

Een afgewogen weging?

De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling
in het basisonderwijs

Samenvatting

Adrie Claassen | Lia Mulder



its

De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs

Adrie Claassen & Lia Mulder

ITS Nijmegen

Samenvatting

1.1 Inleiding

Sinds 1985 ontvangen scholen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid extra middelen wanneer hun leerlingenpopulatie voldoet aan de criteria die voor dit beleid zijn vastgesteld. Het belangrijkste instrument hiervoor is de gewichtenregeling, waar in het basisonderwijs jaarlijks meer dan 300 miljoen euro mee gemoeid is. Met ingang van schooljaar 2006-2007 is de gewichtenregeling aangepast: de criteria voor de verschillende gewichten zijn veranderd en ook de hoogte van de gewichten zelf zijn gewijzigd. De motieven hiervoor waren de wensen om (a) meer aan te sluiten bij de feitelijke achterstand van leerlingen en (b) meer geld te laten gaan naar autochtone doelgroepeleringen.

In de nieuwe regeling, die tussen schooljaar 2006-2007 en 2009-2010 gefaseerd is ingevoerd, worden de extra middelen nog uitsluitend toegekend op basis van het opleidingsniveau van de ouders. Terwijl in de oude regeling een allochtone herkomst van de ouders een voorwaarde was voor de toekenning van het hoge gewicht, is het hoge gewicht in de nieuwe regeling alleen van toepassing wanneer één van de ouders maximaal een opleiding heeft op het niveau van basisonderwijs en de andere ouder op het niveau van lager beroepsonderwijs. Voor het lage gewicht zijn de voorwaarden in wezen niet veranderd. De gewichten zelf zijn verhoogd, respectievelijk van 0,9 naar 1,2 en van 0,25 naar 0,3. Daarnaast is de drempel om in aanmerking te komen voor extra middelen geleidelijk aan verlaagd van 9 naar 6 procent. Daartegenover staat een plafond dat inhoudt dat een school per 100 leerlingen maximaal voor 180 leerlingen bekostigd kan worden.

De verwachting was dat de aanpassing nadelige effecten zou hebben voor scholen met veel allochtone achterstandsl leerlingen, terwijl (met name plattelands-)scholen met autochtone achterstandsl leerlingen er op vooruit zouden gaan. In opdracht van NWO heeft het ITS onderzocht of deze verwachtingen zijn uitgekomen en welke gevolgen de wijzigingen in de gewichtenregeling hebben gehad voor het onderwijsachterstandenbeleid van scholen en hun besturen. Daarbij

zijn de leerlingentellingen van 2005 tot en met 2009 als uitgangspunt genomen. Ook de bedragen die besturen en scholen ontvangen hebben in het kader van compensatieregelingen en sinds 2009 in het kader van de Regeling impulsgebieden, zijn in de analyses betrokken. Bij een aantal scholen en besturen die van de wijzigingen financieel nadeel hebben ondervonden of er juist van hebben geprofiteerd, zijn interviews afgenomen om vast te stellen hoe ze met de gewijzigde situatie zijn omgegaan.

1.2 De gevolgen voor de financiering van het onderwijsachterstandenbeleid

De analyses laten zien dat op scholen het gemiddelde percentage leerlingen met een gewicht tussen 2005 en 2009 is gedaald van 23 naar 14. Die daling heeft zowel te maken met autonome ontwikkelingen (m.n. demografische, zoals een stijging van het opleidingsniveau) als met de herijking van de gewichten. Op de scholen in de G4 was de daling aanzienlijk groter – van 52 naar 32 procent – dan in de rest van het land. De vijf hindoeïstische scholen vertoonden naar verhouding de grootste achteruitgang – van 74 naar 29 procent –, gevolgd door de 39 islamitische scholen, die het percentage in deze jaren zagen teruglopen van 91 naar 54,5.

Voor een zuiver beeld van de ontwikkelingen is in het onderzoek gebruik gemaakt van *relatieve* schoolgewichten. Daarmee wordt bedoeld: het schoolgewicht per 100 leerlingen. Een relatief schoolgewicht van 115 betekent bijvoorbeeld dat een school *voor elke 100 leerlingen* een bekostiging ontvangt als zou hij 115 leerlingen zonder gewicht hebben gehad. Dus voor elke 100 leerlingen 15 leerlingen (=15%) extra.

De 6950 scholen in het bestand werden in het schooljaar 2006-2007 per 100 leerlingen gemiddeld bekostigd voor 107,7 leerlingen en in het schooljaar 2010-2011 voor 105,7 leerlingen (op basis van de leerlingentellingen in het jaar daarvoor). Gemiddeld is het relatieve schoolgewicht in de periode dat de herijking werd doorgevoerd derhalve afgenomen met twee leerlingen. Ook hierbij zijn er verschillen naar gemeentecategorie: in de G4 bedroeg de achteruitgang 10,8 leerlingen op elke 100 leerlingen, in de G27 3,1 en in de overige gemeenten 0,7. De uitsplitsing naar stedelijkheid laat zien dat de herijking van de leerlinggewichten voor scholen in niet-stedelijke gebieden (plattelandsscholen) gemiddeld genomen nauwelijks tot hogere schoolgewichten heeft geleid: het ging gemiddeld om slechts +0,1 leerling per 100 leerlingen.

Het gemiddelde zegt echter niets over de spreiding van de ontwikkeling van het relatieve schoolgewicht op de afzonderlijke scholen. Daarom zijn de 6950 scholen op basis van de omvang van de voor- of achteruitgang tussen 2005 en 2009 ingedeeld in klassen van 10 leerlingen. Op bijna 90 procent van alle scholen bedroeg het verschil voor en na de herijking op elke 100 leerlingen niet meer dan tien leerlingen (=10%) meer of minder. Ruim de helft daarvan kreeg in beide schooljaren géén schoolgewicht, omdat de drempel niet werd gehaald. Ruim 1 procent (90 scholen) laat een vooruitgang van meer dan tien leerlingen zien en ruim 9 procent (654 scholen) een achteruitgang van meer dan tien leerlingen.

Zoals verwacht is de achteruitgang vooral in de G4 te zien: daar kreeg bijna de helft van de scholen op elke 100 leerlingen meer dan 10 leerlingen minder dan voor de herijking. Ruim 8 procent (waaronder veel islamitische en vooral hindoeïstische scholen) moest op elke 100 leerlingen

zelfs meer dan 30 leerlingen 'inleveren'. Het percentage scholen dat van de herijking heeft geprofiteerd is in alle drie de gemeentetypen erg laag: in de G4 is 0,8 procent van de scholen er meer dan 10 leerlingen op vooruit gegaan, in de G27 2,0 procent en in de overige gemeenten 1,2 procent. Ook in niet-stedelijke gebieden is slechts 0,8 procent van de scholen er na de herijking meer dan 10 leerlingen (dus meer dan 10%) op vooruit gegaan.

Voor het overgrote deel van de scholen (landelijk 89,3%) heeft de herijking geen of betrekkelijk geringe gevolgen gehad. Dat geldt voor meer dan de helft van de scholen in de G4, voor ruim 80 procent van de scholen in de G27 en voor 95 procent van de scholen in de overige gemeenten.

De achteruitgang van het relatieve schoolgewicht heeft verschillende oorzaken, die deels wel en deels niet aan de herijking kunnen worden toegeschreven. Ook zonder dat er van een herijking sprake zou zijn geweest, zou het relatieve schoolgewicht zijn gedaald door de autonome ontwikkeling (stijging) van het opleidingsniveau van de ouders. Het grootste deel van de daling wordt echter veroorzaakt door het feit dat kinderen van allochtone ouders waarvan minstens één ouder een hogere opleiding heeft dan lager beroepsonderwijs, geen extra gewicht meer krijgen. Daarnaast is het relatieve schoolgewicht vermoedelijk enigszins gedaald omdat het voor scholen lastiger is geworden om aan te tonen dat leerlingen recht hebben op extra formatie. Van buitenlandse ouders is het geboorteland immers gemakkelijker vast te stellen dan het opleidingsniveau.

De (weinige) scholen die hun relatieve schoolgewicht zagen toenemen, hebben dit voornamelijk te danken aan een toename van het percentage leerlingen met een gewicht. Daarbij speelt in een aantal gevallen een verdergaande segregatie een rol: scholen in zwakke wijken zien hun leerlingen met (wat) hoger opgeleide ouders vertrekken, waardoor juist de gewichtenleerlingen overblijven. Maar ook de verhoging van de gewichten zelf (van 0,25 naar 0,3 en van 0,9 naar 1,2) heeft bijgedragen aan de toename van het relatieve schoolgewicht.

Voor bijna 90 procent van de scholen heeft de herijking dus (vrijwel) geen directe gevolgen gehad. Voor de meeste scholen die er wel op achteruit zijn gegaan, zijn de negatieve effecten door de compensatieregelingen, en sinds 2009 door de impulsregeling beperkt gebleven. De *compensatieregeling* hield in dat scholen die als gevolg van de nieuwe gewichtenregeling minder geld kregen, daarvoor een aantal jaren werden gecompenseerd zodat ze zich konden voorbereiden op de nieuwe situatie. De compensatie bedroeg in het eerste jaar (2007-2008) 100%, en is daarna geleidelijk afgebouwd tot 25% in schooljaar 2010-2011. Na dit schooljaar houdt de regeling op te bestaan. In het kader van de *Regeling impulsgebieden* krijgen scholen in gebieden waar sprake is van een cumulatie van problemen (gebieden met relatief veel lage inkomens en uitkeringen) een extra bedrag voor alle leerlingen met een leerlinggewicht. De regeling is in het schooljaar 2009-2010 ingegaan. In dat jaar werd een bedrag van circa 1300 euro per leerling uitgekeerd.

Het onderzoek laat zien dat de compensatieregeling goed heeft gefunctioneerd en de bekostigingsgrondslag voor de impulsgebieden in het algemeen goed werkt. Globaal genomen zijn de middelen bij de juiste scholen terechtgekomen. Wat de impuls gelden betreft is wel vastgesteld dat scholen in niet-stedelijke gebieden minder van de impuls gelden profiteren dan scholen in stedelijke gebieden. Er zijn verhoudingsgewijs minder scholen die in een impulsgebied vallen en

de scholen die er wel in liggen krijgen voor een lager percentage leerlingen een extra budget dan in (zeer) stedelijke gebieden.

De grootste financiële achteruitgang is te zien bij de circa 175 scholen die er door de herijking van de gewichten beduidend (tenminste 10 procent) op achteruit zijn gegaan én de pech hebben om niet in het juiste postcodegebied te vallen en dus impulsmiddelen mislopen. Maar er zijn ook scholen die er na de herijking op vooruit zijn gegaan en/of profiteren van de impulsregeling waardoor ze juist méér te besteden hebben dan voorheen. Deze laatste groep is echter klein; het gaat om niet meer dan 35 scholen.

Bij een aantal scholen en besturen die er op achteruit, respectievelijk vooruit zijn gegaan zijn interviews afgenomen om te achterhalen hoe ze tegen de gewijzigde situatie aankijken en hoe ze ermee zijn omgegaan.

1.3 De stapsgewijze aanpassing aan de nieuwe situatie

Om te begrijpen hoe besturen en scholen met de vermindering of uitbreiding van hun budgetten zijn omgegaan, is het belangrijk erop te wijzen dat zij niet in relatieve maar in absolute schoolgewichten denken. Het gaat hen niet om het budget dat zij per 100 leerlingen ontvangen maar om het totale budget, en in dat totale budget speelt de ontwikkeling van het aantal leerlingen een doorslaggevende rol. Wanneer er sprake is van groei, dan zijn er doorgaans weinig problemen. Maar wanneer de leerlingenaantallen afnemen en er geen vooruitzichten zijn dat dit slechts van tijdelijke aard is, dan moet er naar oplossingen worden gezocht. Vanzelfsprekend is dit laatste voor eenpitters en kleine besturen minder eenvoudig dan voor grote besturen. Bij de meeste meerpitters die zijn geïnterviewd, worden problemen opgelost door de verschuiving van budgetten tussen scholen. Wanneer verwacht wordt dat de tekorten slechts van tijdelijke aard zijn, stemt het bestuur er soms mee in dat zij worden opgelost door in te teren op het eigen vermogen.

Hoewel er, toen de herijking van de leerlinggewichten werd aangekondigd, veel protesten zijn geweest en enkele van de geïnterviewden ook contact gezocht hebben met politici, zijn tijdens de interviews over de beginperiode vrijwel geen negatieve geluiden vernomen. De compensatieregelingen die in het leven zijn geroepen om de scholen en besturen aan de nieuwe situatie te laten wennen, hebben goed gewerkt. Omdat de herijking bovendien stapsgewijze is ingevoerd, waren de gevolgen te overzien. De gesprekspartners die toen al in functie waren, geven aan zich grondig op de nieuwe bekostigingssystematiek te hebben voorbereid. Sommige besturen hadden toen nog de mogelijkheid de inkomsten uit de compensatieregelingen opzij te zetten of voor specifieke projecten te gebruiken.

De vanaf het schooljaar 2009-2010 ingevoerde impulsregeling is bedoeld als ondersteuning bij het oplossen van complexe problemen. Globaal genomen blijkt deze uitkering inderdaad terecht te komen bij de scholen waar complexe problemen verwacht kunnen worden, en die er wat het relatieve schoolgewicht betreft ook duidelijk op achteruit zijn gegaan. Volgens de informanten

zijn op veel van deze scholen door de impuls gelden financiële problemen voorkomen. Over het algemeen kunnen ook scholen binnen hetzelfde bestuur die niet in een impulsgebied vallen maar wel gewichtenleerlingen hebben, meeprofiteren van deze extra inkomsten.

Directeuren en bestuurders die de pech hebben dat hun scholen niet in een impulsgebied staan, uiten kritiek op de onrechtvaardigheid van de regeling. Ook in het geval dat het vallen in een impulsgebied tot weinig extra middelen leidt omdat het merendeel van de leerlingen geen gewicht meer heeft, is het oordeel soms negatief omdat men vindt dat de leerlingen niet zijn veranderd en nog steeds dezelfde problemen hebben.

Enkele besturen waarvan bijna alle scholen in een impulsgebied liggen, hebben desondanks kritiek op de regeling. Zij vinden dat de impuls middelen ontoereikend zijn voor alle bezuinigingen waarmee zij geconfronteerd worden. De impulsregeling wordt door hen dus blijkbaar gezien als een compensatie voor gedeelde inkomsten. En daarbij wordt dan, ten onrechte, niet alleen gedacht aan de negatieve effecten van de herijking van de leerlinggewichten, maar ook aan andere bezuinigingen van de landelijke overheid.

De laatste jaren zijn de geluiden bij de scholen en besturen bij wie de herijking tot een achteruitgang in de bekostiging heeft geleid overwegend negatief. Opvallend is dat dit oordeel opnieuw niet zozeer wordt ingegeven door de herijking van de leerlinggewichten, maar door het geheel van de bezuinigingen waarmee zij geconfronteerd zeggen te zijn. In enkele gevallen heeft de negatieve tendens zich al eerder ingezet, in andere gevallen wordt de problematiek nu pas voelbaar en in weer andere gevallen wordt de nabije toekomst gevreesd. Voor de scholen en besturen bij wie de herijking/impulsregeling een stijging van de bekostiging met zich meebracht geldt vooral het laatste: verwacht wordt dat ook voor hen de spoeling dunner wordt, al zijn er tot nu toe weinig of geen problemen. Naast onzekerheid over het verloop van de aantallen leerlingen speelt daarbij ook de onzekerheid over het voortbestaan van de impulsregeling een rol.

1.4 Effecten op de verschillende niveaus

Zolang er geen problemen zijn geconstateerd of worden voorzien, gaan scholen en besturen over het algemeen door op de ingeslagen weg. Dat geldt ook voor de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. De extra middelen voor dit beleid worden doorgaans besteed aan klas- en groepsverkleining – c.q. het vergroten van het aantal groepen – en extra zorguren. Door (herverdeling van) middelen uit de impulsregeling of door een eigen bijdrage van het bestuur konden de negatieve gevolgen van de herijking (en vaak ook van andere bezuinigingen) tot nu toe in de meeste gevallen worden opgevangen. De besteding van de achterstandsmiddelen bleef daardoor dus meestal gelijk. In een aantal gevallen moest echter worden overgegaan tot het vergroten van de klas met enkele leerlingen, of moesten ingrijpendere maatregelen worden genomen, zoals gedwongen ontslag van personeel of afbouw van het aantal taak- en zorguren. Soms was dat een direct gevolg van de herijking van de gewichtenregeling, maar meestal speelden daarbij andere bezuinigingen een rol. Zo gaven zelfs scholen die er als gevolg van de herijking van de gewichtenregeling en de impuls gelden op vóóruit waren gegaan aan, dat natuurlijk verloop niet altijd is aangevuld en dat dit tot minder taakuren en een vergroting van de groepen leidde.

Voorbeelden dat er door de extra (impuls)middelen echt nieuw beleid is ingezet zijn in het onderzoek niet naar voren gekomen. Het bleef beperkt tot (uitbreiding van) het gebruik van onderwijsassistentie, extra zorguren of onderwijstijdverlenging.

Voor de besturen zelf lijkt de herijking van de leerlinggewichten weinig consequenties te hebben en dat geldt over het algemeen ook voor de andere bezuinigingen. In een enkel geval is van een drie- naar een tweekoppig bestuur overgestapt, maar dat had te maken met het wegvallen van het budget voor Bestuur en management.

De negatieve gevolgen voor de leerlingen komen vooralsnog tot uiting in grotere klassen en minder taakuren op de scholen met de grootste financiële problemen. Die zijn te vinden onder de scholen met een duidelijke achteruitgang van het relatieve schoolgewicht, die niet in een impulsgebied zijn gevestigd én die niet door hun bestuur zijn gecompenseerd. Getalsmatig gaat het om een kleine groep, maar voor de betreffende scholen heeft het tot gevolg dat er zodanig wordt gesnoeid in taakuren of dat de groepen zo groot worden, dat extra aandacht voor kinderen die dat nodig hebben in het gedrang komt.

1.5 Besluit

De herijking van de leerlinggewichten heeft destijds tot veel commotie geleid. Met name scholen met veel 0,9-leerlingen in de grote steden voorzagen een sterke daling van het aantal gewichtenleerlingen (en dus budget) als gevolg van de afschaffing van etniciteit als criterium voor een gewicht. Dit rapport laat zien dat de gevolgen in zijn algemeenheid wel mee zijn gevallen. Minder dan tien procent van de scholen heeft duidelijk negatieve effecten ondervonden van de herijking, maar hiervoor is doorgaans goed gecompenseerd. Toen de compensatieregeling werd afgebouwd heeft de Regeling impulsgebieden de financiële problemen van veel besturen en scholen opgelost dan wel voorkomen. Van de scholen die door een voor hen ongunstige postcode geen recht hadden op deze middelen, zijn de meeste door hun bestuur gecompenseerd. Een heel beperkt aantal scholen is er blijvend substantieel op achteruit gegaan.

De negatieve effecten vielen in de praktijk dus mee, maar daartegenover staat dat het belangrijkste doel van de herijking, namelijk meer geld naar autochtone achterstandsleerlingen evenmin is gerealiseerd. De verwachting dat (met name plattelands-)scholen met autochtone achterstandsleerlingen er op vooruit zouden gaan, is niet uitgekomen. Slechts circa 1 procent van de scholen, zowel in de steden als op het platteland, is er na de herijking duidelijk op vooruit gegaan. Dat dit percentage op het platteland zo laag is, komt voornamelijk door de stijging van het opleidingsniveau van de ouders. Het aandeel gewichtenleerlingen in de plattelandsgebieden is sinds 2005 met circa 7 procent afgenomen, waardoor de maatregelen om plattelandsscholen extra te faciliteren (ophoging gewicht, verlaging drempel) deels weer teniet worden gedaan. Het lagere aandeel gewichtenleerlingen heeft ook effect op de impuls gelden die aan het platteland worden toegekend. Dat budget wordt immers vastgesteld op basis van het aantal achterstandsleerlingen. Plattelandsscholen krijgen voor een veel lager percentage leerlingen een extra budget dan scholen in de (zeer) stedelijke gebieden.

Uit de interviews met scholen en besturen die er wél substantieel op voor- of achteruit zijn gegaan, blijkt dat de achterstandsmiddelen in het algemeen (nog steeds) niet als een apart budget worden beschouwd, en dus ook niet gericht worden ingezet voor de leerlingen waarvoor het bedoeld is. Besturen en directies denken in totaalbudgetten en zijn geneigd om achterstandsmiddelen en overige middelen op één hoop te gooien en, indien nodig, (ook) te gebruiken ter compensatie van bezuinigingen op andere terreinen. Dat is misschien ook wel logisch, aangezien de financiering door de wijzigingen, drempels, compensatieregelingen en impulsmiddelen een ondoorzichtige geldstroom is geworden. Maar het niet kunnen 'oormerken' van het achterstandsbudget heeft tot gevolg dat dit geld in het totale budget opgaat en weinig specifiek wordt ingezet.

Het onderzoeksrapport is te downloaden of te bestellen bij het ITS in Nijmegen.

Website: www.ru.nl/its

Tel. 024-3653500

Titel: **'Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs'**

Auteurs: Adrie Claassen & Lia Mulder

