

Rapport over

**het onderzoek naar de inzet van de
groepsformatie ten behoeve van het
onderwijs aan leerlingen in de leeftijd van
4 tot en met 7 jaar in het basisonderwijs
voor het schooljaar 2001/2002**

Nummer

AD /OW/26938

Datum

27 augustus 2002

Bijlagen

0

Aan: de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

In afschrift aan: de Directeur-Generaal voor het Primair en Voortgezet
Onderwijs
de Directeur Primair Onderwijs
de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs
de Directeur Financieel Economische Zaken
de Hoofddirecteur van Centrale Financiën Instellingen
het Ministerie van Financiën
de Algemene Rekenkamer

Inhoudsopgave

Hoofdstuk

| | | |
|----------|-----------------------------------|----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 2 | Conclusie en advies | 4 |
| 2.1 | Conclusie | 4 |
| 2.2 | Advies | 4 |
| 3 | Bevindingen | 5 |
| 3.1 | Evaluatiemethode | 5 |
| 3.2 | Uitkomsten van het onderzoek | 5 |
| 3.3 | Overzicht inzet onderbouwformatie | 6 |

1 Inleiding

In het kader van de procedure "Controle Grote Projecten" hebben wij over het project "Groepsgrootte in het basisonderwijs" een accountantsrapport uitgebracht (AD 5.0311D/a van 3 september 1997). Daarin hebben wij aangegeven dat we voor dit project jaarlijks een onderzoek bij de instellingen gaan uitvoeren.

Wij hebben de inzet van de groepsformatie ten behoeve van het onderwijs aan leerlingen in de leeftijd van 4 tot en met 7 jaar in het basisonderwijs voor het schooljaar 2001/2002 onderzocht. De Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en het formatiebesluit van de WPO zijn ingaande het schooljaar 2000/2001 zodanig gewijzigd (Staatsblad 527 van 16 december 1999 en Staatsblad 179 van 9 mei 2000) dat met ingang van dit schooljaar in opzet een sluitende controle op de inzet mogelijk is. De (nieuwe) groepsformatie is opgesplitst in onderbouwformatie (groepsformatie ten behoeve van het onderwijs aan leerlingen in de leeftijd van 4 tot en met 7 jaar) en bovenbouwformatie. De onderbouwformatie is toegekend in de vorm van geormerkte formatie. Dit betekent dat de instellingen deze formatie dienen in te zetten in de onderbouw. Het doel hiervan is te waarborgen dat de middelen die bestemd zijn voor de groepsmaatverkleining in de onderbouw, ook daadwerkelijk daarvoor worden gebruikt. De instellingen staat het vrij om de overige niet-geormerkte formatie in te zetten in de bovenbouw.

Het onderzoek bij de instellingen heeft plaatsgevonden aan de hand van een aselekt getrokken steekproef. Bij 110 instellingen voor basisonderwijs is nagegaan hoe de beschikbare formatie in formatierekeneenheden (fre's) werkelijk is ingezet. Tevens is vastgesteld of een overschot op de onderbouwformatie niet is ingezet in de bovenbouw en bovendien ook niet in de verzilvering van niet gebruikte formatierekeneenheden wordt betrokken.

2 Conclusie en advies

2.1 Conclusie

Bij de door ons onderzochte instellingen voor basisonderwijs is gebleken dat:

- 99,66% van de “groepsformatie 4 tot en met 7 jaar” voor het schooljaar 2001/2002 juist is gebruikt. Dat wil zeggen dat deze formatie alleen is besteed aan de functie van directeur, leerkracht en onderwijsassistent ten behoeve van de onderbouw (groep 1 t/m 4);
- 0,34% van de “groepsformatie 4 tot en met 7 jaar” voor het schooljaar 2001/2002 grotendeels nog niet werd ingezet;
- 70% van de instellingen niet beschikte over het volgens artikel 30b van het bekostigingsbesluit voorgeschreven historisch overzicht van de wijze van inzet van de groepsformatie.

2.2 Advies

De laatste conclusie komt overeen met een conclusie uit ons rapport over het onderzoek naar de inzet van de onderbouwformatie voor het schooljaar 2000/2001 (nummer AD 34083 van 15 oktober 2001). In dit rapport hebben wij geadviseerd om in een voorlichtingspublicatie de bevoegde gezagsorganen te wijzen op de verplichting dat vanaf het schooljaar 2000/2001 een historisch overzicht over de inzet van de onderbouwformatie moet worden bijgehouden. Aan dit advies is geen gevolg gegeven.

Onlangs zijn de Aanvragen Vaststelling Rijksvergoeding (AVR) 2001 door de besturen ingediend. Een groot aantal blijkt te zijn voorzien van een accountantsverklaring met beperking in verband met het ontbreken van de voorgeschreven administratie. Deze problematiek hebben wij kenbaar gemaakt bij Cfi en de beleidsdirectie PO met nota AD/SB/2002/30345 van 1 augustus 2002. Inmiddels heeft de minister de tweede kamer voorgesteld om de oormerking van deze formatie op te heffen. In dat geval vervalt ook de verplichting tot het voeren van de voorgeschreven administratie en kan naar onze mening de controle door de instellingsaccountants verder achterwege blijven. Wij adviseren Cfi bij een positieve reactie van de Tweede kamer dit in het controleprotocol voor de AVR 2002 te verwerken.

3 Bevindingen

3.1 Evaluatiemethode

Ons onderzoek inzake het project "Groepsgrootte in het basisonderwijs" is met name georiënteerd op de inzet door scholen van de "groepsformatie 4 tot en met 7 jaar". De daadwerkelijke inzet van het aantal fre's in de onderbouw wordt hier tegenover afgezet. Uit het voorgaande kan een conclusie getrokken worden over de juistheid van de besteding van de "groepsformatie 4 tot en met 7 jaar". Bij het bepalen van de daadwerkelijke inzet in de onderbouw en bovenbouw hebben wij de groepsleerkrachten rechtstreeks toegerekend aan de groep waarin ze lesgeven. Voor de directie is de niet-lesgevende taak op basis van het aantal leerlingen verdeeld over de onderbouw en bovenbouw. De remedial teachers en vakleerkrachten zijn eveneens op deze manier toegerekend, voor zover deze niet rechtstreeks toe te wijzen zijn aan de onderbouw en bovenbouw. Bij dit onderzoek hebben wij tevens rekening gehouden met de extra middelen die vanuit het bestuur en/of de gemeente zijn ingezet.

3.2 Uitkomsten van het onderzoek

Voor de 110 gecontroleerde instellingen voor basisonderwijs kunnen wij de evaluatieresultaten op grond van de evaluatiemethode zoals beschreven in de vorige paragraaf als volgt weergeven:

- het totaal aan toegekende formatierekeneenheden onderbouw van de door ons gecontroleerde instellingen bedraagt 138.724.
- bij 107 instellingen is de "groepsformatie 4 tot en met 7 jaar" volledig ingezet in de onderbouw.
- bij 3 instellingen is de "groepsformatie 4 tot en met 7 jaar" niet geheel ingezet in de onderbouw. Het aantal formatierekeneenheden dat niet is ingezet in de onderbouw bedraagt 470. Hiervan zijn slechts 61 fre's ten onrechte gebruikt in de bovenbouw. Dit is in totaal 0,04% van het totaal aantal fre's van deze steekproef.

Voor het niet volledig inzetten van de "groepsformatie 4 tot en met 7 jaar" werd ons bij de drie instellingen respectievelijk als verklaring gegeven dat:

- de vacatureruimte niet tijdig kon worden ingevuld (236 fre's);
- de directeur zelf veel tijd heeft besteed aan onderwijskundige zaken in de onderbouw maar dat deze tijd in de administratie niet ten laste van de onderbouw is gebracht (173 fre's);
- de directeur de formatie inzet waar hij vindt dat deze nodig is (61 fre's).

Overigens betekent het niet inzetten van de 470 formatierekeneenheden in de onderbouw bij deze drie instellingen niet dat deze formatierekeneenheden onrechtmatig zijn ingezet. Van onrechtmatige inzet van geormerkte formatie onderbouw is alleen sprake indien deze voor andere doeleinden wordt gebruikt dan inzet in de onderbouw.

3.3 Overzicht inzet onderbouwformatie

In het bekostigingbesluit WPO is in artikel 30b opgenomen dat de administratie van een school per schooljaar een historisch overzicht bevat van de wijze waarop de groepsformatie ten behoeve van het onderwijs aan leerlingen in de leeftijd van 4 tot en met 7 jaar, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van het Formatiebesluit WPO, is en wordt ingezet voor de eerste vier leerjaren. Het overzicht heeft betrekking op het lopende schooljaar en op de twee direct daaraan voorafgaande schooljaren. Dit voorgeschreven historisch overzicht van de wijze van inzet van de groepsformatie was evenwel bij 77 (70%) van de 110 instellingen niet aanwezig. Wij hebben de directeur gevraagd om dit overzicht alsnog op te zetten.

Tot het geven van nadere toelichting zijn wij graag bereid.

Accountantsdienst van het Ministerie
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(C. van Brouwershaven RA MGA)

(M.A.M. de Bruijn RA)