

Vergaderjaar 1999–2000

25 065

Groepsgrootte in het basisonderwijs

Nr. 17

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 17 juli 2000

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft op 15 juni 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Adelmund over **groepsgrootte en kwaliteit** (25 065, nrs. 14 t/m 16).

Hierbij werden de volgende stukken betrokken:

- de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 15 december 1999 ter aanbieding van het inspectierapport «Groepsgrootte en personele inzet in de onderbouw van het onderwijs tussen 1994 en 1999» (OCW-99-1298);
- de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 31 januari 2000 ter aanbieding van onder meer het inspectierapport «Taak- en functie-differentiatie; opnieuw een stand van zaken» (OCW-00-152) en de in de brief van 22 maart 2000 verwerkte regeringsreactie hierop (23 328, nr. 64);
- de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 2 februari 2000 inzake hoogbegaafden (OCW-00-170);
- de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 8 maart 2000 inzake hoogbegaafden (OCW-00-310);
- de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 13 maart 2000 ter aanbieding van de bijlage bij het Onderwijsraadadvies «Zeker weten: leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid»: «Nederlandse taal basisonderwijs» (OCW-00-334);
- de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 10 december 1999 ter aanbieding van de vijfde voortgangsrapportage groepsgrootte in het basisonderwijs (25 065, nr. 14);
- de lijst van vragen en antwoorden inzake de vijfde voortgangsrapportage groepsgrootte in het basisonderwijs (25 065, nr. 15);
- de brief van de minister van OCW d.d. 26 april 2000 inzake nadere informatie naar aanleiding van de beleidsbrief «Kennis: geven en nemen» (22 452, nr. 14);
- de brief van de minister van OCW d.d. 8 oktober 1999 ter aanbieding van het advies van de Onderwijsraad over leerstandaarden «Zeker weten: leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid» (OCW 99-1012);
- de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 12 mei 2000 ter aanbie-

¹ Samenstelling:

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

- ding van de zesde voortgangsrapportage groeps grootte en kwaliteit en de beleidsreactie inzake leerstandaarden (25 065, nr. 16);
- de brief van de Algemene Rekenkamer van 11 oktober 1999 ter aanbieding van de rapportage «Procesmanagement bij het ministerie van OCW» (OCW-99-1013);
 - de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 5 november 1999 inzake het PMPO na 2000 (OCW-99-1168);
 - de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 10 februari 2000 inzake het procesmanagement PMPO (OCW-00-202).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Barth** (PvdA) maakte uit de voortgangsrapportages op dat het klassenverkleiningsbeleid nog steeds vruchten afwerpt. De gemiddelde groeps grootte in de onderbouw is inmiddels lager dan in de bovenbouw. Voordat in 1997 met dit beleid werd gestart, was dat andersom. Bovendien komt het praktisch niet meer voor dat er meer dan 30 leerlingen in een klas zitten. De kwaliteit van het onderwijs neemt toe. Steeds meer leraren houden rekening met verschillen tussen leerlingen en bijna alle scholen houden inmiddels een leerlingvolgsysteem bij. De inspectie noemt deze ontwikkelingen hoopgevend. Tegelijkertijd is er nog een wereld te winnen. In de ICT-monitor basisonderwijs wordt vastgesteld dat minder scholen met leerlingvolgsystemen werken. Wat is de reactie van de staatssecretaris daarop?

In het inspectierapport over schrijfonderwijs wordt een goed beeld geschetst van de kwaliteitsontwikkeling in het basisonderwijs: maar 14% van de basisscholen geeft schrijfonderwijs van goede kwaliteit; bij de helft is dit voldoende; op 11% van de basisscholen is de vakdidactiek bij het schrijfonderwijs van goede kwaliteit en bij een derde voldoende; 5% van de basisscholen houdt de ontwikkeling in schrijfvaardigheid van leerlingen systematisch bij, een vijfde van de scholen doet dat wel, maar niet systematisch, slechts 2% differentieert gericht op het niveau van de leerlingen in het schrijfonderwijs en 90% van de scholen doet dat niet. Het beleid moet dan ook worden voortgezet.

De kwaliteit van het basisonderwijs stijgt, maar de berichten over het gebrekkige taalonderwijs maken duidelijk hoezeer vooral kinderen met ontwikkelingsachterstanden onvoldoende worden opgevangen. Wat verwacht de staatssecretaris van de reeds opgeleverde leerlijnen «beginnende geletterdheid» en «hele getallen» in de onderbouw en de binnenkort verschijnende aanvullingen voor de bovenbouw? Op het gebied van taal zal daarna een start worden gemaakt met mondelinge communicatie en taalbeschouwing. Wil de staatssecretaris, omdat dit de basis is voor de verdere schoolcarrière, vooral haast maken met het onderdeel begrijpend lezen? Kan de inspectie eenzelfde rapport uitbrengen over het begrijpend lezen als over het schrijfonderwijs? Wanneer start het uitwerken van de leerlijn begrijpend lezen?

Komend schooljaar start de tweede tranche voor de uitbreiding van personeel in het kader van de groeps grootteverkleining; reden tot vreugde, maar ook tot zorg. Het laat zich aanzien dat het niet zal lukken om voldoende leraren te vinden om alle vacatures te vervullen. Hoe wordt voorkomen dat het geld dat in augustus naar de scholen gaat op de bank terechtkomt, omdat scholen er niet in slagen om het op een goede manier te besteden? Steeds meer scholen kiezen vanwege de krapte onder leraren bijvoorbeeld voor de inzet van een onderwijsassistent, maar die inzet komt in de statistieken van de inspectierapporten over de gemid-

delde groepsgrootte niet naar voren. Kunnen de enquêtes voor de scholen ten behoeve van het meten van de voortgang van het beleid zodanig worden aangepast dat niet alleen gegevens beschikbaar komen over de omvang van de gemiddelde groepsgrootte, maar ook over het aantal handen in de klas? Daardoor ontstaat er een realistischer beeld van het beleid. Het beeld mag niet ontstaan dat het beleid is mislukt omdat de gemiddelde groepsgrootte niet spectaculair daalt, ondanks de inzet van middelen, terwijl in werkelijkheid met de inzet van onderbouwcoördinatoren, meer remedial teachers of interne begeleiders de kwaliteit van het onderwijs wel degelijk een enorme impuls krijgt.

Vervanging van een leraar via een uitzendbureau of door een onderwijs-assistent of een administratieve kracht wordt niet vergoed door het vervangingsfonds. De regels van het fonds, die het lerarentekort onnodig hoog houden, dienen gewijzigd te worden, zodat scholen op een creatieve manier voor vervanging kunnen zorgen. Het ergste is dat kinderen naar huis worden gestuurd.

Op kleuters en leerlingen die wat meer kunnen, wordt door ambitieuze ouders wellicht te gemakkelijk het etiket «hoogbegaafd» geplakt. Maar de omgang met hoogbegaafden in het basisonderwijs is wel degelijk een probleem. Er leeft breed de indruk, met name bij ouders, dat er onvoldoende ruimte is voor kinderen met een hoger tempo dan gemiddeld. Het is onvoorstelbaar dat een student van de PABO afkomt zonder geleerd te hebben hoe om te gaan met onderwijsachterstanden, maar het is ook vreemd dat zo iemand hoogbegaafdheid niet herkent en niet weet hoe ermee moet worden omgegaan. Het platform hoogbegaafdheid bestaat niet meer, omdat de staatssecretaris die taak wil onderbrengen bij SLO. Kan die taak ook worden neergelegd bij het PMPO? Kan het curriculum van de PABO's beter worden toegesneden op deze problematiek?

Over de invoering van de leerstandaarden is veel te doen geweest, gezien de reacties van onderwijsvakbonden, maar ook van wetenschappers die zich bezighouden met methodeontwikkeling. De vakbonden hebben het argument aangevoerd dat de invoering van leerstandaarden een belediging is voor de professionaliteit van de leerkracht, een argument dat de PvdA-fractie niet zo goed begrijpt, want wat een kind moet leren, is niet afhankelijk van wat een school of een individuele leraar daarvan vindt. Uiteindelijk moet elk kind het centraal landelijk examen halen. De ruimte voor differentiatie is per school en per leraar daarom beperkt. De zorg van wetenschappers moet redelijk eenvoudig te ondervangen zijn, want het gaat bij leerstandaarden niet alleen over weetjes, feitjes en toetsen. Leerstandaarden kunnen goed verwerkt worden in het programma. Er hoeven dus geen nieuwe toetsen voor ingevoerd te worden of centraal examenachtige constructies. Het middel is bedoeld om de kwaliteit van het onderwijs te meten. Aan het eind van groep 4 en van groep 8 moet de inspectie getoond worden dat de standaarden zijn gehaald. Daarnaast is het van belang dat er een individuele verwijzingstoets voor de kinderen blijft bestaan met een advies op maat voor het voortgezet onderwijs. De PvdA-fractie stemt in met de keuze van de staatssecretaris voor het vervangen van kerndoelen en tussendoelen door leerstandaarden. Het is goed dat dit over de gehele breedte van het programma gebeurt.

De PvdA-fractie is minder gelukkig met de in de voortgangsrapportage opgenomen mogelijkheid dat scholen die niet alle kerndoelen kunnen realiseren in verband met de samenstelling van hun leerlingenpopulatie – bedoeld wordt met name op scholen met veel allochtone kinderen – voorrang geven aan de kerndoelen taal, rekenen en sociale competentie. Juist voor kinderen met achterstanden zijn hoge ambities in het onderwijs belangrijk. Hoe kunnen leraren hoge ambities hebben met een kind als de

overheid geen hoge ambities met de scholen heeft? Ook allochtone leerlingen moeten uiteindelijk het centrale examen halen.

De staatssecretaris en de Tweede Kamer kunnen gezamenlijk het kern-doelenprogramma voor het basisonderwijs en voor de basisvorming kritisch onder de loep nemen. Na het maken van keuzes resteert een leerstandaardenprogramma dat breder is dan alleen rekenen, taal en sociale vaardigheid, met vakken zoals aardrijkskunde, geschiedenis, wereldoriëntatie en gymnastiek. Dat programma moet voldoen aan de eis van de Onderwijsraad voor de leerstandaard, dus wat een kind op een bepaalde leeftijd minimaal moet kennen en kunnen. Het programma moet realistisch zijn, met een minimumniveau en een voldoende niveau. Er is geen enkele reden om uitzonderingen te maken voor bepaalde scholen of bepaalde groepen leerlingen. Scholen zullen op een aantal punten beter toegerust moeten worden, maar concentratiescholen krijgen nu al bijna twee keer zoveel geld als andere scholen.

Voor doorverwijzing van een leerling is meer maatwerk nodig dan alleen de leerstandaarden. Verwijzingstoetsen en leerstandaarden zijn twee verschillende instrumenten: het een is gericht op het individuele kind en het ander op het presteren van de school. De PvdA-fractie onderschreef de conclusie van de staatssecretaris dat het halen van leerstandaarden niet doorslaggevend is bij het besluit om in te grijpen in een school. Het dient wel veel gewicht in de schaal te leggen bij die beslissing. Een goed doorlopend programma is voor de leerstandaarden van belang. Door vervanging van de tussen- en kerndoelen en de kerndoelen basisvorming door leerstandaarden met een goed op elkaar afgestemd programma ontstaat er een ononderbroken leerweg voor kinderen.

In de VNU-dagbladen heeft het bericht gestaan dat de staatssecretaris in de voorbereiding van haar kabinetsreactie op het inspectierapport inzake de basisvorming de ambitie heeft losgelaten van uitstel van school- en beroepskeuze. Kan de staatssecretaris daarop ingaan? In de kansennota staat dat er aan het eind van de basisschool een schoolkeuze plaatsvindt, terwijl dat aan het eind van de basisvorming hoort plaats te vinden.

De heer **Rijpstra** (VVD) maakte uit de vijfde en zesde rapportage op dat de gemiddelde groeps grootte in de onderbouw gedaald is in vijf jaar van 23,7 naar 22,5 gemiddeld. Het is nog een lange weg naar 1 op 20. Is er zicht op de wijze waarop op lokaal niveau wordt omgegaan met de verlaging van de groeps grootte? Wordt daar prioriteit aan gegeven?

In 1994 had 68% van de klassen 1 en 2 gemiddeld meer dan 20 leerlingen per groep. Dit percentage daalde via 61% naar 59% in 1999. Kunnen met behulp van de huidige ICT de percentages worden verstrekt van het totale scholenbestand in het primaire onderwijs en dus niet steekproefsgewijs? Op basis daarvan kunnen verschillen in het land worden nagegaan in realisatie van verlaging van de groeps grootte. Op welke datum denkt men de ratio 1 op 20 te bereiken? Het komt steeds meer voor dat er meer handen in de klas zijn. Is het streven gericht op 1 leerkracht op 20 leerlingen of kunnen er, als er bijvoorbeeld 30 leerlingen zijn, twee leerkrachten in de klas zijn?

In de rapportages ontbreken de financiële en budgettaire gegevens, ook voor de meerjarenramingen. Kunnen deze gegevens automatisch in de volgende rapportages worden verwerkt, zodat in elke voortgangsrapportage een meerjarenoverzicht wordt gegeven van de totaal beschikbare en benodigde middelen, technische of beleidsmatige mutaties, alsmede de uitgaven over de periode waarop de voortgangsrapportage betrekking heeft?

Naast de feitelijke groeps-grootteverkleining zijn er ook de huisvestingscomponent, de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de arbeidsmarktcomponent. Het is positief dat meer studenten naar de PABO gaan en dat er herintreders zijn. De PABO's moeten het belang ervan inzien dat de studenten zo snel mogelijk de vier jaar of het verkorte traject doorlopen. Het rendement van de afstuderenden aan de PABO is 70%, terwijl dat in het totale HBO 64% is. Kan het rendement van de PABO's worden verhoogd, zodat meer mensen aan de slag kunnen?

In het primair onderwijs wordt ook gewerkt met MBO-afgestudeerden als onderwijsassistent. Het traject van onderwijsassistent via het doorlopen van post-HBO-trajecten aan PABO's is voor scholen interessant, omdat op den duur een onderwijsassistent als een groepsleerkracht binnengehaald kan worden. Dat dient dan ook gestimuleerd te worden.

In hoeverre kan binnen de PABO-opleidingen worden nagegaan of nog meer differentiatie mogelijk is? In hoeverre kan gewerkt worden met deelbevoegdheden, bijvoorbeeld voor de groepen 1 en 2? Er kan dan sneller een traject worden doorlopen, terwijl men later in het post-HBO een deelcertificaat kan halen voor de brede bevoegdheid. Daarmee zou een inhaal-slag gemaakt kunnen worden.

In de voorschoolse educatie wordt gebruikgemaakt van MBO-opgeleiden. Kan in dat traject een nauwe samenwerking tot stand worden gebracht tussen de PABO's en de MBO-opleidingen?

De VVD-fractie juicht de ontwikkeling van de leerstandaarden van harte toe. Zij heeft er echter moeite mee dat er een «maatschappelijk belang» wordt gediend als achterstanden in met name scholen met veel allochtone leerlingen worden weggewerkt, waarmee de suggestie wordt gewekt dat de leerstandaarden worden ingevoerd vanwege de achterstanden van met name allochtone leerlingen. Het gaat om het belang van het kind met een achterstand. Zij moeten programma's aangeboden krijgen op basis waarvan zij hun achterstand kunnen inlopen en tegelijkertijd hun ontwikkeling verder kunnen doorzetten. Dat geldt voor zowel allochtone als autochtone kinderen.

Scholen met veel allochtone leerlingen krijgen de mogelijkheid om prioriteit aan taal, rekenen en sociale vaardigheden te geven. Is het gevolg daarvan dat 1.9-kinderen die geen achterstand hebben daarin mee moeten gaan? Dat is zeer ongewenst en bevordert een tweedeling. Er moet onderwijs op maat worden geboden ook op een school met veel 1.9-kinderen. Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan het verwerven van de noodzakelijke sociale vaardigheden, als belangrijke doelstelling?

De Onderwijsraad stelt voor, scholen wettelijk te verplichten om minstens 90% van de leerlingen tot een minimumniveau te brengen. Dat is een negatieve benadering. Beter kan gesproken worden over een niveau waarop kinderen een redelijke kans op succes in het vervolgonderwijs hebben, een basisniveau. Op welke wijze krijgt de aansluiting van het primair op het voortgezet onderwijs vorm? Bij het formuleren van leerstandaarden kan voor deze benadering worden gekozen zoals bij het MAVO-C en -D-niveau. Waarop is het percentage van 90 gebaseerd? Wat gebeurt er met de overige 10%? Er moet alles aan gedaan worden om het maximale uit het kind te halen, eventueel met differentiatie in de leerstandaard. Op basis van een goed leerlingvolgsysteem kan exact het verloop worden aangegeven.

Er dienen valide, betrouwbare meetmomenten te worden ingebouwd. De vrijheid van de school wordt niet beknot, maar de school moet wel maatwerk leveren. De wijze waarop een taalachterstand ingelopen kan worden, kan verschillen en hoeft niet ten koste te gaan van andere vakken. De bureaucratie mag echter niet toenemen. Het voorstel van de Onderwijsraad kan in grote lijnen worden gevolgd.

Mevrouw **Ross-Van Dorp** (CDA) vroeg hoe het is gesteld met de knelpunten in de huisvesting. 56% van de lokalen is gerealiseerd, maar 36% van de aanvragen is nog in behandeling. Verwacht de staatssecretaris blijvende knelpunten? Hoe is de huisvestingsproblematiek in plattelandsgemeentes, die soms veel kernen en scholen hebben en veel geld moeten besteden aan het op peil houden van de voorziening en in groei-gemeentes? Klassenverkleining is ook gericht op kwaliteitsverbetering. Wat is het precieze resultaat van de operatie, uitgedrukt in de verhouding tussen het aantal leerlingen en de ingezette formatie? Kan dat in de volgende voortgangsrapportage worden aangegeven?

Hoe flexibel kunnen scholen op het punt van het lerarentekort zijn? Mogen scholen middelen voor de kwaliteitsverbetering gebruiken voor bijvoorbeeld een combinatie van groep 4 en 5, terwijl het geld is geormerkt voor de onderbouw? Hoe flexibel kunnen leerkrachten worden ingezet? Kan worden ingespeeld op de vacatureproblematiek? In 2003 is er een tekort van 16 500 leerkrachten. Welke problemen zullen zich dan voordoen? Kan aan de kwaliteitsverbetering op een andere wijze gestalte worden gegeven? Onderkent de staatssecretaris het ontstaan van een spanningsveld bij het oormerken van gelden in het licht van het lerarentekort? Het blijven voortbestaan van te grote groepen achtte mevrouw Ross overigens ongewenst.

In 2000 komt er 70 mln. beschikbaar voor formatie en in 2001 244 mln. In 1998 werd 270 mln. geraamd voor de groeps-grootteverkleining. Kan er een helder overzicht worden gegeven van de benodigde en beschikbare middelen? Hoe verhouden de cijfers zich tot elkaar?

De leerstandaarden worden gekoppeld aan achterstanden, niet alleen van leerlingen, maar ook aan een kwaliteitsachterstand van de school dan wel van de leerkracht. Er moet voor worden gewaakt dat de toetsen worden gezien als een examen van de leerling. Het betreft een toets van de school en de vaardigheid van de leerkracht. Bij het inzichtelijk maken van kwaliteitstoetsen, zeker landelijk, kan er een spanningsveld ontstaan. De inspectie heeft de belangrijke rol, te bezien of de school kwalitatief op orde is en of er verbeteringen mogelijk zijn.

De wens van de staatssecretaris om alle kerndoelen te concretiseren, resulterend in een programma, getoetst via een leerlingvolgsysteem, leidt ertoe dat niemand het onderwijs meer in wil. De CDA is voor een kern-curriculum, omdat bij taal en rekenen het risico van achterstanden aanwezig is. Ook met het oog op de autonomievergroting van scholen kunnen taal en rekenen als kernvak worden aangeduid waarop geen achterstand mag ontstaan en dienen er waarborgen te zijn. De school moet zelf de keuze hebben op welke wijze de doelen bereikt worden. Het is goed dat daarvoor meetpunten zijn. Sociale competenties zijn buitengewoon belangrijk, maar zijn moeilijk in een leerstandaard vast te leggen. Kan worden aangegeven wat de inhoud daarvan moet zijn? Het eventueel concretiseren van de kerndoelen kan beter aan de school worden overgelaten. Een definiëring van de leerstandaarden is goed, maar scholen hoeven daarvoor niet dezelfde instrumenten te gebruiken. Synergie tussen het vak taal en zaakvakken hoeft niet te worden aangebracht door het voorschrijven van de vakken en de te bereiken niveaus. De school blijft

verantwoordelijk voor het resultaat. Doet een school het niet goed, dan zal er een verbeterplan moeten worden opgesteld.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) benadrukte het belang van het voorgestelde traject. Verkleining van de groepen gebeurt mondjesmaat en vergt een enorme inspanning.

De middelen zijn conform de afspraken ingezet. Kan er een verklaring worden gegeven waarom er in de tweede helft van 1999 sprake is van een lichte stijging van de groepsgrootte? Hoe komt het dat een kleinere school er beter in slaagt om de groepen te verkleinen? Er is sprake van een substantiële groei van het management met name op grotere scholen, vooral met middelen voor groepsverkleining. Over vijf jaar zijn er misschien geen problemen meer op het punt van administratie, beheer en bestuur, maar de klassen zijn dan wellicht nog steeds veel te groot.

Kan in het huidige tempo van groepsgrootteverkleining worden doorgedaan, gegeven de krapte op de arbeidsmarkt? Het streefdoel moet hoe dan ook overeind blijven, ook al moet op bepaalde scholen of in bepaalde regio's pas op de plaats gemaakt worden. Het beschikbare geld mag niet worden ingezet op plaatsen waar het nooit meer terug te halen is, omdat het streefdoel bereikt moet worden op het punt van de ratio leraar, eventueel klassenassistent, leerling.

Het blijkt dat er een zekere stabilisatie is ten aanzien van het knelpunt leerkrachten op zwarte scholen. In de regio's met een arbeidsmarkt-knelpuntenbudget zijn er grote problemen op de 1.25-scholen. Kan dat budget ook worden opengesteld voor de 1.25-scholen?

De staatssecretaris heeft toegezegd aandacht te zullen besteden aan de problematiek van de kosten van de klassenassistent, namelijk vier vijfde van de kosten van een leerkracht. Hoe ver is zij daarmee?

Het probleem van de hoogbegaafden is moeilijk te tackelen. Doorverwijzing naar SLO/CPS levert niet het gewenste resultaat, omdat men vaak niet weet dat het om een hoogbegaafd kind gaat. De ondersteuningsstructuur heeft niet voldoende zicht op de knelpunten. Kan onderzocht worden wat de aard en de omvang van de problemen zijn en wat de knelpunten zijn in de ondersteuning en het voorzieningenaanbod voor betrokken kinderen?

Wordt het voorstel van de leerstandaarden ook daadwerkelijk door de staatssecretaris overgenomen? Het is goed dat de kerndoelen concreter worden geformuleerd, maar het is jammer dat de volgende stap niet gezet kan worden, met name op het terrein van taal en rekenen. Er zijn goede voorstellen om in de leerstandaarden aan te geven wat in een bepaalde fase van leerlingen wordt verwacht. Daarmee wordt houvast geboden en richting gegeven aan de basisvakken, die instrumenteel zijn voor andere vakken. Mevrouw Lambrechts kon zich bijzonder goed vinden in het voorstel om met name achterstandsscholen de vrijheid te geven om meer aandacht te besteden aan taal en rekenen. Kan een toelichting worden gegeven op de kerndoelen en de leerstandaarden, ook omdat het voorstel van de Onderwijsraad niet geheel wordt overgenomen? Bij taal en rekenen moet worden doorgedaan op de weg van de leerstandaarden. Desnoods moeten op die terreinen de kerndoelen maar vervallen.

Het aangeven van een minimumniveau heeft het gevaar dat dit niveau al snel het maximum wordt. Kan er niet beter één niveau worden geformuleerd?

De heer **Rabbae** (GroenLinks) wees erop dat de onderhavige voorstellen door de Kamer zijn benoemd als een groot project, hetgeen inhoudt dat de controle van de Kamer op de voortgang ervan moet voldoen aan een aantal eisen. Het huiswerk van de staatssecretaris is op een aantal punten helaas niet conform de afspraken. De voortgangsrapportage zou in september en in januari verschijnen, maar dat werd december en mei. De informatie is soms niet actueel. In de meirapportage wordt ingegaan op de enquête onder de scholen van oktober jl. Drie toezeggingen zijn niet terug te vinden in de zesde rapportage: de te beperkte informatie over de financiële situatie, het opnemen van een meerjarenraming en de informatie over de mate waarin onderwijsassistenten doorstromen naar de functie van leerkracht. Tevens zou het aantal vakleerkrachten vermeld worden. In de vijfde rapportage is een toezegging gedaan op het punt van de verhouding tussen leerkracht en aantal leerlingen. Wil de staatssecretaris haar huiswerk goed maken, zodat de Kamer zich kan concentreren op de inhoud van de zaak?

Het is niet correct dat 5% van de scholen niet voldoet aan de oormerkings-eisen. Welke actie wordt daarop ondernomen?

Het bereiken van de doelstelling valt af te leiden uit de verhouding leerkracht-leerlingen. Kan de staatssecretaris exacte cijfers daarover leveren?

De lokalen zijn een punt van aandacht, zo niet zorg. De ministers van OCW, Financiën en BZK zijn voornemens, onderzoek daarnaar te laten verrichten. Wanneer wordt daarover gerapporteerd? Ook de VNG brengt deze zaak bij haar leden onder de aandacht. Het is echter onduidelijk of dat tot een oplossing leidt van het knelpunt.

Het lerarentekort is, gegeven de conjunctuur, een probleem. Kan de staatssecretaris cijfermatig aangeven welke aantallen er nodig zijn en in welke mate de behoefte gedekt kan worden?

Doel van de operatie is een kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Groepsgrootteverkleining alleen is echter geen garantie voor kwaliteitsverhoging. De inspectie constateert dat er meer gedifferentieerd wordt in de opdrachten aan leerlingen. Doorgaan op basis van dezelfde methoden in kleine klassen is geen garantie dat de kwaliteit een aanzienlijke impuls krijgt.

De staatssecretaris gaat op het punt van de leerstandaarden voor een deel mee met het advies van de Onderwijsraad, maar op een gegeven moment knuffelt zij dat dood en zet andere instrumenten daarvoor in de plaats. De goede wil van de staatssecretaris kan worden gezien als een aantal bomen, waardoor je het bos niet meer ziet. Kan in de veelheid van instrumenten, zoals leerlijnen, tussendoelen, kwaliteitskenmerken en -standaarden en een toetsenbank, een simpele lijn worden aangegeven? Idealiter moeten alle kinderen zo breed mogelijk kunnen leren en zich ontwikkelen. De realiteit is helaas dat sommigen die mogelijkheid niet hebben. Gezocht moet worden naar een juist evenwicht. Essentieel is dat de taal- en/of rekenachterstand van sommige kinderen na groep 8 weggevoerd moet worden. Sociale competentie is in de toekomst waarschijnlijk een van de belangrijkste vaardigheden die iemand nodig heeft om kundig te kunnen opereren in de samenleving. Het is dan ook goed dat aanleren van die vaardigheid wordt geïntroduceerd. Vervolgens moet worden bekeken wat de school de kinderen verder heeft geboden. Zij hebben een soort curriculum-plus nodig.

Soms aarzelt de staatssecretaris om forse stappen te zetten ten opzichte van scholen vanwege hun autonomie. De kwaliteit van het onderwijs is echter een maatschappelijk en nationaal belang, dat uitgaat boven het belang van de scholen. De staatssecretaris is van mening dat de invoering van de standaarden niet wettelijk verplicht kan worden, terwijl het recht op goed onderwijs in de Grondwet is vastgelegd. Het is goed dat het leerlingvolgsysteem wettelijk wordt ingevoerd, als onderdeel van de bewaking van de ontwikkeling van de kwaliteit.

GroenLinks is voor invoering van leerstandaarden, omdat zij een basis zijn om na te gaan of scholen het gewenste niveau hebben gehaald. Het gaat met name om het meten van de kwaliteit van de scholen. Moet uit het feit dat de staatssecretaris bij de basisvorming niet is ingegaan op de leerstandaarden, worden afgeleid dat dit instrumentarium daarvan wordt uitgesloten?

De heer **Stellingwerf** (RPF/GPV) bracht, mede namens de SGP, naar voren dat uit de voortgangsrapportages positieve effecten zijn te halen op het punt van groepsgrootteverkleining, met name bij de voorheen extreem grote groepen. In de praktijk kan er echter nog spanning zijn. Bij de geschetste voortgang zijn vraagtekens te plaatsen. In de vijfde en de daaraan voorafgaande rapportage wordt verschillende keren gemeld dat op diverse onderwerpen zal worden ingegaan, maar vervolgens gebeurt dat niet, zoals de afspraak dat van 15 scholen standaardgegevens over het groepsgroottesproject worden verstrekt, het ontbreken van actuele financiële en budgettaire gegevens, informatie over de verhouding tussen het aantal leerlingen en de ingezette formatie en de inzet van vakleerkrachten. Hierop moet men alert zijn, zodat de Kamer de voortgang in de gaten kan houden.

Er is spanning tussen de goedgekeurde lokalen, bijna gelijk aan de extra formatieplaatsen die zijn gerealiseerd in de eerste stap en de lokalen die nog nodig zijn. Wreekt zich dat het geld voor de leerkrachten rechtstreeks naar de scholen gaat en het geld voor de lokalen naar het Gemeentefonds? Had er, achteraf gezien, beter sprake kunnen zijn van oormerking van de middelen voor de lokalen, omdat het gaat om een eenmalige inzet van middelen die daarna niet meer ongedaan gemaakt kan worden?

Het is van groot belang dat er gegevens komen over de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal personeelsleden in de boven- en onderbouw. De stijging van het aantal leerlingen in 1999 ten opzichte van 1998 is te wijten aan meer handen in de klas. Dat schept onduidelijkheid. In de rapportages moet meer inzicht worden gegeven in het aantal handen in de klas en de gevolgen daarvan voor de omvang van de groepsgrootte.

De leerstandaarden zijn volgens de definitie van de Onderwijsraad geoperationaliseerde en genormeerde omschrijvingen van cruciale doelen die aan het eind van een bepaalde onderwijsfase beheerst moeten worden. Moet het advies van de Onderwijsraad over de toegankelijkheid worden beschouwd als een soort studeerbaarheidseis voor het basisonderwijs en de basisvorming? In dat geval dient ingegaan te worden op het evenwicht tussen doel en middelen. De globale kerndoelen blijken in een aantal opzichten niet gehaald te kunnen worden. Nagegaan moet worden of een en ander te omvangrijk is geweest in plaats van nu massief te kiezen voor een soort «kernkerndoelen». Om scholen de ruimte te bieden, is ten aanzien van de kerndoelen bewust gekozen voor een globale benadering. Met name in achterstandswijken haalt men de geformuleerde kerndoelen niet. Wordt voor het gesignaleerde probleem niet een te algemeen geldende oplossing gekozen? Met de leerstandaarden wordt beoogd, een

hulp voor docent en leerling te introduceren, maar zij brengen de nodige administratie met zich. Wordt er een oplossing geboden voor een probleem dat in een groot aantal situaties niet zo'n groot probleem is? Moeten maatregelen niet meer worden toegespitst op de leerlingen die dat ook daadwerkelijk nodig hebben, maatwerk dus? Een school die in een achterstandswijk met moeite weet te realiseren dat de helft van de leerlingen de normen van de leerstandaarden voor taal en rekenen haalt, is volgens de normen van slechte kwaliteit, terwijl de school een relatief uitstekende prestatie heeft geleverd. Er zullen altijd achterstanden zijn, zo niet bij rekenen en taal dan wel op andere terreinen.

De invloed van de klassenverkleining is merkbaar op de verbetering van de kwaliteit. Daarvan mag meer worden verwacht voordat het heil wordt gezocht in de leerstandaarden. Wordt met het systeem van leerstandaarden uiteindelijk niet een symptoom bestreden waar een aanpak aan de bron meer voor de hand zou liggen, namelijk specifieke aandacht voor het halen van concrete kerndoelen in de lerarenopleidingen en de PABO's? Rekenen en taal zouden misschien meer speerpunten in de opleidingen moeten zijn. Als te veel vanuit de aanbodzijde wordt gewerkt, zijn precedentwerking en overregulering niet denkbeeldig. Straks breidt het systeem zich zozeer uit dat voor alle vakken op alle scholen met leerstandaarden moet worden gewerkt, wat tot een te dirigistisch systeem leidt. Hoe verhoudt de invoering van leerstandaarden zich tot autonomie-vergroting en deregulering?

Invoering van leerstandaarden legt misschien een te grote nadruk op de cognitieve vaardigheden. Een school omvat meer dan het opdoen van kennis. De overdracht van normen, waarden en houding is minstens zo belangrijk. Deze zaken worden mogelijk, onbedoeld, door leerstandaarden naar de achtergrond gedrukt.

Als de leerstandaarden verplicht worden, dient dit wettelijke geregeld te worden. De Onderwijsraad heeft voorgesteld, in de wet vast te leggen dat scholen de verplichting hebben dat minstens 90% van hun leerlingen voldoet aan het minimumniveau. Naar de mening van de regering kan die verplichting in de praktijk niets betekenen, omdat de bekostiging van de school niet gestaakt kan worden. Het toezicht op de scholen – of zij voldoen aan de minimumnormen – wil de regering opdragen aan de inspectie en zal onderdeel moeten uitmaken van het brede toezicht op de kwaliteit van de scholen. Het brede toezicht gaat echter verder dan de controle of scholen zich houden aan de deugdelijkheidseisen die bij wet zijn gesteld. De regering creëert in feite nu een soort van nieuwe deugdelijkheidseisen zonder dat deze bij wet zijn vastgelegd. Reeds bij de bespreking van de nota Variëteit en waarborg heeft de GPV-fractie erop gewezen dat dit een onbegaanbare weg is. De inspectie kan instellingen niet beoordelen op kwaliteitseisen die niet bij wet zijn geregeld. Dat geldt ook voor de leerstandaarden.

Eerste deel antwoord van de staatssecretaris (groeps-grootte)

De **staatssecretaris** wees erop dat in de nota Variëteit en waarborg en in Maatwerk 2 – die nog voor de zomer wordt toegezonden – op een aantal door de Kamer aan de orde gestelde thema's wordt ingegaan, zodat op onderdelen nog apart gedebatteerd zal worden.

Bij de toegezegde rapportages in september en januari over de groeps-grootte kan niet de besteding van de scholen van de gelden per augustus worden betrokken. Een rapportage in december kan veel meer informatie bevatten, omdat de inspectie in september-december heeft kunnen toetsen wat er met de gelden voor klassenverkleining is gebeurd. Op dat

moment kan meer informatie worden verstrekt over de financiën, de doorstroming van de onderwijsassistenten en de vakleraren. De toets van de inspectie is belangrijk omdat daaruit blijkt of er bijvoorbeeld meer handen in de klas zijn. Het hoeft niet altijd 1 op 20 te zijn. De staatssecretaris stelde voor, de rapportage in december uit te brengen, zodat de enquêtegegevens verwerkt zijn en een eerste beeld kan worden gegeven van de effecten van de volgende stap, gericht op klassenverkleining. De inspectie zal gericht onderzoek verrichten naar meer handen in de klas. De Kamer zal daarover precieze informatie ontvangen.

Er is sprake van een prisoners dilemma in die zin dat enerzijds de klassen in een periode waarin er een tekort is aan leraren worden verkleind of er meer handen in de klas moeten komen en anderzijds uit enquêtes onder (potentiële) leraren blijkt dat verkleining van de klassen door hen als een van de belangrijkste kwaliteitsmaatregelen wordt beschouwd.

De staatssecretaris zegde toe in elke voortgangsrapportage een overzicht te zullen geven van de meerjarencijfers. Kleine scholen krijgen (tot ongeveer 140 leerlingen) meer formatie toegewezen. Dat kan effect hebben op het verschil tussen scholen met bijvoorbeeld 400 en scholen met 100 leerlingen. Er is sprake van een lichte stijging van het aantal leerlingen per groep in mei 1999 ten opzichte van mei 1998 omdat over de gehele linie het aantal kleine scholen is afgenomen. Daarnaast worden de gewichtengelden in het kader van GOA steeds gericht ingezet. Er moet gewaakt worden voor cijferfetisjisme. Scholen krijgen via het klassenverkleiningsbudget ruimte en zij kunnen zelf de inzet van hun personeel bepalen.

De staatssecretaris deelde mee, over de oormerking van de gelden voor de onderbouw en de eventueel ontstane extra druk in de bovenbouw apart te zullen rapporteren. In de volgende voortgangsrapportage zullen de regionale verschillen bij de realisatie van de verkleining van de groeps-grootte tot uitdrukking worden gebracht. De inspectie heeft de relatie tussen groeps-grootte en gemeentegrootte nader onderzocht.

Gegevens over de verhouding leraar-leerlingen zullen in de volgende voortgangsrapportages worden opgenomen. Omdat er het eerste jaar een impuls is gegeven aan de huisvesting, is er nog geen direct effect zichtbaar op de leraar-leerlingratio. Er zijn op dat punt altijd verschillen tussen de onder- en bovenbouw. Uit de gegevens valt af te leiden dat er een beperkte ontwikkeling in gang is gezet om niet altijd een groep te koppelen aan één onderwijsgevende. Er ontstaan vormen van functie-differentiatie.

Ook zonder de keuze in het regeerakkoord voor klassenverkleining geven scholen daar zelf prioriteit aan, hetgeen zichtbaar wordt door de inzet van extra middelen in het kader van de gewichtenregeling. In aanvulling daarop worden scholen nu gewezen op een verbreding van de inzet, bijvoorbeeld door meer handen in de klas. Er dient maatwerk te worden geleverd en differentiatie moet mogelijk zijn, want er bestaan geen «gemiddelde» kinderen. Omdat in de onderbouw de grootste leerwinst valt te boeken, wordt daar prioriteit aan gegeven. De ambitie om de kwaliteitsslag in het gehele onderwijs te maken, is groot. De staatssecretaris zegde een inventarisatie toe van de inspectie inzake de problemen met de oormerking van de gelden. Per 1 augustus 2000 is de nieuwe wet van kracht. De scholen zijn op basis daarvan verplicht, het geoordeelde geld in de onderbouw in te zetten. De inspectie ziet daarop toe.

Het meest urgente vraagstuk in het onderwijs is het personeelstekort, dat ook de ontwikkeling raakt van bepaalde zaken in het kader van Maatwerk voor morgen. Zoals in het VO reeds aan de orde is, zal er ook in het basis-

onderwijs sprake zijn van het «nieuwe leren», waarin ICT een grote rol speelt. Daarover zal uitgebreid met de Kamer worden gesproken bij de behandeling van de notities Maatwerk voor morgen en Variëteit en waarborg. De staatssecretaris was, evenals de minister, groot voorstander van vormen van differentiatie die de kwaliteit ondersteunen. Door verkleining van de groepsgrootte wordt het aantrekkelijker om in de sector te werken.

In Maatwerk voor morgen is een groot pakket maatregelen opgenomen: meer handen in de klas, zij-instromers, vakleerkrachten, samenwerking met de PABO's. Gevolgen daarvan zijn: een flinke toename van de instroom, bemiddelingsimpulsen en het carrier center onderwijs, op basis waarvan meer dan 2500 vrouwen zijn geplaatst. Wat de arbeidsvoorwaarden betreft, zijn er afspraken gemaakt over verhoging van het aanvangssalaris, stimulering werktijduitbreiding, lesgeven door 65-plussers, ziekteverzuimbesteding – waardoor de (mogelijkheden tot) arbeidsparticipatie wordt vergroot – de belcampagne, betere kinderopvang en individuele schoolbudgetten. In een tweede ronde worden 7 000 reservisten apart aangeschreven. In Maatwerk 2 wordt ingegaan op het aanspreken van nieuwe doelgroepen, meer handen in de klas en de wijze waarop het MBO/HBO-traject benut kan worden, in samenhang met de inzet gericht op peuterspeelzalen.

Ten aanzien van de vervanging is er al bijzonder veel in gang gezet: de pools zijn uitgebreid en er zijn onder leiding van een leraar uitzendkrachten en onderwijsassistenten ingezet. Er zijn ook steeds meer academici werkzaam in de school, zoals de orthopedagoog. In het kader van het onderwijskansendebat zijn er afspraken met de G4 gemaakt, omdat daar de vervangingsproblemen het grootst zijn. Bezien wordt op welke wijze het Vervangingsfonds het beste ingezet kan worden. Over het regelen van vervanging zijn afspraken gemaakt in het kader van de CAO's, de arbeidsmarktknelpunten en de regiegroep personeelsvoorziening. Overwogen wordt of de G4 directer betrokken kunnen worden bij de vervangingsbudgetten, in samenhang met het aantal vacatures. Een mogelijkheid is het deels voorspellen van de vervangingsvraag en daarmee rekening te houden in de vaste formatie. Een andere mogelijkheid is het vergroten van het inzicht in de vraagzijde. In Amsterdam en Den Haag worden pilots ontwikkeld. In Amsterdam wordt op voorhand de uitval voorspeld. Door de inschakeling van anderen dan de direct bevoegden, bijvoorbeeld via korte scholing of gebruikmaking van de in Amsterdam aanwezige grote buitenschoolse structuur, wordt voorkomen dat kinderen naar huis worden gestuurd. De gemeente Den Haag heeft voorgesteld de vervangingsgelden direct in de grote steden in te zetten en hen direct verantwoordelijk te maken voor de vacatures. Dit raakt de positie van het Vervangingsfonds. Voor eind juni vindt daarover een gesprek plaats. In Maatwerk voor morgen worden voorstellen opgenomen over de wijze waarop scholen geacht worden om te gaan met de personeelsvoorziening. In de opleiding is al een specialisatie mogelijk gericht op het jonge en oudere kind. Voorkomen moet worden dat er een «scheermes» ontstaat tussen de voorschoolse/vroegschoolse educatie en het basisonderwijs. De verhouding leraar-onderwijsassistent wordt in het kader van de nieuwe CAO met spoed gezien. De verbruikstabel wordt voor dit jaar nog aangepast en de Kamer wordt daarover geïnformeerd.

In overleg met de VNG is besloten, een onderzoek te doen naar de huisvestingsbehoefte van scholen. In tegenstelling tot hetgeen in de zesde voortgangsrapportage is opgenomen, worden de eerste resultaten begin volgend jaar verwacht. Het onderzoek is een halfjaar opgeschoven, omdat in september-oktober 2000 de huisvestingsaanvragen voor komend jaar worden behandeld. De uitkomsten van de gesprekken tussen gemeentes en scholen kunnen dan worden betrokken bij het onderzoek, zodat de

meest recente informatie kan worden verstrekt. Sinds de huisvesting is gedecentraliseerd naar de gemeentes verloopt een en ander beter dan toen deze onder de verantwoordelijkheid van het rijk viel. De middelen voor de huisvesting zijn opgenomen in het Gemeentefonds. Schoolbesturen en gemeentes overleggen zeer regelmatig daarover. Gemeentes hebben een wettelijke zorgplicht voor voldoende lokalen.

Wat de problematiek van de hoogbegaafden betreft, kan niet alles op het bordje van PMPO worden gelegd. Het thema «hoogbegaafd» maakt integraal onderdeel uit van het thema «omgaan met verschillen» waar de PABO en schoolbegeleidingsdiensten aandacht aan moeten besteden. SLO en CPS verzamelen materiaal. Deze instituten zal gevraagd worden, een probleemanalyse op te stellen, zodat ingezoomd kan worden op de mogelijke vraagstukken. Deze analyse zal aan de Kamer worden gezonden.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Barth** (PvdA) vroeg of het nog wel mogelijk is om naast de rapportage in december de volgende rapportage in mei te ontvangen, zodat de Kamer die voor de zomer kan afhandelen.

Kan de staatssecretaris nog ingaan op het begrijpend lezen?

Als grote steden verlost worden van de regels terzake van het vervangingsfonds, dient dat voor alle scholen te gelden.

De PABO hoeft feitelijk geen aandacht te besteden aan de problematiek van hoogbegaafden, want het betreft een keuzevak. Met het oog op differentiatie dient dit in het programma van elke PABO-student opgenomen te worden.

Moet, zo vroeg de heer **Rijpstra** (VVD), het leerlingvolgsysteem doorgezet worden in de basisvorming?

Aan de problematiek van de hoogbegaafden zou in de opleiding in het kader van «omgaan met verschillen» aandacht besteed worden. Een aantal schoolbegeleidingsdiensten heeft al kennis verzameld, die wellicht doorgegeven kan worden.

Mevrouw **Ross-van Dorp** (CDA) kwam terug op de uitspraak van de staatssecretaris dat niet altijd gedacht moet worden aan 1 op 20. Waarom wordt de Kamer dan nog steeds geconfronteerd met deze cijfers, als zou het gaan om de omvang van de groep? Kan inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze de middelen voor de formatie worden besteed en waar het precies over gaat, als gesproken wordt over groepsgrootte?

Mevrouw **Lambrechts** (D66) ging ervan uit dat het streefdoel van 1 op 20 nog steeds geldt, ook al is dat opgerekt, zodat de klassenassistent daarin een rol kan spelen.

De staatssecretaris refereerde met haar opmerking over het scheermes tussen voorschoolse/vroegschoolse educatie en het basisonderwijs toch niet aan de schoolbudgetten, bijvoorbeeld de gewichtengelden? Daarmee zou roofofbouw op het basisonderwijs worden gepleegd.

Ook de heer **Rabbae** (GroenLinks) was van mening dat het streefdoel van 1 op 20, te bereiken in het jaar 2002/2003, overeind moet blijven. Waarom worden bepaalde toezeggingen doorgeschoven naar de zevende rapportage en worden de toezeggingen niet alle nagekomen?

De heer **Stellingwerf** (RPF/GPV) wees er nogmaals op dat 36% van de aanvragen voor lokalen nog niet is toegewezen. Kan in de eerstvolgende rapportage worden ingegaan op de vraag of daar wellicht een bezinning op moet plaatsvinden?

De **staatssecretaris** wees erop dat het streefdoel nog steeds 1 op 20 is. Daarnaast kunnen scholen de gelden op een andere wijze aanwenden ten behoeve van de kwaliteitsverbetering in de onderbouw, waaronder het inschakelen van assistenten in de klas, toegespitst op de vakken taal en rekenen. Dat moet wel inzichtelijk worden gemaakt. Het gaat daarbij om de ondersteuning van het leerproces van kinderen. De kwaliteitsverbetering in de onderbouw is niet alleen af te lezen uit 1 op 20, als vorm van cijferfetisjisme.

Het is goed mogelijk, de tweede voortgangsrapportage voor de zomer uit te brengen.

Het Vervangingsfonds maakt onderdeel uit van de portefeuille van minister Hermans. Gegevens daaromtrent zijn opgenomen in Maatwerk voor morgen. Als regels knellend zijn, is dat niet alleen het geval in de grote steden, maar ook daarbuiten. Bij flexibilisering in de regelgeving is het niet de bedoeling dat iedereen die daartoe in staat is, zichzelf redt en de overheid met de risico's blijft zitten.

De staatssecretaris onderschreef de opmerking van de heer Rijpstra dat de problematiek van hoogbegaafden in het PABO-onderwijs dient te vallen onder het «omgaan met verschillen». Zij zegde toe, aangezien de lerarenopleiding valt onder de portefeuille van minister Hermans, dit punt aan hem door te geven. Normatief moet de problematiek een rol spelen. Zij zegde toe, na te zullen gaan of dat inhoudelijk wordt vertaald.

Met de term «scheermes» werd bedoeld op de afstand die er vroeger was tussen het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Er moet maximaal rendement uit de gelden voor voorschoolse/vroegschoolse educatie worden gehaald. Er lekken geen onderwijsmiddelen voor het basisonderwijs daarnaar weg. Het landelijk beleidskader valt onder VWS en OCW en in dat kader is voor- en vroegschoolse educatie een prioriteit. Veel steden doen daar het nodig aan. Er worden ook GOA-middelen voor ingezet. Het is echter niet de bedoeling dat op grote schaal onderwijsmiddelen daarvoor worden gebruikt. Het betreft een gezamenlijk project met minister Van Boxtel en staatssecretaris Vliegenthart. Eenieder dient de eigen verantwoordelijkheden daarin zo breed mogelijk op te pakken.

Tweede deel antwoord van de staatssecretaris (leerstandaarden).

De **staatssecretaris** wees op het voorstel, de kerndoelen, die in 1993 zijn ingevoerd, concreet te formuleren en om scholen die niet aan alle kerndoelen kunnen voldoen, voorrang te laten geven aan de sleutelvariabelen voor de andere kerndoelen. De Onderwijsraad heeft geadviseerd, bij de concretisering van de 103 kerndoelen meer prioriteiten aan te brengen, in de eerste plaats naar taal en rekenen. Sociale competentie komt daar, gezien het KEA-project, steeds meer bij. Scholen «winkelen» nu nog te veel. Het is zeer productief om taal en rekenen een plaats te geven in de zaakvakken.

De staatssecretaris zag het gevaar van het bepalen van een minimum-niveau. Dit tendeert naar een voldoende niveau. De voorstellen zijn erop gericht, helder te maken wat kinderen moeten leren. Het minimum-voldoende niveau komt terug bij de beoordeling van de kwaliteit van de school door de inspectie. Dat wijkt af van het advies van de Onderwijs-

raad. In de beleidsreactie is het risico van minimalisme verminderd, omdat scholen worden geprikkeld, naar het maximum te streven.

Begrijpend lezen is een eerste aandachtspunt van het Expertisecentrum Nederland. Het betreft een zorg van velen. Kinderen leren lezen, maar het begrijpen van de tekst blijft achter. «Beginnende geletterdheid», ook in de zin van begrijpend lezen, wordt doorgetrokken naar de bovenbouw. De implementatie ervan vraagt alle aandacht. Er worden nascholingscursussen ontwikkeld voor leraren die de rol krijgen van taal- of reken-coördinator in hun school.

De Kamer heeft eerder stilgestaan bij het globale karakter van de kerndoelen. Er is toen gepleit voor een systeem op basis waarvan kan worden nagegaan wat er precies wordt geleerd op de scholen. Het leerlingvolgsysteem is daarvan het gevolg. In de rapportages over de groeps-grootte wordt altijd een koppeling aangebracht met het leerlingvolgsysteem. Nu gebruikt 80% van de scholen het CITO-leerlingvolgsysteem. Het kan zijn dat het computergebruik voor dit doel is afgenomen, maar dat zal de komende jaren weer toenemen, omdat er CITO-computertoetsen worden ontwikkeld. In de voorstellen is de verplichting opgenomen om de voortgang van de leerlingen bij te houden, waarmee het leerlingvolgsysteem door de jaren heen verplicht wordt gesteld. De systeemkeuze hangt nauw samen met het soort onderwijs. Bij ontwikkelingsgericht onderwijs kiest men vaak voor een ander leerlingvolgsysteem.

De prioriteit voor taal, rekenen en sociale competentie geldt voor alle scholen die niet alle 103 kerndoelen kunnen realiseren. Het is nooit de bedoeling dat vakken zoals aardrijkskunde, geschiedenis, gymnastiek of welk vak dan ook verdwijnen. Ook dat zijn vakken waarbij goed aan taal kan worden gewerkt. Ook al wordt er volop geprioriteerd, taal en rekenen zijn sleutelvariabelen, ook in de zaakvakken. De koppeling van de prioriteiten is niet in het bijzonder gericht op allochtone kinderen, want voor alle kinderen die daar extra aandacht aan moeten besteden, zijn taal en rekenen sleutelvariabelen. Dat geldt ook voor de 1.25-kinderen, witte kinderen met 2 laagopgeleide ouders. Het aantal kerndoelen in het basisonderwijs is verschillend. In Friesland zijn het er 115, in de gewone basisschool 103. Voor sociale competentie zijn van belang: de veilige school, de pedagogische opdracht van de school en de mate waarin de huidige kerndoelen aangrijpingspunten bieden om te functioneren in groepen en in te schatten wat behoeften van anderen zijn.

De staatssecretaris erkende dat zij met het vraagstuk heeft geworsteld of de kerndoelen wel recht doen aan de professionaliteit, gezien ook de reacties op het advies van de Onderwijsraad. Zij was van mening dat er in de wijze waarop de kerndoelen zijn geformuleerd een weg is gevonden waarlangs de professionaliteit van leraren bevestigd wordt. Het kwaliteitsvraagstuk van scholen is in vorige periodes minder heftig beleefd, ook omdat er harde gegevens bekend zijn geworden, zoals een achterstand van twee jaar. De professionaliteit van de leraren is met nadruk aan de orde. De databank komt hieruit voort.

Het beoordelen van de leerstandaarden en de concretisering van de kerndoelen op basis van één type toets doet tekort aan het voorstel van de Onderwijsraad. Een toets kan gericht zijn op aanpassing van het onderwijsprogramma of een advies over vervolgonderwijs, terwijl de leerstandaarden ook bedoeld zijn ter ondersteuning van het personeelsbeleid van de schoolleiding. Toetsen verwijzen niet altijd naar de individuele leerling, maar ook naar wat er in de scholen gebeurt, zodat het management kan ingrijpen. De Onderwijsraad stelt voor, scholen verantwoording af te laten leggen over de kwaliteit van de school. Deze toets moet dan

ook onderscheiden worden van de CITO-eindtoets. Het CITO-leerlingvolgsysteem is goed inpasbaar. Er zijn oprechte intenties bij de Onderwijsraad om de kwaliteit van het onderwijs inzichtelijk te maken zonder afbreuk te doen aan de professionaliteit van de leraren. De kern van het advies is in de beleidsreactie opgenomen: scholen krijgen meer houvast omtrent de doelen die zij met hun leerlingen moeten bereiken. Men was al bezig met leerlijnen en tussendoelen, ontwikkeld door onder andere SLO en het Expertisecentrum Nederland. De uitwerking door SLO zal de Kamer in het najaar van 2001 worden voorgelegd.

Het streven is het globalisme te laten verdwijnen. Scholen worden verplicht, de vorderingen van de leerlingen te volgen. Bij een leerlingvolgsysteem hoort een toets. In het inspectietoezicht zal ook de certificering aan de orde zijn. De waarde van de verschillende toetsen zal in de loop der tijd ook aan de Kamer worden voorgelegd. De inspectie zal de uitkomsten in beeld brengen, niet alleen op een minimum, maar ook op een voldoende niveau. Het leerlingvolgsysteem zit zodanig in elkaar dat daarover heldere uitspraken gedaan kunnen worden.

De Onderwijsraad heeft nadrukkelijk voorgesteld prioritering mogelijk te maken binnen de concrete kerndoelen, zodat scholen meer ruimte geboden wordt voor de sleutelvariabelen taal, rekenen en sociale competentie. In de zaakvakken kan de combinatie met het taalonderwijs worden gezocht. Scholen zullen daar zeker niet lichtzinnig mee omgaan en zullen streven naar het realiseren van de kerndoelen. Als het niet noodzakelijk is, zullen leerlingen dat aangepaste programma niet volgen. De prioritering past binnen het streven naar differentiatie en maatwerk. Ook nu worden leerlingen apart genomen, bijvoorbeeld in het kader van de begeleiding van 1.9-kinderen. Nu is er echter sprake van willekeur bij de scholen in de wijze waarop met de 103 kerndoelen wordt omgegaan vanwege de breedte en de globaliteit ervan. De inspectie rapporteerde tot nu toe de schoolgemiddelden, maar zal in de toekomst per school rapporteren.

De beschikbare schooltijd is een cruciale variabele voor het behalen van de doelen, ook voor kinderen die meer tijd nodig hebben. Er mogen nooit onderdelen uit het schoolprogramma buitenschools worden geplaatst. Wel kunnen verlengde schooldagactiviteiten gerelateerd worden aan hetgeen binnen de school gebeurt. De school heeft de inspanningsverplichting, alle leergebieden aan te bieden.

Resumerend, stelde de staatssecretaris dat toetsen duidelijk zullen maken of de beoogde kwaliteit wordt gehaald. Het doel is het bieden van maximum houvast aan de scholen. Kwaliteit is gerelateerd aan de discussie daarover in het kader van Weer samen naar school en de leerlinggebonden financiering. Kwaliteit behelst niet alleen de hoogste leerresultaten, maar ook een zorgbeleid. De leerstandaarden en de concretisering van de kerndoelen doen daar geen afbreuk aan. De staatssecretaris verzocht de leden, in tweede termijn een politiek oordeel te geven over de ingeslagen weg.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Barth** (PvdA) wees erop dat in de voorstellen staat dat sommige scholen niet meer alle kerndoelen hoeven na te streven. Daarmee worden ambities naar beneden geschroefd. Dat is een verkeerd signaal, juist ten aanzien van achterstandsleerlingen. Concentratiescholen worden gefinancierd op de verwachting van achterstand en niet op een reëel bestaande achterstand. Wat gebeurt er met de kinderen die bijzonder intelligent blijken te zijn? De prioriteit voor taal en rekenen moet binnen het totale programma tot uitdrukking komen. Vaagheid en overla-

denheid in het kerndoelenprogramma moeten worden bestreden. De beste manier om een einde te maken aan het «winkelen» van scholen is doorlichting van het gehele programma. Het kerndoelenprogramma moet helder zijn en voor alle kinderen haalbaar.

Het KEA-programma scoort slecht in begrijpend lezen, omdat het stampwerk wordt. Leerstandaarden moeten meer bevatten, zoals logisch redeneren, ter voorkoming dat kinderen als aapjes worden getraind op een goed toetsresultaat.

Er zullen altijd kinderen zijn die het niveau van 90% van de leerstandaarden niet halen. De school moet ernaar streven dat alle kinderen de leerstandaarden halen. Als een kind het niet haalt, moet de school de reden daarvan aangeven, zodat de inspectie die kan toetsen. Er moet binnen het huidige kerndoelenprogramma geprioriteerd worden, maar daarna mag niet nog eens een extra prioritering worden aangebracht voor een bepaalde categorie leerlingen.

De heer **Rijpstra** (VVD) vroeg om een systematische uitwerking van de voorstellen inzake de voortgangsrapportage. Is er voldoende zicht op het geheel? De VVD-fractie is voorstander van prioritering binnen de concrete kerndoelen. De leerstandaarden moeten voor alle leerlingen gelden. Het is prima dat er wordt gestart met Nederlands en rekenen. Als de school weet wat een kind heeft gepresteerd, kan een uitspraak worden gedaan over het leerproces van het kind op latere leeftijd.

De suggestie wordt gewekt dat door het winkelen van scholen in de globale kerndoelen, de kwaliteit van het onderwijs geweld aan wordt gedaan, zo stelde mevrouw **Ross-Van Dorp** (CDA). Om dat tegen te gaan, wordt er een enorme operatie in gang gezet, waarin niet alleen een prioritering moet worden aangebracht, maar ook alle kerndoelen moeten worden geconcretiseerd, met een resultaatsverplichting en een toets op realisering. Dat is geen uitdaging gericht op professionaliteit, maar een verdere insnoering van het keurslijf. Waarom moeten de 103 kerndoelen op een dergelijke manier worden geconcretiseerd? De gedachte daarachter is niet om scholen meer gelegenheid te geven, eigen prioriteiten te stellen. Kan de staatssecretaris aantonen dat globale kerndoelen de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede komt? Er zijn knelpunten ten aanzien van taal, rekenen en sociale competentie. Mevrouw Ross pleitte, evenals de heer Rijpstra, voor een nota waarin de inzichten nader worden onderbouwd. Er zijn nog te veel spanningsvelden en tegenstrijdigheden.

Het kabinet zal uiteindelijk worden afgerekend op het bewijzen dat de groeps-grootteverkleining niet in gevaar komt door een gebrek aan docenten.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) vond dat er zoveel op één hoop wordt gegooid dat het onmogelijk is, een politiek oordeel uit te spreken over de vraag of op de voorgestelde manier verder moet worden gegaan. Zij had behoefte aan een verdere uitwerking, een verduidelijking van de verbinding van oud met nieuw. Er moeten daarbij accenten worden geplaatst en duidelijke keuzes worden gemaakt.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) vroeg de staatssecretaris nogmaals hoe het komt dat toezeggingen niet worden nagekomen. Ook al is het onduidelijk hoe de leerstandaarden precies tot stand komen, toch sprak de redeneertrant van de staatssecretaris hem aan. De Kamer moet een stap zetten in de richting van kwaliteitsverbetering. Er moet een einde worden gemaakt aan het selectief shoppen van scholen in de kerndoelen. GroenLinks is

voor het benadrukken van de drie prioriteiten, ook als voorwaarde om toe te komen aan de andere vakken.

Het is niet duidelijk of de staatssecretaris uitwerking van de leerstandaarden beoogt of deze wil vervangen door de concretisering van de kerndoelen. Ook de fractie van GroenLinks verzoekt de staatssecretaris, de voorstellen nader uit te werken in een nota, zodat daarover verder gesproken kan worden.

De heer **Stellingwerf** (RPF/GPV) wees erop dat het concept van de leerstandaarden niet uit de lucht komt vallen, gezien de problemen met name in achterstandssituaties. De vraag moet onder ogen worden gezien hoe de problemen worden opgelost. Dat vraagt echter om meer maatwerk. Een nadere uitwerking is van belang om beter zicht te krijgen op de consequenties. Verwacht mag worden dat de kwaliteit van het onderwijs goed is. Het gaat niet om een nieuw probleem waarvoor dé oplossing is gevonden. Ook vroeger zijn kerndoelen geformuleerd. Gestreefd moet worden naar een zorgvuldig evenwicht, op basis van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De ambities moeten hoog zijn, er moet houvast worden geboden en willekeur moet worden voorkomen. Ook moet voorkomen worden dat scholen in een keurslijf worden gedwongen waarvan uniformiteit en koekoek één zang het gevolg kunnen zijn. De heer Stellingwerf sloot zich aan bij de vraag om een nadere uitwerking.

De **staatssecretaris** achtte de stukken helder. Hoofdvraag is of kerndoelen worden geconcretiseerd, conform het advies van de Onderwijsraad inzake prioritering binnen concrete kerndoelen. De staatssecretaris constateerde dat een meerderheid van de Kamer daar voor is. Begonnen zal worden met de uitwerking.

De staatssecretaris zegde toe de stukken te zullen nazien op niet nagekomen toezeggingen waarover nog niet gesproken is.

De staatssecretaris zegde ook toe zo spoedig mogelijk concrete voorstellen inzake leerstandaarden in een nota uit te zullen werken.

De voorzitter van de commissie,
Van der Hoeven

De griffier van de commissie,
Mattijssen