

Vergaderjaar 2019–2020

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 545

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 september 2020

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 4 juni 2020 over de groeps grootte en leerling-leraar ratio in het primair onderwijs in 2019 (Kamerstuk 31 293, nr. 521).

De vragen en opmerkingen zijn op 1 juli 2020 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 3 september 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Verouden

Inhoud	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
• Inbreng van de leden van de CDA-fractie	2
• Inbreng van de leden van de SP-fractie	3
• Inbreng van de leden van de PvdA-fractie	3
II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	4

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de groeps grootte en de leerling-leraar ratio in het primair onderwijs in 2019 en zien daarin aanleiding voor het stellen van vragen. De groepsindeling is onderdeel van de visie van een school, zo lezen deze leden. Als er wordt gekeken naar de visie van scholen op de gewenste groeps grootte, wat is dan op dit moment de gemiddelde groeps grootte? Deze leden lezen dat de leerling-leraar ratio (hierna: llr) in het speciaal basisonderwijs is gestegen. Uit het onderzoek van Regioplan komt naar voren dat de middelen over het algemeen toereikend zijn, maar dat het lerarentekort wel een punt van zorg is. Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat er genoeg speciaal basisonderwijs leraren opgeleid worden? Verder lezen de leden dat de directeuren van de scholen uit het onderzoek de groeps grootte niet als een probleem zien. Bij welke llr wordt het wel een probleem? Welke stappen neemt de Minister om te zorgen dat dit geen probleem wordt, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister over de groeps grootte en de leerling-leraar ratio in het primair onderwijs in 2019. Met tevredenheid constateren zij dat na de stabilisering van de groeps grootte tussen 2013 en 2018 er in 2019 voor het eerst sprake is van daling van de gemiddelde groeps grootte en dat ook het aantal groepen met 30 kinderen of meer afneemt. Deze leden hebben nog wel enige vragen.

Deze leden vragen de Minister of er al een reden is aan te wijzen voor de daling van de groeps grootte en zo ja, of dit te maken heeft met demografische krimp of andere oorzaken heeft of is het nog te vroeg om hier conclusies aan te verbinden.

Voornoemde leden lezen dat er een relatie is tussen de omvang van de school en de grootte van de klassen; hoe groter de school des te groter de klassen. Deze leden vragen of hier een reden voor is aan te wijzen. Heeft dit te maken met de beschikbaarheid van de lokalen of is het een bewust beleid van de school om met grotere klassen meer geld per leerling te creëren?

Deze leden vragen of er ook een relatie is te leggen tussen de groeps grootte en de financiële reserves van de scholen. Tevens vragen deze leden of er ook een relatie is te leggen tussen de onderwijskwaliteit van scholen en de gemiddelde omvang van de groepen. Zo ja, vanaf welke omvang van de groep is deze relatie te leggen?

De aan het woord zijnde leden lezen dat de oorzaak van de groter wordende llr in het speciaal (basis)onderwijs niet heel eenduidig te verklaren maar vooral terug te voeren is op de instroom van meer kleuters in het speciaal (basis)onderwijs en het toenemende lerarentekort. Deze

leden vragen de Minister wat de reden is voor de hogere toestroom van jongere kinderen in het speciaal (basis)onderwijs.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de groeps grootte en leerling-leraar ratio in het primair onderwijs in 2019. Zij hebben daar nog enkele vragen en opmerkingen bij. Deze leden vragen de Minister hoe zijn uitspraak – dat er geen ideale groeps grootte is – zich verhoudt tot de oplopende positieve leereffecten en structurele inkomenseffecten naarmate klassen kleiner worden.¹ Een derde van de leerlingen zit namelijk nog steeds in een klas groter dan 25, terwijl de hoogste leereffecten en structurele inkomenseffecten te behalen zijn in een klas van maximaal 21 leerlingen, zeker voor leerlingen met een onderwijsachterstand. Hoe kijkt de Minister hier tegenaan? Wat is de reactie van de Minister op het rapport van SEO Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam in opdracht van de AOb, waaruit blijkt dat op termijn een investering van 1,5 miljoen euro in onder meer kleinere klassen 3,5 miljoen euro aan extra economische groei oplevert?² Welke actie(s) gaat de Minister ondernemen naar aanleiding van dit rapport? Tevens blijven voornoemde leden wat betreft de Ilr van mening dat de Minister een foute definitie hanteert. Bij de Ilr zou het moeten gaan om leraren, oftewel mensen met een onderwijsbevoegdheid die daadwerkelijk voor de klas staan. Dit is niet per definitie het geval bij bijvoorbeeld intern begeleiders. Kan de Minister toelichten wie valt onder «overig onderwijsend personeel»? Kan de Minister bevestigen dat alle leraren die meegeteld worden voor de Ilr daadwerkelijk voor de klas staan en hun onderwijsbevoegdheid hebben? Is de Minister bereid om de definitie aan te passen om een realistisch beeld te krijgen? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd over de kwaliteit van het onderwijs als gevolg van het hardnekkige lerarentekort. Zij lezen dat de Minister geen ideale groeps grootte voor zich ziet, maar willen er wel op wijzen dat zolang het lerarentekort doorwoekert het met de dag urgenter wordt om oog te houden voor de mate waarin leraren in staat zijn en blijven om alle kinderen en leerlingen de aandacht te geven die zij verdienen. Dat het Ilr nog niets zegt over de gevolgen van het feit dat leraren steeds vaker (noodgedwongen) van klas wisselen. Met alle gevolgen voor de onderwijskwaliteit en -continuïteit van dien. Een bredere kijk en visie op het Ilr is daarom volgens deze leden in de nabije toekomst wenselijk. Deelt de Minister deze gedachte? Zo nee, waarom niet? Voornoemde leden hebben in het bijzonder zorgen over de positie van kinderen in het speciaal basisonderwijs. Hier is de trend, in tegenstelling tot overige schooltypen, dat het aantal leerlingen per leraar toeneemt. De leden zijn positief over het onderzoek dat Regioplan hiernaar uitvoerde. Deze leden lezen dat de Minister erkent dat een deel van de oorzaak zit in de verhoogde instroom van jonge kinderen in het speciaal basisonderwijs in combinatie met het relatief grote lerarentekort in deze sector. Ook lezen zij dat de Minister daarom voortgaat met zijn aanpak van het lerarentekort. Maar wat betekent dit concreet voor deze meest kwetsbare doelgroep? Wat gaat de Minister doen om juist voor deze leerlingen te borgen dat zij zeker zijn van leraren en een vertrouwd gezicht voor de klas? Hoe verklaart de Minister de toename van het aantal jonge kinderen

¹ CPB, juni 2020, Kansrijk Onderwijsbeleid update.

² Aob, 18 juni 2020, «Kleine klas beter voor leerling én economie», <https://www.aob.nl/nieuws/kleine-klas-beter-voor-leerling-en-economie/>.

in het speciaal basisonderwijs? Deelt hij de stelling van Regioplan dat het toenemend aantal doorverwijzingen naar het speciaal basisonderwijs mogelijk ook komt door het evenzeer aanwezige lerarentekort in het reguliere basisonderwijs?

Tot slot kijken deze leden uit naar de uitwerking van het adviesrecht voor medezeggenschapsraden in het primair onderwijs op het bepalen van groeps groottes.

II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Beantwoording van de inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD vragen wat op dit moment de gemiddelde groeps-grootte is als wordt gekeken naar de visie van scholen op de gewenste groeps-grootte. De visie van scholen op de groeps-grootte is echter niet onderzocht en is daarmee niet bekend. Met het voorgenomen adviesrecht op de groeps-grootte in het po hoop ik dat de visie van de betrokkenen bij de school in ieder geval beter tot haar recht komt in de besluitvorming over de groeps-grootte.

Verder vragen de leden van de VVD hoe ik ervoor ga zorgen dat er genoeg leraren voor het speciaal basisonderwijs opgeleid worden. Voor leraren in het speciaal basisonderwijs gelden dezelfde opleidingseisen als voor leraren op reguliere basisscholen. Dit betekent dat ook zij een pabo-opleiding moeten hebben om voor de klas te mogen. Het vergroten van de (zij)instroom op de opleidingen is een van de speerpunten van de aanpak van het lerarentekort. Voor zowel de reguliere instroom als het aantal zijinstromers geldt dat deze de afgelopen jaren sterk is gestegen. Zo nam de instroom bij de pabo's de afgelopen twee jaar met meer dan 10% per jaar toe en wordt ook dit jaar weer een groei van de instroom verwacht. Het aantal zijinstromers in het po (inclusief het (v)so) is toegenomen van enkele tientallen tot 2017 naar 420 in 2018 en 853 in 2019.

De leden van de VVD vragen vanaf wanneer welke leerling-leraarratio (llr) de directeurs uit het onderzoek van Regioplan (over de llr in het sbao) menen dat de groeps-grootte een probleem wordt. Daarnaast willen de leden weten of ik stappen zal ondernemen om te zorgen dat dit geen probleem wordt. Vanaf welke llr de groeps-grootte een probleem wordt (of de visie van de directeurs uit het onderzoek hierop), is niet bekend. Wel blijf ik de ontwikkeling van de llr, ook in het sbao, volgen, en indien deze significant stijgt, zal ik onderzoeken of stappen nodig zijn. Op dit moment werk ik eraan om de llr stabiel te houden door door mijn inzet op het lerarentekort.

Beantwoording van de inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van het CDA vragen of er een reden is aan te wijzen voor de daling van de groeps-grootte en zo ja, of dit te maken heeft met demografische krimp. Uit de data in de onderzochte steekproef blijkt dat de gemiddelde groeps-grootte in de 289 groepen uit de krimpregio's en de 382 groepen uit de anticpeerregio's respectievelijk 0,6 en 0,7 kleiner is dan in de 4347 groepen uit de overige regio's van Nederland. De daling van leerlingaantallen in de krimp- en anticpeerregio's dragen daarmee wel bij aan de landelijke daling, maar kunnen die niet volledig verklaren.

Verder vragen de leden van het CDA of er een oorzaak is aan te wijzen voor het feit dat grotere scholen vaker grotere groepen hebben te maken en of dit heeft te maken met de beschikbaarheid van de lokalen of dat dit

een bewust beleid van de school is om met grotere klassen meer geld per leerling te creëren. Er is mij echter geen verband bekend. Ik beschik verder niet over data over het aantal lokalen per schoolvestiging of over beleidskeuzes die scholen maken.

De leden van het CDA vragen ook of er een relatie is te leggen tussen de groepsgrootte en de financiële reserves van de scholen. Deze vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden omdat het onderwijs op bestuursniveau wordt bekostigd en het onderzoek over de groepsgrootte op schoolvestigingsniveau heeft plaatsgevonden. Door naar het publiek eigen vermogen en overmatig eigen vermogen (zoals door de Inspectie gedefinieerd) te kijken en dat te schalen naar het totaal aantal schoolvestigingen of totaal aantal leerlingen per bestuur zou je een grove maat kunnen hebben om de relatie tussen reserves en groepsgrootte te onderzoeken.

Bij de 311 besturen in de onderzochte steekproef is geen relatie gevonden tussen de groepsgrootte en de reserves gecorrigeerd voor het aantal vestigingen dat bij het bestuur hoort. Er is een zwak verband gevonden tussen de groepsgrootte en de reserves gecorrigeerd voor het aantal leerlingen dat hoort bij het bestuur: daar vinden we iets kleinere groepen bij besturen met grotere reserves. Dat zeer kleine effect wordt met name veroorzaakt door enkele besturen met relatief grote reserves.

Tevens vragen de leden van het CDA of er ook een relatie is te leggen tussen de onderwijskwaliteit van scholen en de gemiddelde omvang van de groepen. Zo ja, vanaf welke omvang van de groep is deze relatie te leggen? Om deze vraag te beantwoorden zijn vestigingen uit de steekproef gekoppeld aan het open databestand van de Inspectie³. Voor de vestigingen van ongeveer de helft van de groepen in de steekproef was geen (actueel) oordeel beschikbaar (gemiddelde groepsgrootte 22,54). De gemiddelde groepsgrootte van de 238 vestigingen met het Eindoordeel Kwaliteit Voldoende komt nagenoeg overeen met de gemiddelde groepsgrootte uit de totale steekproef (22,68 en 22,62, respectievelijk). 12 vestigingen uit de steekproef kennen het oordeel «Onvoldoende», 4 vestigingen het oordeel «Zeer Zwak». De groepen op die vestigingen zijn gemiddeld *kleiner* dan de groepen in de scholen die voldoende scores of geen oordeel hebben: 21,70 voor «Onvoldoende», 21,68 voor «Zeer Zwak». 9 vestigingen uit de steekproef kregen het oordeel Goed. Zij hebben juist grotere groepen dan gemiddeld: 23,63 leerlingen. Wanneer je de eindoordelen vertaalt naar een intervallschaal vind je zeer zwakke correlatie met de groepsgrootte die zegt dat de groepen groter zijn bij een hoger eindoordeel.

Tenslotte vragen de leden wat de reden is voor de hogere toestroom van jongere kinderen in het speciaal (basis)onderwijs. Dit is echter niet onderzocht en daarom niet bekend.

Beantwoording van de inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden vragen mij hoe mijn uitspraak – dat er geen ideale groepsgrootte is – zich verhoudt tot het CPB- onderzoek «Kansrijk Onderwijsbeleid». Daarnaast vragen zij hoe ik aankijk tegen het onderzoek van SEO in opdracht van de AOb. Bovendien zijn zij benieuwd of ik acties ga ondernemen naar aanleiding van dit rapport. Ik ben bekend met de update van Kansrijk Onderwijsbeleid van het CPB. Deze studie geeft geen inzicht in één ideale groepsgrootte; wel dat er positieve leereffecten en struc-

³ <https://www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-ontwikkelingen/onderwijsdata/oordelen/oordelen-2019-2020>).

turele inkomenseffecten zijn naarmate klassen kleiner zijn. Dé ideale groeps grootte wordt niet genoemd.

Het onderzoek van SEO gaat om een breder pakket maatregelen dan alleen klassenverkleining. Het doorgerekende pakket betreft ook het inwerken van startende leraren (23 miljoen) en investeren in de interactievaardigheden van alle leraren (half miljard). Verkleining van de klassen alleen is dus geen oplossing. Daarnaast laat zowel het CPB als het SEO zien dat niet elke maximale groeps grootte even (kosten-)effectief is. Klassenverkleining voor scholen met veel achterstandsl leerlingen in het po is het meest (kosten-)effectief, maar dit geldt niet voor alle doelgroepen. Ik laat het aan een volgend kabinet om te bepalen of het dergelijke investeringen wil en kan doen. En aan politieke partijen om dergelijke investeringen in hun verkiezingsprogramma op te nemen.

De leden van de SP vragen mij om toe te lichten wie onder «overig onderwijzend personeel» valt. De definitie van «onderwijzend personeel» is volgens het «Memo Levering Personeelsgegevens». Leerkrachten in het po die geen eigen «eigen» klas, niveau- of stamgroep hebben vallen onder «overig onderwijzend personeel».

Verder vragen de leden van de SP of ik kan bevestigen dat alle leraren die zijn meegeteld voor de llr voor de klas staan en hun onderwijsbevoegdheid hebben. In de llr-berekeningen heeft DUO de functiegroepen 8 «Groepsleerkracht (incl. remedial teacher)», 9 «Vakleraar» en 11 «Overig onderwijzend personeel» samengenomen in de functiegroep «onderwijzend personeel». Hierbij is functie categorie 10 «Leraren in opleiding» uitgesloten. Echter, niet alle leraren «staan voor de klas».

De leden van de SP vragen mij of ik de gehanteerde definitie van de llr kan aanpassen zodat alleen leraren met een bevoegdheid die «voor de klas staan» worden meegenomen in de berekeningen. Hoewel niet alle leraren die meegenomen zijn in de berekeningen een eigen groep of klas hebben, geven ze allemaal op hun eigen manier les aan leerlingen en zijn ze daarmee van toegevoegde waarde voor het onderwijs. Daarom zal ik doorgaan met het tellen van het aantal leerlingen per voltijds, bevoegde leerkracht en zal ik de definitie niet aanpassen.

Beantwoording van de inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA vragen of ik vind dat er een bredere kijk moet komen op de llr die recht doet aan dagelijkse realiteit van de leraar. Er is echter al een brede kijk op de manier waarop leraren werken en wat dit betekent voor hen en de leerling. Ik heb werkdrukmiddelen beschikbaar gesteld en ik stimuleer scholen om beleid te implementeren rondom strategisch personeelsbeleid. Dit laat zien dat ik het niet alleen van belang vind dat er voldoende leraren zijn, maar dat zij hun vak zo goed mogelijk en zo prettig mogelijk kunnen uitvoeren. Er is daarmee al een brede kijk op de inzet van leraren en hoe dit effect heeft op hen en hun omgeving.

Daarnaast vragen de leden wat mijn beleid concreet betekent voor leerlingen in het sbao en wat ik ga doen om juist voor deze leerlingen te borgen dat zij zeker zijn van leraren en een vertrouwd gezicht voor de klas. Leraren spelen een essentiële rol in de kwaliteit van het onderwijs. Ik werk daarom samen met de partijen aan de landelijke tafel en met de partijen in de G5 aan de aanpak van de tekorten, met als doel voldoende en goed onderwijspersoneel op alle scholen, ook op het sbao. Het aanstellen en de inzet van personeel, en daarmee borgen van vertrouwde gezichten, is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen en de scholen.

De leden van de PvdA vragen mij hoe ik de toename van het aantal jonge kinderen in het speciaal basisonderwijs verklaar. Zoals ik eerder in mijn beantwoording van dit schriftelijk overleg heb aangegeven is dit niet onderzocht en daarom niet bekend.

Tenslotte vragen de leden van de PvdA of ik van mening ben dat het toenemend aantal doorverwijzingen naar het speciaal basisonderwijs mogelijk ook komt door het lerarentekort in het reguliere basisonderwijs. Dat is inderdaad mogelijk, maar waarschijnlijk niet de enige oorzaak, aangezien het lerarentekort zich in bepaalde regio's concentreert en de toename van het sbao over het land verspreid is.