

Vergaderjaar 1998–1999

25 065

Groepsgrootte in het basisonderwijs

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 9 oktober 1998

In december 1996 heeft de Tweede Kamer het project «groepsgrootte in het basisonderwijs» aangewezen als «groot project» in de zin van de procedureregeling van de Kamer. Onderdeel van de procedure bij dit groot project is een halfjaarlijkse voortgangsrapportage. Bijgaand treft u de derde voortgangsrapportage aan, waarin de stand van zaken in september 1998 wordt beschreven.

Als bijlagen zijn bij het rapport gevoegd:¹

- een rapport van de departementale Accountantsdienst inzake het «onderzoek naar de inzet van de formatie klassenverkleining en kwaliteitsverbetering in het basisonderwijs voor het schooljaar 1997–1998»
- een brief van de departementale Accountantsdienst inzake de «voortgangsrapportages groepsgrootte in het basisonderwijs».

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Voortgangsrapportage «Groepsgrootte in het basisonderwijs», september 1998

Inleiding

In september 1997 verscheen de nota «Groepsgrootte en Kwaliteit: investeren in de onderbouw van de basisschool». In deze nota werd een aantal scenario's voor vervolgstappen gepresenteerd die moeten leiden tot kleinere klassen in de onderbouw van de basisschool. Belangrijk uitgangspunt in de nota is dat de reductie van de groepsgrootte gepaard moet gaan met aanvullende maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs.

In 1997 is een eerste stap gezet in dit proces. Er werd een bedrag van 270 miljoen gulden beschikbaar gesteld, waarvan 220 miljoen voor extra formatie. Samen met de 100 miljoen gulden die een jaar eerder voor de inzet van onderwijsassistenten beschikbaar is gekomen, betekent dit een investering in formatie-uitbreiding van 320 miljoen gulden per jaar.

In het regeerakkoord is afgesproken de groepen in de onderbouw van de basisschool geleidelijk kleiner te maken tot in het schooljaar 2002/2003 een verhouding is bereikt van één leraar per 20 leerlingen. Hiervoor is structureel 900 miljoen gulden uitgetrokken. Gezien deze doelstelling is het nu zaak gepaste maatregelen te treffen om aan de noodzakelijke voorwaarden hiervoor te voldoen: het opleiden en werven van genoeg personeel en het bouwen van voldoende lokalen. Om ervoor te zorgen dat de investeringen daadwerkelijk tot kwaliteitsverbetering leiden, worden bovendien maatregelen voorbereid die deze kwaliteitsverbetering beogen te ondersteunen.

In deze voortgangsrapportage komen de volgende onderwerpen aan de orde. Paragraaf 1 gaat in op de effecten van de extra investeringen uit de eerste stap. In paragraaf 2 zal worden ingegaan op de fasering van de vervolgstappen voor de reductie van de groepsgrootte. In paragraaf 3 wordt een beeld geschetst van de huidige stand van zaken omtrent de personeelsvoorziening. De huisvesting komt in paragraaf 4 aan de orde. Paragraaf 5 bespreekt de resultaten en voortgang van de verschillende maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van het basisonderwijs. Paragraaf 6 behandelt de voortgang van de beoogde vereenvoudiging van de formatieregeling. In paragraaf 7 wordt ingegaan op de controle op de rechtmatige inzet van de investeringen. Ten slotte wordt in de laatste paragraaf een planning gepresenteerd voor het vervolg van het groepsgrootte-project.

1 Resultaten Eerste Stap

In deze paragraaf worden de resultaten van de «eerste stap» in de reductie van de groepsgrootte gepresenteerd. De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzocht of en in welke mate de groepen in de onderbouw van het basisonderwijs kleiner zijn geworden. De resultaten, zoals hieronder beschreven, zijn ontleend aan het rapport «Groepsgrootte en personele inzet in de onderbouw van het basisonderwijs 1997/1998» van de inspectie, oktober 1998. Het rapport wordt een dezer dagen door de inspectie aan de Tweede Kamer aangeboden.

1.1 Inzet van de formatie uit de eerste stap

Het blijkt dat ruim 98 procent van de scholen de extra middelen heeft ingezet voor kleinere groepen of «meer handen in de klas» in de onderbouw:

- Meer dan 55 procent van de scholen heeft de extra formatie gebruikt om de groepen in de onderbouw kleiner te maken.
- Voor een vijfde van de scholen geldt dat zij de middelen hebben ingezet voor extra personeel in de bestaande onderbouwgroepen. Van deze groep scholen die de extra middelen uitsluitend hebben gebruikt voor «meer handen in de klas» gaat het in de meeste gevallen om de inzet van een extra groepsleerkracht (70 procent). In 14 procent van de gevallen werd een remedial teacher in dienst genomen en in 5 procent ging het om een onderwijsassistent.
- Nog eens 20 procent van de scholen heeft zowel de groepen verkleind als ook gezorgd voor extra personeel in de groepen.

Minder dan 2 procent heeft deze middelen ofwel voor andere doeleinden gebruikt ofwel nog niet ingezet.

1.2 Groeps grootte na de eerste stap

Uit het rapport van de inspectie blijkt dat er een reductie heeft plaatsgevonden in de gemiddelde grootte van de groepen in de onderbouw (tabel 1). De inspectie heeft de omvang van de groepen in het schooljaar 1997/1998 vergeleken met de situatie in het schooljaar 1994/1995.

Tabel 1: gemiddeld aantal leerlingen per groep

	begin van het schooljaar		einde van het schooljaar	
	1-10-1994	1-10-1997	1-5-1995	1-5-1998
peildatum				
onderbouw	23,7	22,9	26,3	24,6
verschil		- 0,8		- 1,7
bovenbouw	25,0	25,1	25,0	25,0
verschil		+ 0,1		0,0

bron: «Groeps grootte en personele inzet in de onderbouw van het basisonderwijs schooljaar 1997/1998», Inspectie van het Onderwijs, tabel 1.

De gemiddelde groeps grootte in de onderbouw is tussen 1 oktober 1994 en 1 oktober 1997 afgenomen met 0,8 leerling en tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1998 met 1,7 leerling. Voor de bovenbouw geldt dat de gemiddelde groeps grootte gelijk gebleven is, namelijk 25 leerlingen.

Uit tabel 1 kan geconcludeerd worden dat de verkleining van de groepen alleen in de onderbouw heeft plaatsgevonden. De inzet van de extra middelen voor de onderbouw heeft duidelijke resultaten opgeleverd. Het percentage «grote groepen» in de onderbouw is sterk afgenomen. Het Inspectierapport laat zien dat het percentage groepen met meer dan 30 leerlingen tussen mei 1995 en mei 1998 gedaald is van 28,5 naar 15,2 procent. Ook het percentage groepen met 26 tot en met 30 leerlingen laat een daling zien, namelijk van 29,7 naar 27,8 procent.

1.3 Huisvesting

In verband met de eerste stap is er voor de huisvesting structureel 36 miljoen gulden in het Gemeentefonds gestort. Bijna 75 procent van de scholen heeft één of meer extra groepen in de onderbouw gevormd. Waar zijn deze groepen ondergebracht?

- Uit het Inspectierapport komt naar voren dat in ongeveer 70 procent van de gevallen de extra groep is gehuisvest in een regulier klaslokaal. Het blijkt dat ruim 90 procent van deze groep een bestaand lokaal in het eigen gebouw in gebruik heeft genomen; 4,3 procent heeft binnen het eigen gebouw gebruik gemaakt van nieuwbouw en 3,8 procent gebruikt een lokaal in een ander gebouw.
- Bij 20 procent van de scholen die een extra groep gevormd hebben, is de groep ondergebracht in een ruimte die wel geschikt is voor het

- geven van onderwijs, maar in principe een ruimte voor algemeen gebruik is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een handenarbeidlokaal, een speel(werk)lokaal en een gymzaal.
- De overige 10 procent maakt gebruik van ruimten die in principe niet bestemd zijn voor lesgevende taken, zoals de directiekamer, het overblijflokaal en de lerarenkamer.

De achtergrond van de keuzen die zijn gemaakt voor de huisvesting van de extra groepen is voornamelijk nog niet bekend. De huisvestingsmonitor zal hierover meer duidelijkheid kunnen scheppen.

1.4 Kwaliteitsmaatregelen scholen

De inspectie heeft ook in kaart gebracht hoeveel scholen maatregelen hebben getroffen om de kwaliteit in de onderbouw te verbeteren. Bijna 95 procent van de scholen noemt één of meerdere maatregelen. Het gaat daarbij niet noodzakelijkerwijs om maatregelen die het afgelopen schooljaar van start gegaan zijn: in veel gevallen zullen de maatregelen in een eerder schooljaar gestart zijn. Zo meldt 85 procent van de scholen dat ze in de onderbouw gebruik maken van een leerlingvolgsysteem. Ook heeft 85 procent van de scholen activiteiten voor de onderbouw ondernomen op het gebied van nascholing en begeleiding, zoals cursussen «onderwijs op maat» en «het jonge kind».

Driekwart van de scholen meldt maatregelen ter verbetering van het onderwijsaanbod voor leerlingen uit de onderbouw. Het gaat hierbij met name om taalstimulering bij kleuters en voorbereidende rekenactiviteiten. Ook meldt 40 procent van de scholen maatregelen op het gebied van leerlingenzorg voor jonge kinderen.

Al met al bieden deze maatregelen een positief beeld van de wijze waarop in de scholen aan verbetering van de onderbouw gewerkt wordt.

2 Vervolgstappen

In het Regeerakkoord zijn afspraken gemaakt om de gemiddelde groeps-grootte in de onderbouw van het basisonderwijs verder te reduceren. Bovenop de 270 miljoen uit de eerste stap wordt 40 miljoen gulden uitgetrokken voor 1999 oplopend tot 900 miljoen structureel in 2003 (zie tabel 2). Dit bedrag is bestemd voor basisformatie, materiële instand-houding, huisvesting en kwaliteitsbevorderende maatregelen.

Tabel 2: vervolgstappen ter reductie van de gemiddelde groeps-grootte in de onderbouw van het basisonderwijs (in miljoenen guldens)

	1999	2000	2001	2002	2003
OCenW begroting	0	100	330	580	720
Gemeentefonds in verband met de huisvesting	40	90	130	180	180
totaal	40	190	460	760	900

Met deze bedragen is de volgende fasering haalbaar. Per augustus 2000 zullen er gemiddeld 23 leerlingen in een onderbouwgroep zitten. Op 1 augustus 2001 is dit aantal verder teruggebracht naar 22. In augustus 2002, aan het eind van deze kabinetsperiode, kan met het beschikbare budget het aantal leerlingen per leraar in de onderbouw op het niveau van 20 worden gebracht. In het advies «klassenverkleining» van de commissie van Eindhoven (oktober 1996) werd voorgesteld in 1999 een tweede stap te zetten. De thans gekozen datum 1 augustus 2000 geeft de scholen meer ruimte voor het vinden van personeel en het aanpassen van de huisvesting.

In 1999 is 40 miljoen gulden beschikbaar voor de uitbreiding en/of aanpassing van de huisvesting. Dit bedrag loopt op tot 180 miljoen gulden vanaf 2002. In paragraaf 4 wordt verder ingegaan op het huisvestingsvraagstuk.

Voor de kwaliteitsimpuls in de onderbouw is het belangrijk dat het management onderwijskundig leiderschap ontwikkelt. Dat vergt niet alleen persoonlijke capaciteiten en vaardigheden, maar ook bevoegdheden en faciliteiten. In het regeerakkoord is een extra bedrag, bovenop de genoemde bedragen uit tabel 2, uitgetrokken voor investeringen in leermiddelen, management en schoonmaak. De omvang van dit bedrag is 20 miljoen in 1999 en 50 miljoen structureel in de jaren daaropvolgend.

3 Personeelsvoorziening

In het kader van vervolginvesteringen is het van belang zicht te hebben op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de mogelijkheden om voldoende extra personeel te vinden. Bij een reductie van de groeps-grootte zal de vraag naar onderwijzend personeel groter worden. Deze vraag wordt versterkt door een toenemende vergrijzing van het onderwijzend personeel, de uitbreiding van de ADV en de geboortestijging. Het zicht op toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is per definitie onhelder: vele factoren zijn van invloed op de bereidheid van jongeren om te kiezen voor een baan in het onderwijs. Bij het ramen van de toekomstige behoefte aan personeel dienen dan ook veronderstellingen gemaakt te worden over het gedrag van jongeren, gegeven ontwikkelingen zowel binnen als buiten de onderwijssector.

Onlangs verschenen in de pers berichten over verwachte grote tekorten aan leraren in het basisonderwijs. Op dit moment blijkt het voor sommige scholen, met name in het westen van het land, moeilijk te zijn om vacatures te vervullen. Om deze problemen op te lossen zijn enkele campagnes van start gegaan, die op korte termijn verlichting zullen brengen voor deze problemen. Mensen met een onderwijsbevoegdheid die in het basisonderwijs willen werken, worden actief naar een geschikte arbeidsplaats bemiddeld. Voor de middellange termijn is het belangrijk ervoor te zorgen dat het beroep van leraar voldoende aantrekkelijk blijft. Het is zaak de vinger aan de pols te houden voor wat betreft de aantrekkelijkheid van de randvoorwaarden voor de beroepsuitoefening. Die randvoorwaarden worden al beter: door de kleinere groepen neemt de werkdruk af. Bovendien wordt door het kabinet geïnvesteerd in uitbreiding van de kinderopvang.

Al met al is de overtuiging gerechtvaardigd dat de klassenverkleining haalbaar is, mits een stevige inspanning wordt geleverd om tijdig aan voldoende leraren te komen. Hiertoe wordt door de overheid, werknemers en werkgevers intensief samengewerkt. Er dient uiteraard zorgvuldig gekeken te worden naar regionale verschillen in de arbeidsmarktsituatie. Met name in de Randstad zullen aanvullende maatregelen nodig zijn om steeds een goede aansluiting tussen vraag en aanbod te realiseren.

De twee belangrijkste acties gericht op een groter aanbod van leraren zijn de Pabo-campagne en de campagne «stille reserve». Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

3.1 Meer nieuwe leraren

Op dit moment studeren er per jaar zo'n 4000 mensen af op de Pabo's. Van deze groep gaat 90 procent in het basisonderwijs aan de slag. Met een gemiddelde betrekkingssomvang van 0,7 fte komt dat neer op circa 2500 fte per jaar. Het aantal jongeren dat kiest voor een baan als leraar in het basisonderwijs, neemt de laatste jaren toe. In 1998 is, in vergelijking met 1997, zelfs sprake van een forse toename, namelijk met zo'n 25%. De

interesse voor een baan in het basisonderwijs is ook bij werklozen, die op hun vakterrein vaak kansarm zijn, groot. Dit blijkt uit een toenemende vraag naar omscholingscursussen.

Deze extra belangstelling voor het basisonderwijs kan verklaard worden door de gunstige concurrentiepositie van het basisonderwijs: relatief hoge aanvangssalarissen en een goede kans op werk. Een andere belangrijke factor is de in 1997 gestarte Pabo-campagne.

Op de lange termijn zal de groeiende vraag naar leraren opgevangen moeten worden met een groter aantal afgestudeerden van de Pabo. De toename van het aantal pabo-studenten zal vanaf 2001–2002 merkbaar zijn in een verhoging van het aantal afgestudeerden. In het najaar van 1997 is begonnen met een Pabo-campagne. De campagne heeft als doel meer jongeren te bewegen om voor de Pabo te kiezen.

Voor mensen met een vooropleiding op HBO/WO-niveau bestaat de mogelijkheid om via een versnelde twee-jarige opleiding leraar in het basisonderwijs te worden.

In aanvulling op de Pabo-campagne is een algemene imago-campagne voor het onderwijs in voorbereiding. De vervolginvesteringen in het groepsgrootte-project maken het wenselijk de Pabo-campagne verder te intensiveren.

3.2 «Stille reserve»

Een andere maatregel is gericht op de «stille reserve». Dit zijn mensen met een onderwijsbevoegdheid voor het primair onderwijs die (anders dan om redenen van werkloosheid) niet in het primair onderwijs werkzaam zijn. De stille reserve is een belangrijke bron om de komende tijd in de vraag naar extra personeel te voorzien. De stille reserve is dit voorjaar via een mailing benaderd. Van de 60 000 aangeschreven personen hebben er 24 000 gereageerd. Van deze groep hebben 17 000 mensen aangegeven serieus interesse te hebben in een terugkeer voor de klas. Maar liefst 10 000 van hen wil actief naar de arbeidsmarkt worden bemiddeld. Inmiddels is er een bemiddelingsorganisatie opgericht: Career Center Onderwijs, een samenwerkingsverband van Manpower Consultancy en ABP/USZO. Er zullen voorlichtingsbijeenkomsten en opfriscursussen worden georganiseerd. De capaciteit van de reeds bestaande, en door OCenW bekostigde opfriscursus voor herintreders is uitgebreid van 750 naar 1800 plaatsen. Begin 1999 zal in een verdere uitbreiding worden voorzien.

Uit een onderzoek van Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt (1997) blijkt dat voor 17 procent van de potentiële herintreders kinderopvang een belangrijk punt is. In het regeerakkoord worden aanzienlijke investeringen in de kinderopvang aangekondigd.

De grote interesse voor terugkeer in het basisonderwijs geeft aan dat we op de goede weg zitten. Met een intensivering van deze campagne en het bieden van gunstige voorwaarden zijn er mogelijkheden een nog grotere groep dan de genoemde 10 000 actief te bemiddelen naar de arbeidsmarkt.

3.3 Senioren

Per 1 augustus 1998 is de regeling Bevordering arbeidsparticipatie ouderen (Bapo) gewijzigd. In juli 1997 zijn door de CAO-partners afspraken gemaakt over onder meer de eigen bijdrage voor deze regeling. Inmiddels is deze eigen bijdrage verlaagd van 50 procent naar 35 procent en 25 procent, afhankelijk van de eindschaal. Daarnaast wordt met de FPU-regeling voorzien in een latere uittredleeftijd dan met de VUT-regeling.

Verwacht wordt dat het hierdoor aantrekkelijk is om aan de Bapo-regeling deel te nemen en dus werkzaam te blijven in het basisonderwijs.

3.4 Onderwijsassistenten

Alhoewel ze reguliere docenten niet kunnen vervangen, kunnen ook onderwijsassistenten een bijdrage leveren aan de personeelsvoorziening. Op dit moment worden vooral mensen met een MDGO-opleiding aangesteld. Mede op basis van het in maart 1997 vastgestelde beroepsprofiel, zijn op 1 augustus op diverse plaatsen drie-jarige opleidingen voor onderwijsassistenten van start gegaan. In totaal hebben 44 bekostigde instellingen toestemming gekregen een dergelijke opleiding te beginnen. Omdat zich onder de MBO-ers vooral een groot aantal allochtonen bevindt, biedt deze opleiding kansen om meer allochtonen in het onderwijs aan het werk te krijgen. Met een aanvullende opleiding kunnen zij op termijn wellicht doorstromen naar de functie van leraar.

3.5 Vervangers

Naast de afstemming tussen vraag en aanbod vraagt ook de beschikbaarheid van voldoende vervangers (invalkrachten voor zieke leraren) om aandacht. Door de groei van het aantal reguliere banen kiezen steeds meer vervangers voor de zekerheid van een vaste baan. Om het vervangen aantrekkelijker te maken kan aan een aantal maatregelen gedacht worden:

- Het verbeteren van de rechtspositie. Er zal onder andere bezien worden of de regelgeving met betrekking tot de wachtgelders aanpassing behoeft. Deze zou dusdanig verbeterd moeten worden dat het ook voor oudere wachtgelders aantrekkelijker wordt om als vervanger voor zieke leraren aan het werk te gaan.
- Binnen de vervangingspools meer ruimte scheppen voor structurele activiteiten als vernieuwingsprojecten, coaching van collega's en dergelijke.
- Het verbeteren van de bemiddeling van vervangers, daar waar geen pools worden gevormd.

Op korte termijn zal een samenhangend pakket aan maatregelen uitgewerkt worden.

3.6 Conclusie

De ontwikkelingen ten aanzien van de personeelsvoorziening geven aanleiding tot optimisme. Zowel de Pabo-campagne als de campagne «stille reserve» zijn tot nu toe succesvol. Daarnaast blijkt dat de interesse van werklozen voor omscholingscursussen toeneemt. Met een voortgezette inspanning kunnen vraag en aanbod van personeel op elkaar worden afgestemd.

4 Huisvesting

De eerste stap in de reductie van de groepsgrootte heeft als gevolg gehad dat veel scholen problemen hadden met de beperkte huisvestingsmogelijkheden. In de toekomst kunnen dergelijke problemen voorkomen worden doordat er in het Regeerakkoord voor is gekozen om vervolginvesteringen in huisvesting vooraf te laten gaan aan vervolginvesteringen in formatie-uitbreiding.

Met de VNG wordt momenteel overleg gevoerd over mogelijke uitwerkingen van de vervolgstappen. De VNG zal gemeenten een handreiking bieden voor de wijze waarop zij in samenspraak met de schoolbesturen kunnen voorzien in de noodzakelijke huisvesting. Daarbij zal ook gewezen

worden op ontwikkeling in de komende jaren naar het eindperspectief van twintig leerlingen per leraar.

5 Kwaliteitsmaatregelen overheid

Het uitgangspunt van de nota «groeps grootte en kwaliteit» is dat het gaat om kleinere groepen en een hogere kwaliteit in de onderbouw van het basisonderwijs. Reductie van de groeps grootte leidt niet automatisch tot een betere kwaliteit. Er zullen aanvullende kwaliteitsmaatregelen moeten worden genomen om een optimaal effect van de groepsreductie te genereren. Op dit gebied zijn een aantal ontwikkelingen gaande. De voortgang van deze maatregelen wordt in deze paragraaf toegelicht.

5.1 Tussendoelen en leerlijnen

In de nota «groeps grootte en kwaliteit» werd de ontwikkeling van tussendoelen en leerlijnen aangekondigd. De vertaling van de door de overheid vastgestelde kerndoelen naar de onderwijspraktijk blijkt voor sommige scholen een probleem. Tussendoelen en leerlijnen bieden voor deze vertaling een goede leidraad. In de leerlijnen en tussendoelen wordt vastgelegd hoe de kerndoelen aan het eind van het basisonderwijs gehaald kunnen worden. De prioriteit ligt vooralsnog bij rekenen en taal. Het Freudenthal Instituut in Utrecht heeft in een tussenrapport (zie vorige voortgangsrapportage) het belang benadrukt van een koppeling tussen tussendoelen en leerlijnen. De reacties van het veld op dit rapport waren positief. De leerlijn kan voor de scholen een belangrijke houvast bieden bij de indeling en programmering van het onderwijs. In bovengenoemd tussenrapport gaat het om een leerlijn rekenen met hele getallen voor groep 1 tot en met 3. De leerlijn is het afgelopen half jaar doorgetrokken naar groep 4. Het komende schooljaar zal de leerlijn worden doorgetrokken tot en met groep 8. Daarmee komt voor het eerst een volledige leerlijn beschikbaar voor het basisonderwijs. Het Expertisecentrum Nederlands in Nijmegen ontwerpt momenteel een leerlijn «lezen» voor groep 1 tot en met 3. De verwachting is dat deze in november aanstaande zal worden opgeleverd. In de februari-rapportage van 1999 zal nader worden ingegaan op de stappen die nodig zijn voor een verdere ontwikkeling en implementatie van leerlijnen en tussendoelen. De komende periode zal benut worden om beter zicht te krijgen op de discrepantie tussen de feitelijke onderwijspraktijk en de beschrijvingen in de producten van het Freudenthal Instituut en het Expertisecentrum Nederlands. Ook wordt onderzocht welke hulpmiddelen scholen nodig hebben om praktijk en ideaal dichter bij elkaar te brengen.

5.2 Leerlingvolgsysteem

In de nota «groeps grootte en kwaliteit» is het belang benadrukt van het werken met een leerlingvolgsysteem. Op grond van gegevens over de voortgang van een kind kunnen pedagogische en didactische maatregelen worden getroffen die bijdragen aan een optimale ontwikkeling van elke leerling. Het APS heeft de opdracht gekregen om een aantal criteria voor leerlingvolgsystemen te ontwerpen die in de praktijk voor scholen voldoende bruikbaar zijn. Ook inventariseert het APS de reeds bestaande leerlingvolgsystemen. Hierbij worden ook gebruikerservaringen van deze systemen verzameld. Het rapport van het APS zal dit najaar opgeleverd worden. Op basis van de bevindingen zullen in de eerstvolgende voortgangsrapportage nadere beleidskeuzen voorgesteld worden.

5.3 Informatie- en communicatietechnologie

Zowel het project «Groepsgrootte» als het ICT-project zijn door de Tweede Kamer bestempeld als «grote projecten». Over het ICT-project verschijnen aparte voortgangsrapportages. In de nota «groepsgrootte en kwaliteit» is aangegeven dat beide projecten in belangrijke mate met elkaar samenhangen. Hier zal met het oog op die samenhang kort worden ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van de educatieve software.

Binnen het ICT-project neemt het project InterActie een prominente plaats in. Het doel van dit project is de ontwikkeling van educatieve software voor het onderwijs aan de leerlingen en voor de nascholing van de docenten.

InterActie richt zich op onderwijs op maat in de onderbouw. De prioriteit ligt bij methoden voor rekenen en taal.

Er worden binnen InterActie 25 programma's ontwikkeld. Het gebied «lezen/taal» is met 18 programma's vertegenwoordigd. Voor «rekenen» worden 7 programma's ontwikkeld. Van deze 25 programma's zijn 22 specifiek op de onderbouw gericht. Voor de kinderen in groep 1 en 2 zijn twee producten samengesteld (voorbereidend lezen en rekenen), twintig voor de groepen 3 en 4 (technisch/begrijpend lezen en rekenen). De overige drie programma's zijn bestemd voor de groepen 5 en 6.

Deze programma's leveren een belangrijke bijdrage aan de in de nota «groepsgrootte en kwaliteit» gestelde prioriteiten: onderwijs op maat in de onderbouw, met vooralsnog extra aandacht voor taal en rekenen.

Op dit moment zijn vijf van deze programma's op de markt verkrijgbaar.

Naast de educatieve software, die op de markt verkrijgbaar is, krijgen de scholen rond de jaarwisseling kosteloos een aantal cd-roms toegestuurd die de leraar en het lerarenteam ondersteuning bieden bij het kiezen van de juiste software. De school ontvangt een voucher waarmee zij recht heeft op kosteloze scholing in het gebruik van deze aangeboden cd-roms. In mei 1998 hebben alle scholen de financiële middelen gekregen om één of meer multimediale computers aan te schaffen waarop de educatieve software kan worden afgespeeld.

Een nadere uitwerking van de wijze waarop de ICT-ontwikkeling in het primair onderwijs verder gestalte krijgt, zal onderdeel uitmaken van het aangekondigde plan voor ICT in het gehele onderwijs. Dit plan verschijnt later dit jaar.

6 Vereenvoudiging van de formatieregeling

De investeringen in de reductie van de groepsgrootte in de onderbouw van het basisonderwijs maken het mogelijk tegelijkertijd het complexe bekostigingssysteem te vereenvoudigen zonder dat scholen schade ondervinden door de herverdeeleffecten van zo'n vereenvoudiging. De hoofdlijnen van de wijzigingen zijn geschetst in de nota «groepsgrootte en kwaliteit»: linearisering van de formatietoekenning, loskoppeling van de gewichtenformatie en de invoering van een kleinescholentoeslag. Hiertoe dienen wijzigingen te worden doorgevoerd in de Wet op het Primair Onderwijs, het Formatiebesluit WPO en het Bekostigingsbesluit WPO. De westwijziging zal tevens benut worden om de formatie die de school ontvangt voor de onderbouw te oormerken: daarmee valt beter te controleren of scholen de middelen voor klassenverkleining daadwerkelijk inzetten in de onderbouw. De voorbereidingen zijn inmiddels gestart. Het wetsvoorstel zal de Tweede Kamer omtrent februari 1999 bereiken. Indien Tweede en Eerste kamer het voorstel steunen, kan de vereenvoudigde systematiek met ingang van het schooljaar 2000/2001 (bij de tweede stap van de klassenverkleining) in werking treden. Van belang voor de formatieregeling is ook de toekenning van gewichten

aan leerlingen in verband met onderwijsachterstanden die verband houden met sociaal-economische of sociaal-culturele achtergrondkenmerken. Over een herziening van de gewichtenregeling ontvangt de Tweede Kamer separaat een voorstel.

7 Controle op rechtmatige inzet van de investeringen

In paragraaf 2.1 is ingegaan op de inzet van de extra middelen uit de eerste stap. Door het ministerie van OCenW wordt jaarlijks een verantwoordingsformulier naar de scholen gezonden waarmee de scholen een opgave doen van de inzet van personeel en de groepsgrootte. De scholen zijn verplicht dit formulier in te vullen.

Aan de hand van dit formulier toetst de Inspectie van het Onderwijs of de extra formatie daadwerkelijk in de onderbouw wordt ingezet. Op twee peildata gedurende het schooljaar wordt door de inspectie een grote representatieve steekproef gehouden onder de basisscholen. Op grond van het onderzoek kan aangegeven worden hoe de gemiddelde groepsgrootte zich ontwikkelt.

De Departementale Accountantsdienst voert controles uit op de rechtmatige besteding van de middelen voor klassenverkleining. In het schooljaar 1997–1998 is ze bij 154 scholen nagegaan of de in dat schooljaar beschikbaar gestelde formatie voor klassenverkleining en kwaliteitsverbetering daadwerkelijk in de onderbouw is ingezet. Het rapport van de Accountantsdienst is als bijlage bij deze voortgangsrapportage gevoegd. De controle op de inzet wordt bemoeilijkt doordat enkel de extra beschikbaar gestelde formatie voor klassenverkleining geoormerkt was. Het stond scholen vrij om de rest van de beschikbare formatie naar believen over de onderbouw en de bovenbouw te verdelen. Om toch een indruk te krijgen van de mate waarin scholen conform de bedoeling prioriteit gaven aan de onderbouw heeft de Accountantsdienst allereerst per school berekend hoeveel reguliere formatie in de onderbouw ingezet zou zijn bij een evenredige verdeling van de reguliere formatie over onder- en bovenbouw (waarbij «evenredig» betekent: een gelijkmatige verdeling naar rato van het aantal leerlingen in de onderbouw, resp. de bovenbouw). Bij het evenredig deel van de reguliere formatie voor de onderbouw is vervolgens de extra formatie voor klassenverkleining opgeteld. Het aldus verkregen totaal van reguliere onderbouwformatie en extra formatie voor de klassenverkleining is vergeleken met de feitelijke formatie-inzet in de onderbouw. Bij 133 van de 154 scholen blijkt de feitelijke inzet voor de onderbouw tenminste gelijk aan de som van het evenredig deel van de reguliere formatie en de extra formatie voor klassenverkleining. Bij 21 scholen blijkt de feitelijke inzet lager dan de berekende inzet. Over de 21 scholen tezamen is de feitelijke inzet ruim 1000 formatierekeneenheden lager dan verwacht mocht worden op grond van de optelsom van evenredige verdeling van reguliere formatie en de toegekende extra formatie. Dit is circa vijf procent van het totale budget voor klassenverkleining voor deze 154 scholen. Dat betekent dat volgens deze berekeningsmethode 95 procent van de middelen conform de bedoeling is ingezet. De Accountantsdienst merkt op dat 2,5 procent afwijkend werd ingezet of nog niet werd benut op grond van acceptabele redenen. Slechts 2,5 procent werd zonder aanwijsbare redenen niet in de onderbouw ingezet.

De inspectie komt, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, tot een inzet in de onderbouw van ruim 98 procent. Het verschil wordt verklaard door een andere berekeningswijze. Scholen die voorheen meer prioriteit aan de bovenbouw gaven, kunnen alle extra middelen voor klassenverkleining in de onderbouw hebben ingezet zonder de «norm» te halen die de Accountantsdienst heeft berekend. Deze scholen voldoen wel aan de criteria van de inspectie, die in haar toezicht alleen gecontroleerd heeft op

welke wijze de extra middelen – bestemd voor klassenverkleining in de onderbouw – ingezet zijn, en daarbij niet de verdeling van de reguliere formatie over onder- en bovenbouw betrokken heeft.

8 Planning

- September – november 1998:
- 24 voorlichtingsbijeenkomsten voor geïnteresseerden uit de stille reserve. Deze worden door het hele land gehouden.
 - oplevering van de tussendoelen en leerlijn voor rekenen met gehele getallen voor de groepen 1 tot en met 3.
- Oktober 1998:
- advies van het APS over leerlingvolgsystemen.
- November 1998:
- op 1 november wordt het «verantwoordingsformulier» naar de scholen gestuurd. Dit verplichte formulier vraagt naar de inzet van formatie in de verschillende groepen. Daarnaast wordt er gevraagd naar de groepsgrootte van de groepen.
 - de leerlijn lezen voor groep 1 tot en met 3 wordt opgeleverd.
- Oktober – november 1998
- Januari 1999:
- voortzetting pabo-campagne.
 - de eerste producten van het InterActieproject worden onder de scholen verspreid.
- Februari 1999:
- volgende voortgangsrapportage. Hierin wordt in elk geval ingegaan op de voorlopige resultaten van het «verantwoordingsformulier», het beleid ten aanzien van de leerlijnen en tussendoelen, de samenhang van het project groepsgrootte met het project ICT en de voortgang in de personeelsvoorziening.
- 2000:
- in augustus 2000 wordt de tweede stap in de reductie van de groepsgrootte gezet: één leraar per 23 leerlingen.
- 2001:
- de derde stap leidt tot een ratio van één leraar per 22 leerlingen in 2001.
- 2002:
- Uiteindelijk zal in 2002 de vierde stap naar één leraar per 20 leerlingen gezet worden.