld wordt omgegaan met de mogelijkheden die deze beleidsimpuls biedt, zodat, uiteraard binnen de gestelde randvoorwaarden, niet al te dogmatisch gedacht moet worden aan oormerking van middelen als het gaat om het bevorderen van flexibiliteit.

Hoewel de beoogde kwaliteitsmaatregelen een goede aanzet vormen, is ook hierbij sprake van een proces dat nog nader moet worden verdiept en verbreed. Naast onder meer het leerlingvolgsysteem past in dit kader het nieuwe voorstel over de tussendoelen en de leerlijnen, waarvan het wellicht zinnig is om dit ter advisering aan de Onderwijsraad voor te leggen. Wel had de heer Van der Vlies er bedenkingen bij dat de staatssecretaris niet uitsluit dat die tussendoelen en leerlijnen uiteindelijk in regelgeving worden neergelegd. Voorkomen moet immers worden dat onnodig nog meer regelgeving wordt toegevoegd aan de reeds bestaande voor het basisonderwijs op het gebied van eindtermen etc.

Het probleem van het lerarentekort is indringend en maakt het nodig om er ten aanzien van de oplossing ervan nog een schepje bovenop te doen. Naast de opdracht om de PABO's hiertoe te instrumenteren, vroeg de heer Van der Vlies aandacht voor nieuwe initiatieven op dit vlak die recentelijk in de publiciteit zijn gekomen, zoals het enigszins commercieel georiënteerde initiatief van de Leidse onderwijs instellingen.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre het plaatsen van onbevoegden voor de klas toelaatbaar is, wees de heer Van der Vlies erop, dat er wel degelijk



onbevoegden zijn met een natuurtalent voor lesgeven, die meteen voor de klas zouden kunnen worden gezet, terwijl daarentegen niet per definitie gesteld kan worden dat alle bevoegden voldoende talent hebben. Uiteraard is het van belang om op dit punt criteria aan te leggen voor kwaliteitsbewaking.

Een ander aspect dat in ogenschouw dient te worden genomen bij de benadering van het vraagstuk van het lerarentekort is de werkdruk, mede als gevolg van allerlei verplichtingen die van overheidswege de laatste jaren aan het onderwijs zijn opgelegd en die het imago van dat onderwijs hebben beklemd.

### **Antwoord van de regering**

De **staatssecretaris** was verheugd over de brede steun vanuit de Kamer voor de voortzetting van het project. Gelet op de waarborging van de kwaliteit van het onderwijs, beschouwde zij het als een absolute voorwaarde om vast te houden aan de geplande opzet opdat het voorgenomen beleidsdoel in dezen daadwerkelijk bereikt zal worden. Er zijn overigens reële financiële problemen als gevolg van de wateroverlast en de opvang van asielzoekers waarvoor dekking gevonden moet worden binnen de rijksbegroting. Aan de discussie hierover kan geen enkel lid van het kabinet zich onttrekken. Daarbij zijn politieke keuzen aan de orde, waarbij de staatssecretaris de brede waardering vanuit de Kamer voor het project groeps-groofterkleining in haar hart sloot. Zij hechtte er zelf dan ook zeer aan dat doorgedaan wordt met de noodzakelijke intensivering voor de groeps-groofterkleining, waarvoor ook een zeer breed maatschappelijk draagvlak bestaat. Zij benadrukte dat het project groeps-groofterkleining en de daarmee gemoeide intensiveringen mede dienen te worden beschouwd als een investering in het bevestigen van het vertrouwen van het onderwijsveld dat een aantal knelpunten zullen worden opgelost.

Uit de inspectierapporten blijkt onder meer dat er in het onderwijs nog te weinig gedifferentieerd kan worden en dat er dus te weinig maatwerk geboden wordt. Alle inspanningen moeten er dan ook op worden gericht om daarin verbetering te brengen, zodat ook kinderen met leerproblemen en een handicap in het regulier onderwijs opgevangen kunnen worden. Een van de instrumenten daartoe is de groeps-groofterkleining die bovendien als positief effect heeft dat de werkdruk voor de leraar zelf verlicht wordt.

Onder andere refererend aan de dezer dagen gepresenteerde nota over het lerarenbeleid, kan op grond van de huidige gegevens geconcludeerd worden dat er elk jaar 7000 nieuwe leerkrachten nodig zijn en er elk jaar 4000 nieuw beschikbaar komen, zodat een dreigend tekort van 3000 blijkt. In tegenstelling tot wat eerder werd verwacht komen er in Nederland meer kinderen bij, terwijl tevens sprake is van vergrijzing van het lerarenkorps. Er wordt door de overheid langs vele wegen gewerkt om de daarmee gemoeide knelpunten op te lossen. Naast de toename van de algemene toestroom naar de PABO's die leidt tot 1200 extra fte's, neemt het aantal deelnemers aan de opfriscursus flink toe, hetgeen resulteert in 800 fte's extra. Daarnaast blijft het van groot belang te putten uit andere bronnen. Zo is het de bedoeling dat mensen die als onbevoegden in het onderwijs actief willen worden, hoger onderwijs gevolgd moeten hebben. Gedacht wordt aan de inzet van WO'ers of HBO'ers van wie middels een assessmenttest vastgesteld zal worden op welke aspecten eventueel bijscholing nodig is, waarbij het de intentie is dat ze binnen twee jaar het niveau bevoegd bereiken.

Een andere belangrijke manier om het probleem van het lerarentekort te helpen oplossen, is het mobiliseren van de stille reserve, waartoe een plan is opgezet dat loopt tot 2002 en dat ertoe strekt om 8000 mensen te werven. Hiervoor zijn 23 000 mensen aangeschreven, waarbij uitgegaan is

van ABP-gegevens. Hoewel het eerste jaar in het kader van genoemd plan alleen is gebruikt om te inventariseren, zijn er inmiddels reeds 312 mensen geplaatst, hetgeen juist beschouwd kan worden als een meevaller en niet als een tegenvaller. Daarnaast is een vliegwieleffect van de gekozen opzet, dat schoolleiders in hun eigen omgeving vaak met succes op zoek gaan naar geschikte herintreders. Desgevraagd door mevrouw Lambrechts was de staatssecretaris graag bereid na te gaan of er nog een «stille» stille reserve is, in de zin dat er mensen zijn die niet zijn aangeschreven terwijl ze eigenlijk wel onder de beoogde categorie vallen, bijvoorbeeld degenen die tot nu toe nooit les hebben gegeven maar wel bevoegd zijn. Ten aanzien van het Career centre onderwijs is de financiering gekoppeld aan de prestatie, in de zin dat de prijs is gekoppeld aan het aantal bemiddelingen. Het profiel van de herintreder is veelal dat men parttime in de onderbouw wil werken in de eigen regio of dicht bij huis. Ten aanzien van de interregionale mobiliteit waarvoor mevrouw Remak aandacht vroeg, wenste de staatssecretaris het beeld weg te nemen als zouden er in de Randstad zodanig veel vacatures in het primair onderwijs zijn, dat een maatregel die strekt tot gedwongen verhuizing noodzakelijk is. Inventarisatie van de formuliergegevens leert, dat per 1 oktober 1998 16% van de scholen in Zuid-Holland en 11% van de scholen in Noord-Holland en Utrecht een vacature had, terwijl dat in Flevoland 10%, in Gelderland 9% en in de rest van de provincies 5% of minder was. In veel van die gevallen gaat het om een vrij beperkte vacatureruimte. Zo was in Zuid-Holland 1% van de formatieruimte op 1 oktober nog niet vervuld. Gemiddeld ging het op scholen die een vacature meldden, om een 0,6-vacature. De volgende voortgangsrapportage zal dienaangaande overigens meer gedetailleerde informatie omvatten.

Gelet op de voorspelling dat het lerarentekort tot het jaar 2002 zal oplopen, is de huidige actie erop gericht om via matching van aanbod en vraag te kunnen voorzien in het toenemend aantal vacatures zonder de bedoeling overigens om vervolgens een overschot te creëren.

Ten behoeve van de oplossing van het lerarentekort is tevens een optie de inschakeling van vakleerkrachten en wachtgelders. Daarnaast is er de mogelijkheid om een deel van de ongeveer 1000 onderwijsassistenten van MBO tot HBO-niveau te brengen via bepaalde trajecten.

Een planmatige aanpak van het personele probleem is van groot belang, zonder dat echter uitgegaan wordt van een «mooi-weerscenario». Zo zal het een enorme inspanning vergen om het imago en de positie van het beroep van leraar te verbeteren. Juist de huidige situatie van krapte op de arbeidsmarkt in de sector onderwijs in met name de vier grote steden, Flevoland, Arnhem en Nijmegen, moet aangegrepen worden als een kans om dat doel sneller te bereiken en de druk wat dat betreft zo groot mogelijk te doen zijn. In het verleden was er grote ruimte op die arbeidsmarkt. Er is toen weinig gebeurd aan verbetering van de positie van de mensen in het onderwijsveld, omdat de urgentie daarvoor niet aanwezig was, aangezien er voor iedereen bij wijze van spreken wel tien tot vijftien anderen beschikbaar waren en er wat betreft de toekomst uitgegaan werd van een dalend kinderaantal. De afgelopen jaren is daarin echter een grote verandering opgetreden, in de zin dat er een tekort op diezelfde arbeidsmarkt is ontstaan, waarbij tevens in ogenschouw moet worden genomen het toenemende kinderaantal. In dit kader zou gesproken kunnen worden van het fenomeen varkenscyclus. Na een situatie van overschot ontstaat een situatie van tekort waarna vervolgens intensief geprobeerd zal moeten worden om een situatie te bereiken waarin er weer wat meer lucht komt op die arbeidsmarkt. Overigens dient het beeld van gigantische tekorten op de arbeidsmarkt genuanceerd te worden. Er zijn wel degelijk ook mensen die graag in het onderwijs willen werken maar die net in een regio wonen waar de krapte niet is. Niet heel Nederland zit te springen om leraren, hetgeen onverlet laat de verwachting dat zich een zeer reële stijging in de vraag zal voordoen door enerzijds de toename van het

aantal leerlingen en de toenemende vergrijzing van het onderwijsgevend personeel en anderzijds maatregelen zoals groeps-grootteverkleining. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen die erop duiden dat het aantal inschrijvingen voor de PABO's dalende is. Er zijn veeleer gevallen bekend waarbij PABO's vanwege het grote aantal inschrijvingen problemen hebben om tijdig leerkrachten aan te trekken. Per 1 december 1998 hebben zeven instellingen een maximumcapaciteit opgegeven in verband met mogelijke problemen op basis van een te verwachten grote toeloop, waarvan er inmiddels drie hebben aangegeven op die maatregel te zijn teruggekomen. De overige vier instellingen kunnen uiterlijk tot 1 mei aangeven of zij daadwerkelijk nog problemen op dit punt verwachten. De staatssecretaris was bereid om zich in de tussentijd bij hen te oriënteren aangaande oplossingen die zij daarbij zelf voor ogen hebben, waarna de Kamer terzake zal worden geïnformeerd, zo mogelijk nog voor 31 mei wanneer deze de nota over het lerarenbeleid behandelt.

De bekostigingssystematiek voor het hoger beroepsonderwijs kent overigens een voorfinanciering in het geval van sterke groei van de instroom, waarvan ook de PABO's gebruik kunnen maken. Dit staat evenwel los van de praktische problemen die zich dan voor kunnen doen, vanwege het feit dat men op heel korte termijn het personeelsbestand moet uitbreiden om die toestroom aan leerlingen op te vangen. In het kader van de gemeenschappelijke agenda voor het primair onderwijs is er ten aanzien van de vervangers sprake van diverse actiepunten waarmee voortvarendheid wordt betracht, zoals met betrekking tot kinderopvang en bemiddeling. Daarnaast zijn op dit moment 40 pools opgezet, terwijl het de bedoeling is dat er nog 20 extra bijkomen. Bovendien lopen er bij het Career centre onderwijs twee pilots ten behoeve van vervangers.

Wat betreft de huisvesting kan over het algemeen geconcludeerd worden, dat er wel degelijk ruimte beschikbaar is, maar dat die vaak op de verkeerde plek is gesitueerd. Middels een monitor zal duidelijkheid verschaft worden over de manier waarop de gemeenten op dit punt zijn omgegaan met de middelen die ze in het kader van de groeps-grootteverkleining hebben ontvangen. Daarnaast vindt hierover met de VNG feitelijk permanent overleg plaats.

De staatssecretaris was graag bereid om in de volgende voortgangsrapportage specifiek aandacht te besteden aan de zorgverbreding voor kleuters, in het bijzonder de in ontwikkeling bedreigde kleuters.

De discussie over de formatieregeling zal verder gevoerd kunnen worden bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel terzake, waarbij ook de effectmeting voor de individuele scholen aan de orde kan komen. Het is de bedoeling dat de Kamer via een technische briefing dan wel een zeer uitgebreide toelichting tijdig wordt geïnformeerd over de beoogde vereenvoudigingen op dit punt.

De maand vertraging die is opgelopen wat betreft de verschijningsdatum van de vierde voortgangsrapportage is terug te voeren op het feit dat eerst de 7000 formulieren moesten worden verwerkt en geanalyseerd. Ook de vijfde voortgangsrapportage zal een maand later verschijnen dan oorspronkelijk was gepland, dit in verband met het feit dat een combinatie wordt nagestreefd met het inspectierapport dat niet eerder dan alsdan kan worden aangeleverd.

De redenen waarom de gemiddelde groeps-grootte in de bovenbouw groter is ten opzichte van die in de onderbouw kunnen divers zijn. De oorzaak kan bijvoorbeeld gelegen zijn in het feit dat een school besluit een remedial teacher, een begeleider of een klassenassistent aan te stellen. De staatssecretaris zegde toe de Kamer nader inzicht te zullen verschaffen in de gemiddelde groeps-grootte per regio.

De wijze waarop scholen extra formatierekeneenheden inzetten, wordt gecontroleerd door de inspectie, waarna de accountantsdienst van OCW

steekproefsgewijs nagaat of zowel de scholen als de inspectie hun taken goed hebben uitgevoerd.

De aanpak rond de leerlijnen ligt redelijk op schema. Met het leerlingvolgsysteem wordt goede voortgang geboekt. In meer dan 95% van de gevallen wordt er blijk van gegeven dat men zeer hecht aan dit systeem. Het Cito-leerlingvolgsysteem is een van de methoden in dit verband. Over het aantal studenten dat zich heeft ingeschreven voor de opleiding tot onderwijsassistent zullen in mei nieuwe cijfers verschijnen. In 1998 waren er in ieder geval 892 in het onderwijs werkzame onderwijsassistenten geregistreerd.

Het invoeringstijdpad rondom de onderhavige operatie, waarnaar mevrouw Ross vroeg onder verwijzing naar eerdere berichten in de media over de reactie van de bonden, is opgenomen in de voortgangsrapportage, hetgeen als zodanig ook uitgangspunt is.

Ten aanzien van de benutting van het maximale aantal schooluren is reeds sprake van flexibiliteit, zoals met betrekking tot het aantal uren per dag en het aantal uren voor het gehele jaar.

Wanneer de inzet van onderwijsassistenten meegerekend wordt bij die van de leraren geldt voor de bovenbouw een gemiddelde groeps grootte van 25,4 terwijl die uitgaande van alleen de leraren 25,5 is. Voor de onderbouw gelden respectievelijk de aantallen 22,9 en 22,4. Gelet op het grote aantal scholen gaat het dus om heel kleine percentages onderwijsassistenten. Vrijwel alle scholen zetten hun formatie in voor groepsleraren waarbij wordt uitgegaan van een groepsleraar per groep.

De BAPO-regeling heeft geen enkele invloed op de groeps grootte. Van het budget voor die regeling bleef geld over omdat er minder oudere leraren gebruik van maakten dan was geraamd. Dat geld is gebruikt om het tekort ten aanzien van de wachtgeldten te dekken.

In de mate waarin de middelen in het kader van GOA en de gewichtenregeling van directe invloed zijn op het groeps groottebeleid bestaat op dit moment geen inzicht omdat er nog geen nader onderzoek naar is verricht. Het is uiteraard interessant om te bezien op welke wijze de desbetreffende geldstromen elkaar beïnvloeden. De meerderheid van de scholen kiest momenteel voor een combinatiestrategie van groeps grootteverkleining en individuele begeleiding van kinderen die deze behoeven. Slechts een klein deel van de scholen heeft de gewichtenmiddelen tot nu toe alleen ingezet voor groeps grootteverkleining. Het is de bedoeling dat door het ter beschikking stellen van middelen voor groeps grootteverkleining, de scholen de andere middelen daadwerkelijk kunnen inzetten voor individuele begeleiding, remedial teaching etc.

Voor de kinderopvang ten behoeve van herintreders is in de CAO een bedrag van 5 mln. uitgetrokken. Het ministerie van VWS streeft ernaar om in mei hierover een notitie naar de Kamer te sturen.

In het kader van het convenant met de vier grote steden had de staatssecretaris uit haar contacten met vertegenwoordigers van die gemeenten de stellige indruk dat men aldaar opvoeding en onderwijs als zwaartepunt in het beleid beschouwt en men derhalve ook hecht aan groeps grootteverkleining.

De staatssecretaris was graag bereid om te zijner tijd nader met de Kamer te verkennen op welke wijze wat meer ruimte aan de scholen kan worden geboden om met de zegeningen om te gaan die maatregelen zoals de groeps grootteverkleining met zich brengen, dit mede met het oog op het leveren van meer maatwerk. Daarnaast zou in het kader van de volgende begroting nader van gedachten kunnen worden gewisseld over de vraag op welke manier groeps grootteverkleining, ICT en lerarenbeleid in de zin van een soort driehoek op elkaar betrokken kunnen worden, zodat ze een zekere meerwaarde kunnen opleveren.

Bij de Onderwijsraad is een sterke tendens zichtbaar in de richting van een strikte uitwerking van de tussendoelen. Waar het proces van vernieuwing op dit moment centraal staat en het doelgericht werken een andere

didactiek vraagt, gaf de staatssecretaris er de voorkeur aan vooralsnog te wachten met het precies vastleggen in wetgeving van tussendoelen en leerlijnen, juist om verstoring van het proces van cultuurverandering te voorkomen.

De voorzitter van de commissie,  
Van der Hoeven

De griffier van de commissie,  
Mattijssen