

Vergaderjaar 2020–2021

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 416

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET
ONDERWIJS EN MEDIA**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2021

Op 9 februari 2018 heb ik wegens de aanhoudende werkdruk in het primair onderwijs een werkdrukakkoord gesloten met de PO-Raad, Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS), CNV Onderwijs (CNV), Algemene Onderwijsbond (AOB) en de Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv)(Kamerstuk 27 923, nr. 284). Het kabinet stelde structureel € 430 miljoen beschikbaar voor de aanpak van werkdruk in het primair onderwijs. In het schooljaar 2018/2019 zijn de eerste middelen beschikbaar gekomen om de werkdruk terug te dringen. In het akkoord is afgesproken dat de middelen direct bij de schoolteams terechtkomen; zij mogen bepalen hoe het geld wordt uitgegeven. Ik heb gezien hoeveel energie en eigenaarschap dit teweeg heeft gebracht in de sector. Dat is ook te zien in de eerste resultaten van de monitoring. Ik informeer uw Kamer daarom nu graag over de resultaten van de tussenevaluatie van het werkdrukakkoord en over het vervolg van de inzet van de werkdruk-middelen. De aanpak van werkdruk in het primair onderwijs blijft van groot belang, niet in de laatste plaats vanwege het inspannende coronajaar dat veel heeft gevraagd en nog steeds vraagt van iedereen die werkzaam is in het onderwijs.

In deze brief zal ik allereerst ingaan op de werking van het werkdrukakkoord en wat we met die systematiek bereikt hebben. Vervolgens licht ik de belangrijkste resultaten uit de tussenevaluatie en andere onderzoeken toe. Ik zal daarbij achtereenvolgens ingaan op de oorzaken van werkdruk, de inzet van de middelen en de effecten op de werkdruk. Ten slotte zal ik uw Kamer informeren over het vervolg van de werkdrukmiddelen. Ik benut deze brief ook om in te gaan op de motie van de leden Kwint en van Meenen over klassengrootte.¹

¹ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 62.

Systematiek werkdrukakkoord: vergroot eigenaarschap

Ik deel nog steeds de overtuiging, die destijds ten grondslag lag aan het werkdrukakkoord, dat de aanpak van werkdruk vorm moet krijgen in teams op scholen. De oorzaken van werkdruk verschillen namelijk per school en per leraar. De middelen die het kabinet ter beschikking stelt voor de vermindering van werkdruk, zijn daarom direct naar de teams in scholen gegaan. Zij kiezen zelf welke maatregelen er in hun school het beste kunnen worden genomen om de werkdruk te verminderen. De verantwoording over de werkdrukmiddelen loopt uiteindelijk via het bevoegd gezag. Uit de jaarverslagen van de schoolbesturen, waarin moet worden verantwoord over de inzet van de werkdrukmiddelen, wordt duidelijk dat de procesafspraken van het werkdrukakkoord goed worden gevolgd. Bijna alle schoolbesturen geven aan dat het gesprek met het schoolteam wordt gevoerd en de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad (P-MR) heeft ingestemd met de besteding van de werkdrukmiddelen.² Ook uit het meldpunt, dat door de sociale partners is opgezet, blijkt dat de afgelopen jaren nauwelijks problemen zijn ervaren met de procesafspraken uit het akkoord.³ En in het geval van problemen hebben de sociale partners dit adequaat opgelost met de betrokken partijen.

In 2019 heeft het Zijlstra Center (onderdeel van de Vrije Universiteit) een onderzoek uitgevoerd naar de systematiek van de werkdrukmiddelen.⁴ Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat de werkdrukmiddelen hebben geleid tot meer eigenaarschap bij teamleden. Dit heeft vooral te maken met de extra ruimte die teamleden krijgen om mee te denken en te beslissen over het inrichten van de school, het onderwijs en taken. Vaak is naar aanleiding van de werkdrukmiddelen kritisch gekeken naar «wat gaan we wel en wat gaan we niet meer doen als team?» en heeft deze aanpak ook geleid tot niet-financiële maatregelen om de werkdruk te verminderen. Ook zorgen de werkdrukmiddelen voor een breder gesprek binnen de school over werkdruk en werkplezier. Het gesprek geeft teamleden meer inzicht in elkaars werk en meer inzicht in de (financiële) gang van zaken van de school. Betrokkenheid en inspraak van teamleden bij de gang van zaken op scholen is essentieel voor de regelmogelijkheden die zij ervaren in hun werk en daarmee voor hun werkdruk. Ik beschouw dit als een zeer positief gevolg van de inzet van de werkdrukmiddelen. Deze resultaten hebben er mede toe geleid dat ik vanaf 2021 voor eenzelfde systematiek heb gekozen voor het vervolg van enkele doelen uit de prestatiebox waarvan de voortgang in het po nog beter kan. Laat ik daarbij wel benadrukken dat deze systematiek niet zomaar op elk traject kan worden ingezet. Het onderwerp moet zich goed lenen voor besluitvorming op schoolniveau. De middelen voor werkdruk en voor deze doelen uit de prestatiebox (professionalisering en de begeleiding startende leraren en schoolleiders) zijn daar goede voorbeelden van.

Resultaten tussenevaluatie: daling werkdruk waarneembaar

Onderzoeks- en adviesbureau Oberon heeft de afgelopen twee jaar het werkdrukakkoord gemonitord.⁵ Centrale vragen binnen deze monitoring waren hoe de middelen uit het werkdrukakkoord zijn ingezet en welke gevolgen dit heeft op de ervaren werkdruk op scholen en bij leraren. Het

² 99,22% in 2018 en 99,27% in 2019 van de schoolbesturen geeft aan dat het gesprek met het schoolteam is gevoerd; 98,41% in 2018 en 98,34% in 2019 van de schoolbesturen geeft aan dat de P-MR heeft ingestemd.

³ meldpunt@werkdrukpo.nl.

⁴ <https://didactiefonline.nl/artikel/werkdrukakkoord-middel-tot-empowerment>. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ De tussenevaluatie is als bijlage bij deze brief aan uw Kamer gestuurd. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

onderzoek bestond uit verschillende onderdelen, waaronder een brede enquête onder verschillende actoren (denk aan schoolleiding, leraren, ondersteunend personeel en besturen) binnen 650 scholen. Ook is een dertigtal verdiepende casestudies uitgevoerd. Het onderzoek heeft gelopen van begin 2019 tot het najaar van 2020. Het betreft dus een onderzoek naar de eerste twee schooljaren dat de werkdrukmiddelen zijn ingezet (2018/2019 en 2019/2020).

Oorzaken werkdruk

Uit het onderzoek blijkt dat leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte op het gebied van gedrag en leren, het opstellen van groeps-, handelings- en ondersteuningsplannen opstellen, uitvoeren en evalueren en klassengrootte als de grootste werkdrukveroorzakers worden gezien. Klassengrootte en het organiseren van activiteiten die niet bij het curriculum horen worden vaker als oorzaak genoemd op scholen voor (speciaal) basisonderwijs dan scholen voor speciaal onderwijs. Daarnaast wordt administratie vaak aangemerkt als werkdrukverhogend en ervaren leraren meer werkdruk wanneer zij lessen moeten geven waar ze weinig affiniteit mee hebben (zoals muziek en gym). Uit een notitie van Mooz, op basis van het internationale TALIS onderzoek, waarin gekeken is naar de tijdsbesteding van leraren in het basisonderwijs, blijkt eveneens dat leraren in Nederland internationaal gezien relatief veel tijd aan administratie besteden.⁶

De veelheid aan oorzaken die werkdruk veroorzaakt, geeft des te meer aan hoe uitdagend en complex werken in het onderwijs is. Ik ben mij daar van bewust en probeer daarom ook op meerdere terreinen inzet te plegen, bijvoorbeeld zoals aangekondigd in de verbeteraanpak passend onderwijs. Hier heb ik uw Kamer reeds over geïnformeerd.⁷

Inzet middelen

In relatie tot deze oorzaken komt uit de tussenevaluatie naar voren dat voornamelijk is gekozen om de werkdrukmiddelen in te zetten voor extra personeel, de aanschaf van nieuwe materialen of voor professionaliseringsactiviteiten. Dit blijkt ook uit de informatie die besturen hebben aangeleverd bij DUO in het kader van de verantwoording over de werkdrukmiddelen. Zo blijkt uit de jaarverslagen dat zowel in 2018 als in 2019 ongeveer 90% van de werkdrukmiddelen is ingezet voor personeel en ongeveer 10% is besteed aan materieel en professionalisering. Uit de tussenevaluatie wordt duidelijk dat met name onderwijsassistenten, vakleerkrachten voor gym of muziek en invalleerkrachten door scholen zijn aangetrokken. Leraren krijgen met de inzet van de werkdrukmiddelen meer tijd en mogelijkheden om zelf te bepalen wanneer ze welke taak uitvoeren.

De resultaten van de tussenevaluatie en de inzichten van de jaarverslagen sluiten aan bij de toename van het aantal fte in het primair onderwijs. In twee jaar tijd (2017–2019) is de formatie onderwijsgevend personeel in het po per saldo met 1.400 fte toegenomen. Het onderwijsondersteunend personeel is in het po zelfs met 4.900 fte toegenomen in deze periode. Deze cijfers laten zien hoe hard de onderwijssector zich inzet en ondanks de grote uitdagingen zoals het lerarentekort, oplossingen weet te vinden.

⁶ Deze notitie is als bijlage bij deze brief aan uw Kamer gestuurd. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Kamerstuk 31 497, nr. 371.

Effecten op de werkdruk

Uit de tussenevaluatie van Oberon blijkt dat in 2020 op meerdere indicatoren van werkdruk een daling te zien is ten opzichte van 2019. Het aantal personeelsleden dat vaak of altijd extra hard moet werken is in 2020 zelfs met bijna 8 procentpunt gedaald ten opzichte van 2017. Ik ben erg tevreden dat het werkdrukakkoord lijkt bij te dragen aan werkdrukvermindering in het po. Tegelijkertijd zien we ook dat nog niet voor iedereen de werkdruk is gedaald. Een deel van de leraren geeft bijvoorbeeld aan dat de werkdruk op school (sterk) is gedaald, maar de eigen werkdruk nog niet. Een veelgehoorde verklaring daarvoor is dat de extra handen vaak maar voor een aantal leraren effect hebben. Denk aan een onderwijsassistent voor de bovenbouw of een extra groepsleerkracht voor groep 3: voor een deel van het personeel zorgt dat voor werkdrukverlichting, maar voor een deel nog niet. Daarom is het goed dat het bedrag dat scholen krijgen om de werkdruk aan te pakken, de komende jaren nog verder oploopt, naar € 430 miljoen structureel vanaf schooljaar 2024/2025. Zo kan uiteindelijk al het onderwijspersoneel profiteren van deze aanpak.

Daarnaast vind ik het positief om te zien dat leraren door de werkdrukmiddelen zich minder emotioneel belast voelen en ze meer lucht ervaren in hun werk. Ook snijdt het mes in sommige gevallen aan twee kanten: door het aantrekken van een vakleerkracht voor gym ervaren de andere leraren meer ruimte in hun taken en geeft het enthousiasme van de vakleerkracht gym een positieve invloed op leerlingen.

Vervolg werkdrukmiddelen

Op basis van de eerste positieve resultaten van de tussenevaluatie en de andere onderzoeken, naast enthousiaste reacties die ik uit het veld ontvang, zie ik geen aanleiding om de huidige systematiek te wijzigen. De werkdrukmiddelen blijven, in ieder geval tot schooljaar 2024/2025 wanneer het plafond in de reeks wordt bereikt, middels dezelfde systematiek beschikbaar. In tabel 1 is de volledige reeks zichtbaar. Ik houd bewust dezelfde systematiek aan omdat we er nog niet zijn. Zo blijkt uit gegevens van de Nationale Enquête Arbeidsmarktomstandigheden (NEA), die elk jaar wordt uitgevoerd door TNO, dat we de vinger aan de pols moeten houden om te zien wat het effect van de werkdrukmiddelen is op de lange termijn. Uit de NEA van 2018 en 2019 blijkt nog steeds dat het onderwijs (po, vo en mbo) wordt gezien als een sector waar vaak hard moet worden gewerkt en waar het werk veel aandacht vraagt.⁸

Daarom vind ik het belangrijk om de effecten van de werkdrukmiddelen te blijven volgen. Dit gebeurt niet alleen middels de NEA en de jaarverslagen die bij DUO worden aangeleverd maar ook door een monitoring middels kwantitatief onderzoek, specifiek gericht op de inzet van de werkdrukmiddelen. In de monitoring zal aandacht zijn voor het volgen van de procesafspraken (de betrokkenheid van schoolteams en de instemming van de P-MR), de werkdruk zelf en waar de werkdrukmiddelen aan uit worden gegeven.

Tabel 1. Bedragen werkdrukmiddelen per schooljaar x 1 miljoen.

2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
€ 237	€ 333	€ 380	€ 380	€ 333	€ 333	€ 430

⁸ <https://wp.monitorarbeid.tno.nl/wp-content/uploads/2020/09/NEA2018.pdf> (NEA 2018) en <https://wp.monitorarbeid.tno.nl/wp-content/uploads/2020/09/NEA-2019-Methodologie-rapport.pdf> (NEA 2019).

Motie klassengrootte

In de motie van de leden Kwint en Van Meenen, ingediend tijdens de begrotingsbehandeling op 15 oktober 2020 (Handelingen II 2020/21, nrs. 5 en 11), wordt de regering verzocht om de mogelijkheden te verkennen om de klassen op de scholen met de 10 procent meeste achterstandsleerlingen te verkleinen tot 23 leerlingen per klas, en de Kamer hierover voor de Tweede Kamerverkiezingen te informeren.⁹

Ik ga ervan uit dat in de motie wordt bedoeld op klassen van *maximaal* 23 leerlingen per klas. De gemiddelde groepsgrootte in het hele primair onderwijs ligt namelijk nu al onder de 23 leerlingen, namelijk op 22,6 per klas (cijfer 2019). Op scholen met relatief veel achterstandsleerlingen ligt de gemiddelde groepsgrootte bovendien nog lager, namelijk op 20,1 per klas. Dit komt omdat scholen met veel achterstandsleerlingen extra middelen ontvangen (in totaal € 325 miljoen). Onderzoek van Cebeon uit 2016 laat zien dat circa de helft van de scholen die onderwijsachterstandsmiddelen ontvangen, dit besteden aan klassenverkleining.¹⁰

Bovenstaande cijfers zijn gemiddelden. Met de huidige bekostiging komt de maximale groepsgrootte in de praktijk uit op 30 leerlingen per klas. Om tot klassen van maximaal 23 leerlingen te komen, zal de gemiddelde groepsgrootte naar 18 leerlingen per klas moeten. Als het gaat om scholen met relatief veel achterstandsleerlingen, zal de gemiddelde groepsgrootte terug moeten naar 17 leerlingen per klas om tot een maximum van 23 te komen.

Ik ga er hierbij vanuit dat de motie niet ziet op invoering van een wettelijk maximum, maar op het mogelijk maken van het verlagen van de groepsgrootte via extra bekostiging. Een norm invoeren voor klassengrootte voor deze categorie scholen zou immers een breuk betekenen met de huidige autonomie van schoolbesturen.

Uit vooral internationaal onderzoek is bekend dat kleinere klassen een positief effect kunnen hebben op de leervorderingen van kinderen, zeker wanneer het gaat om jonge kinderen en kinderen van laagopgeleide ouders.¹¹ Op basis van dit onderzoek noemt het CPB klassenverkleining voor scholen met relatief veel achterstandsleerlingen, een effectieve maatregel.¹² Aan deze maatregel zijn uiteraard (hoge) kosten verbonden, maar de baten (hogere leerprestaties, ook op de langere termijn) zijn groot, zo redeneert het CPB.

De praktische uitvoering van een verlaging van de gemiddelde klassengrootte voor scholen met de 10 procent meeste achterstandsleerlingen, brengt echter ook uitdagingen met zich mee. Kleinere klassen betekent dat meer leraren nodig zijn. Dat is in huidige tijden van tekorten lastig. Juist scholen met relatief veel achterstandsleerlingen worden bovendien het meest getroffen door de gevolgen van het huidige lerarentekort. Wel kunnen kleinere klassen het werken op een achterstandsschool aantrekkelijker maken. Daarnaast vormt de huisvesting van scholen een

⁹ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 62.

¹⁰ <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/ibo-onderwijsachterstandenbeleid-bijlage-1-cebeonregioplan-besteding-middelen-terugdringen-onderwijsachterstanden-eindrapportdef.pdf>

¹¹ EEF (2018). *Reducing class size*: <https://educationendowmentfoundation.org.uk/evidence-summaries/teaching-learning-toolkit/reducing-class-size/>.

NEPC (2019). *Five facts to know about class size research*: <https://cosfp.org/wp-content/uploads/NEPC-Class-Size-Research-March-2019.pdf>.

¹² <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Kansrijk-onderwijsbeleid-update-2020.pdf>.

aandachtspunt. Kleinere klassen betekent immers dat scholen meer lokalen nodig hebben en die zijn niet op korte termijn beschikbaar. Dit heeft ook gevolgen voor de huisvestingsbudgetten van schoolbesturen en gemeenten.

Vervolgens zal ook goed moeten worden gekeken naar de kosten van de voorgestelde maatregel. Er is een inschatting gemaakt van de structurele extra kosten per jaar. Eenmalige extra kosten als gevolg van het aanpassen van schoolgebouwen zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Berekend is dat klassen van maximaal 23 leerlingen op scholen met de 10 procent meeste achterstandsleerlingen, in totaal circa € 225 miljoen extra per jaar kosten. Uitgaande van 140.000 achterstandsleerlingen en rekening houdend met het aantal lesgebonden uren van een leerkracht, is berekend dat circa 2.500 extra fte's nodig zijn voor de inzet van leerkrachten en schoolleiders, waarbij is uitgegaan van een gemiddelde personeelslast van € 72.500. Daarnaast is een opslag meegenomen van 10 procent voor de extra materiële kosten en een opslag van 15 procent voor huisvesting (exploitatiekosten).

Tot slot

Ik ben trots op hoe schoolteams in het primair onderwijs vanaf het eerste moment hard aan de slag zijn gegaan met de inzet van de werkdrukmiddelen. Het gesprek op school wordt gevoerd en er zijn mooie plannen gemaakt en uitgevoerd om de oorzaken van de werkdruk direct aan te pakken. Dat werpt zijn vruchten nu af.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob