

26 513

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

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 november 1999

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de reactie van de fracties van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Het verheugt mij te constateren dat vrijwel alle fracties de doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel – kwaliteitsverbetering in de onderbouw van basisscholen door verkleining van de groepen in de eerste vier leerjaren – uitdrukkelijk onderschrijven. In het hierna volgende zal ik ingaan op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties.

De leden van de **CDA**-fractie vroegen waarom de staatssecretaris er niet voor gekozen heeft alleen de extra formatie voor groepsverkleining te oormerken. Zij vroegen waarom de berekeningswijze nu zo anders moet. In de huidige systematiek wordt alleen de extra formatie die is toegekend voor de groepsverkleining in de onderbouw, geoormerkt. De scholen zijn verplicht deze formatie in te zetten in de onderbouw. Scholen kunnen met de rest van de personeelsformatie echter schuiven tussen de onder- en bovenbouw. Daardoor is niet meer zichtbaar of de inzet van de geoormerkte formatie per saldo heeft geleid tot de inzet van meer formatie in de onderbouw. Daarom wordt in de nieuwe systematiek de gehele onderbouwformatie geoormerkt.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de in gang zijnde wijziging van de formatiesystematiek interfererend is in de groepsverkleining. De hoofdlijnen daarvoor moeten nu in dit wetsvoorstel worden uiteengezet en onderhandelingen die reeds in een vergevorderd stadium waren, moeten nu van richting veranderen, zo stelden deze leden. Zij spraken over een brede consensus over de aanzienlijke vereenvoudigingen van het Formatiebesluit WPO. Zij meenden dat met dit wetsvoorstel de ruimte voor eigen schoolbeleid weer wordt ingeperkt.

Met de onderwijsorganisaties is herhaaldelijk overleg gevoerd over een vereenvoudigde systematiek voor de berekening van de personeelsformatie. Dat overleg is inmiddels afgerond. Weliswaar betreuren sommige organisaties de voorgestelde oormerking, maar voor het overige is er sprake van een breed draagvlak voor de vereenvoudiging van de systematiek. Deze overeenstemming zal zijn beslag krijgen in een nieuw Formatiebesluit WPO.

Oormerking van de onderbouwformatie moet voorkomen dat er een

moeizame discussie ontstaat in de scholen over de verdeling van de totale formatie over de onder- en de bovenbouw. Natuurlijk zal de school nog steeds haar eigen schoolbeleid kunnen voeren. De extra middelen kunnen namelijk ook worden ingezet voor «meer handen in de klas» (bijvoorbeeld onderwijsassistenten) of voor ondersteunende taken op het gebied van management en coördinatie.

Deze leden vroegen of zo niet de elders bepleite en in gang gezette deregulering en autonomievergroting worden verstoord.

Deregulering en autonomievergroting zijn belangrijke uitgangspunten waar het gaat om nieuwe beleidsvoorstellen of nieuwe wetgeving.

Toetsing aan deze uitgangspunten vindt voortdurend plaats. Dit neemt echter niet weg dat deregulering en autonomievergroting geen dogma's zijn. Toegegeven moet worden dat de oormerking van de middelen voor de onderbouw op enigszins gespannen voet staat met het uitgangspunt van autonomievergroting. Ik acht dat in het onderhavige geval echter gerechtvaardigd.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de voorgenomen oormerking het streven naar een ononderbroken leerlijn zal bemoeilijken. Tevens vroegen deze leden wat de gevolgen zijn voor de kwaliteit in de bovenbouw.

Op dit moment staat voorop dat de onderbouw van de basisschool prioriteit moet hebben. In 1994 is al geconstateerd dat zich daar de meeste problemen voordoen. Er is onvoldoende doelgericht handelen van de leraren, er is onvoldoende aansluiting tussen de groep 1 en 2 (de kleutergroepen) en groep 3 en er zijn veel verwijzingen naar het speciaal onderwijs vanuit de groepen 3 en 4. Deze problemen hebben veelal te maken met de grote groepen. Daarom wordt de financiële prioriteit bij de onderbouw gelegd. Dit wil zeker niet zeggen dat de bovenbouw geen aandacht meer krijgt. Bij de ontwikkeling van de leerlijnen gaat immers in grote mate de aandacht ook uit naar de bovenbouw. Leerlijnen zorgen voor meer samenhang in het onderwijs door de leerjaren heen.

Vanaf de laatste stap van de groepsverkleining (2002–2003) wordt de verhouding tussen de personeelsformatie voor de onderbouw en de personeelsformatie voor de bovenbouw ongeveer 7 : 5. De ervaringen uit de eerste stap wijzen uit dat er geen aanwijzingen zijn dat dit tot organisatorische problemen voor de school zal leiden. Desondanks zal zeer zeker goed in de gaten worden gehouden of er problemen ontstaan.

Ik verwijs deze leden tevens naar de antwoorden op de vraag van de leden van de VVD-fractie aangaande kwaliteit van het basisonderwijs.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts waarom is gekozen voor het leeftijds criterium, waardoor de achtjarigen in groep vier niet meetellen. Uitsluitend de vaststelling van de *omvang* van de onderbouwformatie geschiedt aan de hand van het aantal vier- tot en met zevenjarige leerlingen op de teldatum, omdat dit aantal eenvoudig en objectief is vast te stellen. Bovendien wijkt deze berekening nauwelijks af van de werkelijkheid, omdat op 1 oktober (de teldatum) de leerlingen in groep vier gewoonlijk nog geen acht jaar zijn; dat worden zij pas in de loop van het schooljaar. De aldus vastgestelde onderbouwformatie moet vervolgens ten volle worden *ingezet* voor de eerste vier leerjaren (zie artikel 123, eerste lid, WPO). Omdat het leeftijds criterium uitsluitend geldt voor de vaststelling van de omvang van de onderbouwformatie en niet voor de inzet daarvan, komt de onderbouwformatie ten goede aan alle leerlingen in de eerste vier leerjaren, dus ook aan de achtjarige leerlingen in groep vier.

De leden van de CDA-fractie vroegen het kabinet meer duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden te stellen voor eventuele afwijkingen van de oormerking van de onderbouwformatie.

Zoals gezegd, moet de onderbouwformatie worden ingezet voor de eerste vier leerjaren. Dit betekent dus dat scholen in beginsel vrij zijn in de wijze

waarop zij de onderbouwformatie inzetten, zolang zij maar wordt ingezet voor de eerste vier leerjaren. Ik verwacht derhalve niet dat scholen door deze oormerking in de problemen zullen komen. Absolute zekerheid daarover kan echter niet worden gegeven. Uitsluitend voor die gevallen waarin zou blijken dat scholen als gevolg van de oormerking tegen onvoorziene en redelijkerwijs niet te voorkomen problemen aan lopen, kunnen bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen op de oormerking worden gemaakt. Indien al van deze mogelijkheid gebruik moet worden gemaakt, zal dat, gelet op de uitgangspunten en doelstellingen van het wetsvoorstel, uiteraard slechts zeer spaarzaam gebeuren. Deze leden vroegen voorts of de invoering van het nieuwe Formatie-budgetsysteem de effecten van de groepsverkleining teniet kunnen doen. Bij de tussenstappen in de schooljaren 2000–2001 en 2001–2002 zal een klein aantal scholen als gevolg van herverdeeeffecten nog niet profiteren van de extra investeringen. Deze scholen zullen volledig worden gecompenseerd. Het betreft hier vooral scholen met een kleine onderbouw en een grote bovenbouw. De investeringen in de onderbouw hebben op deze scholen minder effect. Bij de eerste vervolgstap zijn er circa 270 scholen die compensatie nodig hebben; bij de tweede stap gaat het om ongeveer 20 scholen. Bij de laatste stap zal er geen compensatie meer verstrekt worden. In principe is het mogelijk dat dan nog één of twee scholen minder formatie ontvangen dan ze nu krijgen. Dit kan zich voordoen als de school weinig of geen leerlingen in de onderbouw heeft.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat nu in feite de eis aan de scholen is met betrekking tot de geoormerkte formatie.

De oormerking van de onderbouwformatie betekent dat scholen verplicht zijn deze formatie in te zetten voor de eerste vier leerjaren. Daarbinnen zijn scholen vrij in de besteding. Een voor de hand liggende inzet is natuurlijk het aanstellen van extra leerkrachten, hetgeen rechtstreeks leidt tot verkleining van de groeps grootte. Andere wijzen van besteding die recht doen aan de specifieke zorg voor het jongste kind, zijn echter evenzeer geoorloofd, zoals de inzet van remedial teachers of onderwijs-assistenten in de onderbouw («meer handen in de klas»).

De leden van de CDA-fractie vroegen of de verwachting gerechtvaardigd is dat het voorliggende wetsvoorstel sterke, verzelfstandigde en verantwoordelijke instellingen in de kaart speelt en mede helpt tot stand komen. Zoals ook in het antwoord op de voorgaande vraag tot uitdrukking komt, is er geheel in lijn met de uitgangspunten van de onderwijsbeleidsbrief («Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid») voor gekozen de scholen geen gedetailleerde verplichtingen op te leggen met betrekking tot de besteding van de onderbouwformatie. Er geldt slechts één algemene verplichting: de onderbouwformatie moet worden ingezet voor de eerste vier leerjaren. Voor het overige wordt de verantwoordelijkheid voor de besteding bij de school gelegd. Dit past in het streven naar versterking van de instellingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar het vertrouwen dat voorhanden is in de instellingen waar het gaat om het gestalte geven aan een op maat gesneden kwaliteitsstrategie. Zij vroegen of en hoe het onderhavige wetsvoorstel de vereiste ondernemingslust en publieke spirit positief kan beïnvloeden. Zij vroegen voorts of de voorgestelde oormerking niet zal leiden tot het steken van veel extra tijd en geld in administratieve en managementtaken.

Wat betreft het voeren van een kwaliteitsbeleid heb ik het volste vertrouwen in de scholen. Het wetsvoorstel laat de scholen vrij in de inzet van de formatie voor de eerste vier leerjaren. Ik acht dit een positieve bijdrage aan het ontwikkelen van ondernemingslust en een publieke spirit van de scholen, zoals genoemd in de onderwijsbeleidsbrief. De verant-

woording van de inzet aan de ouders geschiedt in de schoolgids, die in ieder geval informatie moet bevatten over de wijze waarop aan de zorg voor het jonge kind wordt vormgegeven. Ingewikkelde regelgeving en controlemechanismen zijn niet nodig. Het Bekostigingsbesluit WPO zal zodanig worden gewijzigd dat scholen ermee kunnen volstaan ten behoeve van de inspectiecontrole een overzicht in de administratie aanwezig te hebben van de wijze waarop in het voorafgaande schooljaar de onderbouwformatie is ingezet. Ten behoeve van de afrekening van de rijksvergoeding kan de accountant aan de hand van dit overzicht een verklaring afgeven dat de geormerkte formatie conform de wettelijke regels is ingezet.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het gepast is om nu al met een informatiebrochure te komen die ingaat op het nieuwe Formatiebesluit. Het overleg met de onderwijsorganisaties is inmiddels afgerond. Aangezien scholen elk jaar op 1 oktober hun leerlingen tellen met het oog op de bekostiging voor het daaropvolgende schooljaar, was de eerste week van oktober een uitgelezen moment om de scholen te informeren over het resultaat van dat overleg. Immers, scholen zijn gewend om al in oktober een berekening te maken van de hoeveelheid formatie waarop ze het volgende jaar recht hebben. Tijdige informatievoorziening kan dubbel werk voorkomen. De informatie is verstrekt onder het uitdrukkelijke voorbehoud van instemming door de Staten-Generaal. Overigens wijs ik erop dat de wet niet voorziet in een voorhang van het Formatiebesluit WPO bij de Staten-Generaal. Zo'n voorhangbepaling is wel van kracht voor het Bekostigingsbesluit WPO. De informatie die het PMPO heeft verspreid, beperkt zich tot de inhoud van het Formatiebesluit WPO.

De leden van de **VVD**-fractie vroegen of het niet meer voor de hand ligt de beschikbare middelen te besteden aan het lerarentekort en de kwaliteit van de leraren. Deze leden vroegen tevens aandacht voor de vraag of een beperkte groepsverkleining de kwaliteit van het onderwijs zal verbeteren. Uit onderzoek blijkt dat het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden niet de hoogste prioriteit heeft bij leraren. Leerkrachten geven over het algemeen de voorkeur aan het verlagen van de werkdruk. Ze willen graag meer zorg en tijd aan individuele leerlingen kunnen besteden. Leraren krijgen hiertoe meer mogelijkheden als de groepen kleiner zijn. Het plezier in het vak van leraar zal dan toenemen. Het beroep wordt aantrekkelijker en de positieve uitstraling die hiervan het gevolg is, zal waarschijnlijk meer mensen trekken. Dat is een van de redenen waarom ik wil investeren in het kleiner maken van de groepen.

Bij de voorgenomen groepsverkleining gaat het niet om een beperkte operatie. De gemiddelde omvang van de groepen in de onderbouw van de basisschool wordt teruggebracht van circa 28 leerlingen in het schooljaar 1996/1997 naar 20 leerlingen per leraar in het schooljaar 2002/2003. Dat is een forse reductie. Er worden bovendien aanvullende maatregelen getroffen om de kwaliteit te versterken.

Door het ontwikkelen van tussendoelen en leerlijnen krijgen leraren meer houvast bij de inrichting van het onderwijs. In 1994 is geconstateerd dat leraren in de onderbouw weinig doelgericht werken. Er was tot voor kort te weinig duidelijkheid over de doelen die men na moest streven met jonge kinderen. De aansluiting naar hogere leerjaren werd hierdoor bemoeilijkt. Als gevolg hiervan werden leerproblemen te laat geconstateerd en werden kinderen vaak verwezen naar het speciaal onderwijs. De leerlijnen die momenteel ontwikkeld worden, leveren een belangrijke bijdrage aan de oplossing van deze problemen. De leerlijnen die nu zijn ontwikkeld voor de onderbouw, zullen worden doorgetrokken naar de bovenbouw. Het gaat hier om de leerlijnen rekenen met gehele getallen en leren lezen.

De inspectie zal verder onderzoek doen naar de gevolgen van de

groepsverkleining. Zij zal regelmatig verslag uitbrengen over de voortgang die de scholen maken bij het realiseren van kwaliteitsverbeteringen.

De leden van de **PvdA**-fractie constateerden twee toezichtmechanismen op de oormerking. Ten eerste moeten scholen zich verantwoorden over de verdeling van de middelen over de verschillende groepen. Ten tweede moet de school zich tegenover de inspectie verantwoorden over de kwaliteitsverbetering die met de ingezette middelen is bereikt. Zij vroegen waarom juist het eerste toezichtmechanisme versterkt is.

De oormerking van de onderbouwformatie heeft alleen betekenis als de inzet van deze middelen gecontroleerd kan worden. Op dit moment vullen de scholen hiertoe ieder jaar een gedetailleerd formulier in. In de nieuwe situatie is het voldoende om op school de informatie te hebben waarop staat aangegeven hoe de formatie over de onder- en de bovenbouw is verdeeld en op welke wijze de onderbouwformatie is ingezet. De instellingsaccountant en eventueel de departementale accountantsdienst kunnen deze gegevens vervolgens controleren. Hiermee wordt de administratieve last van de scholen ingeperkt.

De leden van de PvdA-fractie gaven te kennen enige bedenkingen te hebben bij het eerste toezichtmechanisme, te weten de oormerking van de formatie van de onderbouw.

Ten eerste vroegen zij welke argumenten ten grondslag hebben gelegen aan de keuze om de extra middelen voor huisvesting niet te oormerken. Daarnaast vroegen de leden van de fractie van GroenLinks of de huidige huisvesting voldoende zal blijken te zijn. Ook de leden van de SP-fractie vroegen of er voldoende lokalen zijn en of er scholen zijn die vanwege ruimtegebrek geen extra lokalen kunnen realiseren.

Bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting is vanaf 1997 structureel een bedrag van 1,7 miljard gulden toegevoegd aan het gemeentefonds. Dit budget wordt toegevoegd aan de algemene middelen van de gemeente en is niet geoormerkt. In het kader van de verkleining van de groepsgrootte wordt voor de huisvesting op termijn een bedrag van structureel 180 miljoen gulden toegevoegd aan het gemeentefonds. Het toegevoegde budget voor de groepsgroottemaatregel is evenmin geoormerkt.

Gemeenten hebben een zorgplicht voor de onderwijshuisvesting in het primair en het voortgezet onderwijs. De gevolgen voor de huisvesting van de groepsgroottemaatregel vallen daar uiteraard ook onder. De gemeente moet, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, afwegingen kunnen maken in het tempo en de omvang van uitbreiding of nieuwbouw van scholen. Oormerking van (een gedeelte) van het budget voor de onderwijshuisvesting kan belemmerend werken. Wel is via de monitor van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting en door middel van de rapportage van de inspectie een beeld te vormen van de ontwikkelingen van de huisvesting. Over de bevindingen is de Eerste Kamer geïnformeerd met de brief van 25 oktober 1999 inzake de stand van zaken monitoring decentralisatie huisvesting po/vo.

Het uitgangspunt bij de bepaling van de huisvestingskosten is dat voor elke formatieplaats een lokaal wordt vergoed. Wellicht is in een aantal gevallen uitbreiding van het aantal lokalen bij de school niet mogelijk, omdat het beschikbare terrein bij de school dit niet toelaat, of omdat het bestemmingsplan dit niet toelaat. Ik ken geen gevallen waarin dit tot problemen heeft geleid. Maar ik heb er vertrouwen in dat in dergelijke situaties, in goed overleg tussen gemeente en schoolbestuur, een oplossing zal worden gevonden.

Ten tweede verzochten de leden van de PvdA-fractie de staatssecretaris om bij de uitwerking en toepassing van het verantwoordingsmechanisme rekening te houden met de wensen van de scholen en te kiezen voor de

minst belastende vorm van verantwoording.

Gaarne geef ik gehoor aan het verzoek om de scholen niet een belastender vorm van verantwoording op te leggen dan voor het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften noodzakelijk is. Ik heb in het voorgaande, in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie, reeds aangegeven op welke wijze ik voornemens ben deze verantwoordingsplicht door middel van wijziging van het Bekostigingsbesluit WPO vorm te geven.

Ten derde vroegen deze leden hoe bij de implementatie van deze wet zal worden omgegaan met scholen die niet zijn onderverdeeld in een onder- en een bovenbouw, maar in een onder-, een midden- en een bovenbouw. In de memorie van toelichting en de daarop volgende parlementaire stukken worden, conform de meest gangbare indeling, de eerste vier leerjaren korthedshalve onderbouw genoemd, en de laatste vier leerjaren bovenbouw. In het wetsvoorstel zelf komen de termen onderbouw en bovenbouw echter niet voor. Voor scholen die een andere indeling kennen, is dan ook geen nadere voorziening nodig: ook deze scholen moeten de formatie bestemd voor het onderwijs aan leerlingen in de leeftijd van vier tot en met zeven jaar (de z.g. «onderbouwformatie») inzetten voor de eerste vier leerjaren, ook al betekent dat voor hen een inzet deels in de middenbouw.

Ten slotte vroegen deze leden of de staatssecretaris middelen heeft gereserveerd om scholen in staat te stellen te voldoen aan de nieuwe administratieve eisen.

Er zullen geen extra kosten verbonden zijn aan de administratieve eisen. Er dient op schoolniveau een document aanwezig te zijn waarin de school aangeeft hoe de formatie verdeeld is over de onder- en bovenbouw en hoe de onderbouwformatie is ingezet.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen hoe zeker het is dat de groepsverkleining zich ook zal uitstrekken tot de bovenbouw en op welke termijn dit zal zijn.

Vooralsnog bestaan er geen plannen om de groepsverkleining door te trekken naar de bovenbouw.

Deze leden vroegen voorts aandacht voor het tekort aan leraren. Zij vragen hoe dit tekort wordt opgelost. Daarnaast vroegen zij of de imagocampagne wordt aangepast.

In de nota «Maatwerk voor morgen» is aangegeven hoe op de korte en de lange termijn oplossingen voorhanden zullen zijn voor het tekort aan leraren. Het urgentieprogramma voor het primair onderwijs is gericht op het op korte termijn bevorderen van instroom en doorstroom van leraren en op het voorkomen van voortijdige uitstroom. Concreet komt dit onder andere neer op het bemiddelen en zo nodig nascholen van herintreders, het verbeteren van de kinderopvang, het verbeteren van de vervanging, het voortzetten van de pabo-campagne, het onder strikte voorwaarden inzetten van zij-instromers. Na een wat aarzelende start begint de instroom van herintreders in het primair onderwijs op gang te komen: het Career Center Onderwijs (CCO) heeft inmiddels zo'n 1.500 herintreders bemiddeld naar een baan in het onderwijs, ongeveer eenzelfde aantal is nog bezig zich via een opfriscursus weer bekwaam te maken voor het lesgeven in het primair onderwijs. Daarnaast is heel specifiek ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor leraren die werken op scholen waar sprake is van arbeidsmarktknelpunten, in het kader van de begroting voor 2000 voor de sectoren PO, VO en BVE 30 miljoen extra beschikbaar gesteld.

Voorstellen uit de nota «Maatwerk voor morgen» die gericht zijn op kwaliteitsverbetering, modernisering op het terrein van de arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid richten zich op oplossingen voor de wat langere termijn.

Er is hier waarschijnlijk sprake van een misverstand: de nu net gestarte

imagocampagne is niet gericht op de leraar in het primair onderwijs, maar op de leraar in het voortgezet onderwijs. Al eerder is er voor de leraar in het basisonderwijs een pabo-campagne gestart. Deze wordt positief gewaardeerd. De instroom in de pabo's is mede door de campagne fors toegenomen. Deze campagne wordt naast de imagocampagne voor het voortgezet onderwijs voortgezet.

De vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de huisvesting zijn hiervoor reeds beantwoord.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe het staat met de structurele inpassing van de ouders bij de voorschool.

Het kabinet heeft naar aanleiding van de motie-Melkert c.s. (kamerstukken II 1999/2000, 26 800, nr. 9) structureel 20 miljoen gulden extra per jaar beschikbaar gesteld voor de voor- en vroegschoolse educatie. Deze extra middelen zijn bedoeld voor de uitbreiding van de deelname van 3- tot 6-jarigen met grote (taal)achterstanden aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's. Een aantal van deze programma's betreft ouders bij de uitvoering.

Deze leden vroegen wat de mogelijkheden zijn om scholen te stimuleren, en zo nodig te verplichten, gebruik te maken van een leerlingvolgsysteem. Het Algemeen Pedagogisch Studieceterum (APS) heeft erop gewezen dat het nog te vroeg is voor een wettelijke plicht, omdat er nog veel verbeteringen mogelijk zijn in de bestaande leerlingvolgsystemen. Daarnaast is de vraag aan de orde hoe de overheid om moet gaan met het verplicht stellen van instrumenten met betrekking tot de inrichting van het onderwijs. Het regeerakkoord bevat ook een voornemen tot meer autonomie voor de scholen en deregulering. Op dit moment wordt met de onderwijsorganisaties overleg gevoerd over de vraag welke regelgeving onnodig belemmerend werkt op het onderwijs. Overigens heeft de inspectie gerapporteerd dat vrijwel alle scholen inmiddels gebruik maken van een leerlingvolgsysteem.

Deze leden vroegen wat kan worden gedaan om de samenwerking en uitwisseling van kennis en ervaring tussen leerkrachten onderling en de communicatie tussen leerkrachten, directie en bestuur te bevorderen. Nascholing blijkt een geschikte invalshoek te zijn om leraren uit hun professionele isolement te halen. Zo'n 60% van de scholen in het primair onderwijs geeft prioriteit aan nascholing in teamverband boven individuele nascholing. Verder organiseert bijna driekwart van de scholen in het primair onderwijs geregeld algemene studiedagen of werkconferenties voor al het personeel. In het geval dat er individuele scholing is gevolgd, is het van belang dat het geleerde in de praktijk wordt toegepast en zo nodig op collega's wordt overgedragen. Ongeveer 60% van de scholen treft maatregelen zoals het toekennen van speciale taken, een verplichte overdracht aan collega's en intervisie, om te waarborgen dat kennis en ervaring van leraren een effectieve verspreiding krijgen binnen de school. Ook een evaluatie van gevolgde nascholing vindt bij een meerderheid van de scholen plaats in een teamoverleg.

Deze leden vroegen aandacht voor de deskundigheidsbevordering van leerkrachten. Zij achtten dit van cruciaal belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij vroegen hoe het beleid van de school hierop gericht is en of verplichte opname in het docentenregister tot de mogelijkheden behoort. Zij wilden tevens weten of er instrumenten zijn die deskundigheidsbevordering stimuleren en of docenten vrijgemaakt kunnen worden voor deskundigheidsbevordering.

Scholen hebben sinds enkele jaren de beschikking over een eigen nascholingsbudget waarmee zij hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken om het personeel op een adequaat bekwaamheidsniveau te houden. Uit een tussenrapportage van het Instituut Voor Arbeidsmarkt-vraagstukken (IVA) uit Tilburg over een evaluatie van de nieuwe financieringssysteematiek van de nascholing betreffende het schooljaar

1997–1998 blijkt dat scholen in toenemende mate beseffen dat nascholing een belangrijk instrument is voor de kwaliteitsverbetering binnen de school; ruim eenderde van de scholen in het primair onderwijs voegt dan ook uit andere bronnen nog geld toe aan het budget dat voor nascholing beschikbaar is. Op zo'n 40% van de scholen in het primair onderwijs verplicht het schoolbestuur de medewerkers om deel te nemen aan nascholing.

In het regeerakkoord en in de nota «Maatwerk voor morgen» is aangekondigd dat de totstandkoming zal worden bevorderd van een wet op het leraarschap. In deze wet zal een basis worden gelegd voor een register van leraren; één van de kwaliteitseisen waaraan een leraar zal moeten voldoen om in het register opgenomen te blijven, is dat hij zich voortdurend de nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs en het vakgebied eigen maakt.

De deskundigheidsbevordering van leraren wordt gestimuleerd als er voldoende middelen beschikbaar zijn voor nascholing, maar ook als daarnaast de leraren tijd hebben om nascholing te volgen. In de afspraken met de werkgevers- en werknemersorganisaties over de normjaartaak is daarom vastgelegd dat ten minste 10% van de normjaartaak beschikbaar is voor deskundigheidsbevordering.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden een aantal vragen over het onderwijsachterstandenbeleid.

Het onderwijsachterstandenbeleid wordt op verschillende manieren en niveaus geëvalueerd.

De onderwijsinspectie evalueert scholen die betrokken zijn bij het onderwijsachterstandenbeleid. Zij kijkt daarbij ook of de scholen voldoende rekening houden met de leerlingen die zij in huis hebben en of zij voldoende prestaties met deze leerlingen bereiken. De inspectie spreekt de desbetreffende scholen zo nodig aan en vraagt daarbij om verbeterplannen.

Van gemeenten wordt gevraagd hun beleid zo precies mogelijk te formuleren en te evalueren. Gemeenten hebben daarvoor tijd nodig. De vier grote gemeenten ontwikkelen op dit moment gezamenlijk een monitor onderwijsachterstanden; deze monitor is ook bruikbaar voor de andere gemeenten. Gemeenten kunnen zich zo met elkaar vergelijken, terwijl er ook een landelijk beeld kan worden gemaakt als er voldoende gemeenten meedoen. Het zal nog een aantal jaren duren voor het zover is. In opdracht van de rijksoverheid vinden landelijke evaluaties plaats. De ontwikkelingen in de onderwijsposities van allochtone en autochtone leerlingen worden gevolgd met behulp van cohorten. Verder wordt bij scholen gekeken hoe zij onderwijsachterstandenbeleid voeren. Tot slot wordt onderzocht op welke wijze gemeenten het gedecentraliseerde onderwijsachterstandenbeleid implementeren.

Doel van de evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid is in eerste instantie het volgen van ontwikkelingen en het bijstellen of aanscherpen van het gevoerde landelijke of lokale beleid. Scholen en gemeenten leggen verantwoording af over hun inspanningen en resultaten, maar worden daarop niet financieel afgerekend omdat zij ook niet geheel verantwoordelijk worden gesteld voor de achterstanden van een deel van de leerlingen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het geen tijd wordt om verdergaande kwaliteitseisen aan schoolbestuurders te stellen en de schoolbesturen te professionaliseren.

De professionaliteit van schoolbesturen kan op diverse wijzen bevorderd worden.

De bestuurlijke schaalvergroting in het primair onderwijs leidt in veel gevallen tot besturen die zich naast de schoolleiders, die op hun terrein professionele ondersteuning kunnen bieden aan het schoolbestuur, laten ondersteunen door andere professionals zoals financiële deskundigen of deskundigen op het gebied van het personeelsbeleid. Deze bestuurlijke



schaalvergroting stimuleer ik door aan schoolbesturen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, een premie van 150.000 gulden beschikbaar te stellen. Daarnaast ben ik met vertegenwoordigers van de werkgevers en de schoolleiders in het primair onderwijs in gesprek over de wijze waarop het bestuur en management van de scholen de komende jaren krachtig gestimuleerd kan worden en daarmee aan professionaliteit kan winnen.

De leden van de fractie van **D66** vroegen hoe het lerarentekort wordt aangepakt.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar hetgeen hiervoor is opgemerkt in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de fractie van **D66** waren van mening dat het voor kinderen in de eerste twee schooljaren erg belangrijk is om te spelen. Zij waren dan ook van mening dat de groepsverkleining vooral betrekking moet hebben op de eerste vier *leer*jaren, dat wil zeggen de groepen 3, 4, 5 en wellicht ook 6.

In 1994 is geconstateerd dat de problemen in de onderbouw het grootst zijn. Eén van deze problemen was dat er onvoldoende aansluiting bestond tussen de groepen 1 en 2 (de kleutergroepen) en groep 3. Daarnaast worden vanuit de groepen 3 en 4 veel kinderen verwezen naar het speciaal onderwijs. Een belangrijk uitgangspunt van het basisonderwijs is het streven naar een ononderbroken ontwikkeling; óók in de groepen 1 en 2 wordt er door kinderen veel geleerd. Dat de spelvorm daarbij het meest gebruikt wordt, is evident. Kinderen leren op deze leeftijd veel zaken spelenderwijs. Dat neemt niet weg dat bij de keuze van activiteiten nadrukkelijker gewerkt kan worden vanuit verwachtingen met betrekking tot de leeropbrengsten. De leerlijnen die momenteel ontwikkeld worden, bieden scholen hierbij houvast.

De fracties van **RPF/GPV** en **SGP** vroegen om een integrale inhoudelijke motivering omtrent de vraag waarom de beschikbaar gestelde financiële middelen zo worden ingezet als nu is voorgesteld. Zij wezen daarbij met name op de constatering van de Onderwijsraad dat het twijfelachtig is of de kwaliteit van het basisonderwijs daadwerkelijk zal verbeteren. Zal dit worden gemonitord? Tevens vroegen zij in hoeverre de druk op leerprestaties van kleuters in de eerste twee schooljaren groter zal worden en of dit een risico is.

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar de antwoorden op vragen van de leden van de fracties van het CDA en **D66** aangaande deze problematiek.

De leden van de **SP**-fractie vroegen hoe het lerarentekort wordt opgelost. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar hetgeen hiervoor is opgemerkt in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

De vragen van deze leden over de huisvesting zijn hiervoor reeds beantwoord.

Deze leden vroegen voorts of de groepsverkleining in de onderbouw problemen meebrengt voor de bovenbouw en of de verwachting is dat de groepen in de bovenbouw groter worden.

Er wordt niet verwacht dat de groeps grootte in de bovenbouw zal stijgen als gevolg van de investeringen in de onderbouw. Voor de groeps grootte in de bovenbouw wordt een verhouding van 27,7 leerlingen per leraar gehanteerd. In de toekomst zal gevolgd worden hoe de groeps grootte zich zal ontwikkelen. Ik verwijs voor het antwoord op deze vraag tevens naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie aangaande de kwaliteit van het onderwijs in de bovenbouw.

De leden van de **SP**-fractie vroegen of de staatssecretaris het gewenst vindt als er een eindbeeld ontstaat waarin nog steeds klassen bestaan met

25 of wellicht zelfs 30 leerlingen. Zij vroegen of het vaststellen van een wettelijk maximumaantal leerlingen per groep een optie is. Het uiteindelijke doel van dit wetsvoorstel is kwaliteitsverbetering in de onderbouw van basisscholen. Een noodzakelijk middel om dat doel te bereiken, is het verkleinen van de groeps grootte in de eerste vier leerjaren. Hierop richt het wetsvoorstel zich dan ook in de eerste plaats. Groepsverkleining is echter niet het enige middel; ook andere manieren om «meer handen in de klas» te krijgen, kunnen bijdragen aan de beoogde kwaliteitsverbetering. Een verantwoordelijke onderwijsinstelling moet in staat zijn om zelf, afhankelijk van haar specifieke situatie, te bepalen of zij het accent geheel op verkleining van de groepen wil leggen dan wel in aanvulling daarop wil streven naar meer handen in de klas. De verwachting is echter gewettigd dat de gemiddelde groeps grootte in de onderbouw als gevolg van de voorgestelde maatregelen zal dalen naar circa 20. Het vaststellen van een wettelijk maximumaantal leerlingen per groep acht ik minder gewenst, omdat dit de flexibiliteit, zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de school te zeer zou aantasten, nog afgezien van de in de memorie van toelichting reeds genoemde bezwaren (mogelijke belemmering voor de toelating van nieuwe leerlingen gedurende het schooljaar en het risico dat de samenstelling van verschillende groepen gedurende het schooljaar gewijzigd moet worden omdat het maximum is bereikt).

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