

Vergaderjaar 2012–2013

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 150

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2012

Bij brief van 25 september 2012 heeft u mij gevraagd om de ontwikkeling van de groepsgrootte in het basisonderwijs toe te lichten. Aanleiding voor dit verzoek vormde onder meer het door de Algemene Onderwijsbond (AOB) gepresenteerde artikel «Meer doen met minder mensen» in het Onderwijsblad nr. 14 van 22 september 2012. Ik voldoe graag aan uw verzoek.

De grootte van de groepen in het basisonderwijs is een belangrijk onderwerp voor veel ouders en leraren. Dat is begrijpelijk. Wanneer er relatief veel leerlingen in een groep zitten, of wanneer de groep van de jongste kinderen door nieuwe instroom fors groeit, stellen ouders zich de vraag of dit niet ten koste gaat van de aandacht voor hun kind. Een grotere groep kan ook van invloed zijn op de door de leerkracht ervaren werkdruk. Verder kan het – bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een combinatiegroep – meer vergen van de pedagogisch-didactische vaardigheden van de leerkracht.

Voordat ik inga op de ontwikkeling van de groepsgrootte, schets ik op hoofdlijnen mijn opvatting hierover. De verbetering van de kwaliteit van het onderwijs staat ook in deze kabinetsperiode centraal. Hiermee wordt de lijn van het vorige kabinet voortgezet (zie ook de antwoorden op eerdere schriftelijke Kamervragen over dit onderwerp).¹ Het regeerakkoord «Bruggen slaan» benadrukt dat hierbij aandacht voor de kwaliteit van de leerkracht en de schoolleider essentieel is.

Ik stuur dus op een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, niet rechtstreeks op de omvang van de groepen. De indeling en vorming van groepen is bij uitstek een aangelegenheid die om maatwerk op het niveau van de school vraagt. Elke vorm van centrale sturing maakt onnodig inbreuk op dit proces.

¹ Beantwoording kamervragen van het lid Smits (vergaderjaar 2010–2011, aanhangsel 3659), de leden Dijsselbloem en Çelik (vergaderjaar 2010–2011, aanhangsel 3660) en Ortega-Martijn (2011–2012, aanhangsel 3251).

Gemiddelde groepsgrootte in 2012

Dit neemt niet weg dat ik de zorgen en beelden rondom de ontwikkeling van de groepsgrootte serieus neem. Sinds de laatste meting door de Inspectie van het Onderwijs in 2006 zijn geen actuele gegevens op landelijk niveau beschikbaar over de gemiddelde groepsgrootte. Tijdens het Algemeen Overleg over het SCP-rapport «Waar voor ons geld» op 28 juni 2012 heeft mijn voorganger gezegd dat het onderwijsnummer ons mogelijk behulpzaam kan zijn om de ontwikkeling van de groepsgrootte scherper in beeld te krijgen. Sinds ruim een jaar registreren de scholen in het basisonderwijs immers van elke leerling een aantal gegevens – waaronder de groep – met het persoonsgebonden nummer van de leerling in het Basisregister Onderwijs (BRON). Hier is met spoed onderzoek naar gedaan en het bleek mogelijk om op basis van een representatieve steekproef van scholen in BRON valide uitspraken te doen over de gemiddelde groepsgrootte in 2011 en 2012.

De belangrijkste conclusie uit de steekproef is dat er sprake is van een lichte stijging van de gemiddelde groepsgrootte van 22,4 leerlingen in 2006 naar 22,8 leerlingen in 2012. De gemiddelde groepsgrootte in 2012 ligt dus lager dan het aantal van 26 leerlingen dat in het AOb-artikel wordt genoemd. De feitelijke gemiddelde groepsgrootte ligt op het niveau van 23 leerlingen, dat door de leden van de AOb als «ideaal» wordt omschreven. Rond dit gemiddelde maken scholen natuurlijk hun eigen afwegingen die kunnen leiden tot, soms flinke, verschillen in groepsgrootte binnen en tussen scholen. Deze afwegingen worden gemaakt tegen de achtergrond van belangrijke uitdagingen waarvoor het stelsel staat: de omslag naar opbrengstgericht werken, de invoering van passend onderwijs, toenemende professionalisering van de financiële functie na de invoering van de lumpsum en dalende leerlingaantallen.

Het is te verwachten dat in de toekomst regelmatig een verband zal worden gelegd tussen deze majeure ontwikkelingen en de groepsgrootte. De groepsgrootte is immers een thema dat herkenbaar en aansprekend is voor betrokkenen in en rond het onderwijs. Daarom heb ik de inspectie gevraagd om jaarlijks de ontwikkeling van de groepsgrootte in het basisonderwijs te gaan volgen en hierover vanaf volgend jaar te rapporteren via het Onderwijsverslag.

In het vervolg van deze brief worden de feitelijke ontwikkeling van de groepsgrootte en de achtergronden hiervan toegelicht. Eerst wordt ingegaan op de relatie tussen groepsgrootte en kwaliteit. Vervolgens komt, in meer kwalitatieve zin, het proces van de vorming van groepen binnen besturen en op scholen aan de orde. Daarna volgen de cijfers van de steekproef naar de feitelijke ontwikkeling van de groepsgrootte in 2011 en 2012. Deze gegevens worden kort vergeleken met de resultaten van de AOb-enquête. Tot slot ga ik in op de hiervoor al kort genoemde uitdagingen waarvoor basisscholen en hun besturen zich geplaagd zien en die ook een effect op de groepsgrootte kunnen hebben. Dit mondt uit in mijn toezegging om het monitoren van de groepsgrootte een plaats te geven in het Onderwijsverslag.

Groepsgrootte en kwaliteit

De kwaliteit van het basisonderwijs staat voor mij centraal. De inspectie geeft in het Onderwijsverslag 2010–2011 aan dat er sprake is van een stijgende lijn. De gemiddelde Cito-score is in de periode tussen 2008 en 2011 toegenomen van 535,0 naar 535,5. Het aandeel zwakke scholen is gedaald van 9,2% in 2008 naar 3,8% in 2011. Er zijn op dit moment 19 zeer zwakke scholen. In 2008 waren dit er nog 100. Tegelijkertijd valt er nog het

nodige te verbeteren. De professionals in het onderwijs maken hierbij het verschil. Dit kabinet zal daarom krachtig investeren in de kwaliteit van de leraren en de schoolleiders. Er bestaat immers brede consensus dat dit de meest kansrijke interventies zijn om te komen tot kwaliteitsverbetering.

Onderzoek wijst tevens uit dat de groepsgrootte van beperkte betekenis is als het gaat om het verhogen van de kwaliteit. Uit een literatuurstudie van het CPB (zie bijlage 18 bij het «Rapport Heroverweging productiviteit onderwijs», april 2010) blijkt dat er geen eenduidig beeld is van de invloed van de groepsgrootte op de onderwijskwaliteit als geheel. Sommige studies meten geen effect van groepsgrootte op leerprestaties, andere studies meten kleine effecten. De verklaring hiervoor is dat de tijd die de leraar per leerling heeft niet de enige bepalende factor is. Er is soms zelfs sprake van een tegengesteld effect. Zo kunnen in grote klassen de leerlingen van elkaar leren.

Groepsgrootte is maatwerk op schoolniveau

Tegen de achtergrond van deze bevindingen stuurt de rijksoverheid in het streven naar beter basisonderwijs dus niet op groepsgrootte, maar op andere factoren zoals de kwaliteit van de leraar en de schoolleider. Scholen en hun besturen moeten daarbij beleids- en bewegingsruimte hebben om te bepalen hoe ze goed onderwijs willen realiseren. De jaarlijkse afwegingen ten aanzien van de groepsindeling op scholen zijn daar een onderdeel van.

Om meer inzicht te verkrijgen in dit jaarlijkse besluitvormingsproces op schoolniveau, hebben medewerkers van het departement eind september en begin oktober 2012 een serie bezoeken gebracht aan een dwarsdoorsnede van schoolbesturen en schoolleiders. Uit deze gesprekken komt een eenduidig beeld naar voren. Zowel besturen als schoolleiders geven aan dat de besluitvorming rond de groepsindeling vraagt om maatwerk op schoolniveau. Het gaat om een samenspel tussen de schoolleider, het team en de ouders. De medezeggenschapsraad van de school is er daarom altijd bij betrokken.

Alleen door dit maatwerk kunnen alle onderwijskundige, personele, financiële en organisatorische factoren die een rol spelen bij de groepsindeling, in onderlinge samenhang worden gezien en gewogen. Deze factoren verschillen per school. Denk bijvoorbeeld aan de verdeling van het aantal leerlingen per leerjaar, de verhouding tussen het aantal leerlingen in de onderbouw en bovenbouw, het aandeel leerlingen met een zorgbehoefte of achterstand en het gedrag van de leerlingen. Ook de samenstelling van het lerarenteam is van belang. Een groep die voor de ene leraar goed hanteerbaar is, vormt voor de andere leraar een te grote uitdaging. Een complicerende factor voor veel scholen is dat het vaak niet goed mogelijk is om één leraar voor één groep te plaatsen. Dit komt door ADV, BAPO en vanwege het feit dat in 2011 meer dan 40 procent van het onderwijsgevend personeel een aanstelling heeft voor minder dan 0,8 fte (minder dan 4 dagen in de week). Uiteraard zijn ook voor de school lastig te beïnvloeden factoren als de huisvesting en het budget mede bepalend voor de samenstelling van de groepen.

Ook de schoolbesturen sturen op kwaliteit. De keuzes voor de groepsindeling en – daaruit voortvloeiend – de groepsgrootte worden overgelaten aan de professionaliteit van de schoolleider in samenspraak met het team en de ouders. Schoolbesturen werken niet met een norm voor de groepsgrootte. Dit zou het vereiste maatwerk alleen maar in de weg staan. Wel zien besturen er op toe dat de gemaakte keuzes passen binnen de – vaak vooraf – gestelde budgettaire kaders.

Scholen maken veelal onderwijskundige afwegingen bij het bepalen van de groepsindeling. Tijdens de gesprekken met besturen en schoolleiders zijn hiervan voorbeelden genoemd. De meeste scholen kiezen ervoor om de groepen 1 en 2 te combineren, gezien de ontwikkelingsfase en het tussentijds instromen van kinderen. Dit biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om met een relatief kleine groep 3 te werken vanwege het belang dat wordt gehecht aan het technisch lezen dat in deze groep centraal staat. Een andere school werkt met relatief grote basisgroepen van 32 leerlingen, zodat ze onderwijsassistenten, vakleerkrachten (gym, muziek) en intern begeleiders kan aanstellen, waardoor de groepen gedurende een deel van de week gesplitst kunnen worden. Het deel van de groep dat geen vakonderwijs ontvangt, krijgt dan intensieve begeleiding. Er is ook een school met twee locaties, die ervoor kiest groep 6 op de ene locatie te huisvesten en groep 7 op de andere locatie, om combinatiegroepen te voorkomen. Weer een andere school kiest er vanuit haar pedagogisch-didactische visie juist voor om combinatiegroepen te vormen, ook al is dit op grond van de leerlingpopulatie en de huisvesting niet nodig.

Dit alles geeft aan dat de groepsindeling alleen al om onderwijskundige en praktische redenen aan de school moet worden overgelaten. Voor mij weegt daarbij de betrokkenheid van ouders en leraren zwaar. De groepsindeling is immers van directe invloed op hun dagelijkse beleving van kwaliteit en welzijn.

Ouders en leraren zijn direct betrokken bij de soms lastige keuzes die worden gemaakt. Formeel is deze betrokkenheid vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen. Dit proces kan alleen goed vorm krijgen als schoolleiders de vrijheid hebben en houden om in samenspraak met het team en met de ouders zelf de keuzes te maken.

Ontwikkeling van de groeps grootte

Een maatstaf die inzicht geeft in de manier waarop scholen het onderwijsproces organiseren, is de verhouding tussen het aantal leerlingen en leraren. Dit wordt ook wel de leerling-leraarratio genoemd. Onderstaande tabel toont de ontwikkeling in de leerling-leraarratio in het basisonderwijs sinds 2006.

Tabel 1: Leerling-leraarratio in het basisonderwijs

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2017
Leerlingen (x 1 000)	1 584,4	1 551,8	1 553,0	1 547,8	1 534,9	1 517,3	1 430,2
Docenten (x 1 000 fte)	85,9	86,6	86,4	88,0	86,2	82,1	
Leerling-leraarratio	18,4	17,9	18,0	17,6	17,8	18,5	

Bron: OCW Kerncijfers 2006–2010, p. 89 en 95; Kerncijfers 2007–2011, p. 87 en 93. Het leerling-aantal voor 2017 afkomstig uit de Begroting OCW 2013, tabel 1.1.

Hieruit blijkt dat het aantal leerlingen in het basisonderwijs als gevolg van demografische krimp al enige jaren daalt en dat de verwachting is dat deze daling zich de komende jaren zal voortzetten. Het aantal onderwijzend personeelsleden steeg tot 2009 en neemt sindsdien af, in navolging van het dalend leerlingaantal. Omdat het aantal onderwijzend personeelsleden sinds 2009 relatief sneller daalde dan het aantal leerlingen, nam de leerling-leraarratio toe van 17,6 in 2009 tot 18,5 leerlingen in 2011. Dat is ongeveer het niveau waarop deze ratio in 2006 lag.

De leerling-leraarratio is niet hetzelfde als de gemiddelde groeps-grootte. Er is immers ook onderwijzend personeel op school aanwezig dat niet direct voor de klas staat, maar andere belangrijke onderwijstaken in en rond de klas vervult, zoals intern begeleiders, remedial teachers en vakleerkrachten. De gemiddelde groeps-grootte zal daarom doorgaans hoger liggen.

Tijdens het project «Groeps-grootte en kwaliteit in het basisonderwijs» (1997–2003) heeft de inspectie op basis van een steekproef jaarlijks gerapporteerd over de gemiddelde groeps-grootte. In 2006 is in overleg met uw Kamer besloten om deze jaarlijkse rapportages stop te zetten. Hiervoor verwijs ik naar de beleidsreactie op het Onderwijsverslag 2005–2006 (vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 127). Tijdens het Algemeen Overleg over het SCP-rapport «Waar voor ons geld» op 28 juni 2012 bleek dat de Kamer op dit moment weer inzicht wil in de ontwikkeling van de groeps-grootte in het basisonderwijs. Daarom is een representatieve steekproef van 400 scholen getrokken uit het Basisregister Onderwijs (BRON). Sinds ruim een jaar registreren de scholen in het basisonderwijs in BRON van elke leerling de groep waarin hij of zij is geplaatst. Door alle leerlingen bij elkaar op te tellen die van de school hetzelfde kenmerk «groep» hebben gekregen, kan de grootte van een bepaalde groep binnen de school worden nagegaan. Op basis van deze steekproef heb ik de gemiddelde groeps-grootte in 2011 en 2012 kunnen bepalen. De representativiteit van de steekproef, de correcties op de BRON-gegevens, en de berekening van de gemiddelde groeps-grootte is gevalideerd door CentERdata, Instituut voor dataverzameling en onderzoek van de Universiteit Tilburg.¹

Tabel 2 toont de ontwikkeling van de groeps-grootte op stelselniveau. De gegevens voor de jaren 1994–2006 zijn afkomstig uit een jaarlijkse steekproef van de Inspectie.² De gegevens over 2011 en 2012 zijn gebaseerd op de recente representatieve steekproef van 400 scholen in BRON.

Tabel 2: Ontwikkeling van de gemiddelde groeps-grootte

	1994	1997	2003	2004	2005	2006	2011	2012
Onderbouw	23,7	22,9	21,1	21,6	21,0	21,6	21,6	21,7
Bovenbouw	25,0	25,1	23,5	23,8	23,4	23,4	23,9	24,1
Totaal	24,3	23,8	22,2	22,6	22,0	22,4	22,6	22,8

Bronnen: Inspectie van het Onderwijs (1994–2006) en DUO (2011–2012). De steekproef 2012 is gebaseerd op de voorlopige leerlingtelling van 1 oktober 2012.

¹ De rapportage van CentERdata over de validatie van de groeps-grootteberekening is als bijlage bij deze brief gevoegd en ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Groeps-grootte en personele inzet in het basisonderwijs 2006, Inspectie van het Onderwijs, 2007.

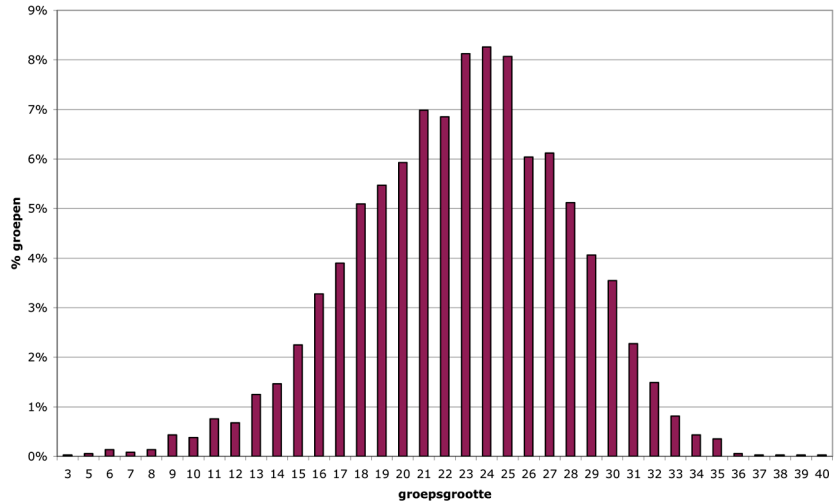
³ Ter controle is voor 2011 op basis van de gegevens in BRON ook de gemiddelde groeps-grootte bepaald van de 350 scholen die in 2006 deel uitmaakten van de steekproef van de inspectie. Voor deze steekproef werd een gemiddelde groeps-grootte van 22,8 leerlingen in 2011 vastgesteld. CentERdata stelt in haar rapportage vast dat een statistische toets uitwijst dat de gemiddelde groeps-grootte op basis van het inspectiecohort 2011 (22,8 leerlingen) niet significant afwijkt van dat op basis van de steekproef 2011 (22,6).

Tussen 1997 en 2003 was sprake van een daling van de gemiddelde groeps-grootte. Dit was een gevolg van de investeringen in die periode voor het verkleinen van de groepen en het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw. Vanaf 2003 is de gemiddelde groeps-grootte redelijk stabiel, met een beperkte variatie per jaar. In 2011 was de gemiddelde groeps-grootte 22,6 leerlingen, in 2012 was deze 22,8 leerlingen.³ De gegevens van de recente jaren lijken te wijzen op een lichte stijging van de gemiddelde groeps-grootte in het basisonderwijs.

Het verschil tussen de gemiddelde groeps-grootte en de leerling-leraarratio wordt grotendeels verklaard door het onderwijzend personeel dat wordt ingezet als extra handen in de klas. Het feit dat de leerling-leraarratio in recente jaren iets harder stijgt dan de gemiddelde groeps-grootte, lijkt erop te wijzen dat scholen bij een krimpend leerlingaantal geneigd zijn om prioriteit te geven aan de groepsgebonden taken van het onderwijzend personeel.

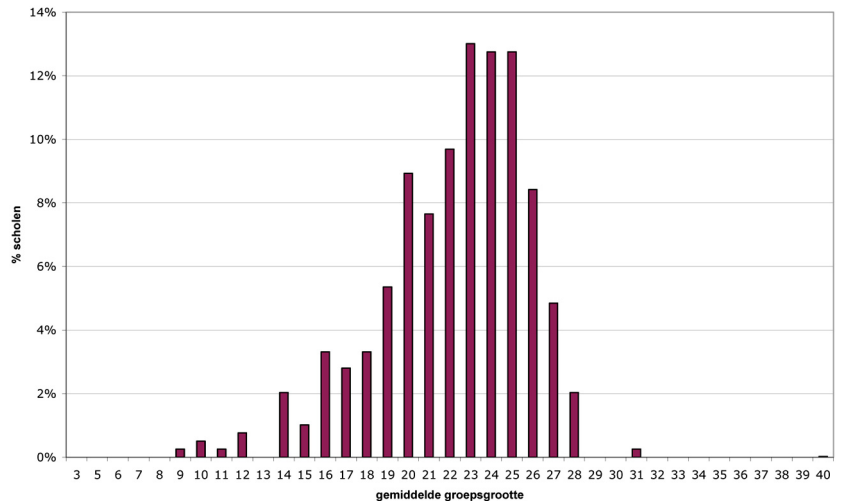
Zoals hiervoor is beschreven is de groepsindeling een resultante van keuzes en afwegingen die, rekening houdend met lokale omstandigheden en randvoorwaarden, op schoolniveau worden gemaakt. We zien dan ook een variatie aan groepsgroottes rond het gemiddelde. Er worden ruim 67 000 groepen samengesteld in het basisonderwijs. Uit figuur 1 kan worden afgeleid dat ongeveer 62% van het totaal aantal groepen in het basisonderwijs in 2012 bestaat uit 20 tot 28 leerlingen (de normen die in de basisbekostiging voor respectievelijk de onderbouw en bovenbouw zijn opgenomen). Ongeveer 13% van deze groepen is groter dan 28 leerlingen, ongeveer 25% van deze groepen is kleiner dan 20 leerlingen.

Figuur 1: % groepen naar grootte van de groep, 2012



De keuzes die op schoolniveau worden gemaakt, leiden ook tot verschillen in de gemiddelde groeps grootte per school. In figuur 2 hieronder is te zien dat 80% van de scholen in 2012 een gemiddelde groeps grootte heeft die ligt tussen 20 en 28 leerlingen. Iets meer dan 19% van de scholen heeft een gemiddelde groeps grootte die kleiner is dan 20 leerlingen. En minder dan 1% van de scholen heeft in 2012 een gemiddelde groeps grootte die hoger is dan 28 leerlingen. Het feit dat 13% van alle groepen in het basisonderwijs groter is dan 28 leerlingen, maar dat minder dan 1% van de scholen een gemiddelde groeps grootte heeft groter dan 28 leerlingen, betekent dat scholen doorgaans bij de samenstelling van hun groepen een evenwichtige balans zoeken tussen wat grotere en wat kleinere groepen.

Figuur 2: % scholen naar gemiddelde groeps grootte per school, 2012



Vergelijking met de enquêteresultaten van de AOb

De enquête «Meesterlijk Onderwijs» is door de AOb rond de recente verkiezingen uitgezet onder de leden van de bond. De uitkomsten van deze enquête kunnen met behulp van de representatieve steekproef uit BRON op een aantal punten in het juiste perspectief worden gezet. De AOb meldt dat leraren in het basisonderwijs gemiddeld 26 leerlingen in de groep hebben. Uit de representatieve steekproef blijkt dat de gemiddelde groeps grootte in 2012 op 22,8 leerlingen ligt. De gemiddelde groeps grootte in het Nederlandse basisonderwijs ligt dus op het niveau dat de respondenten van de AOb enquête omschrijven als «de ideale groeps grootte van 23 leerlingen».

De AOb meldt voorts dat de meeste klassen in het basisonderwijs 28 tot 30 leerlingen tellen. Uit de representatieve steekproef blijkt dat 11% van de klassen 28, 29 of 30 kinderen telt.

De AOb stelt dat op de grote scholen klassen van 28 tot 30 leerlingen normaal zijn. De representatieve steekproef toont dat dit niet het geval is: in 2012 telden de groepen op scholen met meer dan 400 leerlingen gemiddeld 24,4 leerlingen.

Dit leidt tot de conclusie dat in de periode 2006–2012 sprake is geweest van een bescheiden ontwikkeling van de groeps grootte in het basisonderwijs. Een ontwikkeling die geen aanleiding geeft om bij te sturen of in te grijpen in het proces van groepindeling op de basisscholen.

Stelsel in transitie

Het basisonderwijs staat voor belangrijke uitdagingen. De versterking van de financiële deskundigheid na de invoering van de lumpsum, het verbinden van kwaliteitsbeleid met het financieel beleid, demografische krimp, de omslag naar opbrengstgericht werken en natuurlijk de invoering van passend onderwijs. Tegen de achtergrond van deze transitie maken scholen en besturen hun afwegingen over de groeps grootte. Daarbij moeten zij een nieuwe balans vinden tussen het beschikbare budget en de personele inzet. Het is te verwachten dat een herkenbaar en aansprekend onderwerp als de grootte van de groepen de komende periode regelmatig onderwerp van gesprek zal zijn. Daarom is het goed om de ontwikkeling van de (gemiddelde) groeps grootte intensiever te gaan volgen.

Voorts speelt mee dat bij veel betrokkenen in de sector het beeld bestaat dat de overheid bezuinigt op het basisonderwijs en dat er mede daardoor sprake is van een ontoereikende bekostiging. Ik wijs erop dat het bedrag per leerling de vorige kabinetsperiode per saldo is gestegen. Ook is de sector de afgelopen jaren gecompenseerd voor loon- en prijsontwikkelingen. Toch blijven deze signalen hardnekkig. Mede hierom heeft de Eerste Kamer bij de behandeling van de wet Passend onderwijs de motie-Linthorst cs¹ aanvaard. Deze motie verzoekt de regering om een onafhankelijke instantie als de Algemene Rekenkamer onderzoek te laten doen naar de vraag of de structurele bekostiging van het primair onderwijs voldoende is om passend onderwijs op een verantwoorde wijze te kunnen invoeren. In de overwegingen van de motie wordt ook een verband gelegd met de mogelijkheid van grotere groepen, waardoor de doelstelling van passend onderwijs onder druk kan komen te staan. In het licht van deze signalen heb ik de uitvoering ter hand genomen. Ik verwacht binnenkort zowel de Eerste Kamer als uw Kamer te kunnen berichten hoe deze motie wordt uitgevoerd.

Monitoring van de groepsgrootte

Het basisonderwijs staat ook in de komende periode voor belangrijke uitdagingen. Daarom wil het kabinet substantieel investeren in het funderend onderwijs. Dit neemt niet weg dat scholen en besturen soms scherpe keuzes zullen moeten maken in het licht van onder meer demografische krimp, de omslag naar opbrengstgericht werken en de invoering van passend onderwijs. Dit zal niet louter applaus opleveren, maar ook kunnen leiden tot ongerustheid bij ouders, leraren en schoolleiders. Alleen al om die reden is het belangrijk de vinger aan de pols te houden. De Inspectie van het Onderwijs zal daarom op mijn verzoek de ontwikkeling van de groepsgrootte opnieuw volgen. De Inspectie zal hierover rapporteren vanaf het eerstvolgende Onderwijsverslag in 2013.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33
106, J

