

Vergaderjaar 2002–2003

25 065

Groepsgrootte in het basisonderwijs

Nr. 28

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 maart 2003

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 24 februari 2003 inzake de tiende voortgangsrapportage van het groot project Groepsgrootte en kwaliteit in het basisonderwijs enkele vragen en opmerkingen aan de minister voor te leggen. Bij brief van 26 maart 2003 heeft de minister deze beantwoord.

De vragen en opmerkingen en de daarop gegeven antwoorden worden hieronder afgedrukt.

De Voorzitter van de commissie,
Cornielje

De Griffier van de commissie,
De Kler

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Cornielje (VVD), voorzitter, Atsma (CDA), Hamer (PvdA), Karimi (GL), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Slob (CU), Vergeer-Mudde (SP), Van Bochove (CDA), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Hessels (CDA), De Vries (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Eijssink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), ondervoorzitter, Nijs (VVD), Van der Laan (D66), Rutte (VVD), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF) en Van Dam (PvdA).

Plv. leden: Kruijsen (PvdA), Ferrier (CDA), Rijpstra (VVD), Van der Knaap (CDA), Boelhouwer (PvdA), Halsema (GL), Lazrak (SP), Tonkens (GL), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Wijn (CDA), Dijkema (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Van der Hoeven (CDA), Sterk (CDA), De Vries (VVD), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Grave (VVD), Van der Ham (D66), Örgü (VVD), Van Beek (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF) en Adelmund (PvdA).

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de tiende voortgangsrapportage van het project «Groepsgrootte en kwaliteit».

De leden van de fractie Lijst Pim Fortuyn bedanken de minister voor haar voortgangsrapportage en zijn blij dat met betrekking tot de verkleining van de groepsgrootte sinds de invoering van het project «Groepsgrootte en kwaliteit» de nodige resultaten zijn geboekt. Met betrekking tot de interpretatie van die resultaten is de fractie van de LPF er echter nog niet helemaal uit. Als het gaat om de vraag of verkleining van de groepsgrootte inderdaad leidt tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, doen de in de voortgangsrapportage aangehaalde cijfers de nodige twijfels rijzen.

Ook de leden van de fracties van D66, ChristenUnie en de SGP hebben met interesse en belangstelling kennisgenomen van bovengenoemde voortgangsrapportage. De leden van de SGP-fractie zijn verheugd over de vorderingen die lijken te zijn geboekt, maar hebben voor het bepalen van een standpunt nog behoefte aan verduidelijking op enkele onderdelen van de voortgangsrapportage. De leden van de D66-fractie hebben eveneens enkele vragen.

2. De ratio leerlingen-personeelsleden

De leden van de CDA-fractie zijn positief over de gerapporteerde vorderingen in het project. Ook de inzet van ander personeel naast de reguliere groepsleraar (meer handen in de klas) kan op instemming van deze leden rekenen. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal personeelsleden twee leerlingen lager ligt dan de gemiddelde groepsgrootte. Is dat verschil ook in de periode waarop deze rapportage betrekking heeft geconstateerd? Hoe wordt de ratio leerlingen-personeelsleden bepaald? Wordt ook het personeel zonder lesgevende taken meegeteld? Zo ja, wat is de leerlingen-personeelsleden als dit personeel wordt uitgesloten, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in deze voortgangsrapportage de balans wordt opgemaakt van wat de groepsgrootteverkleining ons in de afgelopen jaren gebracht heeft. Hoewel de groepen gemiddeld wel kleiner zijn geworden, werd er in de loop van het project vaker gekozen voor «meer handen in de klas». Uit eerder onderzoek kwam naar voren dat de ratio leerlingen-personeelsleden gemiddeld twee leerlingen lager ligt dan de groepsgrootte. Dit cijfer wordt in deze voortgangsrapportage nogmaals herhaald. Is het verschil tussen de ratio leerlingen-personeelsleden en klassenverkleining in de periode waar deze rapportage betrekking op heeft nog steeds twee, zo willen ook de leden van deze fractie weten. Wordt hier nog steeds onderzoek naar gedaan? Komen hier nog nadere gegevens over?

Om te kunnen beoordelen of de groepsgrootte daadwerkelijk is gedaald zouden de leden van de fractie van D66 graag zien dat het verschil van twee leerlingen tussen de groepsgrootte en de ratio leerlingen-personeelsleden wordt uitgesplitst. Welk deel daarvan wordt veroorzaakt door de categorie coördinator onderbouw? Is de minister van mening dat het redelijk is om deze inzet van het budget mee te tellen in de ratio leerlingen-personeelsleden, zo vragen deze leden. Ook de leden van de

ChristenUnie-fractie ontvangen graag de meest actuele gegevens met betrekking tot de ratio leerlingen-personeelsleden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er geen actuele gegevens zijn opgenomen over de omvang en de samenstelling van het verschil tussen de groepsgrootte en de ratio leerlingen-personeelsleden als indicatoren voor de beoordeling van het project «Groepsgrootte en kwaliteit». Ook vragen zij of alle werknemers die een taak hebben in of voor de onderbouw onder het hier bedoelde begrip personeel vallen, dus inclusief directieleden, conciërges en dergelijke. De leden van deze fractie stellen vast dat de minister concludeert dat vooral grote scholen met veel leerlingen met een leerlinggewicht hebben gekozen voor feitelijke verkleining van groepen. Zij vragen of dit per definitie het gevolg is van het project «Groepsgrootte en kwaliteit» of dat deze groepsgrootteverkleining ook (mede) kan worden toegeschreven aan de gewichtenregeling.

3. Peilingen van oktober en mei

Uit het rapport van de onderwijsinspectie valt op te maken dat de peilingen van oktober flink verschillen van de peilingen in mei. Ieder jaar is de groepsgrootte in oktober kleiner dan in de maand mei. Kan de minister aangeven wat volgens haar de oorzaak hiervan is? In de bovenbouw doet zich het omgekeerde voor. Daar is de groepsgrootte vaak (iets) groter in oktober dan in mei. Kan de minister ook hiervan aangeven wat volgens haar de oorzaak is, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Ook de leden van de LPF-fractie wijzen op het verschil tussen de gemeten gemiddelde groepsgroottes in de peilmaanden oktober en mei van enig jaar. Bij hoeveel scholen is er gepeild? Is hier sprake van «normale» leerlingmutaties? Zo neen, wat is hier dan aan de hand? Heeft de minister ook gegevens over bijvoorbeeld de maanden februari of maart, die midden in het schooljaar liggen? Zou het zo kunnen zijn dat die gemiddelde toename van 1,8 leerling al in die maanden is gerealiseerd, zodat het eigenlijk zo is dat een leerling de meeste tijd van het schooljaar in een klas zit die groter is dan de minister ons rapporteert? Deelt de minister onze mening dat in dat geval het succes van het project «Groepsgrootte en kwaliteit» aanzienlijk minder groot is dan het zich nu laat aanzien? Deze leden vragen of er overigens een verschil is in gepeilde groepsgrootte wanneer er bij de peilingen geen gemiddelde cijfers, maar modale cijfers zouden worden gehanteerd.

De leden van de D66-fractie vragen waarop de minister de conclusie baseert dat de doelstelling gehaald is? Immers, als naar de mei-metingen gekeken wordt is zelfs rekening houdend met de ratio leerlingen-personeelsleden een te hoge gemiddelde groepsgrootte te zien (namelijk $20,9 \text{ min } 2 \text{ plus } 1,8 \text{ is } 20,7$). Als ook nog kritisch bekeken wordt of de coördinator onderbouw wel bijdraagt aan groepsverkleining zal de grootte nog verder oplopen.

De leden van de SGP-fractie constateren eveneens dat het gemiddeld aantal leerlingen in groepen in de onderbouw in oktober een behoorlijk verschil vertoont ten opzichte van hetzelfde gemiddelde in mei. Kan dit verschil alleen worden verklaard uit de instroom van leerlingen? De genoemde leden vragen of de kwantitatieve doelstelling van het project «Groepsgrootte en kwaliteit» betrekking heeft op de leerlingentelling in oktober, de leerlingentelling in mei of op het jaargemiddelde. Zij vragen voorts of de bedoelde kwantitatieve doelstelling ook is behaald als wordt uitgegaan van het jaargemiddelde.

4. Daling groepsgroottegemiddelde in bovenbouw

Niet alleen in de onderbouw, ook in de bovenbouw blijkt de gemiddelde groepsgrootte de laatste jaren te zijn afgenomen. Wat is hiervan de oorzaak? Welke conclusies zijn hieruit te trekken als het gaat om de effectiviteit van het beleid, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Ook de leden van de PvdA-fractie constateren dat de oktober-peilingen 2001 en 2002 van de bovenbouw een, verhoudingsgewijs, grote daling laten zien van 1.1 leerling. De onderwijsinspectie vermoedt dat deze daling veroorzaakt wordt doordat scholen anticiperen op de aangekondigde maatregel om de oormerking van de gelden die bestemd zijn voor de onderbouw op te heffen. Deelt de minister dit vermoeden of is zij van mening dat er andere oorzaken ten grondslag liggen aan deze daling? Naast de sterke daling die zich voordeed in de bovenbouw van oktober 2001 naar oktober 2002, is er eigenlijk al vanaf oktober 1999 sprake van een daling in de groepsgrootte. Kan de minister aangeven wat de oorzaak van deze daling is?

De leden van de fracties van D66, ChristenUnie en SGP willen eveneens weten hoe verklaard kan worden dat het verschil tussen de gemiddelde groepsgrootte in de onderbouw en de bovenbouw vanaf 2000 kleiner wordt. Welke factoren veroorzaken de daling van de groepsgrootte in de bovenbouw de laatste jaren? De leden van de D66-fractie vragen of het gezien deze trend wel nodig is om de wet op het primair onderwijs zodanig aan te passen dat scholen het geld voor de groepsverkleining ook in de bovenbouw kunnen inzetten. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kan dat de groepsgrootte in de bovenbouw op 1 oktober 2002 harder is gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor dan de groepsgrootte in de onderbouw in dezelfde periode. Wat zegt dit over de effectiviteit van het beleid? De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de daling van het aantal leerlingen per groep in de onderbouw gezien kan worden als resultaat van het project «Groepsgrootte en kwaliteit».

5. Onderzoek naar effecten van groepsgrootteverkleining

Naar aanleiding van de uitkomsten van een promotieonderzoek in 2002 is er verwarring ontstaan over de effecten van groepsgrootteverkleining op de kwaliteit van het onderwijs. Onder auspiciën van NWO (Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek) is inmiddels een onderzoek gestart naar de effecten van de groepsverkleining op de kwaliteit van het onderwijs. De leden van de CDA-fractie spreken hun waardering uit over dit onderzoek. In het kader van het Landelijk kwaliteitsbeleid is onderzoek gedaan naar het gebruik van leerlingvolgsystemen (LVS) in het onderwijs. Uit dat onderzoek blijkt dat vrijwel alle scholen een administratie voeren van de vorderingen van hun leerlingen. De aan het woord zijnde leden vragen of de beschikbare informatie van de LVS over vorderingen van leerlingen worden gebruikt in de onderzoeken naar het effect van de groepsverkleining op de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de LPF-fractie wijzen op het kritische promotieonderzoek van de heer Levin, die de bevindingen uit het gegevensonderzoek van de onderzoekers Bosker en Hox uit 1996 in twijfel trekt. De minister schrijft dat deze laatste onderzoekers bij hun conclusies blijven. De aan het woord zijnde leden vinden dat niet vreemd, dat zouden de meeste onderzoekers namelijk doen. Blijft het voor de minister nu bij deze standvastigheid van de twee laatstgenoemde onderzoekers, of gaat zij het onderzoek van de heer Levin nog eens goed bestuderen?

Daarnaast willen de leden van deze fractie van de minister weten of zij, indien uit het aangekondigde vervolgonderzoek van o.a. NWO en OCTO mocht blijken dat groeps-grootteverkleining geen positief effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs, hier dan ook de conclusie uit wil trekken dat het project «Groeps-grootte en kwaliteit» dus is mislukt en dat dit project dan ook geen doorgang meer moet vinden? Het project kost namelijk nogal veel geld en als de werking ervan omstreden is, kan het geld wellicht aan andere belangrijke onderwijszaken besteed worden, zo stellen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen de minister om een overzicht te geven van de onderzoeken die er de afgelopen tijd in Nederland verschenen zijn naar klassenverkleining en schoolverkleining. Is hier sprake van tegenstrijdige conclusies? Zij vragen wat is de mening van de minister is over het effect van schaalverkleining op leerprestaties, welzijn van leraar en leerling en veiligheid op school. Wat zal het effect van het verminderen van het budget voor de onderbouw zijn? De voornoemde leden vragen of de minister onderkent dat het risico bestaat dat door het vrijgeven van het budget voor de onder- en bovenbouw zonder extra geld, de groeps-grootte in de onderbouw opnieuw zal oplopen. Op welke wijze gaat de minister dit in de gaten houden? Is het niet logischer om het «groot project» te laten doorlopen totdat de effecten van het vrijlaten van het budget duidelijk zijn, zo vragen deze leden.

Ook de fractieleden van de SGP hebben kennisgenomen van de uiteenlopende opvattingen van enkele deskundigen over de relatie tussen de verkleining van de gemiddelde groeps-grootte en de kwaliteit van het onderwijs. Zij vragen of in de onderzoeken van de betreffende deskundigen sprake is van een uniform kwaliteitsbegrip en in hoeverre naar het oordeel van de minister de onderzoeksdiscipline een rol speelt bij de beoordeling van het beleid inzake de verkleining van de groeps-grootte in de onderbouw. Voorts vragen de leden van deze fractie wat de minister in het kader van de groeps-grootteverkleining verstaat onder de kwaliteit van het onderwijsproces en aan welke disciplinaire invalshoek zij in het verlengde daarvan de meeste waarde hecht.

6. Werkdruk

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat zij eerder vragen hebben gesteld over invloed van groeps-grootteverkleining op de werkdruk-verdeling tussen de onderbouw- en bovenbouwleraren. In hoeverre is er sprake van een aantoonbaar effect van de groeps-grootteverkleining op de werkdruk, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie delen de mening van de minister dat door de verkleining van groepen de werkdruk kan verminderen en er zodoende een bijdrage kan worden geleverd aan de aantrekkelijkheid van het beroep. Zij vragen of de minister van mening is dat dit effect van de groeps-grootteverkleining per saldo opweegt tegen de toename van het aantal vacatures en het daaraan verbonden tekort aan leerkrachten. Is de minister van mening dat het achteraf gezien beter zou zijn geweest om de uitrol van het project «Groeps-grootte en kwaliteit» op een gegeven moment te temperen en meer over de tijd te spreiden, ten einde het aantal niet te vervullen vacatures zo beperkt mogelijk te houden?

7. Nieuwe functies in de onderbouw

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat er in de afgelopen jaren diverse nieuwe functies in (de onderbouw van) het primair onderwijs zijn ontstaan, zoals de klassenassistent, de onderwijsassistent en de leraren-

ondersteuner. Zij constateren dat voor deze functies (begrijpelijk(er)wijs) minder bekwaamheidseisen worden gesteld en dat daarom in deze functies altijd moet worden gewerkt onder de verantwoordelijkheid en begeleiding van een bevoegde leerkracht. Regelmatig komen de genoemde leden in aanraking met de situatie dat personen in ondersteunende onderwijsfuncties niet de capaciteit hebben om een volwaardige opleiding aan een PABO af te ronden, maar zeer geschikt worden geacht en gemotiveerd zijn om onder eigen verantwoordelijkheid werkzaam te zijn in de onderbouw. Is de minister bereid om de wenselijkheid van een bevoegdheidsvariant in deze zin, vergelijkbaar met de voormalige opleiding voor kleuterleidsters, te overwegen, zo vragen deze leden.

8. Accountantsrapportage

De leden van de fracties van CDA, D66 en SGP constateren dat in het rapport van de departementale accountantsdienst alleen wordt ingegaan op de kwaliteit van de financiële informatie, terwijl het ook tot de taak van deze dienst behoort om een oordeel te geven over de kwaliteit van de niet-financiële informatie. Waarom ontbreekt een oordeel van de departementale accountantsdienst over de niet-financiële informatie en kan dit alsnog worden verstrekt, zo vragen deze leden.

9. Financieel overzicht

In het financieel overzicht dat onderdeel uitmaakt van de voortgangsrapportage worden de geraamde uitgaven voor 2003 tot 2007 vermeld. Het wordt de leden van de CDA-fractie echter niet geheel duidelijk hoeveel geld er jaarlijks in de periode 2003–2007 aan groepsverkleining wordt uitgegeven. Kan de minister hier een eenduidige antwoord op geven en tevens aangeven hoe dit bedrag is opgebouwd? In het financieel overzicht worden onder meer uitgaven ten behoeve van huisvesting weergegeven. Heeft de minister inzicht in de vraag of deze gelden daadwerkelijk in huisvesting worden geïnvesteerd? Bereiken de minister hierover geluiden uit het veld, zo willen de leden van deze fractie weten.

Ook de leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat er nog enige onduidelijkheid bestaat op het gebied van de financiën. Op pagina 8 van de voortgangsrapportage staat een financieel overzicht van de tot en met 2002 gerealiseerde en vanaf 2003 geraamde uitgaven voor klassenverkleining. Allereerst stelt de tabel dat de geraamde uitgaven vanaf 2002 € 531 mln. bedragen. Echter, in de toelichting wordt het bedrag van € 613 mln. genoemd. Kan de minister aangeven welk bedrag het juiste bedrag is en kan de minister aangeven hoeveel geld er jaarlijks in de jaren van 2003 tot en met 2007 aan klassenverkleining zal worden uitgegeven, zo vragen ook deze leden.

In aanvulling op bovenstaande vragen willen de leden van de LPF-fractie weten wat, behalve de stijging van de leerlingenaantallen, de «autonome ontwikkelingen» zijn, waar de minister over spreekt? Als het bijvoorbeeld gaat om huisvesting blijven de gebudgetteerde bedragen hetzelfde. Is het niet denkbaar, gezien de voorspelde stijging van de leerlingenaantallen, dat ook daar meer geld naartoe moet? Waardoor komt het dat zich in 2002 opeens een verschil van 44 miljoen euro openbaart? In voorgaande jaren bedragen de tekorten hooguit 9 miljoen euro.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welk bedrag er vanaf 2002 is geraamd voor de klassenverkleining. Hoe is dat bedrag opgebouwd, zo willen zij weten.

10. Groot-project-status

Met betrekking tot de suggestie van de regering om de groot-project-status van klassenverkleining te beëindigen, geven de leden van de CDA-fractie aan zich hierover niet eerder uit te willen spreken dan na afronding van de behandeling van het wetsvoorstel afschaffing van de bestedingsverplichting ten aanzien van de formatie ten behoeve van het onderwijs aan leerlingen van 4 t/m 7 jaar (Kamerstuk 28 729).

II. REACTIE VAN DE MINISTER

1. Inleiding

De minister dankt de diverse fracties voor hun inbreng in dit schriftelijk overleg. De fracties tonen zich in het algemeen verheugd over de bereikte resultaten, maar merken op dat de tiende voortgangsrapportage nog een aantal vragen oproept. In het onderstaande zal op deze vragen een antwoord gegeven worden.

2. De ratio leerlingen-personeelsleden

Diverse fracties (CDA, ChristenUnie, D66 en SGP) hebben vragen gesteld over het verschil tussen de gemiddelde groeps grootte en het aantal leerlingen per personeelslid (ratio leerlingen-personeelsleden). Met name blijkt uit de vragen een behoefte aan recente gegevens hierover. Het meest recente onderzoek hiernaar dateert echter van twee jaar geleden. Dit onderzoek, uitgevoerd door het Onderzoekscentrum voor Toegepaste Onderwijskunde van de Universiteit Twente (OCTO), wees uit dat het aantal leerlingen per personeelslid dat actief is in de groep gemiddeld twee leerlingen lager ligt dan de gemiddelde groeps grootte. In de komende jaren vinden in het onderzoek naar de effecten van de formatie-inzet in de onderbouw nieuwe metingen plaats naar de groeps grootte en de ratio leerlingen-personeelsleden. Gezien de toegenomen inzet van onderwijsassistenten is de verwachting dat de ratio leerlingen-personeelsleden op dit moment meer dan twee leerlingen lager is dan de gemiddelde groeps grootte. De Tweede Kamer zal over de eerste metingen in dit onderzoek eind 2003 worden geïnformeerd.

De leden van de fracties van CDA, D66 en SGP informeren naar de mate waarin een coördinator onderbouw (of meer in het algemeen personeel zonder lesgevende taken) meetelt in de ratio leerlingen-personeelsleden. In het onderzoek dat door het OCTO is uitgevoerd naar de ratio leerlingen-personeelsleden zijn personen meegenomen die betrokken zijn bij het onderwijs in de groep. Om de ratio vast te stellen, is op twee dagen in de week genoteerd wie er op welk tijdstip betrokken zijn bij het onderwijs in de groep (groepsleerkrachten, onderwijsassistenten, leraren-in-opleiding, NT2-leerkrachten, OALT-leerkrachten, remedial teachers of anderen). Hoewel scholen ook coördinatoren voor de onderbouw kunnen inzetten, zijn deze bij de berekening van de ratio leerlingen-personeelsleden niet meegenomen als zij niet daadwerkelijk in de groep actief zijn. De leden van de fractie van SGP informeren in dit verband naar de oorzaken voor de kleinere groeps grootte bij grote scholen met veel leerlingen met een leerlinggewicht. De gemiddelde groeps grootte ligt op (zowel grote als kleine) scholen met veel leerlingen met een gewicht lager doordat deze scholen ook de gewichtenmiddelen (voor een deel) inzetten om de groepen kleiner te maken.

3. Peilingen van oktober en mei

De fracties van de PvdA, de LPF, D66 en de SGP hebben vragen gesteld over het verschil tussen de gemiddelde groepsgrootte aan het begin van het schooljaar en aan het eind. In Nederland is het gebruikelijk dat kinderen vanaf de eerste maand volgend op hun vierde verjaardag de basisschool bezoeken. Dat betekent dat er gedurende het schooljaar een vrij constante instroom van leerlingen is. Het formatiebudget voor de scholen wordt per schooljaar vastgesteld, en verschilt dus niet tussen het begin en het einde van het schooljaar. Daardoor zijn de groepen in het begin van het schooljaar gemiddeld kleiner dan aan het eind.

In dit verband stelde de LPF-fractie de vraag of het gebruik van modale cijfers tot andere uitkomsten leidt dan het gebruik van gemiddelde cijfers. Dat is niet het geval. Voor de meest recente peiling (1 oktober 2002) zijn de cijfers als volgt: de gemiddelde groepsgrootte in de onderbouw bedraagt 20,9 en de modus (de meest voorkomende groepsgrootte) is 21. Ook de mediaan (de middelste van alle voorkomende groepsgroottes) is 21. In de bovenbouw ligt het gemiddelde op 23,7, de modus op 24 en de mediaan op 23.

D66 en SGP informeren verder of – gezien de gemiddelde groepsgrootte in de onderbouw in mei 2002 – de doelstelling van het project is gehaald. In de tiende voortgangsrapportage Groepsgrootte is aangegeven dat de doelstelling aan het begin van het schooljaar is gehaald. Gegevens over de gemiddelde groepsgrootte in mei 2003 (na de vierde stap) moeten aangeven of de doelstelling ook aan het eind van het jaar is gerealiseerd. Zowel in het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (waarover in het Onderwijsverslag over 2003 zal worden gerapporteerd) als in het onderzoek van het OCTO komt informatie beschikbaar over de groepsgrootte in mei 2003.

4. Daling gemiddelde groepsgrootte in de bovenbouw

De leden van CDA, PvdA, D66, ChristenUnie, SGP en D66 merken op dat de gemiddelde groepsgrootte in de bovenbouw afgenomen is. Zij vragen naar de oorzaak van de daling van de gemiddelde groepsgrootte in de bovenbouw. In de bovenbouw is door het jaar heen geen structurele instroom van nieuwe leerlingen. Wel kunnen leerlingen door vertrek naar het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs tussentijds uitstromen. Een lagere gemiddelde groepsgrootte in de bovenbouw aan het eind van het schooljaar wordt hierdoor verklaard.

Verder vragen de leden van de fractie van de PvdA of de regering ook van mening is dat scholen anticiperen op de aangekondigde afschaffing van de oormerking van de middelen voor de onderbouw. Uit onderzoek van de departementale accountantsdienst over het schooljaar 2001/2002 blijkt dat scholen vrijwel alle formatie juist inzetten. Gebleken is dat 99,66 % van de onderbouwformatie wordt ingezet voor het onderwijs aan 4 tot en met 7-jarigen. Het is dus onwaarschijnlijk dat scholen middelen uit de onderbouw benut hebben om de groepen in de bovenbouw te verkleinen. Wel is mogelijk dat scholen alles in het werk stellen om de relatief kleine groepen uit de onderbouw bij de overgang van groep 4 naar groep 5 in dezelfde samenstelling bijeen te houden. Denkbaar is dat scholen een groter deel van de gewichtenmiddelen inzetten voor groepsverkleining in de bovenbouw. Er zijn echter geen onderzoeksgegevens hierover beschikbaar.

De leden van de fractie van D66 vragen of het gezien de trend van daling van de gemiddelde groepsgrootte in de bovenbouw wel nodig is om de wet op het primair onderwijs zodanig aan te passen dat scholen het geld voor groepsverkleining ook in de bovenbouw kunnen inzetten. De inzet

van gewichtenmiddelen (een mogelijke oorzaak voor daling van de gemiddelde groepsmaat in de bovenbouw) is uiteraard niet voor alle scholen beschikbaar. Met de wijziging van de wet wordt het ook voor andere scholen mogelijk, indien daar aanleiding toe is, in de bovenbouw meer personeel in te zetten.

5. Onderzoek naar effecten van groepsverkleining

De leden van de fractie van CDA, PvdA, LPF, D66, en SGP stellen vragen over de effecten van groepsverkleining. De leden van de fractie van D66 vragen in dit verband expliciet naar een overzicht van onderzoeken die de afgelopen tijd in Nederland zijn verschenen en of er sprake is van tegenstrijdige conclusies.

Overzicht van recent onderzoek:

1. S. Doolaard e.a., *Organisatie en vormgeving van het onderwijs in de onderbouw*, Universiteit Twente, OCTO, 2000
2. S. Doolaard e.a., *Organisatie en vormgeving van het onderwijs in de onderbouw, vervolg en vooruitblik*, Universiteit Twente, OCTO, 2001
3. Inspectie van het onderwijs, *Groepsmaat en personele inzet in de onderbouw van het basisonderwijs in de periode 1994 – 2000*, Utrecht, Inspectierapport nr. 2001–3
4. CPB, *Pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag, 2002
5. J.D. Levin, *Essays in the Economics of Education*, Universiteit van Amsterdam, 2002 (proefschrift)
6. Inspectie van het onderwijs, *Groepsmaat, personele inzet en onderwijskwaliteit in de onderbouw van het basisonderwijs 2002*, Utrecht, Inspectierapport 2003–2

De diverse onderzoeken lijken inderdaad tot tegenstrijdige conclusies te komen. Voor een deel heeft dat te maken met een verschillende interpretatie omtrent het doel van de groepsverkleining. De groepsverkleining heeft verschillende doelstellingen: het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijsproces, het verhogen van de leerprestaties van de leerlingen en het verlagen van de werkdruk van de leerkrachten.

Bij de kwaliteit van het onderwijsproces gaat het om het afstemmen van het onderwijs op de verschillen tussen leerlingen. Uit het beschikbare onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het onderwijsproces is verbeterd; leerlingen die extra aandacht nodig hebben (zwakke en goede leerlingen), krijgen dat nu ook vaker.

Over het effect van de groepsverkleining op de leerprestaties is minder eenduidigheid. Levin komt in zijn proefschrift tot de conclusie dat het verkleinen van groepen niet leidt tot betere prestaties van leerlingen, terwijl Bosker en Hox (voor de Commissie die adviseerde over groepsmaat) in 1996 met dezelfde gegevens tot een positieve conclusie kwamen. Bosker meldt in een reactie op het proefschrift dat hij bij zijn eerdere conclusie blijft. In de eerste plaats concentreert Levin zich op de groepen 4, 6 en 8, terwijl groepsverkleining betrekking heeft op de groepen 1, 2, 3 en 4. In de tweede plaats heeft Levin op een andere manier geanalyseerd.

Al deze onderzoekers baseren hun berekeningen op oude gegevens. Er zijn nog geen studies beschikbaar naar het effect van de nu in ons land doorgevoerde groepsverkleining op de leerresultaten. Vorig jaar heeft NWO opdracht gegeven hiernaar onderzoek te doen. Dit onderzoek heeft een looptijd van 3,5 jaar. De eerste tussenrapportage verschijnt in december van dit jaar. Bij dit onderzoek worden metingen uitgevoerd naar de prestaties van leerlingen. Hiervoor kan geen gebruik worden gemaakt van leerlingvolgsystemen, zoals de leden van de CDA-fractie suggereren.

Leerlingvolgsystemen zijn toegespitst op het volgen van de vorderingen van leerlingen binnen de school. Deze systemen zijn onderling onvolgende vergelijkbaar om landelijke onderzoeksvragen mee te beantwoorden.

Groepsverkleining levert ook een belangrijke bijdrage aan het verlagen van de werkdruk van de leerkrachten (zie hierover meer in het vervolg van deze inbreng). Bovendien heeft het als belangrijk neveneffect dat de aantrekkelijkheid van het beroep van leerkracht in het basisonderwijs is verbeterd.

De fractie van de LPF stelt de vraag of het geld voor groepsverkleining niet beter aan andere zaken uitgegeven kan worden als blijkt uit het thans lopende onderzoek in opdracht van NWO dat groepsverkleining geen positief effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Hoewel er nog geen recente indicaties zijn voor een positief effect van de groepsverkleining op de leerresultaten, zijn er al wel duidelijke indicaties voor een positief effect op de kwaliteit van het onderwijsproces. Ook geldt dat met de verworvenheden van de groepsverkleining een belangrijke stap gezet kan worden naar andere vormen van het organiseren van onderwijs. Door de groepsverkleining is ruimte ontstaan voor functie- en taakdifferentiatie, zoals die ook in projecten als Team Onderwijs op Maat worden uitgewerkt. Verder is het effect op het welbevinden en de werkdruk van leraren, respectievelijk de aantrekkelijkheid van het beroep een belangrijke reden om de investeringen in groepsverkleining overeind te houden.

De leden van de fractie van D66 vragen of bij het vrijgeven van het budget voor de onder- of bovenbouw zonder extra geld de groepsgrootte in de onderbouw niet opnieuw zal oplopen. Door de berekening van personeelsformatie voor de onderbouw niet te wijzigen, geeft de regering uitdrukking aan het belang dat zij hecht aan het onderwijs aan jonge kinderen. De wijziging van de wet is bedoeld om scholen in de gelegenheid te stellen een keuze te maken voor inzet van (een deel van de) middelen in de bovenbouw indien daar aanleiding toe is. Scholen maken daarin zelf een afweging. De Inspectie van het Onderwijs zal in de komende jaren de gemiddelde groepsgrootte blijven onderzoeken, als ook de inzet van de personeelsformatie.

6. Werkdruk

De leden van de fracties van CDA en SGP stellen vragen over de relatie werkdruk en groepsverkleining. Uit onderzoek van het Onderzoekscentrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO) uit 2001 en 2002 blijkt vergroting van het welzijn van leraren een belangrijk neveneffect te zijn van kleinere groepen of meer handen in de klas. Omgekeerd geven leraren in de bovenbouw aan niet hetzelfde niveau van zorg aan te kunnen bieden als hun collega's in de onderbouw. Sommige leraren uit de bovenbouw willen wel weer eens een onderbouwgroep draaien.

De SGP vraagt of het effect van de groepsverkleining in termen van personeelsvoorziening (het aantal vacatures) opweegt tegen de voordelen van het vergroten van de aantrekkelijkheid van het beroep. Uit de belronde bij de start van het schooljaar 2002–2003 (F. Berndsen e.a. Regioplan; september 2002) blijkt dat het aantal vacatures voor leraren in het primair onderwijs ongeveer vergelijkbaar is met het aantal bij de start van schooljaar 2001–2002.

Met het oog op de laatste tranche groepsgrootte (wat voor een gemiddelde school neerkomt op de groei van de formatie met 5%) was een toename te verwachten. Scholen kiezen kennelijk steeds meer voor een andere invulling (meer onderwijsondersteunend personeel). Ook de

toename van de belangstelling voor de opleiding leraar basisonderwijs stemt tot tevredenheid.

7. Nieuwe functies in de onderbouw

Leden van de fracties van de SGP vragen of gezien het ontstaan van nieuwe functies in het primair onderwijs de minister bereid is om een bevoegdheidsvariant te overwegen vergelijkbaar met de voormalige opleiding kleuterleidsters.

Steeds meer scholen voor primair onderwijs werken met een divers samengesteld team. Om onderwijs-op-maat voor leerlingen waar te maken zijn naast leraren (en ander hoger opgeleid personeel) onderwijs-ondersteuners betrokken bij het primaire proces. Deze klassenassistenten, onderwijsassistenten en lerarenondersteuners (op mbo-niveau) werken onder verantwoordelijkheid van een leraar. Onder «verantwoordelijkheid van» sluit niet uit dat sommige werkzaamheden die zijn belegd bij het onderwijsondersteunend personeel zelfstandig worden uitgevoerd. Scholen hebben hun eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het voeren van integraal personeelsbeleid en de invulling van de formatie. De schoolontwikkeling en schoolorganisatie bepalen in hoge mate op welke wijze het personeelsbeleid wordt ingevuld.

Daarbij geldt als uitgangspunt dat voor de leraarsfunctie een opleiding in het hoger onderwijs vereist is. Ik ben, mede gezien de waarborging van de kwaliteit van het onderwijs en de brede inzetbaarheid van de leraar, niet voornemens hiervan af te wijken. Scholen beschikken mijns inziens over voldoende mogelijkheden om personeel op mbo-niveau een passende functie te bieden. Onderwijsondersteunend personeel dat niet de capaciteiten of de wens heeft om door te groeien naar de leraarsfunctie kan zich in zijn huidige (of een vergelijkbare) functie professionaliseren.

8. Accountantsrapportage

De fracties van CDA, D66 en SGP vragen de regering waarom de departementale accountantsdienst alleen een oordeel geeft over de financiële informatie en niet over de niet-financiële informatie. De leden van de SGP-fractie koppelen hieraan de vraag of dat oordeel alsnog kan worden verstrekt.

Alleen in 1997 heeft de departementale accountantsdienst een breed oordeel gegeven over alle verschaft informatie en over de toereikendheid van de beleidsorganisatie. De dienst geeft sinds 1998 alleen oordelen over de mate waarin scholen de geormerkte formatie correct inzetten. De Tweede Kamer is hier stilzwijgend mee akkoord gegaan: er zijn al die jaren geen vragen of opmerkingen over naar voren gebracht door de leden van de Tweede Kamer.

Op de vraag van de fractie van de SGP om alsnog een beoordeling te geven van de niet-financiële informatie, verwijs ik naar het onderzoek dat in het afgelopen jaar is uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer naar de informatievoorziening bij alle grote projecten. Het rapport van de Algemene Rekenkamer is de Tweede Kamer op 29 oktober 2002 aangeboden (TK, 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2). De Algemene Rekenkamer oordeelde dat de informatie die in het kader van het project Groepsgrootte en Kwaliteit is verstrekt, van een voldoende niveau is. Wel heeft de Algemene Rekenkamer enkele kritische opmerkingen gemaakt over de interne procedures die het ministerie hanteert om te waarborgen dat die informatie van voldoende niveau blijft. Op grond van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer heb ik opdracht gegeven om de nieuwe procedureregeling voor grote projecten te vertalen in een interne richtlijn, die moet garanderen dat de informatievoorziening rond grote projecten te allen tijde op orde is en blijft.

9. Financieel overzicht

Door de fracties van CDA, PvdA, LPF en ChristenUnie zijn vragen gesteld bij de tabel met het financiële overzicht in de tiende voortgangsrapportage.

De bedragen genoemd bij «raming» in het overzicht vanaf 2003 (steeds 531 miljoen euro) is het totaal van de bedragen zoals opgenomen in de oorspronkelijke ramingen, te weten: € 123 miljoen (f 270 miljoen) voor de eerste stap in 1997 en € 408 miljoen (f 900 miljoen) voor het totaal van de vervolgstappen in 2000, 2001 en 2002. Daarbij is gerekend met het toenmalige loon- en prijspeil, en met een constant leerlingaantal. De bedragen genoemd bij «totaal» in het overzicht vanaf 2003 (€ 636 miljoen oplopend tot € 663 miljoen) geven de huidige raming aan, gebaseerd op loonen prijsniveau 2002 en op de meerjarige leerlingaantallen uit begroting 2003. Tot mijn spijt zijn in de toelichting bij de tabel abusievelijk verkeerde bedragen genoemd (613 miljoen euro moet zijn 636 miljoen, en 639 miljoen euro moet zijn 663 miljoen).

De fractie van het CDA informeert voorts naar het feitelijke gebruik van huisvestingsgelden. Sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvesting worden de gemeenten periodiek bevraagd over de gevolgen van deze operatie. Uit de monitor over de afgelopen jaren blijkt dat de gemeenten in totaal ongeveer evenveel uitgeven aan de onderwijshuisvesting als er via het gemeentefonds binnenkomt.

Op dit moment vindt er een bevraging plaats over het jaar 2002. De rapportage hierover verwacht ik in september aan de Kamer te kunnen aanbieden.

Tegelijkertijd bied ik u dan nog een rapportage aan. Het betreft hier een onderzoek onder een representatief aantal gemeenten naar het vastgestelde huisvestingsprogramma. Hierop staat een overzicht van de door de gemeente uit te voeren werkzaamheden (nieuwbouw, uitbreiding, onderhoud en dergelijke) en de prioriteiten die daarbij worden gesteld.

In aanvulling op bovenstaande vragen willen de leden van de LPF-fractie weten waarom gegeven de autonome ontwikkelingen de gebudgetteerde bedragen voor huisvesting hetzelfde blijven. Is het niet denkbaar, gezien de voorspelde stijging van de leerlingenaantallen, dat ook daar meer geld naartoe moet?

In 1998 is een bedrag voor de huisvesting bepaald. Dit bedrag is toegevoegd aan het gemeentefonds. Immers, de verantwoordelijkheid voor de huisvesting voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs berust sinds 1997 bij de gemeenten.

De in de tabel opgenomen bedragen voor huisvesting blijven gedurende de jaren hetzelfde. Het gaat hierbij om het oorspronkelijk aan het gemeentefonds toegevoegde bedrag.

Als het gaat om autonome ontwikkelingen (in casu leerlingontwikkelingen en loon- en prijsontwikkelingen) kent het gemeentefonds een eigen dynamiek via het accres.

De leden van de CDA-fractie en van de fractie van de Christenunie vragen hoeveel geld er jaarlijks in de periode 2003–2007 aan groepsverkleining wordt uitgegeven, en hoe dit bedrag is opgebouwd.

Zoals in de tabel is aangegeven zijn de kosten voor het project groeps-grootte en kwaliteit in de periode 2003 – 2007 als volgt opgebouwd (bedragen x € 1 miljoen):

Tabel Uitgaven voor het project groepsgrootte en kwaliteit

	2003	2004	2005	2 006	2007
Personele kosten	495	501	508	516	520
Nascholing	3	4	4	4	4
Materiële instandhouding	36	37	37	38	38
Flankerend beleid	3	3	3	3	3
Huisvesting	98	98	98	98	98
Totaal	636	642	650	658	663

De post personele kosten bestaat uit de extra formatie die aan de scholen wordt verstrekt ten gevolge van de aanpassingen in het formatiebesluit. De post nascholing bestaat uit de verhoging van het nascholingsbudget die samenhangt met de extra formatie, en de post materiële instandhouding bestaat uit de extra groepsgebonden vergoeding die scholen ontvangen ten gevolge van het aantal extra groepen in de onderbouw. De post flankerend beleid bestaat grotendeels uit een bijdrage aan de kosten voor het beleid ter bestrijding van het personeelstekort in het primair onderwijs.

De post «huisvesting» bestaat uit de oorspronkelijke toevoeging aan het gemeentefonds.

De leden van de LPF-fractie vragen wat, behalve de stijging van de leerlingaantallen, bedoeld wordt met de autonome ontwikkelingen die leiden tot een stijging van de uitgaven ten opzichte van het jaar 2002. Tevens vragen de leden van de LPF-fractie waarom het verschil tussen raming en realisatie in 2002 zo toeneemt.

Naast de oplopende leerlingaantallen, wordt de stijging van de uitgaven in de periode 2003 – 2007 t.o.v. de uitgaven in 2002 veroorzaakt door:

- Het feit dat de laatste stap groepsgrootte per 01-08-2002 is ingegaan, en derhalve in de uitgaven over het kalenderjaar 2002 slechts voor 5/12-deel effect heeft, en in de jaren daarna voor 12/12-deel effect heeft;
- Het feit dat de uitgaven voor kalenderjaar 2002 gebaseerd zijn op de gemiddelde loonkosten 2002, en de uitgaven voor 2003–2007 zijn gebaseerd op de hogere loonkosten ultimo 2002.

In tabel 1 van de tiende voortgangsrapportage is onderin aangegeven wat het verschil is tussen de oorspronkelijke raming en de realisatie.

Omdat in de oorspronkelijke raming van een constant loon- en prijsniveau is uitgegaan, en de loonontwikkeling van jaar op jaar toeneemt, zal dit een oplopend tekort veroorzaken. Die oploop is in de opgenomen verschillen voor de jaren 2000 tot en met 2002 niet goed zichtbaar omdat het oorspronkelijke budget voor die jaren te ruim was bemeaten, en de tekorten ten gevolge van de loonontwikkeling zo getemperd worden.

10. Groot-project-status

De fractie van het CDA geeft aan de beëindiging van de groot-project-status te willen laten afhangen van de behandeling van het wetsvoorstel afschaffing van de bestedingsverplichting ten aanzien van de formatie ten behoeve van het onderwijs aan leerlingen van 4 tot en met 7 jaar. Het oordeel over beëindiging van grote projecten is aan de Kamer. Ik wijs er wel op dat in financiële zin het project afgerond is: de laatste stap in de investeringen heeft plaatsgehad. Beëindiging van de groot-project-status betekent niet dat er over de effecten van de groepsverkleining niet meer gerapporteerd wordt. Zowel in het Onderwijsverslag als in het departementaal jaarverslag zal de komende jaren informatie over deze effecten opgenomen worden.