

Vergaderjaar 1998–1999

**26 513**

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

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 augustus 1999

#### **INLEIDING**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de reactie van de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op het wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties voor hun inbreng. Ik constateer dat er steun bestaat voor de doelstelling van het wetsvoorstel, te weten kwaliteitsverbetering in de onderbouw van basisscholen door verkleining van de groepen in de eerste vier leerjaren. In het hiernavolgende zal ik ingaan op de vragen van de leden van de fracties. Daarbij zal zoveel mogelijk dezelfde indeling worden aangehouden als die welke is gevolgd in het uitgebrachte verslag.

#### **1. ALGEMEEN**

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven een van de belangrijkste elementen van het wetsvoorstel, te weten de oormerking van de middelen voor groepsverkleining. Ondanks dat dit op enigszins gespannen voet staat met het streven naar autonomievergroting, benadrukken de leden dat de bedoeling van de groepsverkleining geen kwantitatief maar een kwalitatief karakter heeft. Deze leden onderstrepen het belang van een gerichte verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw voor een tijdige opsporing en bestrijding van onderwijsachterstanden.

Ook de leden van de CDA-fractie kunnen zich goed vinden in de doelstelling van het wetsvoorstel: verbetering van de kwaliteit van het onderwijs aan basisscholen en verkleining van de groeps grootte. De leden van de CDA-fractie achten echter de vraag nog onvoldoende beantwoord of de klassenverkleining een goed en voldoende middel is om de kwaliteit te verbeteren en vragen om verder onderzoek naar de resultaten van de klassenverkleining. Verder vrezen deze leden dat te hoge verwachtingen worden gewekt omtrent de effecten van de klassenverkleining, en vragen zij opheldering over deze beoogde effecten.

Zowel het huidige als het vorige kabinet heeft steeds benadrukt dat groepsverkleining wel een noodzakelijke maar niet de enige voorwaarde

is voor kwaliteitsverbetering. Om die reden zullen dan ook aanvullende handreikingen worden gedaan. Zoals in de nota «Groepsgrootte en kwaliteit» van september 1997 uitvoerig is betoogd, worden onder kwaliteit in dit verband twee belangrijke zaken verstaan: de doelgerichtheid van het handelen van leraren (met name in de onderbouw) en het vermogen om in te spelen op verschillen tussen leerlingen (onderwijs op maat). Met de uitwerking van leerlijnen en tussendoelen wordt een impuls gegeven aan het doelgericht handelen; het gebruik van leerlingvolgsystemen wordt waar nodig verder gestimuleerd, zodat leraren over goede informatie beschikken om adequaat te kunnen inspelen op verschillen tussen leerlingen. In combinatie met elkaar vergroten de groepsverkleining en bedoelde initiatieven de mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering.

De diverse onderzoeken die met name in de Verenigde Staten gedaan zijn naar het verband tussen groepsverkleining en kwaliteitsverbetering leveren doorgaans tegenstrijdige resultaten op, juist omdat in dergelijk onderzoek het effect van groepsverkleining wordt losgekoppeld van de didactische aanpak en andere factoren die de kwaliteit beïnvloeden. Bovendien wordt kwaliteitsverbetering in die onderzoeken doorgaans verengd tot verbetering van cognitieve leerprestaties, blijkend uit toetsresultaten.

Verder onderzoek naar de effecten van groepsverkleining – in combinatie met de kwalitatieve maatregelen – zal in Nederland vooral door de onderwijsinspectie worden uitgevoerd. Deze zal periodiek rapporteren over de voortgang die scholen boeken bij het realiseren van «onderwijs op maat». Daarnaast worden door de stuurgroep Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (een stuurgroep die ondergebracht is bij NWO) bij wetenschappelijke instituten enige onderzoeken aanbesteed naar deelvragen, zoals de mate waarin scholen gebruik maken van leerlingvolgsystemen en het effect van het werken met tussendoelen en leerlijnen.

De leden van de CDA-fractie signaleren dat het een probleem is om vervangers en leraren te vinden, met name voor de bovenbouw. Zij vragen of dit probleem in de bovenbouw niet groter zal worden. Verder merken zij op dat grotere klassen in de bovenbouw tegenover kleine klassen en veel assistenten in de onderbouw een eventueel probleem zouden kunnen zijn voor de werkdrukverdeling tussen leraren. Zij vragen of scholen daarop inspelen in hun taakbelastingsbeleid.

Op dit moment wordt een aantal acties ondernomen om meer leraren voor het basisonderwijs te vinden, zoals de Pabo-campagne en de campagne «stille reserve». Ook wordt bekeken op welke manier vervangingswerk aantrekkelijker kan worden gemaakt. Bij vervangers is er overigens vaker sprake van een probleem met de «matching» tussen vraag en aanbod dan van een absoluut tekort. Scholen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van dit «matchingsvraagstuk» door samen te werken met andere scholen, een vervangingspool in te stellen en rekening te houden met de wensen van de beschikbare invalkrachten.

Wat betreft de werkdrukverdeling tussen onderbouw- en bovenbouwleraren wordt het volgende opgemerkt. Doordat de groepen kleiner zijn, zal het werk voor een leraar minder stress opleveren. Dat wil echter niet zeggen dat de hoeveelheid werk ook minder is. Het is juist de bedoeling dat de leraar de vrijvallende tijd en energie kan aanwenden om het individuele kind meer aandacht en begeleiding te geven. Op (onder meer) deze wijze krijgt de kwaliteitsverbetering gestalte. De werkdrukverdeling tussen onder- en bovenbouwleraren zal dus niet als gevolg van de groepsverkleining uiteen gaan lopen.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of er ook plannen zijn om de bovenbouw te betrekken in de kwaliteitsverbetering. Zij zien anders het risico optreden van een pedagogisch-didactische tweedeling en vragen of de lerarenopleidingen in dit verband nog een rol spelen.

Bij de maatregelen die worden getroffen om de kwaliteit van het basisonderwijs te verbeteren, is er wel degelijk aandacht voor de bovenbouw. Omdat de Commissie Evaluatie Basisonderwijs heeft vastgesteld dat de ernstigste problemen zich in de onderbouw voordoen, wordt de financiële inspanning thans daarop gericht. Maar alle maatregelen die kwaliteitsverbetering tot doel hebben, zijn gericht op zowel de onder- als de bovenbouw. Zo is het de bedoeling dat de leerlijnen, die momenteel worden ontwikkeld door het Freudenthal Instituut en het Expertisecentrum Nederlands, een bijdrage gaan leveren aan een ononderbroken onderwijsleerproces gedurende alle groepen van de basisschool. Daarnaast kan het gebruik van (groepsoverstijgende) leerlingvolgsystemen een belangrijke rol spelen in deze doorgaande ontwikkelingslijnen. Schoolbegeleidingsdiensten en lerarenopleidingen spelen een belangrijke rol bij de implementatie van deze vernieuwingen. Zo is het Freudenthal Instituut voor wat betreft het rekenonderwijs inmiddels begonnen met een scholingsprogramma voor schoolbegeleiders en nascholers, teneinde het werken met leerlijnen en met rekencoördinatoren onder de aandacht te brengen. Een vergelijkbare activiteit voor het taalonderwijs wordt voorbereid door het Expertisecentrum Nederlands.

De leden van de CDA-fractie vragen of er voldoende personeel is om de klassenverkleining vorm te geven zoals de scholen dat zouden willen. Met name vragen zij of scholen zich bij de keuze voor leraren dan wel onderwijsassistenten zullen laten leiden door mogelijke tekorten en willen weten of er zicht is op de mogelijkheden en beperkingen die scholen wat dat betreft hebben. Ook vernemen zij graag of de regering het optimisme van de scholen op dit punt deelt.

Op basis van de huidige gegevens is er vooralsnog geen aanleiding om te verwachten dat scholen de groepsverkleining niet kunnen vormgeven op de manier waarop zij dat willen. Incidentele signalen en knelpunten waarover ik berichten krijg, worden tot nu toe met creativiteit door scholen zelf opgelost. Wel zal een uiterste inspanning geleverd moeten worden om tijdig voldoende personeel beschikbaar te hebben. We zitten wat dat betreft op de goede weg en gaan door met de activiteiten in het kader van het urgentieprogramma personeelsvoorziening primair onderwijs; daarnaast worden natuurlijk de bestaande beleidstrajecten op het gebied van het kwalitatief personeelsbeleid gecontinueerd, zoals bijvoorbeeld de begeleiding van beginnende leraren en leeftijdsbewust personeelsbeleid.

Ook de leden van de SGP-fractie wijzen op het belang van de beschikbaarheid van leerkrachten. Zonder de financiële impuls te willen beperken, vragen deze leden aandacht voor goede afstemming van beleid in die zin, dat groepsverkleining en beschikbaarheid van voldoende leerkrachten in de tijd gelijk oplopen.

Met de SGP-fractieleden ben ik van mening dat afstemming van beleid een belangrijk aandachtspunt is. De ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt worden dan ook zorgvuldig gevolgd, onder meer via de jaarlijkse arbeidsmarkttrapportages, de in- en uitstroom van Pabo-studenten, en de instroom van de «stille reserve». Waar nodig worden de ontwikkelingen gestimuleerd, bijvoorbeeld door de

Pabo-campagne. In de groeps-grootte-rapportages bericht ik u over deze ontwikkelingen in relatie tot de verwachte vraag naar leerkrachten.

De leden van de SGP-fractie vragen wat er gebeurt als een school onvoldoende leerkrachten kan vinden om de groepsverkleining te realiseren. Bij wie blijft het geld dan op de plank liggen?

Wanneer een school vóór 1 oktober voorziet dat zij onvoldoende leraren kan vinden om in de vacatures te voorzien, kan zij de met die formatie-ruimte gemoeide formatierekeneenheden (fre's) voor dat schooljaar verzilveren. Deze verzilverde fre's kunnen dan later in het jaar worden ingezet om op dat moment gevonden en aangesteld personeel te betalen. Indien de school geen fre's heeft verzilverd en er geen personeel van heeft aangesteld, is er sprake van vacature-ruimte. Met een zekere vacature-ruimte is in de rijksbegroting rekening gehouden.

De leden van de fracties van GPV en RPF benadrukken dat groepsverkleining op basisscholen een belangrijke bijdrage kan leveren aan kwaliteitsverbetering in het onderwijs, maar dat groepsverkleining alleen daarvoor niet voldoende is. Zij constateren dat de regering dit onderkent. Verder wijzen deze leden erop dat groepsverkleining een ingewikkeld proces is waarbij afstemming van het leraren- en lokalenbestand een belangrijke rol speelt. De leden van de fracties van GPV en RPF zouden graag zien dat ook de bovenbouw verkleind wordt, maar kunnen – gezien de beschikbare middelen – instemmen met de keuze van de regering om prioriteit te geven aan de onderbouw.

De leden van de SGP-fractie beschouwen groepsverkleining als een van de instrumenten in de zorgverbreding van het basisonderwijs en het voorkomen van onderwijsachterstanden. Zij achten het van groot belang dat de groepsverkleining zo goed mogelijk wordt afgestemd op en geïntegreerd in de overige zorgversterkende maatregelen. Deze leden stellen derhalve prijs op een nadere beschouwing over de samenhang tussen de groepsverkleining en maatregelen als het gebruik van onderwijsassistenten, de gewichtenregeling en lokaal onderwijsachterstandenbeleid. Hierbij zien zij ook graag de vraag betrokken welke mogelijkheden er zijn om de beleidsimpuls bij te sturen op de aspecten of doelgroepen die versterking behoeven, mede naar aanleiding van effectmetingen. Ook vragen zij of dergelijke effectmetingen kunnen leiden tot versoepelingen in de bestedingswijze.

Om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, moet er beter recht worden gedaan aan de verschillen tussen leerlingen. Daartoe zijn verschillende op elkaar afgestemde en met elkaar samenhangende maatregelen nodig. De in het onderhavige wetsvoorstel vastgelegde groepsverkleining is daar één van.

Groepsverkleining is een noodzakelijke voorwaarde voor het effectief kunnen toepassen van andere kwaliteitsbevorderende maatregelen, die enerzijds generiek van aard zijn, anderzijds specifiek. Het schoolplan, de schoolgids, het klachtrecht, de methodegids, leerlijnen, etc. zijn voorbeelden van generieke maatregelen. Deze komen ten goede aan alle leerlingen. Daarnaast zijn er maatregelen voor specifieke groepen kinderen. Zo draagt het Weer-Samen-Naar-School-beleid (WSNS) bij aan betere opvang van en zorg voor kinderen met leer- en gedragsproblemen. Verder wordt er, om integratie van leerlingen met een zintuiglijke en lichamelijke handicap in het regulier onderwijs mogelijk te maken, een leerlinggebonden financiering uitgewerkt. Voorts stelt de gewichtenregeling scholen in staat om extra aandacht te schenken aan kansarme kinderen, waarbij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zorgt

voor afstemming tussen de aanpak binnen de school en de inspanningen van andere maatschappelijke voorzieningen.

Uiteraard worden al deze beleidsmaatregelen op schoolniveau weer bijeengebracht in integraal schoolbeleid. Om scholen daarbij te ondersteunen is er een veelheid aan instrumenten beschikbaar: schoolbegeleiding, nascholing, zelfevaluatie-instrumenten, etc. Uitkomst van dat schoolbeleid is dat de school eigen keuzes maakt met betrekking tot de wijze waarop binnen de school recht wordt gedaan aan verschillen tussen leerlingen. Dat kan onder meer de vorm krijgen van functiedifferentiatie (inzet van onderwijsassistenten) of taakdifferentiatie (remedial teachers, intern begeleiders, onderbouwcoördinatoren). Aangezien het de school zelf is die de uitwerking van het beleid vormgeeft, heeft zij ook veel ruimte om bij te sturen alnaargelang de concrete problemen waarvoor zij zich gesteld ziet.

De inspectie zal periodiek rapporteren over de vorderingen in de kwaliteitsverbetering. Zolang op landelijk niveau het beeld blijft bestaan dat de meeste kwaliteitsproblemen zich in de onderbouw voordoen, is het wel zaak de prioriteit van de onderbouw overeind te houden.

## **2. GROEPSVERKLEINING**

De leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met het achterwege laten van een wettelijk maximum van voor de omvang van de groepen, juist vanwege het kwalitatief karakter van het wetsvoorstel. Groepsverkleining is immers geen doel in zichzelf, maar een middel tot verhoging van de kwaliteit van het onderwijs. Het past dan ook binnen de autonome beleidsruimte van een basisschool om zelf de afweging te maken op welke wijze de extra formatieruimte optimaal kan worden besteed.

De leden constateren dat de regering heeft voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden te stellen voor eventuele afwijking van de oormerking van de onderbouwformatie. Zij vragen of het niet mogelijk is dergelijke voorwaarden in het wetsvoorstel zelf op te nemen.

Gelet op de uitgangspunten van het wetsvoorstel zal afwijking van de oormerking in principe moeten worden vermeden. Het is daarbij denkbaar dat zich in de praktijk omstandigheden voordoen waarbij een onverkorte handhaving van de oormerking tot problemen leidt. Op dit moment bestaat er echter nog geen helder beeld van alle knelpunten waar men mogelijk bij de implementatie tegenaan loopt. Om deze reden is ervoor gekozen de voorwaarden voor een eventuele afwijking van de oormerking bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Regeling bij amvb heeft tevens het voordeel dat deze sneller tot stand kan worden gebracht, waardoor adequater kan worden ingespeeld op geconstateerde problemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een beeld te geven van de te verwachten ontwikkeling van de gemiddelde groepsmaat in de bovenbouw, dat wil zeggen de groepen vijf tot en met acht, van de basisschool. Zij vragen tevens of het vaak zal voorkomen dat een leerling van groep moet wisselen bij de overgang van de onder- naar de bovenbouw. Daarnaast vraagt de PvdA-fractie of de organisatorische gevolgen van de verschillende formatietoekenning voor onder- en bovenbouw te overzien zijn, met name voor de directies van kleine scholen.

Ook de leden van de CDA-fractie vragen of scholen door de oormerking niet voor grote organisatorische problemen worden geplaatst in de

overgang van de onder- naar de bovenbouw. In dit verband vragen zij ook naar de verhouding tussen de groepsformatie in de onderbouw en de bovenbouw.

Vanaf de laatste stap van de groepsverkleining (2002–2003) zal de verhouding tussen de personeelsformatie ten behoeve van de onderbouw en de personeelsformatie ten behoeve van de bovenbouw ongeveer 7:5 zijn. De ervaringen met de eerste stap in de groepsverkleining leveren geen aanwijzingen op dat een dergelijke verhouding tot grote organisatorische problemen leidt. Uiteraard is het zaak bij de vervolgstappen goed de vinger aan de pols te houden.

In het algemeen kan men stellen dat de organisatorische problemen met betrekking tot de indeling van groepen geringer worden naarmate er meer personeelsformatie beschikbaar is. Op dit moment kent een gemiddelde basisschool zeven formatieplaatsen voor acht groepen. Combinatiegroepen zijn dus aan de orde van de dag. Bovendien is er zelden sprake van een gelijkmatige instroom van jaar op jaar. Scholen hebben dus in de «oude» situatie de nodige problemen bij het indelen van de groepen op een zodanige wijze dat de werkdruk van de leraren min of meer gelijkmatig verdeeld wordt. Door de groepsverkleining ontstaat een zodanige verruiming van de personeelsformatie (een gemiddelde basisschool zal vanaf 2002–2003 bijna negen volledige formatieplaatsen hebben), dat het aantal uit nood gevormde combinatiegroepen eerder af dan toe zal nemen.

Overigens beschouwen niet alle basisscholen combinatiegroepen als een noodgreep. Het doorbreken van het leerstofjaarklassensysteem is vaak een bewuste keuze om beter recht te kunnen doen aan de ononderbroken ontwikkeling van kinderen.

De leden van de CDA-fractie vinden het een goede zaak dat scholen steeds meer mogelijkheden krijgen een eigen koers te varen, met achteraf en op hoofdlijnen toetsing van de kwaliteit. Zij vragen derhalve waarom de regering kiest voor oormerking van de extra middelen ten behoeve van inzet in de onderbouw.

De aanleiding voor deze oormerking is gelegen in enerzijds het rapport van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs uit 1994, anderzijds een rapport van de inspectie uit 1995 over de feitelijke keuzes van scholen bij de groepsindeling. Uit het eerstgenoemde rapport bleek dat met name het onderwijs in de onderbouw veel tekortkomingen kent, zoals een onvoldoende aansluiting tussen de groepen twee en drie, een hoog aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs vanuit groep drie en een onvoldoende opbrengstbewuste cultuur. Uit het inspectierapport bleek bovendien dat scholen bij het indelen van de groepen niet uit zichzelf geneigd zijn om de groepen voor de onderbouw kleiner te maken: de grootste groepen kwamen voor bij de jongste kinderen, met name aan het einde van het schooljaar. Om de beoogde kwaliteitsverbetering in de onderbouw te realiseren acht het kabinet derhalve oormerking van de middelen noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen of oormerking niet tot een bureaucratistische rompslomp leidt op de scholen. Ook vragen zij hoe dat zich verhoudt tot de bepleite deregulering en autonomievergroting.

De oormerking leidt noodzakelijkerwijs tot enige administratieve verplichtingen met het oog op de controle op de inzet van de geoordeelde formatie. Op dit moment vindt de verantwoording over de inzet van de geoordeelde formatie plaats door middel van een apart formulier, waarop de school per groep de inzet van het personeel opgeeft. Voor personeel dat voor meerdere groepen werkt, dient een uitsplitsing te worden



gemaakt naar de inzet per groep. Bij combinatiegroepen wordt de personeelsinzet opgegeven voor de combinatiegroepen als geheel; bij de beoordeling van de vraag of aan de oormerking wordt voldaan, kan deze inzet door de inspecteur of de accountant uitgesplitst worden naar de leeftijdsgroepen binnen de combinatiegroepen.

Het betreffende verantwoordingsformulier heeft tot veel klachten van scholen geleid. Daarnaast is er inderdaad enige spanning met het streven naar deregulering en autonomievergroting. Mede om die reden wordt in overleg met de inspectie en de departementale accountantsdienst bezien of een lichtere vorm van verantwoording tot de mogelijkheden behoort.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom gekozen is voor de leeftjidsverdeling 4 t/m 7 jaar en 8 jaar en ouder. Zij vragen of groep vier buiten de groepsverkleining valt, omdat in die groep de kinderen 8 jaar zijn of worden. Verder willen zij weten hoe het zit met een buitenreguliere telling, aangezien later in het schooljaar meer kinderen 8 jaar zijn geworden.

Waarom is niet gekozen voor een verdeling 4 t/m 8 jaar en 9 t/m 12 jaar dan wel voor een verdeling in groep een tot en met vier en groep vijf tot en met acht?

De leden van de fractie van D66 vinden het goed dat het door afzonderlijke toekenning van groepsformatie voor onder- en bovenbouw mogelijk wordt om voor de jonge kinderen meer formatierekeneenheden per leerling toe te kennen dan voor de oudere leerlingen. Deze regeling maakt oormerking mogelijk waardoor de groepen in de onderbouw daadwerkelijk verkleind worden, hetgeen deze leden wenselijk achten. Wel merken deze leden op dat enerzijds wordt gesproken over formatie ten behoeve van de leerlingen van 4 tot en met 7 jaar en anderzijds over inzet in de eerste vier leerjaren. Zij vragen zich af hoe met deze discrepantie wordt omgegaan als moet worden gecontroleerd of de onderbouwformatie rechtmatig is ingezet en of het einddoel van 20 leerlingen per leraar is gehaald.

In aansluiting hierop vragen de leden van de SGP-fractie waarom wordt gekozen voor de omschrijving «leerlingen in de leeftijd van 4 tot en met 7 jaar» en niet voor de aanduiding groep een tot en met vier.

De bepalende opdracht met betrekking tot de desbetreffende formatie is *inzet voor de eerste vier leerjaren* (artikel I, onderdeel F, betreffende artikel 123, eerste lid, WPO). Indien in die leerjaren leerlingen zitten die ouder zijn dan 7 jaar, profiteren zij uiteraard mee van de groepsverkleining. Op de teldatum (1 oktober) van een schooljaar zijn de meeste kinderen echter nog 7 jaar.

Een ander aspect is de *wijze van toedeling* (dus vaststelling van de omvang) van de formatie. Dit dient te gebeuren aan de hand van een eenvoudig, objectief vaststelbaar en eenduidig criterium. Vanuit dat gezichtspunt is gekozen voor het hanteren van het criterium van het aantal leerlingen dat op de teldatum 4 tot en met 7 jaar oud is.

Datgene wat door de inspectie wordt gecontroleerd, is de inzet van de formatie (in de eerste vier leerjaren dus).

Overigens wordt voor het vaststellen van de groeiformatie (die is gebaseerd op een buitenreguliere telling) uitgegaan van het totale aantal leerlingen van de basisschool, ongeacht hun leeftijd.

Volgens de memorie van toelichting biedt de gekozen vorm van oormerking (i.t.t. een wettelijk vastgelegd maximum aantal leerlingen per groep) de scholen meer ruimte bij de inzet van het personeel. De leden van de fractie van D66 vragen of bijvoorbeeld onderwijsassistenten worden meegeteld als leraar wanneer te zijner tijd wordt bepaald of de doelen zijn gehaald, en of er nog andere mogelijkheden zijn voor «meer handen in de klas».

Er zijn twee manieren om te controleren of de aandacht voor het jonge kind is toegenomen. De eerste is te kijken naar de grootte van de groep. Er kan echter ook worden gekeken naar de wijze waarop de onderbouwformatie is ingezet in de groepen. In het laatste geval wordt het aantal «handen» (groepsleraren, onderwijsassistenten, remedial teachers, intern begeleiders) bij elkaar opgeteld en afgezet tegen het aantal leerlingen. Beide berekeningswijzen zullen in de verslaglegging van de groepsverkleining worden meegenomen.

De leden van de fractie van D66 constateren dat in het wetsvoorstel een voorziening is opgenomen om – mocht dat nodig blijken – in een algemene maatregel van bestuur voorwaarden te stellen waaronder kan worden afgeweken van de oormerking van de onderbouwformatie. De leden vragen of een dergelijke amvb nog met de Kamer zal worden besproken.

Wanneer te zijner tijd blijkt dat de oormerking voor problemen zorgt, zal dit met de Tweede Kamer besproken worden.

Hoewel de leden van de fracties van GPV en RPF onderkennen dat de keuze voor groepsverkleining in de onderbouw vraagt dat de middelen ook daar terecht komen, hebben zij moeite met de voorgestelde oormerking. Zij vragen hoe deze oormerking zich verhoudt tot het beleid gericht op deregulering en autonomievergroting. Tevens vragen zij of de bewindslieden aanleiding hebben om te veronderstellen dat scholen verantwoordelijkheid niet zouden nemen op het punt van de inzet van de formatie. Zij wijzen er in dit verband op dat ouders en personeel in de medezeggenschapsraad bezwaar zouden maken als de school de onderbouwmiddelen anders dan in de onderbouw zou willen inzetten. Zij vragen daarom of de bewindslieden onvoldoende vertrouwen hebben in de werking van de medezeggenschapsraad.

Hierboven is al opgemerkt dat er inderdaad enige spanning is tussen de oormerking en het streven naar autonomievergroting en deregulering. Ook is reeds aangegeven dat de onderbouw dringend versterking behoeft (zoals blijkt uit het rapport van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs) en dat scholen er niet uit zichzelf toe geneigd zijn om hier prioriteit aan te geven (hetgeen blijkt uit een rapport van de inspectie over de groeps-grootte, 1995). Om die reden is deze inbreuk op de autonomie te rechtvaardigen.

De leden van de fracties van GPV en RPF bepleiten een open formulering van de voorwaarden waaronder mag worden afgeweken van de oormerking, zodat wordt voorkomen dat telkens discussies ontstaan over de legitimiteit van afwijkingen, en vragen de regering of zij bereid is tot een dergelijke open formulering.

De formulering van voorwaarden waaronder mag worden afgeweken van de oormerking is pas aan de orde als voldoende duidelijk is welke knelpunten zich voordoen bij de toepassing van de oormerking. Op dit moment kunnen de verschillende knelpunten die zich mogelijk voordoen nog niet alle worden overzien. In het algemeen vermag de regering niet in te zien hoe een open formulering van voorwaarden tot een vermindering van discussies over de legitimiteit van afwijkingen zou kunnen leiden, tenzij met «open formuleringen» bedoeld wordt dat de uiteindelijke keuze van de school niet ter discussie mag worden gesteld door toezichthoudende organen. In dat laatste geval is er van een oormerking de facto geen sprake meer.



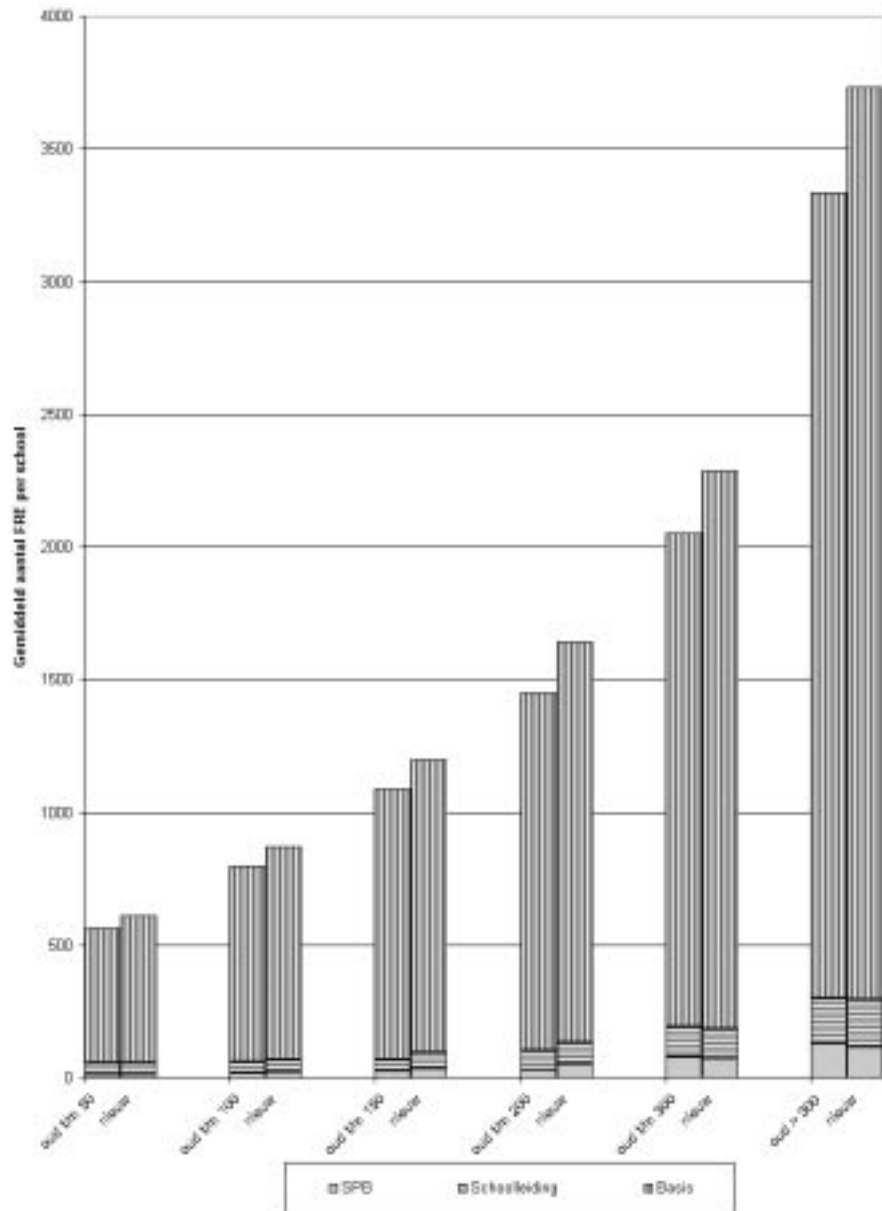
De leden van de SGP-fractie vragen hoe sterk de «oormerking» van de extra formatie is. In hoeverre kan de formatie worden gebruikt voor bijvoorbeeld de inzet van onderwijsassistenten?

In het wetsvoorstel wordt alleen gesteld dat de onderbouwformatie moet worden ingezet ten behoeve van het onderwijs in de eerste vier leerjaren. Het is aan de school om een keuze te maken omtrent de wijze waarop de middelen worden ingezet. Daarbij kan het gaan om groepsleraren, maar ook om «meer handen in de klas» zoals bijvoorbeeld onderwijsassistenten.

### **3. FORMATIESYSTEMATIEK**

De PvdA-fractie-leden vragen de regering of zij een beeld kan schetsen van de herverdeeleffecten voor de formatietoekenning als gevolg van de nieuwe verdeelsystematiek. Zijn er scholen waarbij de investering in de groepsverkleining min of meer teniet zal worden gedaan door de nieuwe systematiek?

De herverdeeleffecten zijn beperkt van omvang, zeker in verhouding tot de extra investeringen voor de groepsverkleining. Onderstaande figuur, die betrekking heeft op de basisformatie, de formatie voor de schoolleiding en het schoolprofielbudget, geeft hiervan een indruk. Voor scholen van uiteenlopende omvang wordt in de figuur geschetst hoeveel formatierekeneenheden op dit moment worden toegekend volgens de tot nu toe geldende systematiek en hoeveel formatierekeneenheden vanaf 2002–2003 worden toegekend volgens de nieuwe systematiek. Sommige scholen zullen er in de omvang van het schoolprofielbudget en/of de formatieve schoolleidingstoelage enigszins op achteruit gaan, maar deze verschuivingen vallen in het niet vergeleken met de extra formatie die beschikbaar komt als gevolg van de groepsverkleining. Een beperkt aantal scholen (één of twee) blijkt een dermate laag aantal leerlingen beneden de leeftijd van acht jaar te tellen, dat ze nauwelijks profiteren van de extra investeringen. Op deze scholen zal de nieuwe systematiek wel tot een lichte achteruitgang in het formatiebudget kunnen leiden. Of die achteruitgang zich in werkelijkheid ook zal voordoen, is afhankelijk van de precieze leerlingenaantallen op de teldatum.



De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is de voor- en nadelen van linearisering van de groepsformatie nog eens op een rij te zetten, en inzicht te verschaffen in de afweging die zij heeft gemaakt.

De voordelen van het vervallen van de trapsgewijze formatieschaal (de linearisering) zijn de volgende. In de eerste plaats kan de school haar totale formatie nu op een eenvoudige wijze zelf berekenen, waardoor zij sneller duidelijkheid heeft over de hoeveelheid formatie die zij zal ontvangen. In de tweede plaats kan het niet meer voorkomen dat de hoeveelheid formatie van een school (flinke) sprongen voor- of achteruit maakt ten gevolge van een kleine verandering van het aantal leerlingen. Een school heeft daarmee ook op langere termijn meer zekerheid ten

aanzien van het beeld dat ontstaat wanneer de leerlingenaantallen fluctueren.

Linearisering heeft voor de scholen geen nadelen. De regering is van mening dat het voor scholen nu makkelijker en inzichtelijker wordt om hun totale formatiebudget vast te stellen. Deze opvatting wordt gedeeld door de onderwijsorganisaties.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het toekennen van een eigen drempel in de gewichtenregeling voor nevenvestigingen soelaas biedt aan de scholen op het platteland, die relatief veel gewichtenmiddelen hebben ingeleverd bij de aanscherping van het 1,25-gewicht. Daarnaast vragen zij hoeveel de meerkosten bedragen van de nieuwe wijze waarop de gewichtenformatie voor nevenvestigingen wordt vastgesteld.

De meeste van de 140 nevenvestigingen bevinden zich in het stedelijk en klein-stedelijk gebied. Effecten op het platteland van een eigen drempel in de berekening van de gewichtenmiddelen zijn er dan ook nauwelijks. De gevolgen van de aanscherping van het 1,25-gewicht worden dus niet door de nieuwe berekeningswijze gecompenseerd.

De kosten van de wijziging bedragen ongeveer 0,5 miljoen gulden. Het gaat daarbij overigens niet om additionele middelen, maar om een andere verdeling van het budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden (de vergoeding per gewicht is een fractie verlaagd om deze verandering mogelijk te maken).

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de linearisering; zij achten deze een belangrijke wijziging ten opzichte van de oude formatieregeling, die de eenvoud ten goede komt. Wel merken zij op dat de nieuwe formatiesystematiek weliswaar de intentie heeft eenvoudiger van opzet te zijn, maar dat het aantal formatiecategorieën niet substantieel afneemt.

De belangrijkste vereenvoudigingen betreffen inderdaad niet zozeer het aantal formatiecategorieën, als wel de wijze waarop de omvang van deze categorieën wordt bepaald. De onderwijsorganisaties spreken in dit verband van een belangrijke vooruitgang in de transparantie van de systematiek.

De leden van de CDA-fractie vragen wat een school wel en niet uit de basisformatie mag halen. Mag van de onderbouw-formatierekeneenheden een conciërge worden benoemd? Of mogen daarvan computers voor groep drie en vier worden aangeschaft? Tevens vragen zij hoeveel er verzilverd mag worden.

Uit de basisformatie mogen personeelsleden worden benoemd op alle functies die worden omschreven in het Rechtspositiebesluit onderwijs-personeel (Rpbo) en die door het schoolbestuur in het kader van functiedifferentiatie zelf zijn geformuleerd.

Iedere school had en houdt het recht om een deel van de ontvangen formatie te verzilveren. Dit mag maximaal 10% van de totale formatie zijn (artikel 123 WPO juncto artikel 19 Formatiebesluit WPO). Indien de school besluit 10% van de onderbouwformatie te verzilveren kan ze deze formatierekeneenheden (fre's) inzetten voor andere personeelsdoeleinden. Voorwaarde blijft wel dat deze verzilverde fre's worden ingezet voor de eerste vier leerjaren van basisscholen.

De extra formatie voor de onderbouw mag dus niet worden ingezet voor de aanschaf van computers voor groep drie en vier. De wet bepaalt immers (in artikel 149 WPO) dat de vergoeding door het Rijk van uitgaven voor personeel moet worden besteed aan personele uitgaven.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe scholen zich moeten gaan verantwoorden. Wordt er alleen gelet op een rechtmatige inzet van formatie of wordt ook gekeken naar het resultaat van die inzet?

De scholen moeten zich in de huidige situatie op een aantal manieren verantwoorden. In de eerste plaats krijgen zij een zogenaamd verantwoordingsformulier toegezonden. De school geeft hierop aan hoe de formatie over de verschillende groepen is verdeeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen groepsleraren en onderwijsassistenten. Tevens geeft de school aan welke maatregelen zij treft om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Verder geven scholen in hun schoolgids aan op welke wijze zij de zorg voor het jonge kind vormgeven. Het resultaat van de inzet, de kwaliteit(sverbetering) van het onderwijs, wordt beoordeeld door de inspectie. Overigens wordt momenteel gezien of een (in termen van administratieve lasten) lichtere vorm van verantwoording mogelijk is.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar een eerder stadium waarin gesproken werd over een impuls voor het management binnen de groepsverkleining. Zij vragen of dit in het huidige wetsvoorstel is terug te vinden. Tevens vragen zij of de toeslag voor de schoolleiding (die is opgenomen in de basisformatie) vrij inzetbaar is of dat deze gebonden is aan de onder- en bovenbouw.

De verbetering van de positie van de schoolleiding zal langs een aantal lijnen worden bewerkstelligd. In dit kader is er een overleg gestart met werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en de organisaties van de schoolleiders over de problematiek van bestuur en management. Op de agenda van dit overleg staan onder meer de volgende punten: de relatie tussen bestuur en management (verantwoordelijkheden en bevoegdheden), verbetering van de professionaliteit en beloning van het management en verbetering van de ondersteuning (waaronder tijd voor management). Dit traject staat echter los van dit wetsvoorstel. De toeslag voor de schoolleiding is niet gebonden aan de inzet ten behoeve van de onderbouw of bovenbouw. Het is namelijk niet de bedoeling de gehele basisformatie te oormerken (waarvan de toeslag deel uitmaakt), maar alleen de groepsformatie voor de onderbouw. De toeslag voor de schoolleiding geeft een richtnorm voor de inzet van formatiemiddelen ten behoeve van het management. De scholen mogen zelf bepalen in welke mate zij het management vrij maken van lesgevend taken; met andere woorden, de school bepaalt zelf welk deel van de formatie wordt besteed aan managementtaken.

De leden van de CDA-fractie vragen of bijvoorbeeld extra managementtaken en een conciërge, als die niet betaald mogen worden uit de onderbouwformatie, niet te veel drukken op de bovenbouw-fre's. Zij vragen tevens hoe bepalend dit is voor de groepsmaat in de bovenbouw en of te verwachten is dat de gemiddelde groepsmaat in de bovenbouw hierdoor zal stijgen. Aanvullend willen zij weten of de ontwikkelingen in de gemiddelde groepsmaat in de onder- en bovenbouw de komende jaren gevolgd blijven worden.

Als een school naast de formatie die zij specifiek voor schoolleiding ontvangt extra formatierekeneenheden voor die taak wil inzetten, heeft zij de vrijheid die uit de groepsformatie (onderbouw- en/of bovenbouw-fre's) te halen. Het is immers niet zo dat de groepsformatie voor de onderbouw alleen mag worden besteed aan groepsleerkrachten voor de eerste vier leerjaren. Wel zullen scholen moeten verantwoorden dat de onderbouw-fre's die zijn ingezet ook ten goede komen (in ruime zin) aan het onderwijs in de onderbouw.

Er wordt niet verwacht dat de groepsgrootte in de bovenbouw zal stijgen als gevolg van de extra investeringen in de onderbouw en de oormerking daarvan. Voor de bovenbouw wordt in de bekostiging een verhouding van 27,7 leerlingen per leraar gehanteerd.

Ook in de toekomst zal zeker worden gevolgd hoe de groepsgrootte zich verder ontwikkelt, zowel in de onder- als ook in de bovenbouw.

Omdat de vereenvoudiging van de formatieregeling wordt gekoppeld aan de groepsverkleining zullen de herverdeeeffecten niet zo groot zijn. De leden van de CDA-fractie vragen welke scholen te maken krijgen met herverdeeeffecten en om hoeveel scholen het daarbij gaat.

Alle scholen krijgen te maken met herverdeeeffecten: door de invoering van de nieuwe systematiek zou – bij een gelijkblijvend totaalbudget – de helft van de scholen er iets op vooruit gaan, terwijl de andere helft er iets op achteruit zou gaan. Bij de tussenstappen in de schooljaren 2000–2001 en 2001–2002 zal een beperkt aantal scholen als gevolg van deze herverdeeeffecten nog niet of nog niet zoveel profiteren van de extra investeringen. Scholen die er door de nieuwe berekeningswijze op achteruit zouden gaan, worden tijdens deze overgangsjaren gecompenseerd. Dat betreft vooral scholen met een onderbouw die kleiner is dan de bovenbouw. Bij deze scholen hebben de extra investeringen in de onderbouw minder effect.

In het eerste overgangsjaar (schooljaar 2000–2001) zijn er circa 270 scholen die compensatie nodig hebben om achteruitgang te voorkomen; in het tweede overgangsjaar (2001–2002) zijn dit er nog circa 20. Vanaf het schooljaar 2002–2003, wanneer de formatiemiddelen per schooljaar structureel circa 663 miljoen gulden hoger zijn, wordt geen compensatie meer verstrekt. Het is mogelijk dat er dan nog één of twee scholen minder formatie zullen ontvangen dan ze nu krijgen. Dat kan zich voordoen als de school geen of vrijwel geen leerlingen in de onderbouw heeft.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of scholen nog te maken hebben met eerdere afspraken die de ruimte beperken om de formatie naar eigen inzicht in te zetten.

Wellicht doelen de leden van de CDA-fractie met deze vraag op toekenning van aanvullende formatie (zoals bedoeld in artikel 120, vijfde lid, WPO) met daaraan verbonden voorwaarden voor de inzet. Een dergelijke formatietoekenning staat echter los van de wijzigingen als gevolg van de thans voorliggende wetgeving, zodat een en ander niet kan interfereren.

De leden van de CDA-fractie vragen of er is voorzien in een evaluatie van de vereenvoudigde bekostigingssystematiek.

De wijzigingen zijn niet van dien aard dat evaluatie nodig wordt geacht.

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over de invoering van de nieuwe systematiek, met name over de wijze waarop het veld daarbij wordt begeleid, de rekkelijkheid van termijnen, het tijdpad en de informatievoorziening.

Vanuit de rijksoverheid worden scholen komend najaar op tenminste twee manieren voorbereid op de nieuwe systematiek. In de eerste plaats zal het Procesmanagement Primair Onderwijs een brochure verspreiden die met alle organisaties in het onderwijs is afgestemd. Daarin zal de nadruk liggen op de mogelijkheden om met de extra middelen een kwaliteitsverbetering te realiseren. Verder zal in de brochure worden ingegaan op de diverse manieren waarop de extra formatie kan worden ingezet, en op

de kwaliteitsbevorderende maatregelen die scholen in samenhang daarmee kunnen treffen. In de tweede plaats zal in het zogenaamde «Gele Katern» van het officiële voorlichtingsblad van het ministerie van OCenW een voorlichtingspublicatie worden gewijd aan de nieuwe bekostigings-systematiek en de betekenis daarvan voor het formatiebeleid van de scholen.

Bij deze informatievoorziening zal uiteraard de kanttkening worden gemaakt dat een en ander wordt beschreven onder voorbehoud van aanvaarding van het wetsvoorstel door de Staten-Generaal.

Het tijdpad voor het totstandkomen van de nieuwe regeling is krap bemeten. Zodra het onderhavige wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard en het ter behandeling is aangeboden aan de Eerste Kamer, kan het ontwerp-besluit tot wijziging van het Formatiebesluit WPO en het Bekostigingsbesluit WPO voor advies worden aangeboden aan de Raad van State. Na de adviesperiode (doorgaans zo'n drie maanden) en de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer volgt de verwerking van het advies. Vervolgens kunnen het wetsvoorstel en het ontwerp-besluit tegelijkertijd aan de Koningin ter tekening worden aangeboden en moet het besluit vier weken voorhangen bij de Tweede Kamer. Scholen krijgen in maart 2000 een eerste officiële opgave van hun personeelsformatie in het schooljaar 2000–2001. Mochten er in het hierboven beschreven traject nog majeure wijzigingen optreden in de voorgestelde systematiek, dan zal dat in het voorjaar van 2000 extra inspanningen vergen in de voorlichting naar de scholen.

De leden van de D66-fractie constateren dat er is gestreefd naar vereenvoudiging van de formatiesystematiek door de huidige veelheid aan formatie categorieën te reduceren. Zij zouden graag een overzicht zien van de oude formatie categorieën tegenover de nieuwe, zodat inzichtelijk wordt dat er inderdaad een vermindering plaatsvindt.

Reductie van het aantal formatie categorieën is niet het belangrijkste aspect van de vereenvoudiging. De belangrijkste vereenvoudigingen in de nieuwe systematiek zijn:

- de wijze waarop de hoogte van deze categorieën vastgesteld wordt (lineair in plaats van stapsgewijs);
- verwerking van de 3%-regeling in het aantal fre's voor de onderbouw, zodat de bekostiging gebaseerd kan worden op het feitelijk aantal leerlingen;
- afzonderlijke vaststelling van de gewichtenformatie, los van de basisformatie.

Er treden wel enige wijzigingen op in de onderdelen van de formatie-systematiek. De oude formatie categorieën basisformatie, formatie vakonderwijs, formatie voor groepsverkleining en kwaliteitsverbetering in de onderbouw, opslag in verband met formatieve fricties en opslag arbeidsduurverkorting gaan op in de nieuwe categorie «groepsformatie». Voor het overige blijft de categorie-indeling ongewijzigd: de toeslag voor de schoolleiding, de toeslag voor Bapo, de formatie voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, het schoolprofielbudget, de groeiformatie en de aanvullende formatie blijven gehandhaafd. Een nieuwe categorie is de kleine-scholentoeslag; deze maakte in de oude systematiek nog onderdeel uit van de basisformatie, maar dient in verband met de linearisering nu apart te worden benoemd en berekend.

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel scholen er door de nieuwe formatieberekening op achteruit zullen gaan en wat het maximale percentage van de vermindering zal zijn. Verder willen zij weten of de



regeling tot wachtgelden zal leiden en zo ja, voor wiens rekening die wachtgelden dan komen.

Door de extra investeringen in groepsverkleining zullen er per 1 augustus 2002 naar verwachting geen scholen op achteruit gaan. Slechts een paar scholen in Nederland lopen het risico enige formatie te moeten inleveren, omdat ze niet over leerlingen in de onderbouw beschikken. In de tussenliggende jaren zullen scholen die er door de nieuwe berekeningswijze op achteruit zouden gaan, voor die achteruitgang volledig gecompenseerd worden. Bij de eerste vervolgstap (schooljaar 2000–2001) zijn er circa 270 scholen die compensatie nodig hebben om achteruitgang te voorkomen; bij de tweede stap (2001–2002) zijn dit er nog circa 20. Indien er geen extra middelen geïnvesteerd zouden worden, zou het maximale percentage achteruitgang minder dan 4 procent bedragen. Door de compensatie voor achteruitgang in de overgangsjaren zal de nieuwe regeling niet tot wachtgelden leiden.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen of ten gevolge van de linearisering een deel van de middelen moet worden ingezet voor het bestrijden van herverdeeffecten, waardoor die middelen niet ten goede komen aan de groepsverkleining.

Indien het totale budget gelijk zou blijven, zou de linearisering ertoe leiden dat ongeveer de helft van de scholen een beperkte hoeveelheid formatie inlevert en de andere helft er iets op vooruit gaat. Bij de scholen die er in die situatie op achteruit zouden gaan, is een deel van de extra investering dus inderdaad nodig om weer op het oude bekostigingsniveau te komen. Het gaat hierbij echter, zoals reeds eerder is aangegeven en geïllustreerd met een grafiek, om een relatief beperkt deel van de extra bekostiging.

Doordat de linearisering gecombineerd wordt met de extra investeringen in de groepsverkleining, zal slechts in beperkte mate en dan nog alleen voor twee overgangsjaren compensatie hoeven te worden verstrekt voor scholen die erop achteruit dreigen te gaan. Met deze compensatie is in 2000–2001 een bedrag gemoeid van 1,2 miljoen gulden en in 2001–2002 een bedrag van slechts 80 000 gulden.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen voorts naar de gevolgen van de linearisering voor de kleinere scholen, en of vooral grotere scholen hiervan zullen profiteren. Zij vragen de regering inzicht te geven in de consequenties van linearisering voor grote(re) en kleine(re) scholen.

Door de toekenning van een kleine-scholentoeslag is het nadelig effect voor kleine scholen (d.w.z. scholen tot en met 136 leerlingen) beperkt. Van de ongeveer 270 scholen die bij de eerste vervolgstap gecompenseerd moeten worden voor een achteruitgang in de berekende hoeveelheid formatie, zal naar verwachting zo'n 30% minder dan 100 leerlingen hebben, 40% tussen de 100 en de 200 leerlingen en 30% meer dan 200 leerlingen. Van het totaal aantal basisscholen telt 17% minder dan 100 leerlingen, 31% tussen de 100 en 200 leerlingen en 52% meer dan 200 leerlingen; verhoudingsgewijs behoeven de scholen met minder dan 200 leerlingen bij de eerste vervolgstap dus vaker compensatie voor een achteruitgang in de totale formatie dan scholen met meer dan 200 leerlingen. Een en ander betekent dat kleine scholen relatief iets minder profiteren; dit is echter een bewuste keuze, omdat de kleine scholen reeds relatief kleinere groepen hebben.

### **3a. Kleine-scholentoeslag**

De leden van de PvdA-fractie menen begrepen te hebben dat er wat betreft de toekenning van vrijgestelde uren voor directeuren van basisscholen niets is gewijzigd. Zij vragen naar de meerkosten als de vrijstelling voor kleine basisscholen wordt verhoogd van 9 naar 11 of 13 uur. Ook zouden zij graag een berekening zien voor scholen met 6 tot 7 formatieplaatsen, voor een verhoging van 16 naar 18 of 20 uur.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, wordt ook de toekenning van vrijgestelde uren voor directeuren gewijzigd. Dit formatieve deel van de schoolleidingstoelage wordt gelineariseerd. Een verhoging van de toekenning op kleine scholen zal dan direct gevolgen hebben voor alle scholen. Een verhoging van de toekenning met bijvoorbeeld 25% zou ongeveer 80 miljoen gulden kosten.

Voorts willen de leden van de PvdA-fractie graag weten of I/D-banen (voorheen Melkert-banen) een vaste plek krijgen in de formatie-opbouw van scholen, en zo nee, waarom niet.

Kenmerk van de I/D-banen, en destijds ook de Melkert-banen, is dat het extra arbeidsplaatsen zijn die via de gemeente worden bekostigd. Zij maken dus geen onderdeel uit van de reguliere personeelsformatie die door OCenW wordt bekostigd. Wel zijn de signalen van de gemeenten zodanig dat een behoorlijk deel van dergelijke banen op het gebied van onderwijs zal liggen.

Een bevoegd gezag kan personeel uit I/D-banen laten doorstromen naar een functie uit de reguliere formatie van de school en daarvoor middelen inzetten die het tot zijn beschikking heeft.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel basisscholen in aanmerking komen voor de kleine-scholentoeslag en hoeveel middelen hiermee zijn gemoeid.

Voor de kleine-scholentoeslag komen ongeveer 2000 scholen in aanmerking. De kosten van deze toeslag bedragen in totaal ongeveer 120 miljoen gulden.

### **3b. Toeslag voor de schoolleiding**

De leden van de D66-fractie willen graag weten of bekend is of het minimum van 9 uur per week dat beschikbaar wordt gesteld voor managementtaken van de schoolleiding voldoende is om deze taken ook naar behoren uit te voeren.

In het overleg met werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en de organisaties van schoolleiders over bestuur en management, is geconstateerd dat de taken en verantwoordelijkheden van bestuur en management in de praktijk op verschillende wijzen worden ingevuld en over bestuur en management worden verdeeld. Dit betekent dat de werkdruk van de schoolleiders verschillend wordt ervaren en dat het van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling afhankelijk is of het aantal uren dat als richtnorm geldt voor het management toereikend is.

De leden van de SGP-fractie vragen hoeveel (bestedings)ruimte een school heeft voor het gebruik van fre's voor bijvoorbeeld het inhuren van extra managementondersteuning.

In het gewijzigde Formatiebesluit WPO zal – net als voorheen – een toeslag voor de schoolleiding zijn opgenomen die bestaat uit twee delen;

een deel voor vrijstelling van lesgevende taken ten behoeve van uitvoering van managementtaken en een deel voor salarisopslag. Daarnaast zal de verbetering van de positie van de schoolleiding langs een aantal lijnen worden bewerkstelligd.

Om te beginnen is er een overleg gestart met werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en de organisaties van schoolleiders over de problematiek van bestuur en management in den brede. Agendapunten zijn onder meer: de relatie tussen bestuur en management (verantwoordelijkheden en bevoegdheden), verbetering van de professionaliteit en beloning van het management, en verbetering van de ondersteuning (waaronder tijd voor management).

Verder kunnen het formatieve deel van de schoolleidingstoelage alsmede een deel van de vergoeding voor administratie, bestuur en beheer, het schoolprofielbudget en de stimuleringsbijdrage «bestuurlijke krachtenbundeling» worden ingezet voor management-ondersteuning; in de praktijk gebeurt dit ook. De vormen van management-ondersteuning die worden gekozen zijn zeer divers. Dit kan bijvoorbeeld variëren van een ambtelijk secretaris van het bestuur tot administratieve ondersteuning. Tot slot kan een andere vorm van ondersteuning van het management worden bereikt door zogeheten instroom- en doorstroombanen in te zetten. De CAO-partijen zijn overeengekomen te streven naar een maximale invulling van deze banen in het onderwijs.

### **3c. Gewichtenformatie**

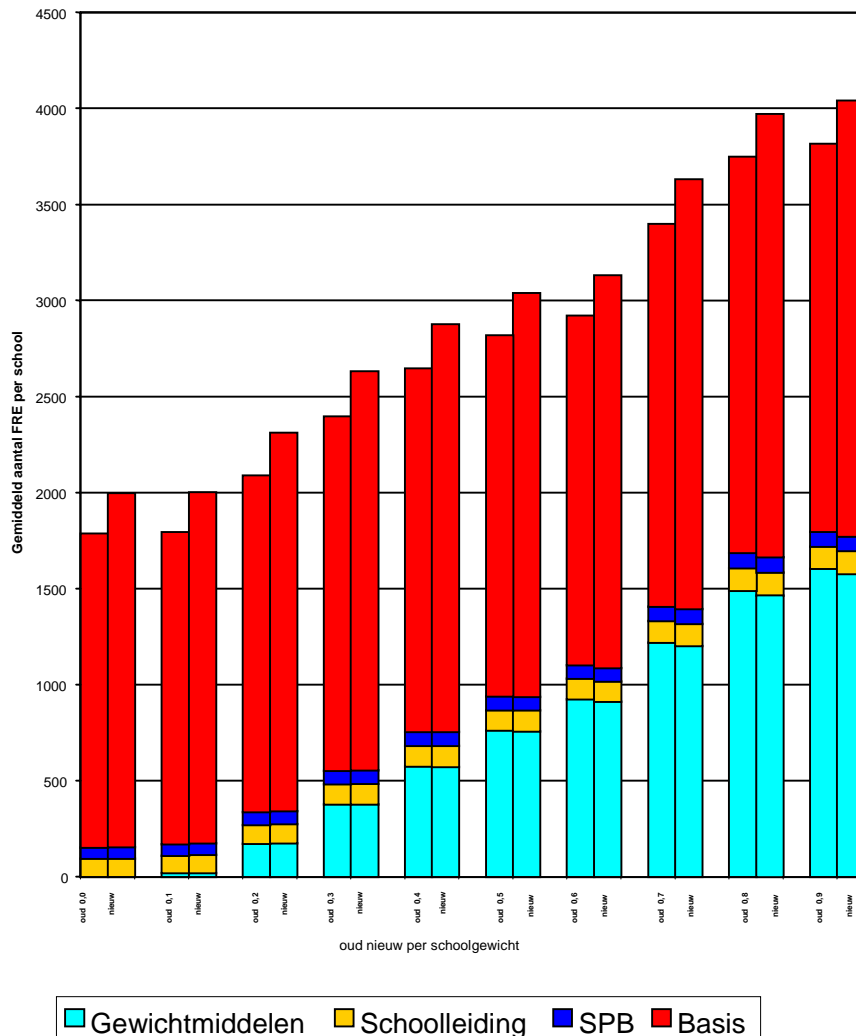
De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom de regering kiest voor de in het wetsvoorstel opgenomen alternatieve wijze van berekening van de gewichtenformatie.

De reden voor het introduceren van een nieuwe berekeningswijze voor de formatie ter bestrijding van onderwijsachterstanden is tweeledig. In de eerste plaats is de nieuwe berekeningswijze een stuk eenvoudiger dan de oude. Daarnaast doet het afzonderlijk berekenen van de gewichtenformatie beter recht aan de nieuwe status ervan, die het gevolg is van de wetgeving over het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Ingevolge die wetgeving is immers bepaald dat de scholen de gewichtenformatie dienen in te zetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag inzicht krijgen in de financiële gevolgen van de nieuwe berekening van de gewichtenformatie voor de betrokken scholen.

Onderstaande figuur geeft een beeld van de gevolgen van nieuwe berekeningswijze voor scholen die variëren qua samenstelling van de leerlingenpopulatie (naar gewichten). Op de horizontale as staan de scholen, verdeeld over tien categorieën naar oplopend gemiddeld leerlinggewicht (0,0 voor scholen zonder gewichten, tot 0,9 voor scholen met 100% leerlingen met het 0,9-gewicht). Daarbij is zowel het (voor de desbetreffende scholen geldende) gemiddelde formatiebudget weergegeven volgens de oude, tot nu toe geldende systematiek, alsook het gemiddelde formatiebudget volgens de nieuwe systematiek inclusief de middelen voor groepsverkleining (het bekostigingsniveau vanaf 2002–2003). Uit de figuur wordt duidelijk dat de scholen met het hoogste gemiddelde leerlinggewicht weliswaar een klein deel van hun gewichtenformatie inleveren, maar daarvoor ruimschoots worden gecompenseerd door de extra middelen voor groepsverkleining. De verklaring voor die kleine afname ligt in het feit dat het totale budget voor gewichtenformatie gelijk blijft, maar door de linearisering er meer scholen voor in aanmerking komen.

## Vergelijking oud en nieuw naar gemiddeld schoolgewicht



De leden van de CDA-fractie constateren dat de gewichtenformatie straks per kind wordt toebedeeld. Zij vragen of dat betekent dat de gewichtenformatie straks per kind te herleiden moet zijn en ook zodanig moet worden ingezet.

Dit is geenszins de bedoeling. De gewichtenformatie wordt toegekend aan scholen die een zekere concentratie aan kansarme kinderen tellen. Zij is niet bedoeld als individueel trekkingsrecht voor leerlingen, maar als een bijdrage op schoolniveau, waarbij de school – binnen de grenzen van de onderwijsachterstandenbestrijding – zelf afwegingen maakt omtrent de inzet van deze middelen. Er is hier immers geen één-op-één relatie tussen de grondslag van de toekenning (kenmerken van de ouders) en de problemen die de leerlingen in het onderwijs ondervinden.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of een school de gewichtenformatie straks nog mag gebruiken voor een integrale klassenverkleining, en zo nee, of er dan sancties op staan.

Indien in het concrete geval redelijkerwijze moet worden geoordeeld dat het middel van groepsverkleining een effectieve bestrijding van onderwijsachterstanden met zich meebrengt, en dit middel derhalve past binnen het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan, hoeft daartegen geen bezwaar te bestaan en kan een sanctie derhalve niet aan de orde zijn.

De leden van de fractie van D66 zijn positief over het voortaan afzonderlijk vaststellen van de gewichtenformatie voor nevenvestigingen. Daarmee wordt beter recht gedaan aan de feitelijke samenstelling van het leerlingenbestand van de vestigingen.

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen in hoeverre het wenselijk is dat scholen met veel gewichtenmiddelen, die vaak al kleinere groepen hebben, evenredig meedelen in de middelen voor klassenverkleining. Er zouden namelijk groepen van 14 of 15 leerlingen kunnen ontstaan. Zij vragen hoe een dergelijke groepsmaat zich verhoudt tot groepen in het speciaal basisonderwijs waar de norm rond 15 leerlingen ligt. Hieruit volgt de vraag of het niet in de rede ligt om de extra middelen te differentiëren en deze gelden te gebruiken voor de kleinere scholen die te maken krijgen met nadelige herverdeeffecten.

Scholen met veel gewichtenleerlingen krijgen in het kader van de bestrijding van onderwijsachterstanden extra middelen. Met deze middelen wordt getracht de leerprestaties van deze kinderen te verhogen. Tot nu toe gebeurde dat onder meer door extra leraren in te zetten en de klassen te verkleinen. Dankzij de thans in te voeren structurele groepsverkleining wordt het mogelijk om de gewichtenmiddelen doelgerichter in te zetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

In het speciaal basisonderwijs is de formatieve groepsmaat al 15 leerlingen. Daar bovenop ontvangen scholen eventueel extra formatie in het kader van de cumi-regeling. Deze is te vergelijken met de gewichtenregeling in het regulier basisonderwijs. Zoals reeds eerder opgemerkt zal door de combinatie van vereenvoudiging en groepsverkleining van nadelige herverdeeffecten geen sprake zijn.

### **3d. Schoolprofielbudget**

De leden van de PvdA-fractie vragen of ook na het aannemen van het onderhavige wetsvoorstel de normatieve bestedingsbeperking van het schoolprofielbudget gehandhaafd blijft.

Het antwoord luidt bevestigend.

### **3e. Groeiformatie**

De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien dat de nieuwe groei-regeling nader wordt toegelicht. Houdt de regeling in dat alle scholen bij voorbaat 3% extra formatie krijgen toegevoegd? Wat gebeurt er vervolgens met scholen die harder zijn gegroeid, zo vragen de leden van deze fractie. Tevens willen zij weten wat de financiële gevolgen van de nieuwe benadering zijn.

De regeling van de 3% moet worden onderscheiden van de groeiregeling.

De 3%-regeling stamt uit de tijd dat de teldatum om begrotingstechnische redenen is vervroegd van 16 januari naar 1 oktober (Wet van 28 oktober 1991, Stb. 1991, 543). De oorspronkelijke datum, 16 januari, was het midden van het schooljaar; het aantal leerlingen op die datum gold als gemiddelde aantal leerlingen voor dat schooljaar.

Om scholen er door die vervroeging van de teldatum niet op achteruit te laten gaan, is besloten het aantal leerlingen op 1 oktober te verhogen met 3% daarvan (103% van het aantal leerlingen op 1 oktober komt in de praktijk namelijk overeen met het aantal leerlingen op 16 januari). In het kader van de vereenvoudiging van de formatiesystematiek wordt de 3% vanaf nu versleuteld in de hoogte van de vergoeding per leerling. Deze regeling kan dus eigenlijk niet worden aangeduid als groeiregeling.

De regeling die wel als groeiregeling kan worden aangeduid, ziet op de groei ten opzichte van 103% van het aantal leerlingen op de teldatum. De groeiregeling treedt in werking als het aantal leerlingen met 17 of meer is toegenomen. Indien deze drempel wordt bereikt, wordt voor elke leerling boven 103% van het aantal leerlingen op de teldatum een vast aantal formatierekeneenheden uitgekeerd.

De nieuwe groeiregeling behelst slechts een vereenvoudiging alsmede aanpassing aan de linearisering; zij is dus budgettair neutraal en heeft geen financiële gevolgen.

De leden van de fractie van D66 spreken hun waardering uit voor het feit dat in de nieuwe systematiek rekening wordt gehouden met het feit dat de tussentijdse instroom in de onderbouw plaats vindt. De leden vragen of dit uitsluitend in groep één gebeurt en of de extra formatie derhalve vooral nodig is voor groep één (dan wel een combinatiegroep een/twee). In aansluiting hierop willen zij weten of de geormerkte gelden voor de onderbouw vrij inzetbaar zijn in de groepen een tot en met vier, of dat scholen zich binnen de onderbouw aan een maximum aantal leerlingen per groep moeten houden.

Wellicht ten overvloede: met de term «tussentijdse instroom» wordt niet bedoeld op de groeiregeling, maar op de 3%-regeling. De grootste tussentijdse instroom vindt inderdaad plaats in groep één (en combinatiegroep een/twee).

Het is niet zo dat de scholen zich binnen het geormerkte budget aan een maximum aantal leerlingen per groep moeten houden. De school voert haar eigen beleid bij de verdeling van de formatie over de verschillende onderbouwgroepen.

De leden van de D66-fractie vragen wat de gedachte is achter het feit dat de groeiformatie wordt toegekend tot en met 1 april.

De reden voor de grens van 1 april is gelegen in de wetshistorie. De groeiregeling wordt nu namelijk alleen in technische zin en niet in inhoudelijke zin aangepast en vereenvoudigd.

Tot 1992 gold er een groeiregeling die was vastgelegd in beleidsregels en haar basis had in de oude artikelen 15, vierde lid, en 16, tweede lid, van de Wet op het basisonderwijs (WBO). In 1992 is het formatiebudget-systeem ingevoerd (Wet van 27 februari 1992, Stb. 1992, 113); tegelijkertijd kwam de grondslag voor de groeiregeling te liggen in artikel 96a, tweede lid, WBO (vanaf 1 augustus 1998 artikel 120, tweede lid, WPO). De groeiregeling werd uitgewerkt in het Formatiebesluit WBO 1992, en het is deze regeling die tot nu toe geldt.

Voor de toekenning van groeiformatie gold, net als voor de overige vormen van aanvullende formatie, de grens van 1 april. Groeiformatie werd toegekend met ingang van de eerste dag van de maand volgende op die waarin een relevante toename van het aantal leerlingen had plaatsgevonden. Als er dus sprake was van een toename op 1 april werd per 1 mei



groei informatie toegekend. Dat houdt in dat er voor de resterende twee maanden van het schooljaar iemand had moeten worden aangesteld. Daarbij was het niet zeker of er voor het volgende schooljaar voldoende formatie beschikbaar zou zijn om de tijdelijke kracht in dienst te kunnen houden. Om – mede afgezet tegen het nuttig rendement van een aanstelling zo laat in het schooljaar – de wachtgeld die aldus zouden ontstaan te beperken, is de grens van 1 april ingesteld.

#### **4. FINANCIËLE CONSEQUENTIES**

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel de middelen bedragen die met de aanvullende maatregel op basis van artikel 116 WPO zijn gemoeid en waaruit die worden gefinancierd.

Het gaat hierbij om een bedrag van 6,7 miljoen gulden, bedoeld om ook voor de eerst vijf maanden van het schooljaar 2000–2001 een extra vergoeding te kunnen toekennen voor de kosten in verband met materiële instandhouding. Dit bedrag is afkomstig uit de middelen die het kabinet op grond van het regeerakkoord heeft uitgetrokken voor de groepsverkleining.

#### **5. HUISVESTING**

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de opbouw in toekenning van de middelen voor de groepsverkleining. Wel vragen zij zich af hoe de oormerking van de middelen voor de scholen zich verhoudt tot de toevoeging van de middelen voor uitbreiding van het lokalenbestand aan het Gemeentefonds. Had het niet meer voor de hand gelegen, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten, om van dit geld een doeluitkering te maken? Heeft de regering afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de besteding van het geld bestemd voor uitbreiding van het aantal lokalen?

Met de VNG zijn afspraken gemaakt over de toevoeging aan het Gemeentefonds in verband met de groepsverkleining. Na de laatste tussenstap komt dat neer op een vergoeding voor één lokaal voor elke nieuwe groep.

In 1999 wordt aan het Gemeentefonds een bedrag toegevoegd van 40 miljoen gulden. Het totale budget voor de scholenbouw in het primair en voortgezet onderwijs dat via het Gemeentefonds wordt verdeeld bedraagt 1,8 miljard gulden. Er is voor gekozen deze gelden niet te oormerken, maar alle betrokkenen tijdig inzicht te geven in de effecten van de maatregel en in goed overleg afspraken te maken over het tijdpad van de vergoedingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de gemeenten op schema liggen met de huisvesting. Verder vragen zij of de voorlopige cijfers van het ministerie die de gemeenten nodig hebben inmiddels formeel zijn bevestigd. Kan worden gegarandeerd dat op 1 augustus 2000 de benodigde huisvestingsvoorzieningen zijn gerealiseerd? Lopen scholen kans op ruimtegebrek, en maakt het daarbij verschil of scholen kiezen voor meer handen in de klas?

Door het tempo waarin de bedragen aan het Gemeentefonds beschikbaar zijn gesteld en door de omvang van de geplande formatietoekenning, hebben de gemeenten zekerheid en kunnen ze nu plannen maken voor de huisvesting op de langere termijn. De desbetreffende cijfers zijn ook beschikbaar gesteld aan de besturenorganisaties.

De VNG heeft de gemeenten een handreiking gedaan om in de komende jaren de behoefte aan extra huisvesting op planmatige wijze te realiseren. Deze handreiking is tot stand gekomen in nauw overleg met de besturen-organisaties.

In de VNG-handreiking is de procedure geschetst om met ingang van 1 augustus 2000 de huisvesting te hebben toegesneden op de gewijzigde behoefte. Uiteraard zal in sommige gevallen de gemeente in samenspraak met de schoolbesturen een fasering moeten aanbrengen in de uitbreiding en aanpassing van schoolgebouwen.

Het bedrag dat is toegevoegd aan het Gemeentefonds is gebaseerd op de vergoeding van één lokaal per extra groep. Waar gekozen wordt voor meer handen in de klas zal over de daadwerkelijke ruimtelijke invulling op schoolniveau overleg plaats moeten vinden tussen het schoolbestuur en de lokale overheid.

De leden van de D66-fractie vragen of de toevoeging van middelen voor huisvesting aan het Gemeentefonds kostendekkend is voor het aantal nieuwe lokalen dat in een bepaald jaar dient te worden gerealiseerd, of dat gemeenten hier ook eigen middelen in moeten stoppen. Verder vragen de leden wat bedoeld wordt met de opmerking in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, dat het de verantwoordelijkheid van de gemeenten is om de noodzakelijke aanpassingen in de huisvesting mogelijk te maken. Met name bedoelen zij hiermee of de gemeenten verplicht zijn aan alle aanvragen te voldoen, en wat er gebeurt als een gemeente daar niet in slaagt.

De toevoeging aan het Gemeentefonds voor de huisvesting is kostendekkend; de kosten zijn gerelateerd aan de toename van het aantal formatieplaatsen (en dus lokalen). Omdat het realiseren van extra lokalen een ruime doorlooptijd vergt, is ervoor gekozen de overdracht van de middelen voor huisvesting aan het Gemeentefonds vooruit te laten lopen op de formatietoekenning. De zorg voor de huisvesting is sinds 1 januari 1997 (Wet decentralisatie huisvestingsvoorzieningen, Stb. 1996, 402) overgedragen aan de lokale overheid. De gedachte daarachter was dat op die manier flexibeler kan worden ingespeeld op de lokale huisvestingsbehoefte. De gemeenten hebben dan ook een ruime beleidsvrijheid om te bepalen op welke wijze het best daarin kan worden voorzien. Ook wat betreft de extra huisvestingsbehoefte ten gevolge van de groepsverkleining kan de gemeente de voorzieningen aanpassen aan de lokale situatie en de concrete wensen.

Mede gelet op de (gedeeltelijk reeds verstrekte) extra financiële impuls in het kader van de groepsverkleining is de conclusie dat er voor de gemeenten geen enkele reden kan zijn de benodigde huisvesting voor groepsverkleining niet tijdig gereed te hebben.

Ook vragen de leden van de D66-fractie naar de verwachting van de regering omtrent de realiseerbaarheid van de 7450 benodigde lokalen in de periode tot 1 augustus 2002.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is er geen enkele reden te veronderstellen dat de gemeenten de benodigde huisvesting niet tijdig gereed zullen hebben.

De leden van de fracties GPV en RPF vragen tot slot naar de stand van zaken rond de aanpassing van lokalen aan de nieuwe groeps grootte. Is er zicht op dat de gemeenten de middelen die ter beschikking zijn gesteld ten behoeve van de aanpassing van gebouwen ook tijdig inzetten, zodat een en ander goed aansluit bij de uitvoering van het beleid door de scholen?

In 1998 heeft 81% van de gemeenten de huisvestingsverordening aangepast. In 1997 was dat nog 68%. Verder blijkt ook dat de inzet van permanente en noodlokalen in het schooljaar 1998–1999 aanmerkelijk is toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor (permanente bouw van 14 naar 31%). Weliswaar zijn nog niet alle tekorten verholpen, maar de gemeenten blijken de zaak nu voortvarend op te pakken en er is dus vooruitgang te zien.

### **ARTIKELSGEWIJS**

Met betrekking tot artikel II vragen de leden van de VVD-fractie waarom ervoor is gekozen de wijzigingen in de materiële instandhouding te laten ingaan per 1 januari 2001 en niet per 1 januari 2000.

De tweede stap in de reductie van de groepsgrootte, die volledig zal zijn gerealiseerd per 1 augustus 2002, neemt een aanvang per 1 augustus 2000. Op laatstgenoemde datum zal ook de nieuwe systematiek voor de formatietoekenning in werking treden. In dit kader is ervoor gekozen de wijzigingen in de materiële instandhouding op 1 januari 2001 in te laten gaan, de eerste januari na de invoering van het nieuwe formatiesysteem. Voor de maanden tussen 1 augustus 2000 en 1 januari 2001 zal een overgangsregeling gelden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
K. Y. I. J. Adelmund