

Wetsvoorstel kleine klassen

Internetconsultatie: reactie VOS/ABB

Het wetsvoorstel dat tot doel heeft kleinere klassen in het onderwijs te realiseren, heeft een sympathieke intentie. Toch wil VOS/ABB hier enkele belangrijke kanttekeningen bij plaatsen. Want het is niet zo eenvoudig als het lijkt. Vanuit twee perspectieven geven wij hieronder een reactie op dit wetsvoorstel. Ten eerste betreft dit de onderbouwing van de wenselijkheid van kleinere klassen. Ten tweede richten wij ons op de financiële onderbouwing van de mogelijkheid tot kleinere klassen.

Klein is fijn!?

VOS/ABB staat in beginsel kritisch tegenover het voorstel dat een maximum aantal kinderen in een klas *wettelijk* vastgelegd moet worden. Het zorgt namelijk voor een inperking van de pedagogische autonomie van het bestuur c.q. de schoolleiding bij de inrichting van het onderwijs in een bepaalde groep of een bepaalde school. Een landelijk maximum houdt geen rekening met de ondersteuningsbehoefte van leerlingen en evenmin met de vraag of een groep gediend is met een strak maximum. De ene groep van 12 kan menig leerkracht de haren uit het hoofd doen trekken, terwijl diezelfde leerkracht een andere groep van 40 probleemloos goed onderwijs kan geven. Het is niet het aantal leerlingen, maar de samenstelling van de groep die het verschil maakt. Slechts een maximum stellen en dat wettelijk verplichten met toezicht erop van de inspectie, geeft ook een verkeerd beeld van de sector. Alsof de sector moedwillig in bepaalde gevallen de klassen groot houdt, terwijl ze anders zou kunnen. En juist dat is niet aan de orde. De verdeling in groepen is gebaseerd op de beschikbare middelen en niet op de wens van grote klassen.

Volgens de cijfers is de gemiddelde groeps grootte in het basisonderwijs 23,3.¹ Een relatief klein percentage is extreem hoog, maar het is van belang daarvan de omstandigheden te weten. Het kan een tijdelijke situatie zijn dat de klassengrootte hoog is. Wanneer er gedifferentieerd wordt in het lesprogramma, er mogelijk ook andere ruimtes in school gebruikt kunnen worden en/of er een bepaalde inzet van assistenten is, dan zal dat verschil maken. De statistieken tonen geen verschil in de manier waarop scholen hun onderwijs inrichten. Dit wetsvoorstel lijkt ook uit te gaan van één soort onderwijskundig programma. De indiener toont dat ook door (zonder onderbouwing) te stellen dat de Inspectie terecht heeft geconcludeerd dat in grotere groepen de leerlingen minder actief betrokken zijn.

Met toepassing van dit wetsvoorstel ontnemen je scholen de mogelijkheid om ook andere organisatievormen te kiezen dan de standaard jaarklassenindeling. Die standaardindeling komt niet altijd uit door een onevenwichtige leeftijdsopbouw, een keuze voor heterogene groepen of een hoge instroom. De specifieke situatie maakt dat het schoolbestuur vanuit ervaring de keuzes maakt over de indeling van groepen en wie er voor de groep staat. Wanneer dat schoolbestuur op zijn scholen kleinere groepen wenst vanuit bijvoorbeeld onderwijskundig oogpunt, dan zal een schoolbestuur dat nimmer nalaten. Zonder daartoe strekkende middelen zal dat echter niet mogelijk zijn.

Wanneer elke school de mogelijkheid heeft om zijn groepen in te richten met groepen van gemiddeld 23 leerlingen, zonder op andere terreinen in te moeten leveren, zou dat prachtig zijn. De

¹ Dit bericht staatssecretaris Sander Dekker op 20 januari 2016 in dit [schrijven](#) aan de Tweede Kamer (met referentie: 878231).

zorgplicht van een schoolbestuur voor goed onderwijs gaat echter verder dan de klassengrootte. Ook het onderwijsondersteunend personeel heeft een belangrijke rol in het verschaffen van kwalitatief goed onderwijs. Zij kunnen het vaak mogelijk maken dat er waarlijk passend onderwijs in de groep geboden kan worden. Deze functiegroep wordt niet genoegzaam benoemd in dit wetsvoorstel en dat is spijtig. Onderwijs maak je samen.

Ook de toegankelijkheid van het gewenste onderwijs komt met deze wettelijke verplichting in het geding. Indien groepen al op hun maximum zitten en er melden zich voor dat leerjaar nog leerlingen aan, dan heeft de weigeringsgrond niets met inhoudelijkheid te maken. Het dient het onderwijs niet om een verkleining van de klassen wetmatig verplicht te stellen. Het veld dient in staat te worden gesteld haar zorgplicht voor goed onderwijs te kunnen nakomen. Hooguit valt hier toe te voegen: zo mogelijk met kleinere groepen.

De bekostiging

Die mogelijkheid voor kleinere groepen zit heel simpel in het ophogen van bekostiging. Van de zak geld die een schoolbestuur ontvangt, gaat circa 85% op aan personele verplichtingen en de rest aan materiële kosten. Zonder structurele ophoging van die bekostiging kan een schoolbestuur geen extra mensen aannemen die kunnen zorgen voor kleinere klassen.

Het wetsvoorstel lijkt extra ruimte voor kleinere klassen te verzorgen, maar in feite is dit wetsvoorstel een stille bezuiniging door de voorgestelde wijzigingen van huisvestingsgelden terug te draaien! Met minder geld kun je niet meer leerkrachten voor de klas krijgen om minimaal met dezelfde kwaliteit kleine klassen te creëren. Het klinkt logisch: het wetsvoorstel wil door het verleggen van bepaalde geldstromen de klassenverkleining realiseren/afdwingen. De indiener vergeet echter dat de zorgplicht van een bevoegd gezag meerdere onderdelen behelst. Aan de ene kant meer geld uitgeven, betekent dat je aan andere onderdelen minder kunt uitgeven. De indiener van het wetsvoorstel constateert dat de huidige grootte van de klassen mede het gevolg is van (stille) bezuinigingen en dat andere zaken ook moeten worden betaald. Vreemd genoeg is de oplossing dat die andere zaken het dan maar met minder geld moeten doen.

Ook wordt gesteld dat door 6 jaar lang € 100 miljoen uit de pot te halen, je na 6 jaar € 600 miljoen hebt. Dat zou slechts het geval zijn als je er in die 6 jaar niets mee zou doen. Als het wel wordt besteed, kun je dit getal niet optellen en als totaalbedrag benoemen, dat schept een diffuus beeld.

De meeste kosten gaan al op aan personeel, en terecht: onderwijs is mensenwerk. Door hiervoor meer geld toe te kennen kunnen er meer leerkrachten worden aangesteld en zo kunnen kleinere klassen worden gevormd. Niet door het geld elders weg te halen. Dat zorgt slechts dat een bestuur in de knel komt en moet kiezen: bijvoorbeeld een veilige/gezonde leeromgeving of kleinere klassen.

Samen met onze huisvestingspartner HEVO hebben we al in 2013 berekend dat de bekostiging ver achterloopt bij de onderhouds- en exploitatiekosten die de schoolbesturen hebben.² Schoolbesturen moeten nu al personele bekostiging inzetten om een sociaal en veilig leerklimaat te kunnen realiseren en om aan alle (huisvestings)eisen te voldoen. Het tekort aan materiële bekostiging hebben we berekend en kwam uit op het equivalent van circa 5.000 leraren. Daarmee zou je de klassenverkleining al kunnen financieren, puur door de bekostiging op dat punt toereikend te maken. Dat is deze nu dus niet.

Deze berekening maakten we vóór de uitname van €256 miljoen uit het Gemeentefonds. Die uitname kwam omdat gemeenten dat bedrag zogenaamd niet uitgaven aan onderwijshuisvesting en

² Dit tekort op de huisvestingsgelden is weer bevestigd in het rapport van de Algemene Rekenkamer: 'Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs' dat op 4 februari aan de Tweede Kamer aangeboden.

dat juist nu tekortkomen bij de aanvragen voor nieuwbouw. De indiener van het wetsvoorstel haalt voorts dit bedrag door elkaar met de overheveling van de taken van buitenonderhoud van gemeente naar schoolbestuur waar een bedrag van € 158 miljoen mee gemoeid is. Die twee staan los van elkaar en die overheveling heeft ook niet geresulteerd in extra geld, maar was slechts een verlegging van de geldstroom. Deze twee geldstromen weer omleggen en terug bij de gemeente beleggen zorgt slechts voor minder budget bij het bestuur dat personeel zou moeten aannemen om klassen te kunnen verkleinen.

In 2010 zijn de middelen voor bestuur en management weggehaald uit de bekostiging. Dat zorgde ervoor dat die zaken sindsdien worden betaald uit de algemene pot. Vanuit de overheid wordt verwacht, en de leerlingen kunnen daarop vertrouwen, dat we te maken hebben met professionele besturen die weten wat ze doen en zo goed mogelijk invulling geven aan hun zorgplicht richting de leerlingen. De professionalisering kent een goede trend, maar zorgt ook voor kosten. Een goed integraal personeelsbeleid kan niet uit het niets worden gevoerd. De implementatie en toepassing van ICT op scholen verdient een gedegen ondersteuning. De kosten van het bestuursbureau zitten niet verwerkt in de bekostiging, maar er wordt wel verwacht dat die taken worden uitgevoerd en het blijkt ook nodig in de goede vervulling van de zorgplicht van schoolbesturen. We merken bijvoorbeeld bij onze leden dat steeds meer eenpitters met een vrijwillig bestuur zich aanmelden bij grotere besturen die een professioneel bestuur hebben. Het is als vrijwillig bestuur nog amper te doen om op een gedegen en goede wijze het onderwijs vorm te geven.

Openbaar onderwijs

Als belangenbehartiger voor het openbaar onderwijs vindt VOS/ABB het van belang deze reactie te laten horen. Juist omdat onze leden een toelatingsbeleid hanteren waarin algemene toegankelijkheid in alles leidend is, zullen grotere klassen ook bij onze leden niet ongebruikelijk zijn. We zijn er trots op dat eenieder kan aanschuiven en kan meedoen en wensen niet te selecteren op aantal: liever meer kinderen in de klas, dan thuis.

Daarnaast hebben onze leden geen geldstromen van derden en ontvangen ze slechts de rijksbekostiging. Dit zorgt ervoor dat de financiële mogelijkheden niet groot zijn. Het heen en weer schuiven met geldpotjes is simpelweg niet zomaar mogelijk.

VOS/ABB ondersteunt daarom de wens om besturen en scholen te kunnen laten kiezen voor kleinere klassen. Het wettelijk vastleggen van een maximum aantal leerlingen in een klas lijkt ons echter zeker geen goed middel. Klassenverkleining is uitsluitend mogelijk als de bekostiging wordt aangepast. Zonder extra geld kan een school(bestuur) geen kwaliteitskeuzes maken die zorgen voor kleinere klassen. Deze vorenstaande punten zijn daarom juist voor het openbaar onderwijs van groot belang bij de verdere overweging van dit wetsvoorstel.