

Vergaderjaar 2015–2016

34 538

Voorstel van wet van de leden Siderius en Van Meenen tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs ter bevordering van kleinere klassen in het basisonderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inleiding

Kinderen brengen het grootste deel van hun tijd door op school. Door de invoering van de leerplicht is elk kind verplicht de basisschool te doorlopen, waar het wordt onderwezen in elementaire zaken als rekenen en taal. Tevens is er ruimte voor wereldoriëntatie, creatieve ontwikkeling, bewegingsonderwijs, sociaal emotionele ontwikkeling en levensbeschouwing. Het is zelfs een recht opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens¹.

Historie

De omvang van de klassen in het basisonderwijs is al decennia lang onderwerp van discussie. Al in de jaren '70 vroegen (rechtse) partijen aandacht voor «leerlingenschaalverlaging» in het onderwijs². Na de bezuinigingen van de kabinetten Van Agt en Lubbers in de jaren zeventig en tachtig, werd de roep om kleinere klassen in het basisonderwijs steeds groter. In de jaren negentig werd daarom de commissie Van Eindhoven geïnstalleerd. Deze commissie kwam met een advies³ voor klassenverkleining in het onderwijs. Het uitgangspunt van de bij het debat ingediende motie⁴ was dat een investering ter verkleining van de groeps grootte tot een kwalitatieve verbetering van het onderwijs in de basisschool zou leiden. Belangrijke knelpunten die werden gesignaleerd waren dat de opbrengsten van het taalonderwijs tegen vielen en scholen er onvoldoende in slaagden om iedere leerling onderwijs op maat te geven. Vanaf 1997 werd daarom het project «Groeps grootte en kwaliteit» gestart om te komen tot klassenverkleining in het basisonderwijs. Uit de

¹ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 26

² Kamervraag van het lid Kroes-Smit (1976–1977, Kamervraag nr. 913) en motie Evenhuis over groeps grootte in het onderwijs (Kamerstukken 13 241 nr. 9)

³ Advies commissie Van Eindhoven, Klassenverkleining, advies over de betekenis van klassenverkleining voor beter onderwijs, 1996

⁴ Motie Wallage c.s. (25 000 nr. 9)

tiende (en laatste) voortgangsrapportage van het project «Groepsgrootte en kwaliteit» blijkt dat er een daling gerealiseerd werd in de groepsgrootte van gemiddeld 2,8 leerlingen. De daling van het aantal leerlingen in de groep heeft een positief effect op de onderwijskwaliteit: leraren kunnen het didactisch handelen beter afstemmen op individuele behoeften van leerlingen. Vooral zwakkere leerlingen hebben baat bij kleinere groepen. Dit heeft niet alleen positief effect op de onderwijskwaliteit, ook vergroot het de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar⁵. In deze voortgangsrapportage wordt ook melding gemaakt van het feit dat de Tweede Kamer in augustus 2002 het voornemen heeft om vanuit het perspectief van vergroten van de beleidsruimte voor scholen, de oormerking van middelen voor groepsverkleining af te schaffen. Het in de jaren opgebouwde en beschikbare geld (613 miljoen per jaar) kon hierdoor door scholen weer naar eigen inzicht worden ingezet. Door de grote diversiteit aan beleidsinvesteringen door scholen was niet meer te achterhalen of deze investeringen ook daadwerkelijk resultaten opleverde. Deze aanpak noemde het Centraal Planbureau een weinig effectieve aanpak om het onderwijs te verbeteren⁶.

Inhoud wetsvoorstel

Doel van onderhavig wetsvoorstel is om te komen tot klassen met minder dan 30 leerlingen in het basisonderwijs. Dit wetsvoorstel heeft verder als doel dat in de komende jaren de klassen geleidelijk kleiner worden, waarbij er gestreefd wordt naar een gemiddelde klassengrootte op schoolniveau (per vestiging) van 23 leerlingen per groep. Hiermee worden de excessen van zeer grote klassen in het basisonderwijs aangepakt. Om tot klassenverkleining in het basisonderwijs te komen regelt dit wetsvoorstel een andere definitie van de leraar/leerling ratio. In deze nieuwe definitie van de ratio wordt nog slechts bevoegd onderwijzend personeel meegenomen: leerkrachten die ook daadwerkelijk voor de klas staan. Dit betekent dat andere werknemers op scholen (zoals conciërges, klassenassistenten, begeleiders voor specifieke beperkingen, directeuren et cetera) niet meer meegerekend worden in de definitie. Door aanpassing van de definitie wordt de leraar/leerling ratio transparant en is de klassengrootte in het basisonderwijs beter te monitoren. Na aanpassing van de definitie wordt er een maximum leraar/leerling ratio ingesteld van 29 leerlingen per fulltime equivalent bevoegd onderwijzende docent, welke daadwerkelijk verbonden is aan het primaire onderwijsproces. Daarnaast stelt het wetsvoorstel op termijn een gemiddeld leraar/leerling ratio op schoolniveau (of locatieniveau) van 23 leerlingen per bevoegde, onderwijzende docent in.

Omvang klassen in het basisonderwijs

De huidige omvang van de klassengrootte is niet geheel duidelijk, omdat scholen sinds 1 oktober 2000 geen gegevens van groepsgrootte meer hoeven te verantwoorden aan de Onderwijsinspectie. Wel heeft de regering voor het jaar 2014 een representatieve steekproef door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) laten uitvoeren waarin de gemiddelde groepsgrootte in het basisonderwijs is vastgelegd⁷. Daarnaast heeft Regioplan Beleidsonderzoek op verzoek van de regering bij een aantal scholen een verdiepend onderzoek gedaan naar de factoren en keuzes die ten grondslag liggen aan specifieke groepsindelingen⁸.

⁵ 24 februari 2003, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Tiende voortgangsrapportage «Groepsgrootte en kwaliteit»

⁶ <http://www.aob.nl/default.aspx?id=272&article=9074>

⁷ Kamerstuk 31 293, nr. 277 en antwoorden Kamervragen Siderius.

⁸ Regioplan, december 2014, Groepsgrootte, verslag van tien schoolbezoeken

Uit deze steekproef van de regering blijkt dat 9,1% van de klassen in het basisonderwijs 30 of meer leerlingen telt. Het basisonderwijs telt 1.457.800 leerlingen. Een grove schatting maakt dat meer dan 130.000 leerlingen in Nederland in een klas zitten met 30 of meer leerlingen. In elk voetbalelftal zit dus minimaal één speler die op de basisschool in een klas zit van 30 of meer leerlingen. De helft van de klassen in het basisonderwijs herbergt 24 leerlingen of meer.

Met enige regelmaat steken onderzoeken de kop op die de cijfers van de regering in perspectief plaatsen. In 2013 presenteerde de Algemene Onderwijsbond (Aob) een enquête onder leden en niet-leden van de Aob over het onderwijsbeleid van het Kabinet Rutte II en de klassengrootte. De uitvoering was in handen van het ITS van de Universiteit Nijmegen. De uitkomst van de enquête was dat de megaklas normaal was geworden op grote basisscholen (met meer dan 200 leerlingen). Op grote en middelgrote scholen telt tenminste één op de zes klassen meer dan 30 leerlingen⁹.

Verbetering onderwijskwaliteit

De discussie over de invloed van kleine groepen in het basisonderwijs op de onderwijskwaliteit woedt al jaren. Leraren en ouders zeggen positieve effecten te zien van kleine groepen leerlingen in het basisonderwijs. Zij worden gesteund door diverse onderzoeken. Zo heeft GION, instituut voor onderzoek in het onderwijs, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen een drie jaar durend onderzoek gedaan naar de gevolgen van klassenverkleining¹⁰. In dit onderzoek is onder andere gekeken naar het effect op de ontwikkeling van leerlingen wanneer onderwijs in kleine groepen aangeboden wordt. De kwaliteit van de les (opbouw van de les, geven van feedback aan leerlingen en het creëren van een goede werksfeer) blijkt in alle varianten even hoog te zijn. Er zijn echter wel verschillen te constateren in de kenmerken van de kwaliteit van het onderwijs. In het onderzoek is aangetoond dat in kleine groepen er meer ruimte is om over het werk te praten. Er wordt dan taakgericht gesproken tussen leerling en leerkracht en er begint vaak ook een taakgerichte interactie. Onderwijs in kleinere groepen kan gekenschetst worden als interactiever, met meer mondelinge communicatie tussen leerling en leerkracht. De meest relevante uitkomst van het onderzoek is dat hoe kleiner de groep leerlingen, hoe groter de leerwinst. Dit geldt het meest voor leerlingen die met een lage voortoets binnen komen. Met name voor taal en rekenen profiteren zwakkere leerlingen in het bijzonder van een kleine groep. Opvallend is dat de positieve effecten op de cognitieve ontwikkeling van leerlingen een blijvend effect sorteren.

Recent onderzoek uit 2009¹¹ van de wetenschappers Christian Brühwiler en Peter Blatchford toont dat kleinere klassen leiden tot hoogwaardigere leerprocessen, betere kennis van docenten over de prestaties van hun individuele leerlingen en lessen die beter gewaardeerd worden. De resultaten van relatief zwakkere kinderen en specifiek kinderen die in een andere taal waren opgevoed worden het meest verbeterd. Bovendien concludeerden deze wetenschappers dat het verbeteren van de onderwijskwaliteit een wisselwerking is tussen beter opgeleide leerkrachten en kleinere klassen.

⁹ Groep XXL (Aob/ITS 2013).

¹⁰ Doolaard, S & Bosker, R.J. (2006). Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs. Groningen: RUG/GION, BOPO projectnummer 412-02-001

¹¹ Brühwiler & Blatchford, Effects of class size and adaptive teaching competency on classroom processes and academic outcome, 2009

Werkdruk leraren

Voormalig Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Van der Hoeven meldde de Tweede Kamer in 2007 naar aanleiding van het onderzoek in Groningen dat de groeps-grootteverkleining een positieve bijdrage heeft geleverd aan het verminderen van de werkdruk van leraren en daarmee het beroep van leraar aantrekkelijker heeft gemaakt¹². Uit het onderzoek werd tevens geconcludeerd dat het pedagogisch-didactisch handelen van leerkrachten een relatie bleek te hebben met groeps-grootte¹³.

De werkdruk is voor veel leraren een terugkerend thema. Uit de vele onderzoeken over de werkomstandigheden van docenten blijkt de (toenemende) werkdruk een groot obstakel om te blijven werken in het onderwijs. Onderzoek van het SCP¹⁴ constateerde in 2006 reeds dat de animo om leraar te worden tanende is, de status van het vak afneemt en ervaren docenten het onderwijs vaarwel zeggen. Een hoge werkdruk was één van de oorzaken. Slechts 35 procent was tevreden met de werkdruk in het onderwijs. Een nieuw gegeven uit het onderzoek bleek dat de werkdruk één van de belangrijkste redenen was voor docenten om te vertrekken.

Uit later onderzoek van CNV Onderwijs¹⁵ blijkt dat 80 procent van de leraren last heeft van hoge werkdruk. Bijna 70 procent denkt dat er taken kunnen worden geschrapt bij het schrijven van handelingsplannen. Nog eens 86 procent is het eens of helemaal eens met de stelling dat de administratieve handelingen rondom zorgleerlingen meer kosten dan ze opleveren. 60 procent vindt de groepen in het onderwijs te groot. Groeps-grootte heeft een direct effect op de drukte in de klas, dit kan tot problemen leiden voor leerlingen die meer moeite hebben met concentreren. Daarnaast betekent elke extra leerling ook weer een extra te maken handelingsplan voor de leerkracht, een extra te voeren oudergesprek, extra na te kijken huiswerk of toets en een extra bij te houden rapport. Werk wat tijdrovend en bijna niet bij te houden is met zoveel leerlingen. Dit resulteert in een hogere werkdruk. Ondanks beloftes van de regering is er weinig terecht gekomen van het aanstellen van 3.000 extra docenten, zodat het werk beter verdeeld kon worden, de klassen verkleind konden worden en de werkdruk zou afnemen¹⁶.

Invoering passend onderwijs

De noodzaak tot kleinere klassen is urgenter dan ooit door de invoering van het passend onderwijs. Door de invoering van het zogenaamde passend onderwijs zitten meer leerlingen met gedragsproblemen, chronische ziekte of beperkingen anderszins in reguliere klassen. De zorgvraag per groep leerlingen is vergroot, terwijl het aantal docenten niet significant groter is geworden. De problematiek in de klas is zwaarder en dat vraagt nogal wat van leerkrachten. De verschillende niveaus van lesgeven en benodigde competenties om met het diverse aanbod van gedragingen van leerlingen om te gaan is niet gecompenseerd. De regering adviseert scholen bij de invoering van het passend onderwijs voor specifieke leerlingen met een zorgvraag kleine klassen in te richten¹⁷. Er worden echter geen (wettelijke of financiële) handvatten geboden aan scholen om dit ook daadwerkelijk te organiseren. Diverse organisaties

¹² Kamerstukken 25 065 nr. 33

¹³ Doolgaard, S & Bosker, R.J. (2006). Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs. Groningen: RUG/GION, BOPO projectnummer 412-02-001

¹⁴ Sociaal Cultureel Planbureau – 2006 – Wie werken er in het onderwijs?

¹⁵ https://www.cnvo.nl/fileadmin/user_upload/PDF/Werkdruk_Onderzoek_juni_2013.pdf

¹⁶ Kamerstukken 31 293 nr. 266.

¹⁷ <https://www.passendonderwijs.nl/in-en-om-de-school/extra-ondersteuning-op-school/ondersteuning-op-de-reguliere-school/>

pleitten voor de invoering van het passend onderwijs voor klassenverkleining^{18 19 20}. Deze adviezen uit de praktijk zijn door de regering in de wind geslagen.

Wijzigen definitie leraar/leerling ratio

De leraar/leerling ratio biedt inzicht in de ontwikkeling van het aantal leerlingen per leraar in de sector. Deze ratio is niet hetzelfde als klassengrootte in het basisonderwijs. Opvallend is dat in de Wet op het voortgezet onderwijs specifiek (Wvo) gerefereerd wordt aan de normatieve relatie tussen het aantal leerlingen en het aantal personeelsleden van de school, onderscheiden in drie personeelscategorieën. Deze drie personeelscategorieën betreffen:

1. de rectoren, directeuren, conrectoren en adjunct-directeuren,
2. leraren
3. onderwijsondersteunend personeel²¹.

In de wet op het primair onderwijs ontbreekt deze specifieke relatie tussen het aantal personeelsleden van de school en het aantal leerlingen. Er is geen grondslag te vinden voor de leraar/leerling ratio. De ratio ligt veel lager dan het daadwerkelijk aantal leerlingen in een klas, omdat naast de bevoegde, onderwijzende docenten ook directeuren, conciërges, klassenassistenten, et cetera worden meegeteld in de berekening. Terecht stelt de regering dat de gemiddelde groepsgrootte doorgaans hoger ligt dan de leraar/leerling ratio. In 2005 lag deze ratio op 16,7. In de jaren erna is een stevige daling ingezet, maar sinds 2010 is het ratio van het aantal leerlingen per leraar weer gestegen. In 2014 staat de teller weer op 16,8²². Dit is een zorgelijke ontwikkeling, omdat hieruit geconcludeerd kan worden dat de stijging van de leraar/leerling ratio ook een stijging van het aantal leerlingen per klas in het basisonderwijs tot gevolg heeft. We zijn weer terug op het niveau van 2005.

De ratio boet ook in aan relevantie, doordat deze ratio geen eenduidig resultaat geeft hoeveel leerlingen een leraar kan onderwijzen. Immers, naast onderwijzend personeel zijn ook directeuren, administratief medewerkers, interne begeleiders en conciërges in de cijfers meegenomen. Het geeft een vertekend beeld, want niet elk personeelslid staat tot de beschikking van alle leerlingen óf geven een directe bijdrage aan het primaire proces: onderwijzen. Het zorgt voor een vertroebeld effect en maakt duiding van de cijfers zeer problematisch.

Voorliggend wetsvoorstel introduceert een wijziging van de definitie van de leraar/leerling ratio. Door slechts het aantal leerlingen per fulltime equivalent (fte) bevoegd, onderwijzend personeel te hanteren is het mogelijk om de ratio weer transparant te maken en daarmee ook meer waarde te geven bij de interpretatie van trends en ontwikkelingen in de onderwijssector. De ratio geeft dan daadwerkelijk weer hoeveel bevoegde leerkrachten lesgevende verantwoordelijkheden hebben aan een aantal leerlingen. Door scholen te verplichten dit eveneens jaarlijks in de verantwoording te benoemen bij de onderwijsinspectie is het mogelijk om de groepsgrootte in het Nederlandse basisonderwijs daadwerkelijk vast te stellen. Het maakt een einde aan de multi-interpretabele cijfers die jaarlijks door het ministerie worden gepubliceerd. Enkel leerkrachten die bijdragen aan het primaire proces vallen onder de definitie, tevens vakleerkrachten. Interne begeleiders, conciërges, onderwijsassistenten, administratief medewerkers, directeuren die geen lesgevende verantwoordelijkheden

¹⁸ <https://www.onderwijstalenten.nl/nieuws/maximum-aantal-leerlingen-kleinere-klassen/917>

¹⁹ <http://www.aob.nl/default.aspx?id=220&article=50046&q=&m=>

²⁰ http://www.lerareninactie.nl/nws13_burgerinitiatief

²¹ Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 84

²² <http://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/deelnemers/leerling-leraar-ratio>

hebben en niet aan een vaste klas verbonden zijn, worden buiten beschouwing gelaten. Een directeur van een basisschool die voor de helft van de onderwijstijd lesgevende bevoegdheid heeft en voor de andere helft directeurstaken op zich neemt, valt voor een halve fte onder de ratio.

Instellen maximum leraar/leerling ratio op schoolniveau op 29

Eén op de elf leerlingen zit in een klas van 30 of meer leerlingen. Een dergelijke omvang van een klas of groep zorgt niet alleen voor hogere werkdruk in het onderwijs. Het heeft ook een nadelig effect op leerlingen. Terecht concludeert de onderwijsinspectie dat in groepen van 30 of meer leerlingen de leerlingen minder actief betrokken zijn bij de les. De onderwijsinspectie constateert een significant verschil ten opzichte van kleinere groepen²³.

Gezien de maatschappelijke onwenselijkheid van grote klassen en groepen in het basisonderwijs is ervoor gekozen om de meest nijpende situatie direct het hoofd te bieden door in het schooljaar volgend na aanname van voorliggende wet een maximum leraar/leerling ratio in te stellen. Het is basisscholen niet meer toegestaan een groep samen te stellen van 30 leerlingen of meer per bevoegde onderwijzende leerkracht. De excessen van megaklassen in het basisonderwijs worden hiermee direct beëindigd.

Op termijn naar een gemiddeld ratio van 23 leerlingen

Een groep van meer dan 29 leerlingen wordt door docenten en ouders niet gezien als ideaal. Ouders zien snel dat de aandacht van de leerkracht verdeeld moet worden over teveel kinderen, waardoor een deel van de leerlingen op vroege leeftijd al op achterstand komen te staan bij elementaire basisvaardigheden als rekenen of het aanleren van taal. Docenten hebben in een groep van 29 leerlingen onvoldoende tijd en ruimte om elk kind de nodige aandacht en ondersteuning te bieden. Naast de lesgevende bevoegdheid heeft een docent in de loop van de jaren steeds meer pedagogische verantwoordelijkheden gekregen. Naast het onderwijzen van taal en rekenen, is het signaleren van achterstanden, motorische beperkingen, verstoringen in de thuissituatie et cetera ook onderdeel geworden van het vak leerkracht. Het is ondoenlijk om een groep van 29 leerlingen alle benodigde tijd en aandacht te geven en daarnaast ook nog te voldoen aan de administratieve (en vaak bureaucratistische) handelingen waarin verslag moet worden gedaan van het wel en wee per leerling. Voor leraren ligt de ideale gemiddelde groeps grootte op 23 leerlingen²⁴. Door in de komende jaren toe te werken naar een gemiddelde groeps grootte van 23 leerlingen per groep op schoolniveau (of locatieniveau) wordt de ruimte en vrijheid van scholen om groepen naar eigen inzicht in te delen nauwelijks beperkt. Scholen kunnen soms goede redenen hebben om klassen wat groter te maken. Ook is het mogelijk dat gedurende het schooljaar een klas groter of kleiner wordt, doordat er kinderen verhuizen of doordat een school kinderen van vluchtelingen tijdelijk opneemt. Met een strikt maximum op groepsniveau worden scholen in problemen gebracht. Daarom stelt de indiener voor om een gemiddelde groeps grootte vast te stellen op basis van de leraar/leerling ratio op schoolniveau (of locatieniveau). De gemiddelde groeps grootte op een basisschool is 23 leerlingen, waarbij de harde grens van 29 leerlingen van kracht blijft. Een groep van 30 leerlingen per leerkracht is niet toegestaan ook al blijft de ratio gemiddeld op schoolniveau onder de 23. Voorgesteld wordt om scholen enkele jaren de mogelijkheid te geven toe te werken naar dit gemiddelde leraar/leerling ratio.

²³ Onderwijsverslag 2013–2014, pagina 68

²⁴ Groep XXL (Aob/ITS 2013)

Groepsgrootte verplicht verantwoorden aan de inspectie

Sinds 2000 is de verantwoording over de klassengrootte in het onderwijs aan de onderwijsinspectie afgeschaft. Hierdoor is onduidelijk hoe groot de klassen in het basisonderwijs precies zijn. Doordat scholen weer verplicht worden om de groepsgrootte te melden aan de inspectie, kan er ook direct worden ingegrepen wanneer een school niet voldoet aan de gewenste groepsgrootte.

De ratio wordt opgenomen als bekostigingsvoorwaarde in de Wet op het primair onderwijs

In het toezichtkader PO/VO van de inspectie wordt een maximum van 29 leerlingen per bevoegde onderwijzende docent opgenomen als normindicator. Als er twee of meer normindicatoren van het onderwijsproces onder de maat scoren (bijvoorbeeld leerlingenzorg én onvoldoende eindopbrengsten) wordt de school als zwak of zeer zwak gekwalificeerd. De school krijgt meerdere mogelijkheden om het onderwijsproces te verbeteren. Mocht een school zich weinig of niets aantrekken van de waarschuwingen van de inspectie dan kan dit uiteindelijk gevolgen hebben voor de bekostiging van het onderwijs en daarmee het voortbestaan van de school.

Positieve effecten op de langere termijn

Kleine klassen leveren niet alleen op korte termijn positieve effecten op, maar ook op langere termijn valt er winst te behalen voor de samenleving als geheel. Uitgebreid Zweeds onderzoek²⁵ laat zien dat er flinke maatschappelijke voordelen te halen zijn uit een schoolsysteem met kleinere klassen. Naast positieve effecten op zowel de cognitieve als de niet cognitieve vaardigheden, heeft het ook een langdurig effect op de inkomens. Leerlingen uit kleine klassen verdienen op latere leeftijd beter en betalen meer belasting. Dit terugverdieneffect kan oplopen tot 20 procent. Het onderzoek spreekt zelfs van een permanent effect. De onderzoekers combineerden de omvang van de klassen in de laatste drie jaar van het basisonderwijs van vier cohorten met gegevens over leerresultaten, opleidingsniveau, salaris en inkomen en opleiding van ouders. Met name de consequenties voor het later te verdienen inkomen was veel groter dan verwacht. Ook werd (opnieuw) duidelijk dat leerlingen in kleine klassen hoger scoren op testen aan het einde van de basisschool.

Overheidsinterventie

De vrijheid van onderwijs en inrichting van het onderwijssysteem zijn een hoog goed in Nederland. Discussies over onderwijs blijven vaak steken bij de vraag hoever de vrijheid van scholen beperkt dient te worden. Ondanks een diep gekoesterde wens van docenten en ouders om over te gaan tot klassenverkleining, is het onderwijssysteem zo ingericht dat slechts besturen vergaande invloed kunnen uitoefenen op de klassenindeling en de groepsgrootte in het onderwijs. Door de gewijzigde financiering in 2006 in een lumpsumfinanciering moest de autonomie van het onderwijs vergroot worden en kreeg het basisonderwijs meer vrijheid om zelf keuzes te maken wat betreft de inrichting van het onderwijs en de rol die de school inneemt in de eigen maatschappelijke omgeving. Uitgangspunt is dat schoolbesturen het beste weten wat goed is voor leerlingen. Echter, door aanhoudende (stille) bezuinigingen werden scholen gedwongen om de financiële positie te beheersen wat geresulteerd heeft in grote klassen, minder docenten en minder ondersteuning in de klas. Gezien de

²⁵ Long-Term effects of Class Size, juli 2011, IZA

maatschappelijke wens en positieve effecten van klassenverkleining acht de indiener het daarom verdedigbaar om kleinere klassen in het basisonderwijs af te dwingen door overheidsinterventie. Het is niet wenselijk dat klassenverkleining afhankelijk is van individuele schoolbesturen die hun verantwoordelijkheid wel of niet nemen. Met alleen vrijwilligheid kan niet worden volstaan. Het zelfregulerend vermogen van basisscholen om te komen te kleine klassen is klein naar het blijkt. Een wettelijke vertaling om de klassen in het basisonderwijs te verkleinen is helaas geen overbodige luxe.

Overwogen varianten

In de aanloop naar dit voorstel zijn er meerdere varianten overwogen, namelijk klassenverkleining op basis van leerlinggewichten, het instellen van maximum groeps groottes voor de onderbouw en de bovenbouw en een vaststaand leraar/leerling ratio.

1. leerlinggewichten

Klassenverkleining op basis van leerlinggewichten is één van de varianten die is overwogen. Deze variant gaat ervan uit dat niet klassengrootte op zich een probleem is, maar het feit dat er steeds vaker sprake is van verschillende problematiek in de klas. Een klas van 30 leerlingen hoeft geen enkel probleem te zijn als alle leerlingen makkelijk leren en geen van hen extra zorg nodig heeft. Echter, wanneer enkele leerlingen vanwege leer- of gedragsproblemen extra ondersteuning en begeleiding nodig hebben, kan een klas plots veranderen in een «probleemklas». Dat laatste leidt tot een verhoogde werkdruk voor leraren en heeft negatieve gevolgen voor het leerproces. De invoering van het Passend Onderwijs maakt dat het aantal leerlingen met leer- of gedragsproblemen in reguliere klassen zal toenemen. Deze variant koppelt de klassengrootte aan de mate waarin verwacht wordt dat leerlingen zelfstandig of met weinig extra begeleiding kunnen werken. Dat zou kunnen op basis van de leerlinggewichten of geïnspireerd kunnen zijn op het rolstoelbasketbal²⁶. Binnen het rolstoelbasketbal wordt een systeem gehanteerd waarbij sporters met wisselende beperkingen toch altijd tegenover een in totale kracht vergelijkbaar team staan. Elk teamlid wordt ingedeeld in een bepaalde klasse afhankelijk van het nadeel die de sporter ondervindt van de beperking bij het spel. In klasse 1 ondervindt je veel nadeel, in klasse 4,5 ondervindt je weinig nadeel van de beperking bij het spel. Per team wordt de klasse van de sporters bij elkaar opgeteld en geldt een maximum van 14,5 punten (in de eredivisie). Bij vertaling naar het onderwijs zou er in het basisonderwijs een indeling te maken zijn voor de meest zelfstandige leerlingen (zonder specifieke zorgvraag) met een laag cijfer en leerlingen die meer behoefte aan ondersteuning hebben met een hoog cijfer. Vervolgens zou landelijk een maximumwaarde per klas vastgesteld kunnen worden, waarbij geen enkele klas boven die waarde uit mag komen.

Uiteindelijk is er niet voor deze variante gekozen vanwege een aantal redenen. In bepaalde situaties is het lastig om te bepalen hoeveel ondersteuning en begeleiding een leerling in de klas precies nodig heeft. De hoeveelheid ondersteuning en begeleiding kan afhankelijk zijn van de ondersteuning en begeleiding die andere leerlingen in de klas ontvangen. Soms kunnen leerlingen meeliften met de begeleiding die andere leerlingen in de klas ontvangen. Bovendien komt dit systeem niet één op één overeen met de reeds bestaande leerlinggewichten. De gewichtenregeling in het basisonderwijs bepaalt hoeveel geld een basisschool krijgt om onderwijsachterstanden weg te werken. Dit gebeurt op basis van het

²⁶ Nederlandse Basketballbond, Competitieboek 2014–2015

opleidingsniveau van de ouders en het postcodegebied van de school²⁷. Het opleidingsniveau bepaalt het gewicht dat de school toekent aan een achterstandsleerling. Bij een gewicht van 0,3 of 1,2 krijgt de school extra geld. Belangrijkste argument om niet te kiezen voor deze variant is de bureaucratische rompslomp wat het systeem zal veroorzaken. Naast het optuigen van een nieuw puntensysteem kan het voor scholen een behoorlijke puzzel worden om klassen te maken op basis van individuele punten van leerlingen. Naast het schrijven van specifieke handelingsplannen voor leerlingen met extra ondersteuning of begeleiding, zal ook voor leerlingen die makkelijker het onderwijs doorlopen vastgesteld moeten worden in welke «klasse» ze vallen. Juist de bureaucratische lasten in het onderwijs is een veelgehoorde klacht van scholen. De indiener geeft de voorkeur aan een simpel uitvoeringssysteem met een lage uitvoeringslast voor scholen.

2. Maximum aantal leerlingen per klas

Ook is er gedacht aan een variant die de groepsgrootte in het basisonderwijs gefaseerd terugbrengt naar maximaal 29 leerlingen per klas en op termijn naar maximaal 24 leerlingen per klas. Deze variant vertoont gelijkenissen met het uiteindelijk ingediende voorstel. Echter baseert deze variant zich specifiek op een maximum aantal leerlingen per klas, terwijl het ingediende voorstel uitgaat van een gemiddeld leraar/leerling ratio en een maximum leraar/leerling ratio. Deze variant gaat uit van het systeem et jaarklassen en kan scholen in grote problemen brengen, omdat het een vrij rigide vorm is van klassenverkleining. Immers, als een basisschool reeds een groep heeft met 24 leerlingen en er meldt zich halverwege het jaar een leerling (bijvoorbeeld vanwege een verhuizing) dan kan de leerling niet opgenomen worden door de school. Dit systeem zorgt voor een forse inperking van de vrijheid van scholen om het onderwijsbeleid naar eigen inzicht vorm te geven. Bovendien is een klas met 40 leerlingen en 2 bevoegde leerkrachten niet mogelijk. In een systeem met een leraar/leerling ratio is dit wel mogelijk. Een maximum aantal leerlingen per klas is in de ogen van de indiener te rigide en geeft basisscholen te weinig ruimte om naar eigen inzicht een klassenverdeling te maken.

3. Beroepskracht/kind ratio

Een derde overwogen variant is het vastleggen van wettelijke kwaliteitseisen aan het onderwijs, naar voorbeeld van de kinderopvang in Nederland. Eén van deze kwaliteitseisen zou de de groepsgrootte in het basisonderwijs kunnen zijn. De beroepskracht/kind ratio zoals in de kinderopvang geldt, is vergelijkbaar met de leraar/leerling ratio in het onderwijs. In het voorliggende wetsvoorstel is uiteindelijk gekozen voor een gemiddeld leraar/leerling ratio van 23 leerlingen per groep op schoolniveau (of locatieniveau). Net als in de vorige variant acht de indiener het onwenselijk om scholen een rigide aantal leerlingen per leraar per groep op te leggen, zoals in de kinderopvang wel aan de orde is. De reden is dat kinderen van 0 tot 4 jaar een stuk kwetsbaarder zijn en meer begeleiding behoeven bij de dagelijkse verzorging. Leerlingen in de basisschoolleeftijd zijn zelfstandiger en behoeven minder hulp bij de dagelijkse verzorging. Op school is echter de pedagogische en didactische van belang. De juiste hoeveelheid ondersteuning en begeleiding is sterk afhankelijk van het «type» leerling in de klas. De indiener kiest daarom voor een gemiddeld leraar/leerling ratio per groep op schoolniveau (of locatieniveau) gecombineerd met een hard maximum van een ratio van 29 leerlingen per bevoegd onderwijzende docent.

²⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taalachterstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-gewichtenregeling-in-het-basisonderwijs.html>

Uitvoerings- en handhavingsaspecten

De uitvoering ligt jaarlijks bij de scholen bij de uitwerking van de klassenindelingen. De school is verantwoordelijk voor de groeps-grootte en moet een zorgvuldige afweging maken bij het maken van de indelingen. Een klas bevat maximaal 29 leerlingen per bevoegde onderwijzende fulltime docent en het gemiddelde leraar/leerling ratio op vestigingsniveau bevat 23 leerlingen per 1 fte. Binnen deze kaders zijn de scholen vrij hun eigen visie op het onderwijs toe te passen. Dit wetsvoorstel bevat geen aanvullende uitvoeringsaspecten voor scholen dan het verplicht jaarlijks verantwoorden van de groeps-grootte in het basisonderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs is belast met de handhaving van het wetsvoorstel. De nieuwe definitie van leraar/leerling ratio wordt opgenomen in het toezichtkader primair onderwijs als normindicator. Bij een constatering van onregelmatigheden kan de Onderwijsinspectie bekostigingsmaatregelen nemen.

Overgangstermijn

Het is niet realistisch om direct de gewijzigde leraar/leerling ratio voor basisscholen te wijzigen naar gemiddeld 23 op schoolniveau (of locatie-niveau). Scholen dienen tijd en gelegenheid te krijgen om de gewenste klassenverkleining zorgvuldig en evenwichtig te laten verlopen. Daarom is er gekozen om een overgangstermijn van 6 jaar in te voeren, zodat scholen zich kunnen voorbereiden op de verplichting tot een gemiddeld leraar/leerling ratio op schoolniveau van 23. Om excessen en megaklassen in het basisonderwijs direct te beëindigen wordt het maximale leerkracht/leerling ratio van 29 leerlingen per bevoegde, onderwijzende docent in het volgende schooljaar ingevoerd.

Effecten

Onderhavig wetsvoorstel voorziet in positieve effecten op de arbeidsomstandigheden van leerkrachten, de onderwijskwaliteit in het basisonderwijs en de onderwijsomgeving van leerlingen. Doordat de groeps-grootte in het basisonderwijs verkleind wordt, is het mogelijk om alle leerlingen (met of zonder beperking) de aandacht, begeleiding en het onderwijs te geven dat nodig is. Onderwijs is een waardevolle toevoeging aan het leven van mensen en zorgt niet alleen op latere leeftijd voor een baan en inkomen, maar ook voor een kwalitatief betere ontwikkeling van leerlingen.

Kleine klassenfonds van 600 miljoen

Momenteel wordt geen prioriteit gegeven aan kleinere klassen in Nederland, omdat dat te duur zou zijn. Zoals uit eerder genoemd Zweeds onderzoek²⁸ bleek dat kleinere klassen op den duur een goudmijn kunnen zijn, heeft nooit enige rol van betekenis gespeeld in de discussie over klassenverkleining. Goedkoop blijkt mogelijk wel duurkoop. Ook het Groningse onderzoek toonde aan dat investeringen in klassenverkleining op den duur economische meerwaarde hebben. Jaarlijks is er bijna 9,27 miljard euro²⁹ beschikbaar voor de bekostiging van het primair onderwijs in Nederland. Dit bedrag wordt vastgesteld op basis van het aantal leerlingen, de gemiddelde leeftijd van leraren en het aantal groepen. Daarnaast wordt er ook rekening gehouden met de groei en de grootte van de school (kleine scholentoeslag en directietoeslag). Het

²⁸ Long-Term effects of Class Size, juli 2011, IZA

²⁹ Rijksbegroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2015 (pagina 43)

reeds in de jaren toegevoegde geld voor klassenverkleining in het onderwijs maken nog onderdeel uit van de lumpsumfinanciering van het primair onderwijs. Er is echter niet meer duidelijk of scholen het geld nog aan dit doel besteden. Het lijkt erop dat scholen er steeds meer – onder druk – van (stille) bezuinigingen om het beschikbare budget aan andere zaken te besteden. Dit blijkt ook uit het feit dat scholen op basis van het Besluit bekostiging Wet op het primair onderwijs reeds gefinancierd worden voor één formatieplaats per 17 leerlingen in de onderbouw en één formatieplaats per 24 leerlingen in de bovenbouw op basisscholen³⁰. Volgens de regering wordt er in de bekostiging van het basisonderwijs rekening gehouden met 20 leerlingen per leraar in de onderbouw en 28 leerlingen in de bovenbouw³¹.

Door de huidige financiering aan te houden zal het per direct invoeren van klassen met een leraar/leerling ratio van maximaal 29 leerlingen geen budgettaire investeringen vergen. Het geleidelijk verkleinen van groepen in het basisonderwijs naar een gemiddelde leraar/leerling ratio van 23 op schoolniveau (of locatieniveau) zal voor scholen een praktische en financiële omslag vergen. De indiener van voorliggend wetsvoorstel acht het realistisch om scholen te voorzien in voldoende financiële middelen om deze omslag te organiseren, zodoende dat het geld bestemd voor klassen van gemiddeld 23 leerlingen op schoolniveau ook werkelijkheid worden. Zolang de voor de financiering van formatie per leerling bestemde gelden niet worden geoormerkt, zal de financiering van scholen ten aanzien van kleinere klassen altijd moeten concurreren met allerlei andere zaken die besturen ook wenselijk achten op scholen. De bereidheid om te komen tot kleine klassen in het basisonderwijs blijft tot op heden onlosmakelijk verbonden met de bereidwilligheid en willekeur van individuele schoolbesturen, wat de indiener onwenselijk acht. Om deze reden is het beter om voor klassenverkleining in het basisonderwijs de komende jaren een kleine klassenfonds op te richten. Op dit kleine klassenfonds kan door scholen een beroep worden gedaan wanneer het scholen niet lukt om met de huidige bekostiging aan de in voorliggende wet gestelde eisen te voldoen. Scholen kunnen extra middelen ontvangen uit het kleine klassenfonds wanneer zij met een aantoonbare begroting inzichtelijk kunnen maken dat zij met de huidige middelen niet kunnen voldoen aan de gewenste klassengrootte. Uiteraard zijn scholen in het basisonderwijs verplicht om gelden die zij ontvangen uit het kleine klassenfonds aan het gewenste doel te besteden. Om budget te verwerven uit het fonds zal er in lagere regelgeving aanvullende voorwaarden worden gesteld. Een voorbeeld hiervan is, dat scholen die een beroep doen op het kleine klassenfonds geen bezuinigingen mogen doorvoeren op onderwijsassistenten. Het fonds richt zich in de eerste jaren voornamelijk op klassen van 30 leerlingen of meer. Dit initiatiefwetsvoorstel regelt daarom dat de komende 6 jaren jaarlijks een budget van 100 miljoen in het kleine klassenfonds wordt gestort. Na ingang van onderliggend wetsvoorstel zal er jaarlijks 100 miljoen aan het kleine klassenfonds worden toegevoegd, zodat na zes jaren 600 miljoen in het fonds zit. Vergelijkbaar met het bedrag dat tijdens het project «Groeps-grootte en kwaliteit»³² uiteindelijk werd besteed aan klassenverkleining. De onderwijsinspectie houdt toezicht op de uitvoering van het gemiddelde leraar/leerling ratio op schoolniveau (of locatieniveau) van 23 leerlingen per bevoegde, onderwijzende docent. De wettelijke verplichting gaat in wanneer de benodigde middelen voor het kleine klassenfonds structureel gereserveerd zijn in de onderwijsbegroting.

³⁰ Besluit bekostiging Wet op het primair onderwijs, artikel 20

³¹ Kamerstukken 31 293 nr. 189.

³² Tiende voortgangsrapportage «Groeps-grootte en kwaliteit», februari 2003, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, pagina 6

Caribisch Nederland

Caribisch Nederland neemt geen bijzondere positie in voor wat betreft dit initiatiefvoorstel. Ook zij zullen moeten voldoen aan dezelfde voorwaarden als scholen in Europees Nederland.

Echter, vanwege de kleinschaligheid van scholen en klassen in het Caribisch gebied zal dit initiatiefvoorstel weinig tot geen gevolgen hebben voor scholen aldaar³³.

Internetconsultatie

Op 1 januari 2016 is het concept initiatiefvoorstel voor kleinere klassen in het basisonderwijs gedurende een periode van zes weken (tot en met 12 februari 2016) opengesteld voor internetconsultatie. Het onderwijsveld is bevestigd op het voorstel. In totaal zijn er 936 reacties binnengekomen. De reacties waren in ruime meerderheid positief (89 procent). Het terugbrengen van het aantal leerlingen in de klas kan op grote steun rekenen van veel leerkrachten, schoolleiders en ouders. Er zijn 88 reacties waarbij er kanttekeningen zijn geplaatst of vragen ter verheldering zijn gesteld.

Bekostiging

Meerdere reacties wezen op het feit dat dit wetsvoorstel lastig uitvoerbaar is zonder te korten op andere zaken wanneer er geen extra bekostiging komt om meer leerkrachten aan te kunnen nemen. Dit is een terechte opmerking, daarom is er met dit voorstel een investering gemoeid van jaarlijks € 100 miljoen, oplopend tot € 600 miljoen. Deze middelen worden gebundeld in een kleine klassenfonds, zodat zij voor schoolbesturen enkel inzetbaar zijn voor de uitvoering van dit voorstel. Aan dit fonds hangen diverse voorwaarden die in de paragraaf over het kleine klassenfonds nader zijn beschreven.

Keuze gemiddeld aantal leerlingen

In het voorstel is nadrukkelijk gekozen voor een maximum aantal kinderen per klas en een gemiddeld aantal leerlingen op school- en locatieniveau. Een belangrijke reden hiervoor is om scholen (beperkte) speelruimte te geven. Gedurende het schooljaar kunnen leerlingen worden ingeschreven of uitgeschreven op de school, bijvoorbeeld bij een verhuizing. Ook kan het zijn dat de situatie van de school, de klassen en de leraren het rechtvaardigt om een wat grotere klas te formeren naast een kleinere klas. Het blijft hoe dan ook niet toegestaan om klassen te formeren van 30 of meer leerlingen. De ervaring van docenten met het «ideale» gemiddelde zijn divers en uiteraard afhankelijk van de leerling populatie en de daarbij horende zorgvraag. Elk aantal is uiteindelijk arbitrair, maar er is overeenstemming dat klassen van 30 leerlingen of meer hoe dan ook te veel is. Er is uiteindelijk gekozen van een gemiddelde van 23 leerlingen. Dit sluit aan bij een grootschalig onderzoek van de Algemene Onderwijsbond (Aob) onder docenten.

Aantal leerlingen per leraar of per klas?

Er is in het initiatiefvoorstel bewust vanuit gegaan dat er ook scholen zijn die niet uitgaan van het jaarklassensysteem. Verschillende reacties wezen op vermeende beperkingen van het voorstel wanneer de wet uit zou gaan van het aantal leerlingen per klas. Het wetsvoorstel spreekt van het aantal leerlingen per onderwijsgevende bevoegde docent. Het gaat om de

³³ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverbetering in het Caribisch gebied, pagina 36

gewenste begeleidingscapaciteit. Het voorstel gaat uit van de leraar-leerlingratio. Aan één voltijdsleraar mogen maximaal 29 leerlingen gekoppeld worden. Op schoolniveau moet het gemiddelde 23 leerlingen per voltijdsleraar zijn.

Overige opmerkingen

Tot slot zijn er verschillende opmerkingen gemaakt in relatie tot de werkdruk. Er is veel overeenstemming dat het aantal leerlingen in de klas invloed heeft op de werkdruk voor de leerkracht. Minder leerlingen betekent minder huiswerk en toetsen om na te kijken, minder oudergesprekken om te voeren en minder handelingsplannen om te schrijven. Leerkrachten en schoolleiders gaven aan dit effect zeer te waarderen. Ook verwachten zij hierdoor meer tijd en aandacht aan de individuele leerlingen te kunnen geven, wat zij als meerwaarde ervaren.

Maar leerkrachten wezen er ook op dat kleinere klassen alleen niet alle werkdruk zullen doen verdwijnen, daar is meer voor nodig. Administratieve lasten, het grotere aantal leerlingen met een zorgvraag en gebrek aan ondersteuning voor leraren dragen hierin ook bij. De indieners nemen deze geluiden serieus en zijn van mening dat deze onderwerpen alle aandacht verdienen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Met onderdeel A wordt in de Wet op het primair onderwijs een nieuw artikel ingevoerd dat de grootte van de klassen in het basisonderwijs beperkt. Het artikel heeft twee uitgangspunten. Enerzijds regelt het een maximale groepsgrootte van 29 leerlingen, anderzijds regelt het per vestiging een gemiddelde groepsgrootte van 23 leerlingen. Omdat scholen op verschillende manieren zijn ingericht is ervoor gekozen wettelijk het aantal leerlingen per leraar vast te leggen. Het eerste lid regelt dat één voltijds werkzame leraar (d.w.z. een leraar die voltijds voor de klas staat) ten hoogste 29 leerlingen «onder zich» mag hebben. Indien leraren niet voltijds werkzaam zijn, bijvoorbeeld omdat zij ook een andere functie bekleden, in deeltijd werkzaam zijn, of ouderschapsverlof hebben opgenomen, wordt het aantal leerlingen dat zij onder zich hebben naar rato van de omvang van hun werkzame dienstverband bijgesteld. Met andere woorden, het aantal uren dat een dergelijke leraar voor de klas staat, telt. Op die manier kan een leraar die maar een half dienstverband voor de klas staat, maar 14,5 (= afgerond 14) leerlingen onder zich hebben. Het tweede lid regelt een lager aantal leerlingen per vestiging. Groepsgroottes op één vestiging kunnen daardoor fluctueren binnen twee voorwaarden: geen groep is groter dan 29 leerlingen en de gemiddelde groepsgrootte is 23 leerlingen. Omdat het scholen tijd zal gaan kosten om te voldoen aan beide eisen, wordt het tweede lid zes jaar na het eerste lid ingevoerd. Van scholen wordt verwacht dat zij zullen anticiperen op inwerkingtreding van het tweede lid. Het derde lid regelt de gegevensoverdracht van het bevoegd gezag aan de inspectie ten behoeve van handhaving van dit artikel.

Artikel I, onderdeel B

Onderdeel B voegt aan artikel 120 een extra bekostigingsgrondslag toe. Bij AMvB worden nadere regels gesteld over een in te stellen kleine-klassen-fonds, waaruit scholen aanvullende bekostiging kunnen ontvangen om aan de vereisten inzake klassenomvang kunnen voldoen. Het artikel over het fonds treedt één jaar voor het eerste lid van artikel 8a

in werking, waardoor scholen bekostiging kunnen ontvangen om het aantal leerlingen terug te brengen tot 29 alvorens dat aantal een wettelijke eis wordt.

Artikel II

Met deze inwerkingtredingsbepaling is het mogelijk dat, gelet op het bovenstaande, eerst artikel I, onderdeel B in werking treedt. Een jaar daarna artikel I, onderdeel A, eerste en derde lid, en zes jaar daarna artikel I, onderdeel A, tweede lid. Hierdoor wordt stapsgewijs het maximum aantal leerlingen in een klas beperkt en verlaagd. De werking van de Wet raadgevend referendum voor dit wetsvoorstel is met artikel II gewaarborgd.

Siderius
Van Meenen