

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/211993>

Please be advised that this information was generated on 2021-02-27 and may be subject to change.

Een afgewogen weging?

De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling
in het basisonderwijs

Adrie Claassen | Lia Mulder



its

EEN AFGEWOGEN WEGING?

Een afgewogen weging?

*De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling
in het basisonderwijs*

Adrie Claassen
Lia Mulder

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Claassen, Adrie.

Een afgewogen weging? / De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling
in het basisonderwijs. / Adrie Claassen & Lia Mulder - Nijmegen: ITS.

ISBN 978 – 90 - 5554 - 423 - 3

NUR 840

Projectnummer: 34000587

Opdrachtgever: BOPO

© 2011 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Managementsamenvatting

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. In de oude regeling speelde ook het land van de herkomst een belangrijke rol. De verwachting was dat de aanpassing nadelige effecten zou hebben voor scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen, terwijl (met name plattelands-)scholen met autochtone achterstandsleerlingen er op vooruit zouden gaan.

In dit onderzoek is nagegaan of deze verwachtingen zijn uitgekomen en welke gevolgen de wijzigingen in de gewichtenregeling hebben gehad voor het onderwijsachterstandenbeleid van scholen en hun besturen. Daarbij hebben we ons gebaseerd op de leerlingentellingen van 2005 tot en met 2009. 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 ervan hebben geprofiteerd zijn interviews afgenomen om vast te stellen hoe ze met de gewijzigde situatie zijn omgegaan.

Voor bijna 90 procent van de scholen heeft de herijking van de leerlinggewichten nauwelijks of geen gevolgen gehad, bij 9 procent hebben we duidelijk negatieve effecten vastgesteld en bij 1 procent duidelijk positieve effecten. Van een duidelijk effect spreken we wanneer het schoolgewicht per 100 leerlingen – het relatieve schoolgewicht – met meer dan 10 procent is gedaald, respectievelijk gestegen.

Zoals vooraf verwacht komen de negatieve effecten vooral voor bij de scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen in de grote steden. Naar verhouding zijn de hindoeïstische en islamitische scholen het meest getroffen. Van deze denominaties

zijn nagenoeg alle scholen met een sterke achteruitgang geconfronteerd. Ook op veel andere scholen in de grote steden zijn de leerlinggewichten sterk afgenomen, maar omdat deze scholen meestal onder een groter bestuur vallen, zijn de gevolgen op bestuursniveau over het algemeen minder ingrijpend geweest.

Anders dan verwacht zijn er bij de weinige scholen die van de herijking geprofiteerd hebben slechts enkele plattelandsscholen met hoofdzakelijk autochtone achterstandsleerlingen. Dat de meeste plattelandsscholen met veel autochtone achterstandsleerlingen niet van de wijzigingen hebben geprofiteerd, kan worden toegeschreven aan de autonome stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van de ouders, waardoor de meeste van deze scholen ook met de nieuwe gewichten nog buiten de criteria vallen.

Opmerkelijk is dat er onder de scholen waarbij het relatieve schoolgewicht is toegenomen, ook scholen in stedelijke gebieden zijn met hoofdzakelijk allochtone achterstandsleerlingen. Dat kan deels worden verklaard door de ophoging van het 0,9-gewicht naar 1,2, maar een andere verklaring die bestuurders en directeurs geven, is dat er sprake is van een verdergaande segregatie. Het gaat dan om scholen in de meest gedepriveerde wijken die door (wat) hoger opgeleide ouders worden verlaten.

Zowel op basis van de analyses als op basis van de interviews kunnen we concluderen dat de compensatieregelingen over het algemeen goed hebben gefunctioneerd. Omdat deze regelingen gebaseerd waren op de leerlingentelling, werd er direct gecompenseerd voor de negatieve gevolgen van de herijking. Hierdoor kregen scholen en besturen de gelegenheid zich geleidelijk aan op de nieuwe bekostigingsgrondslag voor te bereiden. 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.

De Regeling impulsgebieden – die sinds het schooljaar 2009-2010 bestaat – is niet bedoeld als compensatie voor gederfde inkomsten, maar als extra ondersteuning voor scholen met veel achterstandsleerlingen. In postcodegebieden waarin sprake is van een cumulatie van problemen, krijgen de scholen op basis van deze regeling voor elke gewichtenleerling een extra budget toegekend. Zolang het onderwijsnummer in het primair onderwijs nog niet overal is ingevoerd en de postcode van de leerling dus niet bekend is, wordt daarbij gebruik gemaakt van de postcode van de school. De analyses laten zien dat deze bekostigingsgrondslag over het algemeen goed werkt, maar dat neemt niet weg dat er ook scholen met veel achterstandsleerlingen zijn die van de extra middelen verstoken blijven omdat ze niet in het ‘juiste’ postcodegebied liggen. Besturen gaan hier verschillend mee om, zo bleek uit de interviews. Over het algemeen vindt er een herverdeling plaats, zodat ook scholen in een ongunstig postcodegebied ervan profiteren, maar er zijn ook besturen die dit achterwege laten.

Op basis van de analyses luidt de conclusie dat de directe effecten van de herijking van de leerlinggewichten door de compensatieregelingen en sinds 2009 door de im-

pulsregeling tot nu toe voor de overgrote meerderheid van de scholen beperkt zijn gebleven. Desalniettemin zijn er 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. Daarnaast zijn er 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. Maar deze laatste groep is klein; het gaat om niet meer dan 35 scholen.

Vooraf bij de scholen en besturen die door de wijzigingen in de gewichtenregeling hun bekostiging zagen afnemen, hebben we bij de interviews negatieve geluiden gehoord. Bij doorvragen blijken evenwel niet alleen de aanpassingen in de gewichtenregeling de reden voor de kritiek te zijn, als wel het geheel van bezuinigingen en stijgingen van de uitgaven waarmee scholen op het ogenblik worden geconfronteerd. Genoemd werden onder meer het wegvallen van het budget voor Bestuur en management, de wijziging in de groeitoeslag en de relatieve achteruitgang van de materiële bekostiging. Ook bezuinigingen door lokale overheden werden regelmatig ter sprake gebracht.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat het voor scholen en besturen moeilijk is de effecten van de herijking van de leerlinggewichten te isoleren van andere maatregelen/bezuinigingen. Besturen baseren hun beleid niet op basis van het bedrag zij per leerling ontvangen, maar op het totale budget waarop zij kunnen rekenen. Daarnaast zijn de prognoses van de aantallen leerlingen voor schoolbesturen belangrijk. Wanneer er sprake is van groei 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 over het algemeen voor eenpitters en kleine besturen minder eenvoudig dan voor grote besturen. Bij de meeste meerpitters die we gesproken hebben, 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.

Door (herverdeling van) middelen uit de impulsregeling of door een eigen bijdrage van het bestuur konden de negatieve gevolgen van de herijking tot nu toe in de meeste gevallen worden opgevangen. De besteding van de achterstandsmiddelen bleef daardoor dus meestal gelijk. In een aantal gevallen was er wel sprake van ingrijpende maatregelen, 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 maatregelen/bezuinigingen een rol.

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

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 naar verhouding voor veel minder leerlingen een extra budget dan scholen in de (zeer) stedelijke gebieden.

Het doel van de herijking van de gewichtenregeling was om meer aan te sluiten bij de feitelijke achterstand van leerlingen én om meer geld naar autochtone doelgroep leerlingen te laten gaan. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat het laatstgenoemde doel niet is bereikt, en een ander onderzoek uit deze BOPO-programmalijn (Roeleveld, e.a., 2011) laat zien dat de allochtone leerlingen, ook bij gelijk opleidingsniveau, nog steeds een grotere achterstand hebben dan autochtone leerlingen. Vanuit dat oogpunt was er dus geen reden om etniciteit als criterium te laten vervallen.

Op basis van deze twee bevindingen luidt de conclusie dat de 'winst' van de herijking van de gewichtenregeling met name moet worden gezocht in de praktische en politieke overwegingen om etniciteit als criterium te schrappen.

Inhoud

v

1	Achtergronden van het onderzoek	1
.1	Inleiding	1
.2	De toekenning van extra financiële middelen op basis van leerlinggewicht	2
.3	Beknopte beschrijving van de compensatieregelingen	5
.4	De onderzoeksvragen	7
.5	Opzet van het onderzoek	7
.6	Kader van de studie	9
.7	Opbouw van dit rapport	9
2	Gevolgen van de herijking van het leerlinggewicht	11
.1	Inleiding	11
.2	Ontwikkelingen in het percentage leerlingen met een gewicht	11
.3	De ontwikkeling in relatieve schoolgewichten	15
.4	Verdeling van de relatieve voor- en achteruitgang in aantallen leerlingen	19
.5	Samenvatting	23
3	De scholen met een toename van het schoolgewicht	25
.1	Inleiding	25
.2	Kenmerken van de 90 scholen	25
.3	De toename van het percentage gewichtsléerlingen als verklaring	28
.4	Andere verklaringen voor de toename van het relatieve schoolgewicht	31
.5	Samenvatting	35
4	De scholen met een afname van het schoolgewicht	37
.1	Inleiding	37
.2	Kenmerken van de scholen met een duidelijke achteruitgang	37
.3	De afname van het percentage gewichtsléerlingen als verklaring	40
.4	Andere verklaringen	43
.5	Samenvatting	47

5 De effecten van de compensatieregelingen	49
.1 Inleiding	49
.2 De toepassing van de regeling	49
.3 Geen compensatie ondanks duidelijke afname relatief schoolgewicht	53
.4 Wel compensatie ondanks toename van het absolute schoolgewicht	55
.5 Wel compensatie ondanks toename van het relatieve schoolgewicht	57
.6 Samenvatting	58
6 De effecten van de impulsregeling	61
.1 Inleiding	61
.2 De toepassing van de regeling	62
.3 De scholen met een duidelijke achteruitgang van het relatief schoolgewicht	64
.4 De scholen met een nagenoeg stabiel relatief schoolgewicht	68
.5 De scholen met een duidelijke vooruitgang van het relatief schoolgewicht	71
.6 Samenvatting	72
7 Scholen en besturen die erop achteruit zijn gegaan	75
.1 Inleiding	75
.2 Selectie van cases en wijze van dataverzameling	75
.3 De eerste jaren van de herijking: voorgeschiedenis en compensatie	77
.4 De impulsregeling als reddende engel	79
.5 Ondanks de impulsregeling toch nog problemen	81
.6 Met veel gewichtenleerlingen buiten de impulsregeling	83
.7 Oplossingen en gevolgen	85
.7.1 Grotere klassen en minder groepen	85
.7.2 Ontslag van al dan niet boventallig personeel	86
.7.3 Minder taak- en zorguren	87
.7.4 Gevolgen van deze maatregelen	88
.8 Samenvatting en conclusies	89
8 Scholen en besturen die erop vooruit zijn gegaan	91
.1 Inleiding	91
.2 Selectie van cases en wijze van dataverzameling	91
.3 De toekenning van leerlinggewichten	93
.4 Concentratie van allochtone achterstandsleerlingen	95
.5 De impulsregeling als bonus?	96
.6 Gevolgen voor het onderwijs	98
.7 Samenvatting en conclusies	99

9 Antwoorden op de onderzoeksvragen	101
.1 Inleiding	101
.2 De gevolgen voor de financiering van het onderwijsachterstandenbeleid	101
.3 De stapsgewijze aanpassing aan de nieuwe situatie	104
.4 Effecten op de verschillende niveaus	106
.5 Besluit	106
 literatuur en bronnen	 109

1 Achtergronden van het onderzoek

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 vanaf schooljaar 2006-2007 gefaseerd is ingevoerd, worden de extra middelen nog uitsluitend toegekend op basis van het opleidingsniveau van de ouders. In de oude regeling speelde ook het land van de herkomst een belangrijke rol. De verwachting was dat de aanpassing nadelige effecten zou hebben voor scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen, terwijl (met name plattelands-) scholen met autochtone achterstandsleerlingen er op vooruit zouden gaan.

Het nadelige effect voor scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen zou bovendien worden versterkt door de geleidelijke afschaffing van de zogenoemde zwartescholentoeslag¹. Daarentegen zou het positieve effect voor scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen nog worden versterkt omdat tegelijkertijd de drempel om in aanmerking te komen voor gewichtsgeld in etappes verlaagd werd van 9 naar 6 procent. De hoge drempel in combinatie met het lage leerlingengewicht voor autochtone achterstandsleerlingen vormde immers voor scholen met deze leerlingen een belemmering om voor extra middelen in aanmerking te komen. Om de scholen die erop achteruit zouden gaan, en hun besturen geleidelijk aan de nieuwe situatie te laten wennen, is een aantal compensatieregelingen in het leven geroepen. Deze compensatieregelingen worden in paragraaf 1.3 beschreven, nadat in paragraaf 1.2 al is ingegaan op de beleidswijzingen zelf. In paragraaf 1.4 worden de onderzoeksvragen weergegeven en in paragraaf 1.5 de opzet van het onderzoek. In paragraaf 1.6 wordt

1 Deze toeslag heet formeel 'toeslag schoolspecifieke knelpunten'. Het budget is later in de impulsmiddelen opgenomen, en maakt dus nog steeds onderdeel uit van het achterstandenbudget. Niet alle scholen die voor de toeslag in aanmerking kwamen, krijgen echter impulsmiddelen. Voor deze scholen betekende de afschaffing van de toeslag een vermindering van het budget.

vervolgens de BOPO-programmalijn geschetst waarbinnen dit onderzoek wordt uitgevoerd. Afsluitend wordt in paragraaf 1.7 de opbouw van dit rapport beschreven.

1.2 De toekenning van extra financiële middelen op basis van leerlinggewicht

In het basisonderwijs is de gewichtenregeling het meest centrale beleidsinstrument in de bestrijding van onderwijsachterstanden². De gewichtenregeling is gebaseerd op het uitgangspunt dat scholen extra formatie krijgen toegekend voor leerlingen die – gemeten naar kenmerken van hun ouders – als doelgroep leerlingen worden aangemerkt. In de oorspronkelijke in 1985 ingevoerde regeling werden naast de leerlingen die niet tot een doelgroep behoren – aangeduid als 0.0-leerlingen – vier categorieën doelgroep leerlingen onderscheiden. Autochtone doelgroep leerlingen telden bij het bepalen van de formatie voor 0,25 leerling extra mee. Sinds een aanscherping van de regeling in 1993, mochten beide ouders dan maximaal een opleiding hebben op het niveau van lager beroepsonderwijs (lbo/vbo). Schipperskinderen telden voor 0,4 leerling extra mee, en kinderen van woonwageneigenaren en zigeuners voor 0,7 leerling extra. Het hoogste gewicht (0,9) was bestemd voor kinderen van allochtone ouders, op voorwaarde dat minstens één van de ouders een laag opleidingsniveau (maximaal lbo/vbo) had.

In 2000 waren er in Nederland ongeveer 250.000 leerlingen met een gewicht van 0,25 en 200.000 met een gewicht van 0,9. Bij de beide andere gewichten ging het samen om nog geen 5.000 leerlingen (Onderwijsraad, 2001).

De toekenning van extra formatie was om budgettaire redenen gekoppeld aan een ‘drempel’ van 9 procent van het aantal ‘ongewogen’ leerlingen. Dat betekende dat – uitgaande van een school met 100 leerlingen – de eerste 10 allochtone doelgroep leerlingen niet meetelden in de berekening ($10 \times 0,9 = 9$). Op een school met alleen autochtone doelgroep leerlingen werd de drempel van 9 procent echter pas overschreden, wanneer meer dan 36 leerlingen tot de doelgroep gerekend konden worden ($36 \times 0,25 = 9$). In de praktijk had dit tot gevolg dat scholen met vooral autochtone doelgroep leerlingen – doorgaans plattelandsscholen – voor deze leerlingen helemaal geen extra financiering kregen (wanneer 36 procent of minder tot de doelgroep behoorde) of slechts voor een beperkt deel van deze leerlingen. Omdat er maar weinig scholen zijn met een hoge concentratie aan autochtone doelgroep leerlingen, betekende dit dat voor een groot deel van deze leerlingen helemaal geen extra middelen werden toegekend.

2 Zonder verdere verwijzingen is deze paragraaf grotendeels gebaseerd op een recent rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut waarin het onderwijsachterstandenbeleid in de periode van 2002 tot en met 2008 is doorgelicht (Ledoux en Veen, 2009).

In 2001 adviseerde de Onderwijsraad om de drempel uit de regeling te halen, zodat meer leerlingen extra hulp zouden kunnen krijgen. Ze zouden deze hulp immers ook gekregen hebben als ze op een school met meer gewichtenleerlingen zouden zitten. In hetzelfde advies werd voorgesteld om voor allochtone leerlingen niet meer uit te gaan van het herkomstland van de ouders, maar van de individuele taalachterstand. Daarbij zouden leerlingen met een grote achterstand een extra zwaar gewicht moeten krijgen. De basis voor de gewichtenregeling zou voortaan het opleidingsniveau van de ouders moeten zijn met een differentiatie naar twee niveaus: maximaal basisonderwijs en maximaal lbo/vbo (Onderwijsraad, 2001).

De adviezen van de Onderwijsraad – indertijd opgesteld als antwoorden op vragen van het laatste paarse kabinet – zijn door de volgende kabinetten voor een deel in beleid omgezet. In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II (2003) is afgesproken dat maatregelen genomen zouden worden om te komen tot een meer effectieve bestrijding van onderwijsachterstanden. In de brief die de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 9 juli naar de Tweede Kamer stuurde, wordt gesteld dat bij de verdeling van de extra middelen beter moet worden aangesloten bij de feitelijke achterstanden van leerlingen. Omdat uit onderzoeksgegevens naar voren kwam dat de achterstand van autochtone achterstandsleerlingen toenam (o.a. Vogels & Bronneman, 2003) koos de minister voor een herijking van de gewichtenregeling met nieuwe criteria die ertoe zouden moeten leiden dat juist scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen daarvan zouden profiteren.

In de Uitwerkingsbrief van 2004 werden de voorstellen voor de herijking nader beschreven. Het voorstel van de Onderwijsraad om herkomst van de ouders als criterium voor extra middelen te schrappen werd overgenomen, evenals het voorstel om het opleidingsniveau van beide ouders – gedifferentieerd naar twee niveaus – als het centrale criterium te laten gelden. Voor kinderen van ouders met een opleiding op het niveau van maximaal lbo/vbo werd een gewicht van 0.3 voorgesteld en voor kinderen van ouders met maximaal basisonderwijs een gewicht van 1.2. Voor leerlingen met een extra grote taalachterstand werd een gewicht van 2.4 aangekondigd, echter alleen wanneer beide ouders maximaal basisonderwijs hadden gevolgd, en alleen bij leerlingen in de groepen 1 tot en met 4. De aparte gewichten voor schipperskinderen en kinderen van woonwagenbewoners en zigeuners kwamen op grond van deze herijking te vervallen.

Het advies van de Onderwijsraad om de drempel in de gewichtenregeling af te schaffen, werd daarentegen niet overgenomen. De drempel zou gehandhaafd blijven op 9 procent met als argument dat het hogere gewicht – 0.3 in plaats van 0.25 – er vanzelf al toe zou leiden dat meer scholen in plattelandgebieden in aanmerking zouden komen voor extra formatie. In plaats van 36 mochten nu immers de eerste 30 leerlingen niet worden meegeteld. Om segregatie in het onderwijs te bestrijden, werd daarnaast

een plafond aangekondigd voor de maximale toekenning van extra middelen. Dit plafond werd vastgesteld op 80 procent boven de reguliere formatie³.

Na kritiek vanuit het onderwijsveld en de Tweede Kamer stelde de minister in 2005 enkele aanpassingen voor. De belangrijkste aanpassing was een verlaging van de drempel tot 6 procent van het ongewogen aantal leerlingen, waardoor scholen met relatief veel autochtone doelgroepleerlingen tegemoet werden gekomen. Deze aanpassing is overigens stapsgewijze ingevoerd. Voor het schooljaar 2007-2008 gold nog een drempel van 8 procent. In het daaropvolgende schooljaar werd de nieuwe drempel van 6 procent geëffectueerd⁴.

In de brief van 27 mei 2005 (OCW 27-05-2005) werden ook de criteria voor de toekenning van het gewicht van 2.4 verhelderd. Uiteindelijk is dit hoge gewicht echter uit de regeling verdwenen, omdat het niet mogelijk bleek een objectieve en eenduidige taaltoets te vinden voor kinderen jonger dan 6 jaar (Van Schooten e.a., 2007). In haar brief van 4 oktober 2005 aan de Tweede Kamer kondigde de minister nog een andere aanpassing aan. Om in aanmerking te komen voor een gewicht van 1.2 hoeft nog slechts één van de ouders een opleiding te hebben op het niveau van maximaal basisonderwijs. De andere ouder mag dan maximaal een opleiding hebben op het niveau van vbo/lbo.

De wijziging van 2006 heeft dus per saldo geleid tot twee nieuwe doelgroepen: 0.3- en 1.2-leerlingen.

De nieuwe gewichtenregeling is met ingang van het schooljaar 2006-2007 stapsgewijze ingevoerd (Brief OCW, 4-10-2005). Daarbij is gekozen voor een invoering in vier stappen, waarbij in elk schooljaar twee groepen leerlingen op basis van de nieuwe gewichtenregeling werden bekostigd. Op 1 oktober 2006 zijn de leerlingen van 4 en 5 jaar volgens de nieuwe criteria geteld, waarna de consequenties van deze telling voor de bekostiging met ingang van 1 augustus 2007 doorwerkten. Bij de telling van 1 oktober 2007 – die voor de bekostiging betrekking had op het schooljaar 2008-2009 – ging het om de leerlingen van 4 tot en met 7 jaar. Op 1 oktober 2008 zijn de leerlingen van 4 tot en met 9 jaar volgens de nieuwe criteria geteld en op 1 oktober 2009 alle basisschoolleerlingen.

3 In de oude gewichtenregeling was er sprake van een feitelijk plafond van 81 procent. Op een school met 100 uitsluitend allochtone leerlingen bedroeg de extra formatie immers ($100 \times 0,9 = 90$) – 9 (drempel). In de nieuwe regeling zou de extra formatie – wanneer we afzien van het extra zware gewicht van 2.4 – zonder plafond maximaal 111 ($(100 \times 1,2 = 120) - 9$) bedragen en 114 na de verlaging van de drempel tot 6 procent.

4 De Tweede Kamer heeft enkele jaren geleden een motie aangenomen om de drempel te verlagen tot 3 procent. In het regeerakkoord was het benodigde bedrag hiervoor (70 miljoen euro) opgenomen in de meerjarenraming. Van deze verlaging is evenwel later afgezien omdat uit berekeningen bleek zij tot een grote versnippering van de middelen zou leiden (Bron: Website VOS/ABB).

Hoewel de nieuwe gewichtenregeling geleidelijk aan werd ingevoerd, was van begin af aan duidelijk dat zij tot herverdelingseffecten zou leiden. Het was de bedoeling dat scholen met veel autochtone doelgropleerlingen – met name in plattelandsgebieden – erop vooruit zouden gaan; dit zou ten koste gaan van de vooral in de grote steden gevestigde scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen. Het negatieve effect in de grote steden dreigde voor een aantal scholen nog versterkt te worden door de geleidelijke afschaffing van de zwartescholentoeslag (zie voetnoot op pag. 1). De stopzetting hiervan was al eerder aangekondigd (VOS/ABB). De zwartescholentoeslag werd toegekend aan scholen met op de teldatum 1 oktober 2001 minstens 70 procent allochtone leerlingen met een gewicht van 0.9. In totaal ging het daarbij om een budget van 15 miljoen euro dat tot en met het schooljaar 2006-2007 over een beperkt aantal scholen werd verdeeld. Nadat de toeslag nog met één schooljaar (2007-2008) was verlengd, werd hij in het schooljaar 2008-2009 beperkt tot tweederde van het eerder toegekende bedrag en in het schooljaar 2009-2010 tot eenderde. Vanaf 1 augustus 2010 bestaat deze toeslag in deze vorm niet meer.

1.3 Beknopte beschrijving van de compensatieregelingen

De scholen die als gevolg van de nieuwe gewichtenregeling minder geld kregen, zijn tijdens de invoeringsperiode – vanaf schooljaar 2007-2008 – een aantal jaren gecompenseerd om ze tijd te geven zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. Daarnaast is met ingang van schooljaar 2009-2010 de Regeling impulsgebieden in werking getreden, op grond waarvan scholen in achterstandsgebieden voor alle gewichtsleerlingen extra middelen krijgen toegekend. In deze paragraaf wordt zowel aandacht besteed aan de compensatieregelingen als aan de Regeling impulsgebieden.

De compensatieregelingen hadden niet de intentie om scholen te compenseren voor een teruglopend aantal leerlingen. Een afname van het aantal leerlingen wordt beschouwd als een autonome ontwikkeling die in principe door de schoolbesturen zelf moet worden opgelost. Bij een afname van het aantal leerlingen met een gewicht lag het evenwel ingewikkelder. Die afname kon veroorzaakt zijn door de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland waardoor het aantal basisschoolleerlingen met laagopgeleide ouders terugloopt. Dat is net als de afname van het totaal aantal leerlingen van een school een autonome ontwikkeling. De afname van het aantal leerlingen met een gewicht kon echter ook veroorzaakt zijn door de herijking van de gewichtenregeling, waardoor met name kinderen van iets hoger opgeleide allochtone ouders niet meer of met een lager gewicht meetelden. De compensatieregelingen waren bedoeld om de schoolbesturen de gelegenheid te geven soepel om te gaan met de herverdeeffecten ten gevolge van de herijking van de leerlinggewichten.

Voor het schooljaar 2007-2008 werd de compensatieregeling toegepast op bestuursniveau, waarbij de berekeningen gebaseerd waren op de som van alle scholen die onder het betreffende bestuur vallen. Het ging daarbij om de som van de schoolgewichten op 1 oktober 2005 en 1 oktober 2006 en de som van de het totaal aantal leerlingen van alle scholen op dezelfde data⁵. De besturenkoepel VOS/ABB concludeerde op zijn website dat de compensatieregeling voor de G4 in het schooljaar 2007-2008 niet alleen compensatie bood voor de herverdeeleeffecten van de nieuwe gewichtenregeling, maar ook voor een groot deel van de autonome effecten. Bij onverkorte toepassing van de oude regeling zouden deze besturen erop achteruit zijn gegaan.

Omdat de berekening op bestuursniveau ertoe leidde dat een aantal besturen meer compensatie kreeg dan waarop zij op basis van de feitelijke achteruitgang van de school recht hadden⁶, werd besloten de compensatieregeling met ingang van het schooljaar 2008-2009 op schoolniveau toe te passen. Tegelijkertijd werd de omvang van de compensatie verlaagd van 100 naar 90 procent. Ondanks deze verlaging noemde VOS/ABB de omvang van de compensatie nog steeds erg hoog. Gevreesd werd dat het moeilijk zou worden de compensatieregeling spoedig af te bouwen wanneer er geen andere maatregelen zouden worden getroffen.

Voor het schooljaar 2009-2010 is de omvang van de compensatie verlaagd naar 50 procent, waarbij de scholen wel de garantie kregen dat de achteruitgang nooit meer dan 6.000 euro zou bedragen, tenzij de krimp het gevolg zou zijn van een daling van het aantal leerlingen (OCW- 19-02-2009). Met ingang van dit schooljaar is daarnaast ook de Regeling impulsgebieden van kracht geworden. De Regeling impulsgebieden is, na een uitvoerige discussie met de Tweede Kamer, in de plaats gekomen van een eerder geplande drempelverlaging naar 3 procent. Omdat deze drempelverlaging tot een grote versnippering van de beschikbare middelen zou leiden, is gekozen voor een regeling waarin vooral scholen met complexe problemen geholpen zouden worden. Impulsgebieden zijn gebieden waar sprake is van een cumulatie van problemen. Het gaat dan om gebieden met relatief veel lage inkomens en uitkeringen⁷. De basisscho-

5 In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de berekeningen van de compensatie voor de afzonderlijke schooljaren.

6 Dat kwam omdat ook de schoolgewichten die beneden de drempelwaarden bleven, op bestuursniveau wel werden meegeteld.

7 Impulsgebieden zijn postcodegebieden met een hoge concentratie van lage inkomens en uitkeringen. Welke gebieden dat zijn wordt vastgesteld door de Armoedemonitor van SCP/CBS. Deze gegevens zijn ook gebruikt voor de berekening van het Leerplusarrangement in het voortgezet onderwijs met dit verschil dat daarbij gebruik gemaakt kon worden van de postcodes van de leerlingen. Omdat het onderwijsnummer in het primair onderwijs nog niet is ingevoerd, wordt bij de Impulsregeling gebruik gemaakt van de postcode van de school. Om te voorkomen dat scholen die wel in een impulsgebied staan, maar weinig of geen achterstandsleerlingen hebben, van de regeling profiteren, is bepaald dat de toekenning geschiedt op basis van het aantal leerlingen met een gewicht.

len in deze gebieden krijgen een extra bedrag voor alle leerlingen met een leerlinggewicht. Voor dit extra bedrag – in het schooljaar 2009-2010 ging het om circa 1300 euro per leerling – geldt geen drempel. Wel werden de extra middelen uit de impulsregeling meegeteld, alvorens de compensatieomvang van 50 procent werd vastgesteld.

Het schooljaar 2010-2011 is het laatste schooljaar met een compensatieregeling. De compensatie werd in dat schooljaar afgebouwd naar 25 procent, waarbij ook weer rekening werd gehouden met de extra middelen die scholen ontvingen op basis van de Regeling impulsgebieden.

1.4 De onderzoeksvragen

Uit het voorgaande blijkt dat er sprake is geweest van een sterk wisselend financieringssysteem dat positieve of negatieve gevolgen voor scholen kan hebben gehad. Een deel van de scholen die er ‘op papier’ op voor- of achteruit is gaan, zal er in de praktijk (vrijwel) niets van gemerkt hebben doordat OCW (via de compensatieregelingen) het tekort weer heeft aangevuld, of doordat het schoolbestuur het verschil herverdeelde over andere scholen. Maar andere scholen/schoolbesturen hebben maatregelen moeten treffen door bijvoorbeeld personeel te ontslaan of juist aan te trekken, het verkleinen of vergroten van de klassen en/of het uitbreiden of inkrimpen van extra taallessen. De rol van de schoolbesturen is hierbij cruciaal. Er moesten afwegingen worden gemaakt om het beschikbare budget in te zetten, en er moesten oplossingen worden bedacht voor eventuele belangenconflicten die konden ontstaan.

Het doel van dit onderzoek is vast te stellen in welke mate scholen en besturen in de praktijk te maken hebben gehad met een (sterke) daling of stijging van het achterstandsbudget en hoe zij hun beleid daar op af hebben gestemd. De onderzoeksvragen zijn derhalve:

- 1 Wat waren de gevolgen van aanpassingen van de gewichtenregeling en andere (compensatie)regelingen voor scholen/besturen?
- 2 Hoe zijn scholen en schoolbesturen omgegaan met de (stapsgewijze) uitbreiding/vermindering van het budget?
- 3 Wat is daarvan concreet te merken op bestuurs-, school-, klas- en leerlingniveau?

1.5 Opzet van het onderzoek

De eerste vraag is onderzocht door analyses uit te voeren op DUO-Cfi-bestanden die informatie bevatten van alle basisscholen over het aantal leerlingen, leerlinggewicht-

ten, schoolgewichten en de postcode van de school. We hebben daarvoor de bestanden gebruikt van de teldata 1-10-2005 tot en met 1-10-2009. Deze teldata waren maatgevend voor de bekostiging in het daaropvolgende schooljaar. De schooljaren 2005 tot en met 2009 geven een goed beeld van de recente ontwikkelingen in het financieringssysteem: de overgang van de oude naar de nieuwe gewichtenregeling, de verlaging van de drempel en de invoering van de impulsgebieden.

Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van DUO-Cfi-bestanden met de hoeveelheid middelen die van jaar tot jaar zijn toegekend in het kader van de compensatieregelingen en de Regeling impulsgebieden. DUO-Cfi kon helaas geen informatie verstrekken over de zwartescholentoeslag die aan een klein deel van de scholen is toegekend (scholen die op 1 oktober 2001 minstens 70 procent leerlingen met een 0,9-gewicht hadden).

Na analyse van de bestanden zijn scholen geselecteerd die (op papier) te maken hebben (gehad) met een sterke stijging of daling van de hoeveelheid achterstandsmiddelen. Die scholen zijn telefonisch benaderd met globale vragen over de gevolgen die de wijzigingen voor hen hebben gehad. Uit de benaderde scholen is vervolgens een selectie gemaakt voor de afname van interviews met directeuren van scholen én met schoolbesturen waar de school onder valt. Daarvoor zijn scholen/besturen geselecteerd voor wie de wijzigingen in de praktijk duidelijke negatieve of positieve gevolgen hebben gehad.

De vragen aan schoolbesturen hadden onder meer betrekking op:

- de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en scholen in het algemeen;
- de manier waarop de besturen in het algemeen omgaan met verdeling van budgetten;
- de vraag of zij de stijging/daling van het budget hebben zien aankomen;
- de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de verdeling van het budget: is/wordt de 'pijn' of de 'winst' verdeeld over de scholen?

De vragen aan de scholen waren ondermeer:

- heeft de school de stijging/daling van het budget verwacht?
- heeft de stijging/daling van het budget die op papier voor de school gold ook in de praktijk concreet plaatsgevonden? Zo niet waarom niet? Is het extra budget over meer scholen verdeeld c.q. is voor het verlies gecompenseerd?
- welke maatregelen zijn genomen om het verlies van budget op te vangen?
- of: hoe is het extra budget voor achterstandsbestrijding ingezet?
- wat zijn de consequenties daarvan voor de onderwijspraktijk en het onderwijsaanbod?
- hoe pakken de gevolgen uit voor de inzet van middelen voor respectievelijk doelgroep- en niet-doelgroepleerlingen?

De interviews zijn gehouden aan de hand van vooraf opgestelde interviewleidraden. De kwalitatieve gegevens zijn per thema uitgewerkt en gerelateerd aan de kwantitatieve gegevens uit onderzoeksvraag 1.

1.6 Kader van de studie

Het onderhavige onderzoek is één van de deelprojecten in de BOPO-programmalijn *Effecten van beleidsontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid* (zie voor de lijnen in het BOPO-programma Doolaard & Mulder, 2009). De algemene vraagstelling van deze programmalijn luidt:

Welke gevolgen hebben actuele wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid voor de organisatie, inrichting en effecten van achterstandenbestrijding in het basisonderwijs en de voorschoolse voorzieningen, en hoe verhoudt zich dit tot de ambities van de overheid?

Het gehele programma omvat zes deelprojecten:

1. De rol van gemeenten en schoolbesturen bij voor- en voerschoolse educatie;
2. Voerschoolse opvang en educatie in peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen;
3. Aansluiting tussen voor- en voerschoolse educatie en tussen voerschoolse educatie en verdere schoolloopbaan;
4. Effecten van voor- en voerschoolse educatie en opvang op latere ontwikkeling van kinderen;
5. Prestaties en loopbanen van doelgroepleerlingen in het onderwijsachterstandenbeleid;
6. Effecten van wijzigingen in de gewichtenregeling en andere OAB-faciliteiten (het onderhavige onderzoek).

1.7 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 worden de gevolgen van de herijking van de leerlinggewichten in kaart gebracht. Scholen worden daarbij ingedeeld op basis van de voor- respectievelijk achteruitgang van hun relatieve schoolgewicht. Met het relatieve schoolgewicht bedoelen we het aantal leerlingen waarvoor de school op basis van de leerlinggewichten bekostigd wordt, ervan uitgaande dat de school 100 leerlingen heeft. We baseren ons daarbij op de leerlingentellingen in het schooljaar 2005-2006 – de laatste telling vóór de herijking – en het schooljaar 2009-2010 toen de nieuwe gewichten volledig waren ingevoerd.

In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de scholen die hun relatieve schoolgewicht in deze periode duidelijk zagen stijgen. Dat blijkt bij slechts één procent van de scholen het geval te zijn. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan de scholen waarbij het relatieve schoolgewicht duidelijk is gedaald. Dat geldt voor een kleine 10 procent van de scholen. Hoe de compensatieregelingen van de achtereenvolgende jaren zijn toegepast en welke scholen daarvan konden profiteren, wordt in hoofdstuk 5 beschreven. Hoofdstuk 6 heeft vervolgens betrekking op de toepassing en uitwerking van de Regeling impulsgebieden.

Na deze hoofdstukken met tabellen en cijfers zijn de hoofdstukken 7 en 8 volledig kwalitatief van aard. Zij zijn gebaseerd op interviews met bestuurders en directeuren van scholen die het meest met de gevolgen van de wijzigingen in de regelgeving te maken hebben gehad. In hoofdstuk 7 zijn dat scholen die vooral met bezuinigingen zijn geconfronteerd en in hoofdstuk 8 scholen die er volgens de berekeningen op vooruitgegaan zijn gegaan. Op basis van deze opinies en van de cijfers in de voorgaande hoofdstukken worden in hoofdstuk 9 tenslotte de onderzoeksvragen beantwoord.

2 Gevolgen van de herijking van het leerlinggewicht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de gevolgen voor de scholen zouden zijn geweest, wanneer alleen rekening wordt gehouden met de herijking van het leerlinggewicht. Dat betekent dat andere wijzigingen zoals de geleidelijke afschaffing van het zwartescholengeld en de toekenning van extra middelen in het kader van de compensatieregelingen en de Regeling impulsgebieden nog buiten beschouwing blijven. Die komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

Bij deze tabellen moet er rekening mee worden gehouden dat de gevolgen van de herijking pas in het daaropvolgende schooljaar doorwerken in de bekostiging. In het schooljaar 2005-2006 werden alle leerlingen nog volgens de oude regeling geteld. In het schooljaar 2006-2007 werden de vier- en vijfjarigen volgens de nieuwe regeling geteld, wat uiteraard gevolgen had voor het schoolgewicht. De financiële consequenties daarvan zouden – wanneer er geen compensatieregeling zou zijn getroffen – in het schooljaar 2007-2008 merkbaar zijn geweest. In het schooljaar 2009-2010 zijn alle leerlingen volgens de nieuwe regeling geteld. Daarvan zijn de effecten pas in het schooljaar 2010-2011 verwerkt. De schooljaren die in de tabellen van dit hoofdstuk boven de kolommen staan hebben betrekking op het jaar van de leerlingentelling, niet op het jaar van de feitelijke bekostiging.

Hoewel de uitkomsten voor de tussenliggende jaren ook in de tabellen worden vermeld, maken we met name een vergelijking tussen het schooljaar 2005-2006 – toen alle leerlingen nog volgens de oude regeling werden geteld – en het schooljaar 2009-2010, toen de nieuwe regeling voor het eerst op alle leerlingen moest worden toegepast. Om de vergelijking zuiver te maken, beperken we ons tot de 6950 scholen die in elk van de vijf achtereenvolgende jaren in het bestand voorkomen. In het eerste schooljaar was dat 97,7 procent van het aantal scholen, waarna dit percentage geleidelijk oploopt tot 98,6 procent van het aantal scholen in het laatste van de vijf schooljaren.

2.2 Ontwikkelingen in het percentage leerlingen met een gewicht

In deze paragraaf gaan we nader in op de ontwikkeling van het gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht. Er zijn drie redenen om te verwachten dat dit percentage

in de periode van de onderzochte schooljaren een dalende lijn laat zien. De eerste reden is de in het vorige hoofdstuk reeds genoemde stijging van het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking. Het gaat hierbij om een autonome ontwikkeling waarbij de veronderstelling is dat de ouders van de instromende leerlingen in groep 1 in doorsnee een hogere opleiding hebben dan de ouders van de uitstromende leerlingen in groep 8. De tweede reden heeft rechtstreeks te maken met de herijking van het leerlinggewicht, die vooral gevolgen heeft voor de leerlingen met allochtone ouders. In de nieuwe regeling krijgen deze leerlingen geen gewicht meer wanneer één van de ouders een opleiding heeft op een hoger niveau dan lbo/vbo. In de oude regeling was het voldoende dat één van de ouders een opleiding op maximaal lbo/vbo-niveau had en werd niet meer gekeken naar het opleidingsniveau van de andere ouder. De derde reden betreft de door de minister aangekondigde verscherpte controle op de gegevens die door de scholen worden aangeleverd. De verwachting was dat de scholen de gegevens van de ouders beter zouden controleren. De drie genoemde redenen kunnen elkaar versterken, maar het is niet mogelijk om het effect van iedere reden afzonderlijk vast te stellen. In tabel 2.1 worden de ontwikkelingen van het gemiddelde percentage leerlingen met een gewicht afgezet tegen de drie categorieën die ook in het grotestedenbeleid worden gebruikt: de G4, G27 en overige gemeenten.⁸

Tabel 2.1 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht, naar gemeentecategorie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	<i>n</i>
G4	52,1	47,1	42,2	36,0	31,8	- 20,2	605
G27	30,4	28,1	25,0	21,9	19,4	- 11,0	1043
ov. gemeenten	18,2	16,6	14,6	12,6	11,2	- 7,1	5302
totaal	23,0	21,0	18,5	16,0	14,2	- 8,8	6950

In schooljaar 2005-2006 kreeg op de scholen in de totale populatie gemiddeld 23 procent van de leerlingen een gewicht toegekend. In het laatste schooljaar was dit percentage met 8,8 procentpunten afgenomen tot 14,2. In de G4 was de afname meer dan twee keer zo groot, wat uiteraard alleen mogelijk was door het relatief hoge beginpercentage. Terwijl in het eerste schooljaar gemiddeld meer dan de helft van de

⁸ Zoals gezegd gaat het hierbij om een gemiddelde van de percentages van alle scholen in de betreffende categorie. Omdat scholen niet hetzelfde aantal leerlingen hebben, moeten de uitkomsten niet worden opgevat als het percentage leerlingen zonder gewicht in het betreffende gebied.

leerlingen een gewicht had, was dat in het laatste schooljaar gedaald tot ongeveer eenderde. In de G27 hebben dan gemiddeld bijna 20 procent van de leerlingen nog een gewicht en in de overige gemeenten iets meer dan 10 procent.

De categorie ‘overig’ is een gemêleerde groep gemeenten waar de onderlinge verschillen nog heel groot kunnen zijn. In tabel 2.2 nemen we daarom de stedelijkheid van de gemeente waarin de school staat als invalshoek.⁹

Tabel 2.2 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht, naar de mate van stedelijkheid

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
zeer sterk stedelijk	46,6	42,3	37,8	32,5	28,7	- 17,9	810
sterk stedelijk	26,8	24,6	21,8	18,9	16,8	- 10,0	1426
matig stedelijk	19,3	17,7	15,8	13,8	12,1	- 7,2	1425
weinig stedelijk	17,5	16,2	14,3	12,5	11,5	- 6,0	1857
niet-stedelijk	16,6	14,7	12,5	10,6	9,0	- 7,6	1432
totaal	23,0	21,0	18,5	16,0	14,2	- 8,8	6950

Bij de laagste stedelijkheidsgraad (niet-stedelijk) is de afname van het gemiddelde percentage leerlingen met een gewicht iets groter dan in de matig en weinig stedelijke gemeenten, maar de verschillen zijn niet heel groot. Wat de provincies betreft – de betreffende tabel wordt achterwege gelaten – is de afname het laagste in Drenthe en Zeeland (resp. 6,6 en 6,9 procentpunten), maar opvallend is dat de hoogste afname zich ook in een landelijke provincie heeft voorgedaan. Op de Friese scholen waren er in het laatste schooljaar gemiddeld 11,6 procent minder leerlingen met een gewicht dan vier jaar eerder (8,5 procent vergeleken met 20,1 procent). In meer verstedelijkte provincies als Zuid- en Noord-Holland bedroeg de afname respectievelijk 11,3 en 9,8 procentpunten.

In tabel 2.3 wordt de denominatie van de school als invalshoek genomen. Omdat de tabel anders te omvangrijk zou worden laten we de verschillende typen samenwerkingsscholen buiten beschouwing.

⁹ Van de 5302 scholen in gemeenten die géén deel uitmaken van het grotestedenbeleid – de categorie ‘overig’ is 24 procent gevestigd in een matig stedelijke, 34 procent in een weinig stedelijke en 27 procent in een niet-stedelijke omgeving. In totaal staat derhalve 85 procent van deze scholen niet in een stedelijke omgeving.

Tabel 2.3 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht, naar denominatie van de school

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
openbaar	28,4	25,8	22,7	19,6	17,0	- 11,4	2318
rooms-kath.	21,7	19,9	17,6	15,3	13,6	- 8,0	2063
prot.-christ.	20,1	18,3	16,2	13,9	12,6	- 7,5	1821
algem.-bijz.	12,8	11,8	10,9	9,2	7,9	- 4,9	332
geref. vrijg.	6,2	5,6	5,2	4,9	5,1	- 1,1	127
reformatorisch	20,9	19,4	17,6	16,3	15,2	- 5,7	121
antroposofisch	1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	- 0,2	72
islamitisch	90,9	79,3	71,0	59,0	54,5	- 36,3	39
hindoeïstisch	74,2	64,1	53,8	36,2	28,9	- 45,3	5
evang. br.	59,6	52,7	45,1	40,0	35,0	- 24,6	2
Joods	25,0	26,1	21,2	17,1	15,8	- 9,2	2
totaal	23,0	21,0	18,5	16,0	14,2	- 8,8	6950

Op de vijf hindoeïstische scholen is het gemiddelde percentage leerlingen met een gewicht gedaald van ongeveer driekwart tot iets meer dan één kwart. De islamitische scholen laten eveneens een aanzienlijke daling zien van ongeveer 90 procent naar iets meer dan de helft. Ook de twee scholen van de evangelische broederschap telden in het laatste schooljaar beduidend meer leerlingen zonder gewicht dan in het jaar vóór de herijking van het leerlinggewicht. Bij de grotere denominaties is vooral het openbaar onderwijs geconfronteerd met een daling van het percentage gewichtsléerlingen.

Omdat de daling in de G4 aanzienlijk groter was dan in de rest van het land, maken we in tabel 2.4 voor deze vier gemeenten nog een afzonderlijke uitsplitsing naar denominatie. Omdat de hindoeïstische en de joodse scholen allemaal in de vier grote steden staan, zijn de uitkomsten hetzelfde als in de vorige tabel. Daarom zijn ze in deze tabel niet opnieuw opgenomen. Bij de evangelische broederschap gaat het in de vier grote steden om één school. Deze school is om redenen van herkenbaarheid niet in de tabel opgenomen.

Tabel 2.4 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht, naar denominatie van de school (alleen G4)

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
openbaar	57,1	51,9	46,8	40,6	35,2	- 21,9	243
rooms-kath.	52,4	46,5	41,4	35,9	33,6	- 18,9	125
prot.-christ.	54,2	49,2	43,6	37,3	32,3	- 21,8	150
algem.-bijz.	21,5	19,8	17,8	14,0	11,6	- 9,8	50
islamitisch	88,6	80,4	74,3	56,8	54,2	- 34,4	14
reformatorisch	22,0	20,4	16,8	14,0	12,5	- 9,6	4
geref. vrijg.	13,7	15,2	15,1	7,1	10,8	- 2,9	3
totaal	52,1	47,1	42,2	36,0	31,8	- 20,2	605

Bij de islamitische scholen verschilt de afname van het percentage gewichtsl leerlingen in de G4 niet wezenlijk van die elders in het land, maar bij de overige denominaties in de tabel is er wel sprake van een duidelijk verschil. Bij de drie grote denominaties is het percentage in vier jaar tijd gemiddeld met ongeveer 20 procentpunten afgenomen.

2.3 De ontwikkeling in relatieve schoolgewichten

De bekostiging van scholen vindt plaats op basis van het schoolgewicht op de teldatum in het voorafgaande schooljaar. Het schoolgewicht is de som van de leerlinggewichten minus de voor dat schooljaar vastgestelde drempel. Het schoolgewicht kan niet lager dan nul zijn. Vanaf het jaar dat met de herijking is begonnen, kan het schoolgewicht niet hoger zijn dan 80 procent van het aantal leerlingen (Artikel 27 Besluit Bekostiging WPO). Dat betekent dat een school per 100 leerlingen maximaal een schoolgewicht van 80 leerlingen bekostigd kan krijgen

Om te kunnen abstraheren van de autonome ontwikkeling van het aantal leerlingen, maken we bij de vergelijking van achtereenvolgende schooljaren gebruik van relatieve schoolgewichten. Het relatieve schoolgewicht is het schoolgewicht per 100 leerlingen: een uitkomst van 115 betekent bijvoorbeeld dat een school voor elke 100 leerlingen een bekostiging ontvangt als zou zij 115 leerlingen zonder gewicht hebben gehad.¹⁰ Dus voor elke 100 leerlingen 15 leerlingen (=15%) extra.

10 Als voorbeeld: een school met 100 leerlingen waarvan 15 leerlingen met een hoog gewicht en 10 leerlingen met een laag gewicht heeft een schoolgewicht van 15, dat wil zeggen: $18 (15 \times 1,2) + 3 (10 \times 0,3) - 6$ (drempel) = 15. Op een school met 200 leerlingen is het relatieve schoolgewicht eveneens 15 maar het absolute schoolgewicht 30 (uitgaande van dezelfde percentuele verhoudingen).

In tabel 2.5 worden de uitkomsten van deze berekeningen afgezet tegen de drie gemeentecategorieën. Het gaat daarbij om gemiddelden van alle scholen in de betreffende categorie¹¹.

Tabel 2.5 – Gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen op grond van de gewichtenregeling in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen, naar gemeentecategorie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
G4	134,6	130,9	128,7	126,2	123,8	- 10,8	605
G27	113,1	111,9	111,2	110,9	110,0	- 3,1	1043
ov. gemeenten	103,5	103,1	102,9	103,0	102,8	- 0,7	5302
totaal	107,7	106,8	106,4	106,2	105,7	- 1,9	6950

De tabel laat allereerst – zowel voor alle 6950 scholen die in alle jaren in het bestand zitten als voor de onderscheiden gemeentecategorieën – een geleidelijke afname zien. Op basis van de telling in schooljaar 2009-2010 hebben de scholen gemiddeld een relatief schoolgewicht van 5,7 in aanvulling op elke 100 leerlingen waarvoor zij regulier bekostigd worden. Dat zijn bijna twee leerlingen minder dan bij de telling in schooljaar 2005-2006 toen alle leerlingen nog volgens de oude regeling werden geteld. Daarmee is nog niet gezegd dat deze afname uitsluitend het gevolg is van de herijking van de gewichtenregeling. Ook de toename van het gemiddelde opleidingsniveau van de ouders kan immers mede aan dit verschil hebben bijgedragen. Dat de uitkomsten voor de scholen in de onderscheiden gemeentecategorieën sterk uiteenlopen, maakt het evenwel aannemelijk dat de afname hoofdzakelijk het gevolg is van de herijking van het leerlinggewicht. In de G4 gaat het immers om een gemiddelde achteruitgang van bijna 11 leerlingen op elke 100 leerlingen en in de G27 om 3,1.

Ook in de overige gemeenten blijkt het relatieve schoolgewicht te zijn afgenomen (van 3,5 op basis van de eerste tot 2,8 op basis van de laatste telling). Omdat het om een zeer heterogene categorie gaat, presenteren we in tabel 2.6 de uitkomsten weer op basis van de indeling naar mate van stedelijkheid.

11 Het berekenen van gemiddelden heeft als nadeel dat grote scholen niet zwaarder meetellen dan kleine scholen. Dit nadeel weegt echter niet op tegen het voordeel dat door deze berekeningswijze geabstraheerd kan worden van de autonome ontwikkeling van de leerlingenaantallen, zodat achterenvolgende schooljaren objectiever vergeleken kunnen worden.

Tabel 2.6 – Gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen op grond van de gewichtenregeling in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen, naar de mate van stedelijkheid

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
zeer sterk stedelijk	129,4	126,3	124,4	122,5	120,5	- 9,0	810
sterk stedelijk	111,1	109,9	109,1	108,7	107,9	- 3,2	1426
matig stedelijk	105,7	105,0	104,8	104,8	104,4	- 1,3	1425
weinig stedelijk	102,4	102,1	102,0	102,3	102,3	- 0,0	1857
niet-stedelijk	100,8	100,7	100,7	100,9	100,9	+ 0,1	1432
totaal	107,7	106,8	106,4	106,2	105,7	- 1,9	6950

Er is inderdaad sprake van verschillen tussen de drie categorieën met de laagste graad van stedelijkheid, maar alleen in de niet-stedelijke gebieden zien we een – weliswaar zeer minieme – vooruitgang tussen het eerste en het laatste meetjaar. Vergelijken we het laatste meetjaar met het middelste – 2007-2008 – dan is die vooruitgang iets groter. Ook in de weinig-stedelijke gebieden laat het middelste meetjaar in doorsnee het laagste schoolgewicht zien. Hetzelfde patroon – het laagste schoolgewicht in het middelste meetjaar – zie we ook in landelijke provincies als Drenthe en Zeeland (tabel 2.7). Duidelijk is evenwel dat de herijking van de leerlinggewichten voor de scholen in landelijk gebied gemiddeld genomen nauwelijks of niet tot hogere schoolgewichten heeft geleid.

Nemen we de denominatie van de school als invalshoek (tabel 2.8) dan zijn alleen de reformatorische scholen er door de herijking van de leerlinggewichten enigszins op vooruitgegaan. Een zeer grote achteruitgang valt te constateren bij de hindoeïstische (-41,7) en islamitische (-21,8) scholen en bij de twee scholen van de evangelische broederschap (-30,6). Van de grote denominaties hebben de openbare scholen in doorsnee het meest aan schoolgewicht ingeboet (-2,7). Tabel 2.9 beperkt zich weer tot de denominaties in de G4¹².

12 Omdat het bij de evangelische broederschap in de G4 maar om één school gaat, houden we deze om redenen van herkenbaarheid buiten de tabel.

Tabel 2.7 – Gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen op grond van de gewichtenregeling in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen, naar provincie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	N
Groningen	103,3	102,8	102,7	102,9	102,8	- 0,5	328
Friesland	102,1	101,7	101,5	101,6	101,4	- 0,7	475
Drenthe	102,5	102,4	102,3	102,7	102,8	+ 0,3	304
Overijssel	104,6	104,0	103,8	103,9	103,6	- 1,0	577
Flevoland	109,4	108,6	107,6	107,2	106,5	- 2,9	185
Gelderland	105,2	104,6	104,4	104,5	104,2	- 1,0	946
Utrecht	108,0	107,0	106,6	106,5	106,1	- 2,0	476
Noord-Holland	111,3	110,0	109,3	108,6	107,7	- 3,6	923
Zuid-Holland	114,9	113,3	112,2	111,4	110,5	- 4,4	1189
Zeeland	103,3	102,8	102,6	103,0	102,9	- 0,3	241
Noord-Brabant	106,8	106,2	106,1	106,0	105,7	- 1,1	899
Limburg	105,4	105,0	104,8	105,0	104,4	- 1,0	407
totaal	107,7	106,8	106,4	106,2	105,7	- 1,9	6950

Tabel 2.8 – Gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen op grond van de gewichtenregeling in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen, naar denominatie van de school

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
openbaar	110,7	109,6	109,0	108,8	108,0	- 2,7	2318
rooms-kath.	106,6	105,9	105,5	105,5	105,1	- 1,5	2063
prot.-christ.	105,4	104,8	104,4	104,3	104,0	- 1,4	1821
algem.-bijz.	104,1	103,6	103,5	103,2	102,7	- 1,5	332
geref. vrijg.	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2	+ 0,1	127
reformatorisch	100,6	100,6	100,6	101,2	101,2	+ 0,6	121
antroposofisch	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0	0	72
islamitisch	172,5	162,9	159,1	152,1	150,7	- 21,8	39
hindoeïstisch	157,0	147,5	139,3	123,4	115,3	- 41,7	5
evang. br.	143,5	132,3	122,0	117,4	112,9	- 30,6	2
Joods	110,9	110,9	108,0	105,2	106,1	- 4,9	2
totaal	107,7	106,8	106,4	106,2	105,7	- 1,9	6950

Tabel 2.9 – Gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen op grond van de gewichtenregeling in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen, naar denominatie van de school (alleen G4)

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
openbaar	138,8	135,0	133,1	131,1	127,6	- 11,2	243
rooms-kath.	134,8	130,5	127,8	126,0	125,3	- 9,4	125
prot.-christ.	134,1	130,4	127,8	125,4	122,8	- 11,3	150
algem.-bijz.	113,6	112,0	110,8	108,7	106,6	- 7,0	50
islamitisch	170,4	163,4	160,5	148,2	148,5	- 21,9	14
hindoeïstisch	157,0	147,5	139,3	123,4	115,3	- 41,7	5
reformatorisch	104,1	102,7	102,1	101,7	101,9	- 2,2	4
geref. vrijg.	103,0	105,2	103,8	100,1	104,3	+ 1,3	3
Joods	110,9	110,9	108,0	105,2	106,1	- 4,9	2
totaal	134,6	130,9	128,7	126,2	123,8	- 10,8	605

Omdat de vijf hindoeïstische scholen zich allemaal in de G4 bevinden, is de uitkomst hier hetzelfde als in tabel 2.8. Bij de islamitische scholen is de uitkomst ook gelijk, hoewel het hier maar 14 van de 39 scholen betreft. Daaruit kan worden opgemaakt dat de ontwikkelingen bij deze scholen in de G4 vrijwel niet verschillen van die elders in het land. Bij de grote denominaties is de achteruitgang in de G4 daarentegen wel veel groter dan elders.

2.4 Verdeling van de relatieve voor- en achteruitgang in aantallen leerlingen

De gemiddelde voor- of achteruitgang van het relatieve schoolgewicht tussen 2005-2009 laat nog niet zien voor welk deel van de scholen het om grote verschillen gaat en voor welk deel de gevolgen beperkt zijn gebleven. In deze paragraaf gaan we daar nader op in. Daarvoor hebben we de in de vorige paragraaf gepresenteerde verschillen opgesplitst in klassen van 10 leerlingen. Het gaat hierbij opnieuw om relatieve aantallen, dus om aantallen per 100 leerlingen. De aantallen kunnen derhalve ook worden gelezen als percentages: bijvoorbeeld 10-20 leerlingen minder = 10-20% leerlingen minder.

In tabel 2.10 worden de resultaten van deze analyse allereerst weer afgezet tegen de drie gemeentecategorieën.

Tabel 2.10 – Verdeling van het relatieve aantal leerlingen dat scholen er tussen 2005 en 2009 op voor- of achteruit zijn gegaan na de herijking van het leerlinggewicht, naar gemeentecategorie

	G4	G27	overige gemeenten	totaal
> 50 lln minder	0,3	0	0,1	0,1
40-50 lln minder	1,3	0,3	0,0	0,2
30-40 lln minder	6,6	1,1	0,2	0,9
20-30 lln minder	14,2	2,6	0,8	2,2
10-20 lln minder	24,0	11,5	2,9	6,1
> 10 lln minder	46,4	15,4	4,0	9,4
max. 10 lln minder geen schoolgewicht	23,5 19,3	26,9 40,8	17,2 61,5	19,2 54,8
max. 10 lln meer	9,9	14,8	16,0	15,3
max +/- 10 lln	52,7	82,6	94,8	89,3
10-20 lln meer	0,3	1,9	1,1	1,1
20-30 lln meer	0,5	0,1	0,1	0,1
> 30 lln meer	0	0	0,1	0,1
> 10 lln meer	0,8	2,0	1,2	1,3
<i>n</i>	605	1043	5302	6950

In het midden van de laatste kolom is te zien dat 54,8 procent van de scholen op grond van de leerlinggewichten in beide schooljaren géén aanspraak kon maken op extra bekostiging in het daaropvolgende jaar, omdat de drempel van het betreffende jaar niet werd overschreden. Tellen we daar de scholen bij op die recht hadden op extra bekostiging voor maximaal 10 leerlingen minder of maximaal 10 leerlingen méér op elke 100 leerlingen (dus maximaal 10% verschil), dan luidt de conclusie dat de gevolgen voor bijna 90 procent van de scholen betrekkelijk klein zijn geweest. Ruim 9 procent werd geconfronteerd met een achteruitgang van meer dan 10 leerlingen, slechts iets meer dan 1 procent kon profiteren van een vooruitgang van meer dan 10 leerlingen.

In de G4 had ruim 19 procent van de scholen in beide schooljaren geen schoolgewicht, en voor ruim een derde van de scholen bleven de gevolgen van de herijking beperkt tot maximaal 10 leerlingen minder of meer. Voor iets minder dan de helft van de scholen in de G4 (46,4%) waren de gevolgen groter. Bijna een kwart ging er tussen de 10 en 20 leerlingen op achteruit, en 8 procent moest op elke 100 leerlingen zelfs meer dan 30 leerlingen ‘inleveren’. Minder dan 1 procent liet een vooruitgang

van meer dan 10 leerlingen zien. Opvallend is dat dit laatste percentage in de G27 nog iets hoger is dan in de overige gemeenten (2 versus 1,2 procent). Verder laat de tabel zien dat de herijking voor meer dan 80 procent van de scholen in de G27 en voor zelfs 95 procent van de scholen in de overige gemeenten geen of betrekkelijk geringe gevolgen had.

In tabel 2.11 wordt de vergelijking gemaakt op basis van de mate van stedelijkheid.

Tabel 2.11 – Verdeling van het relatieve aantal leerlingen dat scholen er tussen 2005 en 2009 op voor- of achteruit zijn gegaan na de herijking van het leerlinggewicht, naar de mate van stedelijkheid

		zeer sterk stedelijk	sterk stedelijk	matig stedelijk	weinig stedelijk	niet- stedelijk	totaal
> 50	lln minder	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
40-50	lln minder	1,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2
30-40	lln minder	5,2	0,8	0,4	0,1	0,0	0,9
20-30	lln minder	11,6	2,5	1,3	0,3	0,1	2,2
10-20	lln minder	20,7	10,4	4,4	1,6	0,8	6,1
> 10	lln minder	38,9	14,1	6,1	2,0	0,9	9,4
max. 10	lln minder	24,7	28,4	21,7	14,3	11,0	19,2
	geen schoolgewicht	24,1	43,0	55,8	63,2	61,9	54,8
	max. 10 lln meer	11,6	13,1	14,9	18,9	15,3	15,3
	max +/- 10 lln	60,4	84,5	92,4	96,3	98,3	89,3
10-20	lln meer	0,4	1,3	1,4	1,5	0,7	1,1
20-30	lln meer	0,4	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
> 30	lln meer	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
> 10	lln meer	0,7	1,4	1,5	1,6	0,8	1,3
<i>n</i>		810	1426	1425	1857	1432	6950

Ook deze tabel laat zien dat de relatieve vooruitgang het grootst is geweest in de middencategorieën en niet op de scholen in de niet-stedelijke gebieden. Voor de rest vertoont de tabel het verwachte patroon: de achteruitgang hangt rechtevenredig samen met de mate van stedelijkheid.

In tabel 2.12 wordt de relatie gelegd met de denominatie van de school.

Tabel 2.12 – Verdeling van het relatieve aantal leerlingen dat scholen er tussen 2005 en 2009 op voor- of achteruit zijn gegaan na de herijking van het leerlinggewicht, naar denominatie van de school

	openbaar	rooms-katholiek	protestants-christelijk	algemeen-bijzonder	islamitisch	hindoeïstisch
> 50 lln minder	0,0	0,0	0,1	0	2,6	20,0
40-50 lln minder	0,2	0	0,1	0	10,3	40,0
30-40 lln minder	0,9	0,7	0,6	1,2	17,9	20,0
20-30 lln minder	3,6	1,3	1,5	1,8	28,2	0
10-20 lln minder	8,5	5,3	4,9	3,9	15,4	20
> 10 lln minder	13,3	7,3	7,1	6,9	74,4	100,0
max. 10 lln minder geen schoolgewicht	26,1 42,0	18,0 58,5	16,0 60,5	11,4 71,4	20,5 0	0 0
max. 10 lln meer	16,8	15,1	15,2	9,3	5,1	0
max +/- 10 lln	84,9	91,6	91,7	92,2	25,6	0
10-20 lln meer	1,6	0,9	1,1	0,9	0	0
20-30 lln meer	0,2	0,1	0,1	0	0	0
> 30 lln meer	0,1	0,0	0	0	0	0
> 10 lln meer	1,9	1,1	1,2	0,9	0	0
<i>n</i>	2318	2063	1821	332	39	5

De verschillen zijn nu heel duidelijk: op driekwart van de islamitische scholen en op alle hindoeïstische scholen was het relatieve schoolgewicht op basis van de telling in schooljaar 2009-2010 met meer dan 10 leerlingen afgenomen, en op 30 procent van de islamitische en zelfs 80 procent van de hindoeïstische scholen met meer dan 30 leerlingen. Daarentegen zijn de gevolgen voor de grote denominaties naar verhouding beperkt. Bij de drie bijzondere besturenkoepels heeft gemiddeld 7 procent van de scholen te kampen met een achteruitgang van meer dan 10 leerlingen, bij de openbare scholen is dat landelijk ruim 13 procent.

Maar ook nu is het weer zinvol om afzonderlijk te kijken naar de gevolgen in de G4. Dat doen we in tabel 2.13.

Tabel 2.13 – Verdeling van het relatieve aantal leerlingen dat scholen er tussen 2005 en 2009 op voor- of achteruit zijn gegaan na de herijking van het leerlinggewicht, naar denominatie van de school (alleen G4)

	Openbaar	rooms-katholiek	protestants-christelijk	algemeen-bijzonder	islamitisch	hindoeïstisch
> 50 lln minder	0	0	0,7	0	0	20,0
40-50 lln minder	1,2	0	1,3	0	7,1	40,0
30-40 lln minder	6,2	7,2	5,3	8,0	14,3	20,0
20-30 lln minder	16,9	11,2	14,0	10,0	35,7	0
10-20 lln minder	26,3	24,0	28,0	8,0	21,4	20,0
> 10 lln minder	50,6	42,4	49,3	26,0	78,6	100,0
max. 10 lln minder	22,6	24,0	30,0	12,0	21,4	0
geen schoolgewicht	13,2	20,8	13,3	58,0	0	0
max. 10 lln meer	12,8	11,2	6,7	4,0	0	0
max +/- 10 lln	48,6	56,0	50,0	74,0	21,4	0
10-20 lln meer	0,4	0,8	0	0	0	0
20-30 lln meer	0,4	0,8	0,7	0	0	0
> 30 lln meer	0	0	0	0	0	0
> 10 lln meer	0,8	1,6	0,7	0	0	0
<i>N</i>	243	125	150	80	14	5

Uit deze tabel blijkt opnieuw dat de gevolgen van de herijking ook voor de grote denominaties in de G4 tamelijk ingrijpend zijn geweest. Van de openbare en de protestants-christelijke scholen is ongeveer de helft er meer dan 10 leerlingen op achteruitgegaan. Bij de rooms-katholieke scholen lag dat percentage op ruim 40 en bij de algemeen-bijzondere scholen op iets meer dan een kwart. Alleen bij de rooms-katholieke scholen ligt het percentage dat er meer dan 10 leerlingen op vooruit is gegaan in de G4 hoger dan gemiddeld in het hele land (1,6 versus 1,1 procent).

2.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we gegevens vergeleken van alle 6950 scholen die vanaf 2005-2006 bij vijf achtereenvolgende leerlingentellingen in de bestanden van DUO-Cfi vermeld staan. Het gemiddelde percentage leerlingen met een gewicht (onafhankelijk van de hoogte ervan) is op deze scholen – zowel ten gevolge van autonome

ontwikkelingen als door de genomen maatregelen – gedaald van 23 naar 14. 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 in het bestand 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.

Om te kunnen abstraheren van de autonome ontwikkeling van het aantal leerlingen hebben we bij de vergelijking van de achtereenvolgende schooljaren gebruik gemaakt van relatieve schoolgewichten, dat wil zeggen het schoolgewicht per 100 leerlingen. Daarbij is zowel rekening gehouden met de in het betreffende jaar geldende drempel als met het plafond. Dit laatste betekent dat een school per 100 leerlingen maximaal een schoolgewicht van 80 leerlingen bekostigd kan krijgen. De 6950 scholen in het bestand werden in het schooljaar 2006-2007 op basis van de leerlingentelling in het jaar daarvoor voor elke 100 leerlingen gemiddeld bekostigd voor 107,7 leerlingen en in het schooljaar 2010-2011 voor 105,7 leerlingen. Gemiddeld is het relatieve schoolgewicht in de periode dat de herijking van de leerlinggewichten werd doorgevoerd derhalve afgenomen met twee leerlingen. In de G4 bedroeg de afname evenwel bijna elf leerlingen, vergeleken met 3,1 in de G27 en 0,7 in de overige gemeenten. Ook bij het relatieve schoolgewicht laten de hindoeïstische scholen de grootste daling zien (-41,7), gevolgd door de scholen van de evangelische broederschap (-30,6) en de islamitische scholen (-21,8).

De herijking van de leerlinggewichten heeft voor de scholen in landelijk gebied gemiddeld genomen nauwelijks of niet tot hogere schoolgewichten geleid. Alleen in de provincie Drenthe was er sprake van een heel kleine stijging (+0,3).

Vervolgens hebben we de 6950 scholen ingedeeld op basis van de voor- respectievelijk achteruitgang van hun relatieve schoolgewicht in de periode van de herijking. Op bijna 90 procent van de scholen bedroeg het verschil niet meer dan tien leerlingen (=10%). 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. In de G4 heeft bijna de helft van de scholen met een achteruitgang van meer dan 10 leerlingen/procent te maken gehad. Wat denominatie betreft geldt dat voor alle hindoeïstische en driekwart van de islamitische scholen. In een aantal gevallen ging het zelfs om een achteruitgang van meer dan 30 leerlingen/procent.

3 De scholen met een toename van het schoolgewicht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons op de scholen die in de afgelopen jaren hun relatieve schoolgewicht – dat wil zeggen hun schoolgewicht per 100 leerlingen – met meer dan 10 leerlingen (dus met meer dan 10 procent) zagen toenemen. Zoals we in het vorige hoofdstuk zagen is dat het geval bij 1,3 procent van alle scholen, hetgeen neerkomt op 90 scholen. Op voorhand kan worden aangenomen dat het merendeel van deze scholen niet in aanmerking is gekomen voor de compensatieregelingen die zijn ingesteld om de gevolgen van achteruitgang te verzachten. Daarentegen is het wel mogelijk dat een deel van deze scholen ook profijt heeft van de Regeling impulsgebieden.

In paragraaf 3.2 worden deze scholen allereerst nader gekarakteriseerd. Daarbij gaat het om de vraag waar ze te vinden zijn en welke denominatie ze hebben. Ook de grootte van hun bestuur komt daarbij aan de orde. Het maakt immers veel uit of het om scholen gaat die als enige onder een bestuur ressorteren – eenpitters – dan wel samen met een of (veel) meer andere scholen. Besturen met meer scholen kunnen immers ook scholen onder hun hoede hebben die aan schoolgewicht hebben ingeboet. In de paragrafen 3.3 en 3.4 wordt vervolgens onderzocht waarom het relatieve schoolgewicht van deze scholen is toegenomen.

3.2 Kenmerken van de 90 scholen

Een van de oogmerken van de herijking van de gewichtenregeling was dat plattelandsscholen met veel autochtone doelgroepleerlingen meer extra middelen zouden krijgen. De verwachting was dat onder meer een aantal scholen op het noordelijke platteland erop vooruit zou gaan, ten koste van vooral de scholen in de stedelijke gebieden met veel allochtone achterstandsleerlingen. In tabel 3.1 hebben we de negentig scholen ingedeeld naar zowel de mate van de stedelijkheid als de provincie. Het gaat hierbij om absolute aantallen.

Tabel 3.1 – Verdeling van de scholen met een toename van meer dan 10 leerlingen aan relatief schoolgewicht, naar provincie en mate van stedelijkheid (absolute aantallen)

	zeer sterk stedelijk	sterk stedelijk	matig stedelijk	weinig stedelijk	niet-stedelijk	totaal	%
Groningen				4	4	8	9
Friesland					4	4	4
Drenthe			2	4	1	7	8
Overijssel			1	5	1	7	8
Flevoland		1		2		3	3
Gelderland		3	5	5		13	14
Utrecht	3	1	3	1		8	9
Noord-Holland		4	2			6	7
Zuid-Holland	3	3	2	1	1	10	11
Zeeland				1	1	2	2
Noord-Brabant		6	3	6		15	17
Limburg		2	4	1		7	8
totaal	6	20	22	30	12	90	
%	7	22	24	33	13		100

In de noordelijke provincies staan de scholen die van de herijking geprofiteerd hebben inderdaad vooral in de minder stedelijke gebieden. Dat geldt ook voor Overijssel en Zeeland. In de andere provincies hebben echter ook enkele scholen in sterk of zeer sterk stedelijke gebieden een beduidend groter schoolgewicht gekregen.

In tabel 3.2 worden de scholen ingedeeld op basis van de drie gemeentecategorieën en de denominatie van de school.

Tabel 3.2 – Verdeling van de scholen met een toename van meer dan 10 leerlingen aan relatief schoolgewicht, naar gemeentecategorie en denominatie van de school (absolute aantallen)

	openbaar	rooms-katholiek	protestants-christelijk	algemeen-bijzonder	totaal	%
G4	2	2	1		5	6
G27	9	8	4		21	23
ov. gemeenten	32	12	17	3	64	71
totaal	43	22	22	3	90	
%	48	24	24	3		100

Bijna 30 procent van deze scholen staat in de G4 of G27, terwijl het aandeel van alle scholen in deze steden minder dan een kwart is (niet in tabel). Met name de scholen in de G27 zijn oververtegenwoordigd (23 procent vergeleken met 15 procent in de populatie). Bovendien laat deze tabel zien dat het in bijna de helft van de gevallen (48%) om openbare scholen gaat. Het aandeel van de rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen bedraagt ieder ongeveer een kwart (24%). Daarnaast zijn er nog drie algemeen-bijzondere scholen¹³.

Tabel 3.3 – Verdeling van de scholen met een toename van meer dan 10 leerlingen aan relatief schoolgewicht, naar denominatie van de school en de grootte van hun bestuur (absolute aantallen)

	eenpitter	2 t/m 5 scholen	6 t/m 10 scholen	11 t/m 20 scholen	meer dan 20 scholen	totaal	%
openbaar		5	9	18	11	43	48
rooms-katholiek	1	2	5	6	8	22	24
prot.-christelijk	4	4	3	10	1	22	24
alg.-bijzonder	1	2				3	3
totaal	6	13	17	34	20	90	
%	7	14	19	38	22		100

Meer dan de helft van de scholen – 54 van de 90 – valt onder een bestuur met meer dan tien scholen. Opvallend is dat er maar zes eenpitters bij zijn. Zij hebben de extra middelen voor zichzelf kunnen houden.

Niet in de tabel zichtbaar is dat de 90 scholen verdeeld zijn over 76 besturen. Van 65 besturen maakt slechts één school deel uit van de groep scholen die er meer dan 10 procent op vooruit zijn gegaan, bij elf besturen gaat het om twee en bij één bestuur om drie scholen. Dit laatste bestuur heeft in totaal 17 scholen onder zijn hoede.

¹³ Het gaat hierbij zoals gezegd om de denominatie van de scholen. Die hoeft niet altijd hetzelfde te zijn als de denominatie van het bestuur.

3.3 De toename van het percentage gewichtsl leerlingen als verklaring

In principe kunnen aan de toename van het relatieve schoolgewicht op deze scholen verschillende redenen ten grondslag liggen. In deze paragraaf gaan we na of – in strijd met de algemene tendens – het aandeel van de leerlingen met een gewicht is toegenomen, bijvoorbeeld omdat er leerlingen met een gewicht zijn bijgekomen, of omdat er leerlingen zonder gewicht van school af zijn gegaan. Omdat het percentage leerlingen met een gewicht en het relatieve schoolgewicht met elkaar te maken hebben, nemen we beide gegevens op in dezelfde tabellen.

In tabel 3.4 nemen we allereerst de mate van stedelijkheid als invalshoek. De ontwikkeling van het percentage leerlingen met een gewicht staat boven in de tabel en de ontwikkeling in het relatieve schoolgewicht is in het onderste deel te vinden.

Tabel 3.4 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht (boven) en gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen (onder), naar categorieën van de mate van stedelijkheid

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	N
zeer sterk stedelijk	73,3	70,6	74,0	69,9	68,1	- 5,3	6
sterk stedelijk	45,2	46,5	46,1	45,1	47,3	+ 2,1	20
matig stedelijk	41,7	43,7	43,1	41,6	41,2	- 0,5	22
weinig stedelijk	34,4	34,7	33,9	33,2	41,1	+ 6,7	30
niet-stedelijk	31,0	30,9	29,4	28,3	33,1	+ 2,1	12
totaal	40,7	41,4	40,9	39,7	43,2	+ 2,5	90
zeer sterk stedelijk	139,5	139,2	151,3	154,0	157,7	18,2	6
sterk stedelijk	119,0	120,8	124,5	128,4	133,2	14,2	20
matig stedelijk	116,7	119,1	123,1	126,7	130,6	14,0	22
weinig stedelijk	108,0	108,8	111,6	115,0	123,4	15,4	30
niet-stedelijk	103,0	104,3	107,0	112,0	118,1	15,1	12
totaal	114,0	115,4	119,3	123,0	128,9	14,9	90

Het percentage leerlingen met een gewicht blijkt op deze 90 scholen met 2,5 te zijn toegenomen, maar er is geen sprake van een lineair verband met de mate van stedelijkheid. In de zeer sterk stedelijke gebieden – waar het overigens slechts zes scholen betreft – zien we een afname met ruim 5 procentpunten, in de sterk stedelijke gebie-

den daarentegen een toename van 2 procentpunten. De grootste stijging zien we evenwel in de weinig stedelijke gebieden. Opvallend is dat deze stijging zich helemaal tussen het voorlaatste en het laatste schooljaar heeft voorgedaan. Ook in de niet-stedelijke gebieden is de stijging tussen het voorlaatste en laatste schooljaar opmerkelijk.

In het onderste deel van de tabel zien we allereerst dat de toename van het gemiddelde relatieve schoolgewicht veel groter is dan men op basis van de bescheiden toename van het percentage gewichtsl leerlingen zou mogen verwachten. Verder blijkt het relatieve schoolgewicht in vier van de vijf categorieën nagenoeg in dezelfde mate te zijn toegenomen. De hoogste toename zien we echter in de categorie waarin het percentage gewichtsl leerlingen het sterkst is afgenomen (zeer sterk stedelijk). De ontwikkelingen in het relatieve schoolgewicht zijn derhalve maar voor een deel te verklaren uit het percentage gewichtsl leerlingen. Voordat we in de volgende paragraaf op zoek gaan naar andere factoren, relateren we beide variabelen eerst aan de drie gemeentecategorieën (tabel 3.5).

Tabel 3.5 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht (boven) en gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen (onder), naar gemeentecategorie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	N
G4	75,0	71,1	72,9	73,2	70,0	- 5,0	5
G27	48,6	49,4	47,4	47,1	49,2	+ 0,6	21
ov. gemeenten	35,5	36,5	36,3	34,7	39,2	+ 3,7	64
totaal	40,7	41,4	40,9	39,7	43,2	+ 2,5	90
G4	143,7	142,8	155,6	159,4	162,5	18,7	5
G27	117,9	119,0	122,5	127,3	131,9	14,0	21
ov. gemeenten	110,4	112,1	115,5	118,8	125,3	14,9	64
totaal	114,0	115,4	119,3	123,0	128,9	14,9	90

Wat de ontwikkelingen van het percentage gewichtsl leerlingen betreft, is er nu wel sprake van een lineair verband: de overige gemeenten laten een grotere toename zien dan de G27. Opnieuw zien we dat de stijging in de minder stedelijke gebieden – de ‘overige’ gemeenten – tussen het voorlaatste en laatste schooljaar tot stand is gekomen.

In het onderste deel van de tabel wordt bevestigd wat we in tabel 3.4 al zagen: in de G4 – waar het percentage gewichtsleerlingen is gedaald – zien we een iets grotere stijging van het relatieve schoolgewicht dan elders in het land. Die stijging kan derhalve niet worden verklaard door een toename van het percentage gewichtsleerlingen.

In tabel 3.6 wordt de analyse op basis van de denominatie van de school gepresenteerd. In de 90 scholen die er minimaal 10 leerlingen op vooruit zijn gegaan, zijn maar vier denominaties vertegenwoordigd. In bijna de helft van de gevallen gaat het om openbare scholen.

Tabel 3.6 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht (boven) en gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen (onder), naar denominatie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
Openbaar	38,2	38,9	38,3	37,7	39,8	+ 1,6	43
rooms-kath.	49,3	51,4	51,1	48,5	51,3	+ 2,0	22
prot.-christ.	37,2	35,9	35,3	34,5	42,5	+ 5,3	22
algem.-bijz.	39,9	43,6	44,3	42,5	38,7	- 1,2	3
totaal	40,7	41,4	40,9	39,7	43,2	+ 2,5	90
Openbaar	113,1	114,6	119,5	123,0	128,5	15,3	43
rooms-kath.	119,6	121,6	124,9	128,9	135,1	15,5	22
prot.-christ.	111,1	111,6	114,3	117,8	124,6	13,5	22
algem.-bijz.	106,4	108,8	112,6	118,3	121,9	15,5	3
totaal	114,0	115,4	119,3	123,0	128,9	14,9	90

Met uitzondering van de drie algemeen-bijzondere scholen zien we een bescheiden toename van het percentage leerlingen met een gewicht. Zouden we de vergelijking evenwel niet met het laatste maar met het voorlaatste schooljaar hebben gemaakt, dan zou de uitkomst precies omgekeerd zijn geweest: een toename bij de algemeen-bijzondere scholen en een afname bij de andere denominaties. Opvallend is de grote toename van het percentage tussen het voorlaatste en laatste schooljaar op de protestants-christelijke scholen (+8,0).

In het onderste deel van de tabel zien we dat de relatieve schoolgewichten bij alle denominaties een lineair oplopende reeks laten zien. Daarmee wordt weer bevestigd dat de ontwikkelingen in de percentages gewichtsleerlingen de ontwikkelingen in het

relatieve schoolgewicht maar voor een deel kunnen verklaren. In de volgende paragraaf gaan we daarom op zoek naar de invloed van andere verklaringen.

3.4 Andere verklaringen voor de toename van het relatieve schoolgewicht

Naast een toename van het percentage gewichtsl leerlingen kan ook een toename van het aandeel van de hoge gewichten in relatie tot dat van de lage gewichten een rol hebben gespeeld bij de groei van het relatieve schoolgewicht. En zelfs wanneer deze verhouding hetzelfde is gebleven, kan de feitelijke verhoging van de gewichten – van 0,25 naar 0,3 en van 0,9 naar 1,2 – van invloed zijn geweest.

In deze paragraaf gaan we nu voor de 90 scholen en voor enkele specifieke categorieën daarbinnen na in hoeverre deze factoren een verklaring kunnen geven voor de groei van hun relatieve schoolgewicht. Om deze vergelijking mogelijk te maken hebben we de leerlinggewichten ingedeeld in twee categorieën: laag (0,25, 0,3 en 0,4) en hoog (0,7, 0,9 en 1,2).

In tabel 3.7 wordt voor de totale groep van 90 scholen de ontwikkeling weergegeven van de percentages leerlingen zonder gewicht en de leerlingen met laag en hoog gewicht, resulterend in het relatieve schoolgewicht van de achtereenvolgende jaren. In het onderste deel van de tabel staat vervolgens de ontwikkeling in de gemiddelde aantallen leerlingen op deze scholen en in het absolute schoolgewicht¹⁴.

De groei van het relatieve schoolgewicht op deze scholen is te verklaren uit de groei van het percentage leerlingen met een hoog gewicht, waarbij de verhoging van dit gewicht een versterkende rol heeft gespeeld. Opvallend – en niet direct verklaarbaar – is dat de groei van het percentage leerlingen met een hoog gewicht zich grotendeels tussen het voorlaatste en laatste schooljaar heeft voorgedaan. Het percentage leerlingen met een laag gewicht is tussen deze twee jaren stabiel gebleven, terwijl zich – zoals we in de vorige paragraaf ook al zagen – toen wel een daling van het percentage leerlingen zonder gewicht heeft voorgedaan, met name in de plattelandsgebieden.

14 Anders dan bij het relatieve schoolgewicht – dat uitgaat van 100 leerlingen – wordt bij het absolute schoolgewicht van alle leerlingen die op de betreffende teldatum geteld zijn. Uitgaande van een relatief schoolgewicht van 115 – vergelijk noot 10 – bedraagt het absolute schoolgewicht van een school met 237 leerlingen 273. De school krijgt dan bekostiging voor 273 leerlingen, hoewel we maar 237 staan ingeschreven. Sommige scholen en besturen definiëren hun schoolgewicht als het verschil tussen het bekostigde en het werkelijke aantal leerlingen. In dit voorbeeld zou het schoolgewicht dan 36 bedragen. Wij gaan in dit geval evenwel uit van een absoluut schoolgewicht van 273.

Tabel 3.7 – Ontwikkelingen op de 90 scholen met een duidelijke toename van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	59,3	58,6	59,1	60,3	56,8	- 2,5
% lln met laag gewicht	21,8	22,5	20,2	18,5	18,7	- 3,1
% lln. met hoog gewicht	18,9	18,9	20,7	21,2	24,5	+ 5,6
relatief schoolgewicht	114,0	115,4	119,3	123,0	128,9	+ 14,9
aantal leerlingen	138,3	130,2	129,9	126,1	127,0	- 11,2
absoluut schoolgewicht	159,5	152,2	157,4	157,5	165,0	+ 5,5

In het onderste deel van de tabel is zichtbaar dat het absolute schoolgewicht veel minder is toegenomen dan het relatieve schoolgewicht. Dat komt omdat het gemiddelde aantal leerlingen op deze scholen met elf is gedaald. Wel laat het laatste schooljaar weer een beperkte stijging zien van het aantal leerlingen.

In tabel 3.8 richten we ons vervolgens op de 42 scholen in de weinig en niet-stedelijke gebieden (vergelijk tabel 3.4). Veertig procent van deze scholen ligt in de drie noordelijke provincies – waarvan de helft in Groningen – en ruim een kwart in Gelderland en Overijssel. West-Nederland – Noord- en Zuid-Holland en Utrecht – is slechts met vijf scholen (12 procent) in deze groep vertegenwoordigd. Wat denominatie betreft gaat het in ruim de helft van de gevallen om openbare scholen.

Tabel 3.8 – Ontwikkelingen op 42 scholen in niet- en weinig stedelijk gebied met een duidelijke toename van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	66,6	66,4	67,4	68,2	61,2	- 5,4
% lln met laag gewicht	23,7	23,8	21,1	18,9	20,7	- 2,9
% lln. met hoog gewicht	9,7	9,8	11,5	12,9	18,1	+ 8,3
relatief schoolgewicht	106,6	107,5	110,3	114,1	121,9	+ 15,3
aantal leerlingen	100,1	97,5	99,2	92,8	92,9	- 7,2
absoluut schoolgewicht	106,7	104,6	109,3	105,3	113,4	+ 6,7

Ook op deze plattelandsscholen kan de toename van het relatieve schoolgewicht verklaard worden door de groei van het percentage leerlingen met een hoog gewicht in combinatie met de verhoging van dit gewicht van 0,9 tot 1,2. Ook hier zien we dat de toename van het percentage leerlingen met een hoog gewicht vooral plaatsvond tussen het voorlaatste en het laatste schooljaar. Anders dan in de totale populatie van 90 scholen zien we op deze plattelandsscholen tussen deze twee jaren ook een toename van het percentage leerlingen met een laag gewicht. Daardoor is het percentage leerlingen zonder gewicht op deze 42 scholen méér gedaald dan bij de totale populatie van 90 scholen (7 leerlingen versus 3,5). In de voorgaande schooljaren was het percentage leerlingen zonder gewicht zelfs iets gestegen.

Ondanks de duidelijke toename van hun relatieve schoolgewicht zijn ook deze plattelandsscholen er absoluut gezien niet zoveel op vooruit gegaan als gevolg van de daling van het aantal leerlingen. Hun absolute schoolgewicht steeg in de onderzochte periode met minder dan zeven leerlingen.

In tabel 3.9 wordt nader ingegaan op de vraag hoe de toename van het relatieve schoolgewicht op de vijf scholen in de G4 te verklaren is (vergelijk tabel 3.5).

Tabel 3.9 – Ontwikkelingen op vijf scholen in de G4 met een duidelijke toename van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	25,0	28,9	27,2	26,8	30,0	+ 5,0
% lln met laag gewicht	22,3	22,4	16,6	19,6	16,1	- 6,2
% lln. met hoog gewicht	52,7	48,7	56,3	53,3	53,9	+ 1,2
relatief schoolgewicht	143,7	142,8	155,6	159,4	162,5	+ 18,7
aantal leerlingen	134,4	125,0	119,8	116,8	113,6	- 20,8
absoluut schoolgewicht	199,2	184,9	190,8	191,2	188,9	- 10,3

De toename van het relatieve schoolgewicht op deze scholen wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de verhoging van het gewicht van 0,9 naar 1,2¹⁵. Het percentage leerlingen met een hoog gewicht is weliswaar ook iets toegenomen, maar wanneer voor hen nog steeds het gewicht van 0,9 zou gelden, zou het relatieve schoolgewicht

15 Op één van deze scholen zou het relatieve schoolgewicht in het laatste schooljaar 185 zijn geweest. Bij de berekening is evenwel uitgegaan van het plafond van 180.

53,9 x 0,3 = 16,2 lager zijn uitgevallen en nauwelijks hoger zijn geweest dan in het schooljaar 2005-2006.

Hoewel deze scholen geprofiteerd hebben van de toename van hun relatieve schoolgewicht, zijn zij er in feite toch op achteruitgegaan. Dat komt door de daling van het aantal leerlingen met gemiddeld bijna 21 in vier jaar tijd¹⁶. Hun absolute schoolgewicht is daardoor gemiddeld met ruim 10 leerlingen afgenomen. Het gevolg daarvan is dat de toename van het relatieve schoolgewicht op deze scholen voor hun bestuur nog geen compensatie kon bieden voor de negatieve gevolgen van de wijzigingen van het leerlingengewicht bij een deel van hun andere scholen¹⁷.

Met betrekking tot het kenmerk denominatie gaan we ten slotte nog in op de ontwikkelingen op de drie algemeen-bijzondere scholen die van de nieuwe regeling geprofiteerd hebben ondanks een kleine achteruitgang van het percentage gewichtsl leerlingen (vergelijk tabel 3.6). Het gaat daarbij om drie kleine plattelandsscholen in het noorden van het land (twee in Groningen, een in Drenthe), waarvan twee onder hetzelfde bestuur.

Tabel 3.10 – Ontwikkelingen op drie algemeen-bijzondere scholen met een duidelijke toename van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	60,1	56,5	55,7	57,5	61,3	+ 1,2
% lln met laag gewicht	31,6	33,4	31,3	27,0	20,7	- 10,9
% lln. met hoog gewicht	8,3	10,1	13,0	15,5	18,1	+ 9,7
relatief schoolgewicht	106,4	108,8	112,6	118,3	121,9	+ 15,5
aantal leerlingen	52,3	50,0	45,3	42,3	42,0	- 10,3
absoluut schoolgewicht	56,2	54,9	52,0	51,0	51,6	- 4,6

Op deze scholen is het gemiddelde percentage leerlingen met een hoog gewicht met ongeveer 10 toegenomen ten koste van het percentage leerlingen met een laag gewicht. Bij de leerlingen met een hoog gewicht gaat het overigens slechts in beperkte

¹⁶ Vier van de vijf scholen zijn geconfronteerd met een geleidelijke daling van het aantal leerlingen. Op de vijfde school is er in het laatste schooljaar weer sprake van een duidelijke opleving waardoor de achteruitgang van de eerdere jaren meer dan gecompenseerd werd.

¹⁷ Het gaat bij deze vijf scholen om drie besturen in drie verschillende steden. Eén van de besturen is het bestuur waarvan drie van de 17 scholen een relatieve toename van het schoolgewicht lieten zien. De twee andere scholen maken deel uit van twee grote openbare schoolbesturen.

mate om leerlingen van allochtone herkomst. Op twee van de drie scholen kreeg een deel van de leerlingen voorheen het gewicht 0,7 (woonwagenkinderen). Vermoedelijk heeft een deel van deze leerlingen nu het gewicht 1,2, hetgeen heeft bijgedragen aan de stijging van het relatief schoolgewicht. Omdat we bij de indeling in categorieën ook het gewicht 0,7 als 'hoog' hebben bestempeld, is hiermee echter niet de verschuiving van percentages 'laag' naar 'hoog' gewicht verklaard. Dat betekent dat ook kinderen die voorheen een laag gewicht hadden (0,25), nu een hoog gewicht hebben gekregen (1,2).

De stijging van het relatieve schoolgewicht heeft er overigens niet voor gezorgd dat zij er ook in absolute zin op vooruit zijn gegaan. Gemiddeld hebben de drie scholen in het laatste schooljaar 10 leerlingen minder dan in het eerste schooljaar. Zonder de wijzigingen in de gewichtenregeling zouden zij er echter veel meer op achteruit zijn gegaan dan nu het geval is.

3.5 Samenvatting

De 90 scholen van wie het relatieve schoolgewicht in de onderzoeksperiode (2005-2009) met meer dan tien procent is gestegen, liggen her en der verspreid over het land. In de drie noordelijke provincies en in Overijssel en Zeeland gaat het vooral om plattelandsscholen, maar in de andere provincies komen ook scholen in stedelijke gebieden op deze lijst voor. In zes gevallen gaat het om eenpitters. Meer dan de helft van deze scholen valt onder een bestuur met meer dan tien scholen. Eén bestuur is met drie (van de 17) scholen vertegenwoordigd.

We hebben onderzocht waardoor de toename van het relatieve schoolgewicht op deze scholen verklaard kan worden. Uit die analyse bleek dat de toename van het percentage gewichtsleerlingen slechts voor een deel van de verklaring zorgt. Het gaat op deze scholen met name om een toename van het percentage leerlingen met een hoog gewicht, waarbij de verhoging van dit gewicht (van 0,25 naar 0,3 en van 0,9 naar 1,2) een versterkende rol heeft gespeeld. Vooralsnog is niet duidelijk waarom de stijging van het percentage leerlingen met een hoog gewicht zich vooral tussen het voorlaatste en het laatste schooljaar heeft voorgedaan. Overigens hebben deze scholen gemiddeld genomen slechts op kleine schaal van het toegenomen relatieve schoolgewicht geprofiteerd als gevolg van een daling van het aantal leerlingen.

Voor enkele categorieën binnen deze groep van scholen hebben we de analyse nog afzonderlijk uitgevoerd. Bij de 42 plattelandsscholen valt op dat niet alleen het percentage leerlingen met een hoog gewicht tussen het voorlaatste en het laatste schooljaar is gestegen, maar ook het percentage leerlingen met een laag gewicht, zij het dat

dit percentage in het laatste jaar nog duidelijk lager is dan bij het begin van de herijkingsoperatie. Door een daling van het aantal leerlingen zijn deze scholen er gemiddeld genomen slechts weinig op vooruitgegaan. Op de vijf scholen in de G4 blijkt de toename van het relatieve schoolgewicht hoofdzakelijk het gevolg te zijn van de verhoging van het gewicht van 0,9 naar 1,2. Zij hebben daar echter nauwelijks van geprofiteerd, want het gaat hier om scholen die te kampen hebben gehad met een aanzienlijke daling van het aantal leerlingen, waardoor het absolute schoolgewicht afnam. Dit laatste was ook het geval bij drie algemeen-bijzondere scholen in het noordelijke platteland bij wie een stijging van de hoge gewichten voor een gedeeltelijke compensatie van de achteruitgang heeft gezorgd. Desalniettemin zal in het kwalitatieve deel van het onderzoek worden nagegaan wat de reden is van de toename van hoge gewichten in plattelandsgebieden.

4 De scholen met een afname van het schoolgewicht

4.1 Inleiding

Na de scholen die erin de afgelopen jaren op vooruit lijken te zijn gegaan, komen nu de scholen aan bod die hun relatieve schoolgewicht in aanzienlijke mate zagen afnemen. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat 9,4 procent van de scholen te kampen hadden met een achteruitgang van meer dan 10 leerlingen op elke 100 leerlingen (dus meer dan 10 procent). In absolute aantallen zijn dat 654 scholen. Leggen we de grens bij een achteruitgang van meer dan 20 leerlingen (20 procent), dan gaat het om 233 scholen, ofwel 3,4 procent van alle 6950 scholen waarop de vergelijkingen gebaseerd zijn.

Bij de karakterisering van deze scholen in paragraaf 4.2 worden beide grenzen aangehouden. We laten zien waar deze scholen te vinden zijn, welke denominatie ze hebben en hoe groot hun bestuur is. In paragraaf 4.3 wordt vervolgens weer nagegaan in hoeverre de daling van het relatieve schoolgewicht van deze scholen te maken heeft met de daling van het percentage gewichtsléerlingen. Dat is immers de meest voor de hand liggende verklaring. Daarna wordt in paragraaf 4.4 beschreven in hoeverre een verschuiving in de leerlinggewichten een rol speelt.

4.2 Kenmerken van de scholen met een duidelijke achteruitgang

In eerste instantie gaan we uit van de 654 scholen die er meer dan 10 procent op achteruit zijn gegaan. In tabel 4.1 zijn deze scholen ingedeeld naar de mate van de stedelijkheid en de provincie. Het gaat hierbij weer om absolute aantallen.

Zoals op basis van eerdere tabellen al te verwachten was, zijn deze scholen hoofdzakelijk in de stedelijke gebieden te vinden. De drie Randstadprovincies herbergen tezamen al bijna tweederde van deze scholen en met name Noord- en Zuid-Holland zijn sterk oververtegenwoordigd. Bijna 80 procent staat in de twee hoogste stedelijkheidscategorieën en slechts 8 procent – 51 scholen – in de twee categorieën die als plattelandsgebieden zijn aan te duiden. Dat zijn er overigens nog meer dan de 42 die er in deze gebieden tien of meer leerlingen op vooruit zijn gegaan, zoals we in het vorige hoofdstuk zagen.

Tabel 4.1 – Verdeling van de scholen met een achteruitgang van het relatieve schoolgewicht met meer dan 10 leerlingen, naar provincie en mate van stedelijkheid (absolute aantallen)

	zeer sterk stedelijk	sterk stedelijk	matig stedelijk	weinig stedelijk	niet-stedelijk	totaal	%
Groningen	3		6	5	2	16	2
Friesland		6	2	2	2	12	2
Drenthe			4	1		5	1
Overijssel		18	7	7	2	34	5
Flevoland		20	5			25	4
Gelderland		24	15	10	3	52	8
Utrecht	25	10	5	2	1	43	7
Noord-Holland	105	32	3	2	0	142	22
Zuid-Holland	182	42	5	2	1	232	35
Zeeland		7		2		9	1
Noord-Brabant		35	21	5		61	9
Limburg		7	14		2	23	4
totaal	315	201	87	38	13	654	
%	48	31	13	6	2		100

In tabel 4.2 richten we ons op de 233 scholen die hun relatieve schoolgewicht met meer dan 20 leerlingen zagen terug lopen. Nu worden de scholen ingedeeld op basis van gemeentecategorie en denominatie

Tabel 4.2 – Verdeling van de scholen met een achteruitgang van het relatieve schoolgewicht met meer dan 20 leerlingen, naar gemeentecategorie en denominatie (absolute aantallen)

	openbaar	rooms-katholiek	protestants-christelijk	algemeen-bijzonder	islamitisch	overig	totaal	%
G4	59	23	32	9	8	5	136	58
G27	18	9	4	1	9		41	18
overig	34	10	5		6	1	56	24
totaal	111	42	41	10	23	6	233	
%	48	18	18	4	10	3		100

Driekwart van de scholen uit tabel 4.2 staat in de G4 of G27. Bovendien laat de tabel zien dat het in bijna de helft van de gevallen om openbare scholen gaat. Het aandeel van de rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen is nagenoeg even groot (18 procent). Eén op de tien scholen die er in deze mate op achteruit zijn gegaan, is van islamitische signatuur. In tabel 4.3 kijken we behalve naar de denominatie van de scholen ook naar de grootte van hun bestuur. Niet in de tabel zichtbaar is dat de 233 scholen verdeeld zijn over 117 besturen.

Tabel 4.3 – Verdeling van de scholen met een achteruitgang van het relatieve schoolgewicht met meer dan 20 leerlingen, naar denominatie van de school en de grootte van hun bestuur (absolute aantallen)

	eenpitter	2 t/m 5 scholen	6 t/m 10 scholen	11 t/m 20 scholen	meer dan 20 scholen	totaal	%
openbaar		9	11	40	51	111	48
rooms-katholiek		3	7	13	19	42	18
prot.-christelijk	2	1	6	15	17	41	18
alg.-bijzonder	2		7	1		10	4
islamitisch	10	9	4			23	10
hindoeïstisch		4				4	2
evang. br.	2					2	1
totaal	16	26	35	69	87	233	
%	7	11	15	30	37		100

Tweederde van de scholen die te kampen hebben gehad met een vermindering van het relatieve schoolgewicht met meer dan 20 leerlingen, valt onder een bestuur met meer dan tien scholen. Er zijn maar 16 eenpitters bij, waarvan tien van islamitische signatuur. Deze scholen hadden derhalve geen enkele mogelijkheid om de achteruitgang te spreiden. Sommige kleine besturen die slechts enkele scholen onder hun hoede hebben, hebben die mogelijkheid overigens niet of nauwelijks, zeker wanneer die andere scholen eveneens aan schoolgewicht hebben ingeboet.

Ook bij enkele grotere besturen was die mogelijkheid beperkt. Zo is een bestuur op algemeen-bijzondere grondslag met zeven van de negen scholen in deze groep vertegenwoordigd, een openbaar bestuur met negen van de dertien scholen en een protestants-christelijk bestuur met dertien van de 24 scholen. De andere scholen van deze besturen kunnen uiteraard ook met een minder grote achteruitgang te maken hebben gehad.

4.3 De afname van het percentage gewichtsleerlingen als verklaring

Zoals we ook gedaan hebben bij de scholen die er na de wijziging van de gewichten-regeling op *vooruit* zijn gegaan, gaan we allereerst onderzoeken wat de invloed is van de afname van het percentage leerlingen met een gewicht op de daling van het relatieve schoolgewicht. In tabel 4.4 zetten we beide variabelen allereerst af tegen de mate van stedelijkheid. Dat doen we voor de 654 scholen die er wat het relatieve schoolgewicht betreft minimaal 10 leerlingen op achteruit zijn gegaan.

Tabel 4.4 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht (boven) en gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen (onder), naar categorieën van de mate van stedelijkheid

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
zeer sterk stedelijk	71,9	63,7	56,0	46,6	39,6	- 32,3	315
sterk stedelijk	63,9	57,0	49,0	41,4	34,1	- 29,8	201
matig stedelijk	61,2	53,2	45,4	36,8	29,3	- 31,9	87
weinig stedelijk	55,1	47,4	38,8	30,1	24,1	- 31,0	38
niet-stedelijk	44,6	33,6	27,8	22,6	15,2	- 29,4	13
totaal	66,5	58,7	50,9	42,3	35,2	- 31,3	654
zeer sterk stedelijk	150,3	143,6	139,1	134,3	129,1	- 21,2	315
sterk stedelijk	139,3	134,1	129,4	126,1	121,3	- 18,0	201
matig stedelijk	135,3	129,6	126,2	122,6	117,6	- 17,8	87
weinig stedelijk	128,4	123,3	118,5	114,7	111,3	- 17,1	38
niet-stedelijk	117,1	109,3	107,3	107,0	103,9	- 13,2	13
totaal	143,0	137,0	132,6	128,5	123,6	- 19,3	654

De afname van het percentage gewichtsleerlingen blijkt – zoals dat ook het geval was met de toename op de scholen die van de wijziging hebben geprofiteerd (tabel 3.4) – niet lineair samen te hangen met de stedelijkheidsgraad. Gemiddeld is dat percentage op deze 654 scholen met ruim 30 leerlingen afgenomen.

De afname van het relatieve schoolgewicht hangt daarentegen wel enigszins met de stedelijkheid samen, zoals in het onderste deel van de tabel te zien is. Op de scholen in de zeer sterk stedelijke gemeenten is er sprake van een gemiddelde afname van 21 leerlingen, in de niet-stedelijke gebieden zijn dat maar 13 leerlingen. Omdat de afna-

me van het percentage gewichtsl leerlingen niet zo'n groot verschil liet zien, biedt zij geen afdoende verklaring voor de afname van het relatieve schoolgewicht.

In tabel 4.5 worden beide variabelen afgezet tegen de drie gemeentecategorieën. We richten ons dan op de 233 scholen die er wat het relatieve schoolgewicht meer dan 20 leerlingen op achteruit zijn gegaan.

Tabel 4.5 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht (boven) en gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen (onder), naar gemeentecategorie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	n
G4	79,1	68,6	60,0	48,9	40,3	- 38,7	136
G27	83,1	73,0	63,6	52,1	42,3	- 40,8	41
ov. gemeenten	70,7	62,1	50,8	39,7	30,2	- 40,4	58
totaal	77,7	67,8	58,4	47,3	38,2	- 39,5	233
G4	157,4	148,3	142,6	135,8	128,4	- 29,0	136
G27	159,4	151,2	145,8	139,3	131,7	- 27,8	41
ov. gemeenten	146,9	139,7	132,5	126,1	119,5	- 27,4	58
totaal	155,2	146,7	140,7	134,1	126,8	- 28,4	233

Door de inperking tot de scholen die er wat het relatieve schoolgewicht betreft meer dan 20 leerlingen op achteruit zijn gegaan, is de gemiddelde afname van het percentage gewichtsl leerlingen beduidend hoger (39,5 versus 31,3). In elk van de gemeentecategorieën is het percentage gewichtsl leerlingen in de periode 2005-2009 ongeveer gehalveerd: van 80 naar 40 procent, terwijl het relatieve schoolgewicht in elk van de categorieën met iets minder dan 30 leerlingen is afgenomen. Hoewel de ontwikkelingen in de G4 iets afwijken – een kleinere daling van het percentage gewichtsl leerlingen en grotere daling van het relatieve schoolgewicht – zijn de verschillen met de andere categorieën niet groot.

In tabel 4.6 is de denominatie van de school weer de invalshoek. Anders dan bij de scholen die erop vooruit zijn gegaan, gaat het nu om zeven denominaties.

Tabel 4.6 – Gemiddeld percentage leerlingen met een gewicht (boven) en gemiddeld aantal leerlingen waarvoor de scholen in het volgende schooljaar bekostiging ontvangen per 100 leerlingen (onder), naar denominatie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009	<i>n</i>
openbaar	74,8	65,4	57,0	46,7	36,3	- 38,5	111
rooms-kath.	81,2	69,6	59,8	46,1	39,8	- 41,4	42
prot.-christ.	78,1	68,8	58,1	48,9	40,0	- 38,2	41
algem.-bijz.	71,0	65,4	59,3	45,6	36,7	- 34,3	10
islamitisch	89,3	76,4	64,8	52,4	44,6	- 44,7	23
hindoeïstisch	78,4	66,6	55,5	35,9	26,8	- 51,6	4
evang. br.	59,6	52,7	45,1	40,0	35,0	- 24,6	2
totaal	77,7	67,8	58,4	47,3	38,2	- 39,5	233
openbaar	151,7	143,8	138,8	133,1	124,8	- 26,9	111
rooms-kath.	156,8	147,2	140,6	132,8	128,0	- 28,7	42
prot.-christ.	154,9	147,1	139,9	134,5	127,1	- 27,8	41
algem.-bijz.	152,6	146,6	141,9	132,6	122,7	- 29,9	10
islamitisch	171,2	160,4	152,7	144,8	139,4	- 31,8	23
hindoeïstisch	160,6	149,4	141,1	122,2	112,2	- 48,4	4
evang. br	143,5	132,3	122,0	117,4	112,9	- 30,7	2
totaal	155,2	146,7	140,7	134,1	126,8	- 28,4	233

Het zijn vooral de kleinere denominaties die een afwijkend patroon laten zien. Op de vier hindoeïstische scholen is het percentage gewichtsleerlingen het sterkst afgenomen: van ruim driekwart naar iets meer dan één kwart. Voor het relatieve schoolgewicht van deze scholen betekende dat een achteruitgang van bijna 50 leerlingen. Op de 23 islamitische scholen is sprake van een halvering van het percentage gewichtsleerlingen dat in het schooljaar 2005-2006 nog bijna 90 bedroeg. De daling van het relatieve schoolgewicht is weliswaar iets groter dan gemiddeld, maar desondanks ligt dit relatieve schoolgewicht in het laatste schooljaar nog bijna 13 leerlingen boven het algemeen gemiddelde van deze 233 scholen. Op de twee scholen van de evangelische broederschap is de daling van het percentage gewichtsleerlingen relatief beperkt, terwijl de daling van het relatieve schoolgewicht iets boven het gemiddelde uitvalt.

4.4 Andere verklaringen

De verklaringen voor de afname van het relatieve schoolgewicht zijn in principe minder complex dan de verklaringen voor de toename. De feitelijke verhoging van de gewichten – van 0,25 naar 0,3 en van 0,9 naar 1,2 – kan immers op zichzelf niet tot een verlaging leiden, maar heeft uiteraard wel invloed op het absolute en relatieve schoolgewicht.

In tabel 4.7 richten we ons allereerst op de grote groep van 654 scholen die er meer dan 10 leerlingen op achteruit zijn gegaan. In tabel 4.4 zagen we reeds dat op deze scholen het percentage leerlingen met een extra gewicht is afgenomen van ruim 66 naar ongeveer 35, hetgeen voor het relatieve schoolgewicht een achteruitgang van meer dan 19 leerlingen betekende.

Tabel 4.7 – Ontwikkelingen op 654 scholen met een duidelijke afname van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	33,5	41,3	49,2	57,7	64,8	+ 31,3
% lln met laag gewicht	12,0	13,4	13,7	13,3	14,1	+ 2,2
% lln. met hoog gewicht	54,5	45,2	37,1	29,0	21,0	- 33,5
relatief schoolgewicht	143,0	137,0	132,6	128,5	123,6	- 19,3
aantal leerlingen	225,8	224,9	225,0	227,2	228,0	+ 2,3
absoluut schoolgewicht	322,6	307,9	297,9	291,0	280,9	- 41,8

Nu zien we dat de sterke daling van het relatieve schoolgewicht op deze scholen veroorzaakt wordt door de grote daling van het percentage leerlingen met een hoog gewicht (waarbij de daling van het relatieve schoolgewicht nog enigszins getemperd is door de verhoging van het gewicht als zodanig). Het gaat in deze groep gemiddeld om scholen met meer dan 200 leerlingen, hetgeen betekent dat het verlies aan absoluut schoolgewicht nog meer dan twee keer zo groot is. Daar staat tegenover dat het aantal leerlingen enigszins is toegenomen. Om na te gaan of dat ook geldt voor de plattelandsscholen richten we ons in tabel 4.8 op de 51 scholen uit deze categorie die in weinig stedelijk of niet-stedelijk gebied zijn gevestigd.

Tabel 4.8 – Ontwikkelingen op 51 scholen in niet- en weinig stedelijk gebied met een duidelijke afname van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	47,6	56,1	64,0	71,9	78,2	+ 30,6
% lln met laag gewicht	18,9	17,9	16,2	14,1	12,5	- 6,4
% lln. met hoog gewicht	33,5	26,0	19,9	14,1	9,3	- 24,2
relatief schoolgewicht	125,5	119,7	115,6	112,7	109,4	- 16,1
aantal leerlingen	124,9	125,2	122,9	124,7	122,7	- 2,2
absoluut schoolgewicht	155,6	148,9	141,0	139,5	132,7	- 22,9

Tabel 4.8 laat zien dat deze scholen te maken hebben gehad met een sterke daling van het percentage leerlingen met een hoog gewicht, maar ook het percentage leerlingen met een laag gewicht is duidelijk afgenomen. De daling van het relatieve schoolgewicht is ook hier nog enigszins getemperd door de verhoging van de gewichten als zodanig. Omdat het aantal leerlingen op deze scholen – anders dan op de 42 plattelandscholen die erop vooruit zijn gegaan (tabel 3.8) – slechts in geringe mate is afgenomen, wordt de daling van het absolute schoolgewicht nauwelijks door deze factor veroorzaakt.

Terwijl bij de scholen die er in de plattelandsgebieden op vóóruit zijn gegaan de drie noordelijke provincies relatief sterk waren vertegenwoordigd, liggen de scholen die erop áchteruit zijn gegaan vooral in de oostelijke provincies Gelderland en Overijssel. Wat de denominatie betreft zijn ook hier de openbare scholen duidelijk oververtegenwoordigd. Tweederde van deze scholen heeft deze signatuur. In tabel 4.9 richten we ons op de 136 scholen in de G4 die er bij het relatieve schoolgewicht meer dan 20 leerlingen op achteruit zijn gegaan, zoals te zien was in de tabellen 4.2 en 4.5.

De groei van het relatieve schoolgewicht op deze scholen is te verklaren uit de groei van het percentage leerlingen met een hoog gewicht, waarbij de verhoging van dit gewicht een versterkende rol heeft gespeeld. Opvallend – en niet direct verklaarbaar – is dat de groei van het percentage leerlingen met een hoog gewicht zich grotendeels tussen het voorlaatste en laatste schooljaar heeft voorgedaan. Het percentage leerlingen met een laag gewicht is tussen deze twee jaren stabiel gebleven, terwijl zich – zoals we in de vorige paragraaf ook al zagen – toen wel een daling van het percentage leerlingen zonder gewicht heeft voorgedaan, met name in de plattelandsgebieden.

Tabel 4.9 – Ontwikkelingen op 136 scholen in de G4 met een zeer duidelijke afname van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	21,0	31,5	40,0	51,1	59,7	+ 38,7
% lln met laag gewicht	7,3	10,3	12,2	12,8	15,6	+ 8,3
% lln. met hoog gewicht	71,7	58,2	47,8	36,1	24,7	- 47,0
relatief schoolgewicht	157,4	148,3	142,6	135,8	128,4	- 29,0
aantal leerlingen	248,1	246,7	250,7	254,6	258,3	+ 10,2
absoluut schoolgewicht	390,9	366,4	357,3	345,3	331,4	- 59,4

Op deze scholen is het percentage leerlingen met een hoog gewicht gedaald van 72 in het schooljaar 2005-2006 tot minder dan een kwart in het schooljaar 2009-2010. Het percentage leerlingen zonder gewicht steeg in dezelfde periode van iets meer dan 20 tot bijna 60, hetgeen resulteerde in een daling van het relatieve schoolgewicht van 29 leerlingen. Het absolute schoolgewicht daalde met ruim 59 leerlingen, maar die daling werd nog enigszins gecompenseerd door de toename van het aantal leerlingen.

In tabel 4.10 richten we de aandacht specifiek op de 23 islamitische scholen die hun relatieve schoolgewicht met meer dan 20 leerlingen zagen afnemen. Het betreft hier niet alleen scholen in de G4.

Tabel 4.10 – Ontwikkelingen op 23 islamitische scholen met een zeer duidelijke afname van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	10,7	23,6	35,3	47,6	55,4	+ 44,7
% lln met laag gewicht	0,3	3,7	5,5	6,6	9,0	+ 8,7
% lln. met hoog gewicht	89,0	72,6	59,3	45,8	35,6	- 53,4
relatief schoolgewicht	171,2	160,4	152,7	144,8	139,4	- 31,8
aantal leerlingen	202,2	208,7	224,6	226,8	224,4	+ 22,2
absoluut schoolgewicht	346,1	336,8	345,7	330,1	313,7	- 32,4

Tussen de schooljaren 2005-2006 en 2007-2008 hebben deze scholen er gemiddeld ruim 20 leerlingen bij gekregen, waardoor hun absolute schoolgewicht in deze periode gelijk bleef ondanks een daling van het relatieve schoolgewicht met bijna 20 leerlingen. In de periode daarna heeft het aantal leerlingen zich gestabiliseerd, waardoor de voortgaande daling van het relatieve schoolgewicht niet langer gecompenseerd werd. Over de hele periode genomen is de daling van het absolute schoolgewicht desondanks nog beperkt gebleven. Hoewel het scholen betreft met gemiddeld meer dan 200 leerlingen is de daling van het absolute schoolgewicht nauwelijks groter dan de daling van het relatieve gewicht.

Tabel 4.11 heeft betrekking op de vier hindoeïstische scholen die als gevolg van de herijking van de gewichtenregeling een aanzienlijk deel van hun bekostiging kwijt raakten. Deze vier scholen bevinden zich allemaal in de vier grote steden.

Tabel 4.11 – Ontwikkelingen op 4 hindoeïstische scholen met een zeer duidelijke afname van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	21,6	33,4	44,5	64,1	73,2	+ 51,6
% lln met laag gewicht	1,5	5,7	7,4	11,3	15,6	+ 14,1
% lln. met hoog gewicht	76,9	60,9	48,1	24,6	11,2	- 65,7
relatief schoolgewicht	160,6	149,4	141,1	122,2	112,2	- 48,4
aantal leerlingen	259,0	270,0	271,5	280,5	284,0	+ 25,0
absoluut schoolgewicht	394,4	387,9	363,0	342,1	313,5	- 80,8

Hoewel hun aantal leerlingen in de onderzoeksperiode gemiddeld met 25 is toegenomen, daalde de grondslag voor hun bekostiging met ruim 80 leerlingen, hetgeen ongeveer neerkomt op drie fte's. In het schooljaar 2005-2006 konden zij nog 77 procent van hun leerlingen het hoogste gewicht toekennen, in het schooljaar 2009-2010 was dat nog maar 11 procent, waardoor het relatieve schoolgewicht met bijna 50 leerlingen daalde.

4.5 Samenvatting

De scholen met een achteruitgang van het relatieve schoolgewicht zijn vooral in de stedelijke gebieden te vinden. Bijgevolg zijn de provincies Noord- en Zuid-Holland hierbij sterk oververtegenwoordigd. Van de scholen waarvan het relatieve schoolgewicht met meer dan twintig procent is gedaald, is bijna de helft openbaar. Verder behoren zestien eenpitters tot deze categorie waaronder tien scholen met een islamitische signatuur. Bij drie grotere besturen is minimaal de helft van de scholen geconfronteerd met een dergelijke achteruitgang. Vanzelfsprekend komen deze besturen in aanmerking voor de kwalitatieve fase van het onderzoek.

De omvang van de achteruitgang is in de stedelijke gebieden wat groter dan op het platteland, maar het gaat niet om hele grote verschillen. De daling van het relatieve schoolgewicht wordt veroorzaakt door de sterke afname van het percentage leerlingen met een hoog gewicht waarbij de daling nog enigszins getemperd wordt door de stijging van het gewicht als zodanig. Gemiddeld hebben deze scholen een kleine toename van het aantal leerlingen, wat eveneens een matigende invloed heeft. Dat geldt overigens niet voor de plattelandsscholen binnen deze categorie. Op deze laatste scholen is daarnaast ook het percentage leerlingen met een laag gewicht afgenomen.

5 De effecten van de compensatieregelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we de effecten van de in de verschillende jaren toegepaste compensatieregelingen. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, zijn de compensatieregelingen in het leven geroepen om de scholen en hun besturen een compensatie te bieden voor de nadelige effecten van de herijking van het leerlinggewicht. Voor autonome ontwikkelingen zoals een afname van het aantal leerlingen en de stijging van het opleidingsniveau van de ouders waren deze regelingen niet bedoeld. De compensatieregeling voor het schooljaar 2007-2008 is toegepast op bestuursniveau. Omdat de berekening op bestuursniveau ertoe leidde dat een aantal besturen meer compensatie kreeg dan waarop zij in feite recht hadden, werd de compensatieregeling met ingang van het schooljaar 2008-2009 op schoolniveau toegepast. De omvang van de compensatie werd in dat jaar verlaagd van 100 naar 90 procent en in het daaropvolgende jaar naar 50 procent, waarbij de scholen wel de garantie kregen dat de achteruitgang nooit meer dan 6.000 euro zou bedragen, tenzij de achteruitgang het gevolg zou zijn van een daling van het aantal leerlingen. In het schooljaar 2010-2011 is de compensatie afgebouwd naar 25 procent en daarna houdt zij op te bestaan. De uitgekeerde bedragen varieerden van enkele duizenden euro's tot meer dan drie ton per school.

In paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan op de toepassing van de regeling in de achtereenvolgende jaren. Daarna wordt in de paragrafen 5.3 tot en met 5.5 ingegaan op enkele specifieke situaties: scholen die géén compensatie hebben ontvangen hoewel zij daar wel recht op leken te hebben, en scholen die wel compensatie hebben ontvangen hoewel zij daar geen recht op leken te hebben.

5.2 De toepassing van de regeling

Hoewel we in de voorgaande hoofdstukken gesproken hebben over scholen, gaat het in feite om vestigingen. De leerlingenbestanden die we gebruiken zijn daarop gebaseerd. De bestanden van DUO/Cfi met de toegekende bedragen zijn daarentegen gebaseerd op een brinnummer. Voor zover het brinnummers betreft met meerdere vestigingen is derhalve niet op voorhand duidelijk of de toegekende bedragen bestemd zijn voor één vestiging dan wel voor meer vestigingen. In de regeling voor het

schooljaar 2009-2010 staat expliciet vermeld dat de compensatieregeling wordt toegepast op vestigingsniveau. Als reden daarvoor wordt genoemd dat de impulsgebieden eveneens met vestigingsadressen van scholen werken. In de regeling voor 2008-2009 staat evenwel niet expliciet vermeld of de compensatieregeling op vestigingsniveau moet worden uitgevoerd. Nadat zij in het schooljaar 2007-2008 nog op bestuursniveau was uitgevoerd, wordt voor 2008-2009 gezegd dat de compensatieregeling per school wordt bepaald. Wel wordt nog vermeld dat bij een tussentijdse samenvoeging van scholen voor de bepaling van de beginsituatie de leerlingenaantallen moeten worden opgeteld.

Omdat de regeling in het schooljaar 2007-2008 toegepast werd op bestuursniveau, blijft dit schooljaar hier buiten beschouwing. Voor de toepassing van de compensatieregeling voor het schooljaar 2008-2009 zijn de leerlingentellingen van 1 oktober 2005 en 1 oktober 2007 van belang, voor het schooljaar 2009-2010 gaat het om de leerlingentellingen van 2005 en 2008 en voor het schooljaar 2010-2011 van 2005 en 2009¹⁸. Grofweg komen scholen voor compensatie in aanmerking wanneer de afname van het absolute schoolgewicht¹⁹ groter is dan men op basis van de ontwikkelingen in de leerlingenaantallen zou mogen verwachten. Daarnaast mag het absolute schoolgewicht in vergelijking met 2005 niet zijn toegenomen. Simpel gezegd: een school komt voor compensatie in aanmerking wanneer zowel het absolute als het relatieve schoolgewicht kleiner zijn dan bij de leerlingentelling van 1 oktober 2005²⁰.

In tabel 5.1 delen we – zoals ook in hoofdstuk 2 is gedaan – de 6950 scholen in op basis van de achteruitgang van het relatieve schoolgewicht. Op basis van deze indeling presenteren we vervolgens de gemiddelde verschillen tussen de schooljaren 2005-2006 en 2009-2010 wat betreft de percentages leerlingen met een laag en met een hoog gewicht, de relatieve schoolgewichten zelf, de aantallen leerlingen en de absolute schoolgewichten.

18 De belangrijkste gegevens worden in de regelingen aangeduid met hoofdletters. Op basis van de leerlingentelling van 1-10-2005: A = schoolgewicht; B = aantal leerlingen. Op basis van de leerlingentelling in de latere jaren: C = schoolgewicht; D = aantal leerlingen. Voor scholen die later voor bekostiging in aanmerking zijn gekomen moet 2005 vervangen worden door het eerste jaar van de bekostiging. Deze scholen zitten evenwel niet in ons bestand.

19 Anders dan bij het relatieve schoolgewicht – dat uitgaat van 100 leerlingen – wordt bij het absolute schoolgewicht van alle leerlingen die op de betreffende teldatum geteld zijn. Zie meer uitleg voetnoot 10 en 14

20 Een school komt voor compensatie in aanmerking wanneer C kleiner is dan A en C/D kleiner is dan A/B.

Tabel 5.1 – Ontwikkelingen tussen 2005/06 en 2009/10 op alle scholen gerelateerd aan de indeling in categorieën van het relatieve schoolgewicht

relatief schoolgewicht in klassen	<i>n</i>	% laag gewicht	% hoog gewicht	relatief schoolgew.	aantal leerlingen	absoluut schoolgew.
> 50 lln minder	5	+ 0,4	- 72,5	- 56,8	+ 20,8	- 54,4
40-50 lln minder	13	+ 6,0	- 58,9	- 43,1	+ 27,2	- 52,1
30-40 lln minder	61	+ 7,1	- 51,3	- 33,7	+ 10,1	- 63,2
20-30 lln minder	154	+ 5,6	- 41,1	- 24,1	+ 6,3	- 46,7
10-20 lln minder	421	+ 0,1	- 26,9	- 14,3	- 1,4	- 36,4
> 10 lln minder	654	+ 2,2	- 33,5	- 19,3	+ 2,2	- 41,8
max. 10 lln minder	1337	- 5,9	- 10,5	- 3,9	- 0,9	- 11,1
geen schoolgewicht	3806	- 3,0	- 0,9	0,0	+ 3,5	+ 3,5
max. 10 lln meer	1063	- 2,6	- 1,5	+ 2,8	- 6,7	- 2,2
max +/- 10 lln	6206	- 3,6	- 3,0	- 0,4	+ 0,8	- 0,6
10-20 lln meer	78	- 1,6	+ 4,1	+ 13,2	- 16,7	- 2,1
20-30 lln meer	8	- 10,1	+ 9,6	+ 21,6	- 0,4	+ 22,6
> 30 lln meer	4	- 17,6	+ 26,0	+ 35,2	+ 74,8	+ 119,1
> 10 lln meer	90	- 3,1	+ 5,6	+ 14,9	- 11,2	+ 5,5
totaal	6950	- 3,0	- 5,8	- 1,9	+ 0,8	- 4,4

De twee middelste kolommen – het percentage leerlingen met een hoog gewicht en het gemiddelde relatieve schoolgewicht – zijn rechtstreeks gerelateerd aan de indeling in elf klassen. Deze kolommen zijn een directe indicatie voor de gevolgen van de herijking van de leerlinggewichten. Voor de compensatieregelingen zijn evenwel de twee rechtse kolommen van belang. De voorlaatste kolom laat zien dat de aantallen leerlingen gemiddeld zijn toegenomen op de scholen met de grootste achteruitgang in relatief schoolgewicht. Gemiddeld genomen hadden deze scholen derhalve niet te maken met een autonome daling van het aantal leerlingen – waarvoor zoals gezegd de compensatieregelingen niet waren bedoeld. Daar staat tegenover dat hun absolute schoolgewicht door deze stijging van het aantal leerlingen minder afnam dan het geval geweest zou zijn bij een gelijkblijvend of dalend aantal leerlingen.

Op de 90 scholen waarop het relatieve schoolgewicht in de onderzochte jaren is toegenomen, daalde het aantal leerlingen gemiddeld genomen met 11, zij het dat op de vier scholen met de grootste winst aan relatief schoolgewicht ook het gemiddeld aantal leerlingen steeg, zelfs in aanzienlijke mate. In tabel 5.2 staat de verdeling van het aantal jaren waarin de scholen middelen uit de regeling hebben ontvangen.

Tabel 5.2 – Verdeling van het aantal jaren dat scholen zijn gecompenseerd, naar mate van achteruitgang van het relatieve schoolgewicht (percentages)

relatief schoolgewicht in klassen	<i>n</i>	geen compensatie	alleen in 2008	alleen in 2009 of 2010	twee jaren	alle drie jaren
> 50 lln minder	5	-	-	-	20	80
40-50 lln minder	13	-	-	-	-	100
30-40 lln minder	61	-	2	2	16	80
20-30 lln minder	154	6	25	2	27	40
10-20 lln minder	421	9	32	2	15	42
> 10 lln minder	654	7	26	2	17	47
max. 10 lln minder	1337	25	16	8	20	30
geen schoolgewicht	3806	99	0	0	0	0
max. 10 lln meer	1063	91	4	2	2	0
max +/- 10 lln	6206	82	4	2	5	7
10-20 lln meer	78	90	4	1	5	-
20-30 lln meer	8	100	-	-	-	-
> 30 lln meer	4	50	25	-	-	25
> 10 lln meer	90	89	4	1	4	1
totaal	6950	75	6	2	6	10

De 79 scholen in de drie categorieën met de grootste relatieve achteruitgang aan relatief schoolgewicht (30 leerlingen of meer) zijn allemaal gecompenseerd, zij het dat dit voor enkele scholen niet voor elk van de drie schooljaren het geval was. Van de 154 scholen met een achteruitgang van het relatief schoolgewicht tussen 20 en 30 leerlingen, heeft zes procent (10 scholen) geen enkele compensatie ontvangen. Hetzelfde geldt voor negen procent (39 scholen) van de 421 met een achteruitgang van het relatief schoolgewicht tussen 10 en 20 leerlingen. Daarnaast heeft in beide categorieën een aanzienlijk groter deel van de scholen slechts in een of twee van de drie schooljaren compensatie ontvangen.

Daar staat tegenover dat een deel van de scholen van wie het relatieve schoolgewicht gelijk is gebleven of zelfs vooruit is gegaan, wel middelen uit de compensatieregelingen hebben gekregen. Dat is het geval bij tien procent (9 scholen) van de 90 scholen die er qua relatief schoolgewicht meer dan tien leerlingen op vooruit zijn gegaan. Ook hiervoor geldt weer dat de compensatie niet in alle gevallen in elk van de drie schooljaren is uitgekeerd.

5.3 Geen compensatie ondanks duidelijke afname relatief schoolgewicht

In paragraaf 5.2 zagen we dat een klein deel van de scholen met een duidelijke afname van het relatief schoolgewicht in geen van de onderzochte jaren middelen ontvangen heeft uit de compensatieregelingen. In deze paragraaf wordt nagegaan of deze scholen gemeenschappelijke kenmerken hebben, waaruit afgeleid zou kunnen worden waarom zij niet voor de regelingen in aanmerking kwamen. Allereerst kijken we naar de tien basisscholen met een achteruitgang aan relatief schoolgewicht tussen 20 en 30 leerlingen (categorie 4 in de tabellen 5.1 en 5.2). In tabel 5.3 zien we dat op deze scholen in het schooljaar 2005-2006 gemiddeld nog 76 procent van de leerlingen een leerlinggewicht van 0,9 had²¹. Dat deze scholen desondanks niet in aanmerking kwamen voor de compensatieregelingen, komt omdat hun absolute schoolgewicht in elk van de betreffende schooljaren groter was dan berekend op basis van de leerlingentelling van 1 oktober 2005. Dit laatste was één van de twee voorwaarden om in aanmerking te komen voor de compensatie.

Tabel 5.3 – Ontwikkelingen op 10 scholen in categorie 4 (20-30 lln minder) zonder compensatie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	17	26	36	45	54	+ 37,3
% lln met laag gewicht	7	9	11	13	14	+ 7,8
% lln. met hoog gewicht	76	65	53	42	32	- 45,0
relatief schoolgewicht	162	154	148	142	136	- 25,4
aantal leerlingen	180	223	271	278	284	+ 103,7
absoluut schoolgewicht	297	349	411	401	393	+ 96,8

Aan de andere voorwaarde – de afname van het absolute schoolgewicht moet groter zijn dan op basis van de ontwikkelingen in de leerlingenaantallen mocht worden verwacht – voldeden zij wel. Of anders gezegd: de afname van het absolute schoolgewicht ten gevolge van de herijking van de leerlinggewichten werd meer dan gecompenseerd door de toename van het absolute schoolgewicht door de stijging van

21 Hoewel we daarover geen gegevens hebben, is de kans groot dat deze scholen sinds 2001 ook in aanmerking kwamen voor de zwartescholentoeslag. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven is deze toeslag in de afgelopen jaren geleidelijk aan afgebouwd en met ingang van het schooljaar 2010-2011 helemaal opgeheven.

het aantal leerlingen. Dit betekende vermoedelijk dat de klassen enigszins vergroot moesten worden, maar dat er geen personeel ontslagen hoefde te worden.

In tabel 5.4 staan de uitkomsten van eenzelfde analyse op de 39 scholen die evenmin compensatie hebben ontvangen, maar wier relatieve schoolgewicht in de onderzochte periode minder is gedaald. Het gaat daarbij om de scholen met een daling van meer dan 10 maar minder dan 20 leerlingen (categorie 5).

Tabel 5.4 – Ontwikkelingen op 39 scholen in categorie 5 (10-20 lln minder) zonder compensatie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	22	26	32	41	50	+ 28,0
% lln met laag gewicht	12	14	14	14	16	+ 4,1
% lln. met hoog gewicht	66	60	54	45	34	- 32,1
relatief schoolgewicht	154	152	151	147	140	- 13,7
aantal leerlingen	204	213	217	220	221	+ 16,9
absoluut schoolgewicht	316	324	328	321	309	- 7,4

Het percentage leerlingen met een hoog gewicht daalde in de onderzochte periode van gemiddeld 66 naar 34 procent²². Dat deze scholen niet gecompenseerd zijn voor de herijking van het leerlinggewicht komt niet in alle gevallen door een toename van het absolute schoolgewicht. Op 27 van de 39 scholen was dit absolute schoolgewicht in 2009 zelfs in meer of mindere mate gedaald ten opzichte van 2005. Dat zij desondanks geen compensatie ontvangen hebben, komt vermoedelijk omdat zij gevestigd zijn in een impulsgebied. Sinds de invoering van de impulsregeling in het schooljaar 2009-2010 worden de impuls gelden die scholen ontvangen – na omrekening – meegeteld bij de bepaling van hun absolute schoolgewicht²³. Datzelfde geldt overigens voor de eventueel ontvangen zwarte-scholentoeslag.

22 Daaruit kan worden afgeleid dat een aanzienlijk deel van deze scholen vermoedelijk geen recht heeft gehad op de zwartescholentoeslag en derhalve ook geen nadeel heeft ondervonden van de afbouw van deze bekostiging.

23 Zie hiervoor de brief van het Ministerie van OCW aan de besturen en directies van scholen, gedateerd op 13 februari 2009, kenmerk PO/97245.

Van de 12 scholen in deze categorie van wie het absolute schoolgewicht tussen de tellingen van 2005 en 2009 was gestegen als gevolg van de stijging van het aantal leerlingen, hadden er overigens nog eens negen het geluk in een impulsgebied gevestigd te zijn. Voor de overige drie scholen gold dit niet. Bij elk van deze drie scholen gaat het om duidelijke groeischolen: in twee gevallen verdubbelde het aantal leerlingen tussen 2005 en 2009, in het derde geval gaat het om een toename met factor 7 (van 50 naar 350 leerlingen).

5.4 Wel compensatie ondanks toename van het absolute schoolgewicht

In tabel 5.5 kijken we vervolgens naar de 18 scholen uit de eerste twee categorieën in tabel 5.2. Dat zijn scholen waarvan het relatieve schoolgewicht met 40 of meer is afgenomen. Behoudens één uitzondering in het schooljaar 2008-2009 hebben zij allemaal compensatie ontvangen voor deze achteruitgang.

Tabel 5.5 – Ontwikkelingen op 18 scholen in de categorieën 1 (40-50 lln minder) en 2 (> 50 lln minder) met compensatie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	16	31	46	63	74	+ 58,3
% lln met laag gewicht	5	7	7	7	9	+ 4,4
% lln. met hoog gewicht	79	62	47	30	17	- 62,7
relatief schoolgewicht	164	151	140	127	117	- 46,9
aantal leerlingen	178	187	181	194	204	+ 25,4
absoluut schoolgewicht	286	278	247	244	233	- 52,7

De tabel laat zien dat het percentage leerlingen met een hoog gewicht op deze scholen gemiddeld is gedaald van 79 naar 17. Op elk van de scholen was de achteruitgang in relatief schoolgewicht in elk van de jaren veel groter dan op basis van de ontwikkelingen van de aantallen leerlingen verwacht mocht worden. Aan die voorwaarde voor het verkrijgen van compensatie werd dus voldaan. Het absolute schoolgewicht is op deze 18 scholen evenwel veel minder gedaald dan op basis van het aantal leerlingen verwacht mocht worden. De daling zou immers ongeveer twee keer zo hoog moeten zijn als de daling van het relatieve schoolgewicht. Bij nadere inspectie blijkt er op vijf van de 18 scholen sprake te zijn van een stijging van het absolute schoolgewicht – als gevolg van een flinke toename van het aantal leerlingen – ten opzichte van de leerlin-

gentelling van 2005. Deze scholen voldoen derhalve niet aan de tweede voorwaarde voor toekenning van de middelen uit de compensatieregeling.

Het is niet duidelijk waarom deze tweede voorwaarde (behalve op één school bij het niet toekennen van de compensatie voor 2008) bij de toekenning van compensaties niet gehanteerd is. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat voor deze scholen niet 2005 als vergelijkingsjaar is gekozen, maar een later jaar. In elk van de vijf gevallen gaat het immers om een plotselinge toename van het aantal leerlingen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de compensatie voor het opheffen van de zwart-scholentoeslag hiermee verrekend is²⁴.

In tabel 5.6 presenteren we nog de uitkomsten van de 61 scholen die er wat relatief schoolgewicht betreft tussen de 30 en 40 leerlingen op achteruit zijn gegaan (categorie 3 in de tabellen 5.1 en 5.2).

Tabel 5.6 – Ontwikkelingen op 61 scholen in categorie 3 (30-40 lln minder) met compensatie

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	19	30	38	52	63	+ 44,2
% lln met laag gewicht	7	10	13	12	14	+ 7,1
% lln. met hoog gewicht	74	60	49	36	23	- 51,3
relatief schoolgewicht	160	150	144	135	126	- 33,7
aantal leerlingen	218	215	217	222	229	+ 10,1
absoluut schoolgewicht	353	325	314	301	290	- 63,2

Op deze 61 scholen is het percentage leerlingen met een hoog gewicht gemiddeld minder gedaald dan op de 18 zojuist besproken scholen (51 versus 63 procent). Het relatieve schoolgewicht is met 33,7 afgenomen. Van deze 61 scholen zijn er zes die er tussen 2005 en 2009 aan absoluut schoolgewicht op vooruit zijn gegaan en die derhalve voor het schooljaar 2010-2011 geen recht op compensatie zouden hebben. Drie van deze scholen hebben die compensatie voor dit schooljaar ook niet meer ontvangen, die drie andere scholen zijn om onduidelijke redenen nog wel gecompenseerd.

24 Dat is mogelijk op basis van de brief van 13 februari 2009 (PO/97245). Die mogelijkheid geldt evenwel alleen voor het schooljaar 2009-2010.

5.5 Wel compensatie ondanks toename van het relatieve schoolgewicht

In deze paragraaf richten we ons op de tien scholen die in één of meerdere schooljaren middelen uit de compensatieregelingen hebben ontvangen hoewel hun relatieve schoolgewicht in de onderzoeksperiode met meer dan 10 is gestegen. In tabel 5.7 gaat het daarbij om acht scholen in categorie 9 (10-20 lln meer) en twee scholen in categorie 11 (een toename met meer dan 30). Slechts één van deze scholen is in elk van de drie schooljaren gecompenseerd, vier scholen zijn twee keer gecompenseerd en vijf scholen één keer. Desondanks vermelden we in tabel 5.7 de gemiddelde ontwikkelingen op deze tien scholen tezamen.

Tabel 5.7 – Ontwikkelingen op 10 scholen die gecompenseerd zijn ondanks een stijging van het relatieve schoolgewicht

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	55	58	60	62	59	+ 4,2
% lln met laag gewicht	18	18	12	12	9	- 9,5
% lln. met hoog gewicht	27	25	28	26	32	+ 5,3
relatief schoolgewicht	120	119	125	127	135	+ 15,7
aantal leerlingen	121	123	146	141	156	+ 35,1
absoluut schoolgewicht	145	147	182	176	207	+ 61,9

De gemiddelde stijging van het relatieve schoolgewicht wordt veroorzaakt door de toename van het percentage leerlingen met een hoog gewicht (in combinatie met de ophoging van het gewicht zelf). Daarnaast draagt de gemiddelde toename van het aantal leerlingen nog bij aan een extra stijging van het absolute schoolgewicht. Bij nadere inspectie blijkt evenwel dat het gaat om twee zeer verschillende ontwikkelingen.

Op vier van de tien scholen was er sprake van een duidelijke afname van het aantal leerlingen en het absolute schoolgewicht. Dat gaf evenwel nog geen recht op compensatie. Dat er met name in het schooljaar 2008-2009 nog wel recht op compensatie was, komt omdat het relatieve schoolgewicht aanvankelijk daalde en pas later weer ging stijgen. Op de zes overige scholen was er daarentegen sprake van een stijging van het aantal leerlingen en het absolute en relatieve schoolgewicht. Op drie van deze scholen heeft zich een grote toename van het percentage leerlingen met een hoog gewicht voorgedaan. Bij navraag blijkt dat deze scholen alleen administratief gelieerd zijn aan een school op een asielzoekerscentrum zonder dat er van verdere samenwer-

king sprake is. De reden waarom één van deze scholen in elk schooljaar en de twee andere scholen in het schooljaar 2008-2009 gecompenseerd zijn, is daarmee nog niet duidelijk, want er is geen sprake is van nadelige effecten van de herijking van de leerlinggewichten. Bij alle compensaties gaat het overigens om betrekkelijk kleine bedragen, variërend van ruim 3.000 tot 22.000 euro per uitkering.

5.6 Samenvatting

De compensatieregelingen zijn in het leven geroepen om de scholen en hun besturen een compensatie te bieden voor de nadelige effecten van de herijking van de leerlinggewichten. Zij waren niet bedoeld als compensatie voor een afname van het aantal leerlingen en de stijging van het opleidingsniveau als autonome ontwikkeling. Grofweg komen scholen voor compensatie in aanmerking wanneer de afname van het absolute schoolgewicht groter is dan men op basis van de ontwikkeling van het aantal leerlingen zou mogen verwachten. Daarnaast mag het absolute schoolgewicht in vergelijking met 2005 niet zijn toegenomen. Een school kwam derhalve voor compensatie in aanmerking wanneer zowel het absolute als het relatieve schoolgewicht kleiner waren dan bij de leerlingentelling van 1 oktober 2005.

Blijkens de uitgekeerde bedragen voldeden de 654 scholen met een achteruitgang van het relatieve schoolgewicht van meer dan tien leerlingen grotendeels aan deze voorwaarden. Bijna de helft van deze scholen heeft elk jaar een compensatie ontvangen, eveneens bijna de helft kwam een of twee keer in aanmerking en slechts 7 procent van deze scholen viste drie keer achter het net. Daar staat tegenover dat 18 procent van de 6206 scholen met een nagenoeg stabiel relatief schoolgewicht en 11 procent van de 90 scholen met een stijging van het relatieve schoolgewicht wel minimaal één keer van de regeling konden profiteren omdat zij op dat moment aan de voorwaarden voldeden²⁵.

Voor het feit dat scholen ondanks een duidelijke afname van het relatieve schoolgewicht in geen enkel jaar zijn gecompenseerd, hebben we twee mogelijke verklaringen gevonden. Enerzijds gaat het om scholen met een aanzienlijke stijging van het aantal leerlingen, hetgeen betekende dat de negatieve gevolgen van de herijking (budgettair) meer dan gecompenseerd werden. Maar er zijn ook scholen bij waar dat niet het geval was. Dat zij desondanks niet gecompenseerd zijn komt vermoedelijk omdat zij gevestigd zijn in een impulsgebied. Sinds de invoering van de impulsregeling in het schooljaar 2009-2010 worden de impuls gelden die scholen ontvangen – na omrekening –

25 Onze indeling is gebaseerd op het verschil tussen het relatieve schoolgewicht in het eerste en het laatste jaar. Bij de toekenning van compensatie spelen ook de tussenliggende jaren een rol.

meegeteld in de bepaling van het absolute schoolgewicht. Datzelfde geldt voor de eventueel ontvangen zwarte-scholentoeslag.

Voor het feit dat enkele scholen wel gecompenseerd zijn, hoewel ze niet voldeden aan de voorwaarde dat naast het relatieve ook het absolute schoolgewicht niet mocht zijn toegenomen, hebben we geen verklaring kunnen vinden. Het zou kunnen zijn dat voor deze scholen niet de leerlingentelling van 2005 als vergelijkingsjaar is genomen, maar de telling van een later jaar.

6 De effecten van de impulsregeling

6.1 Inleiding

De Regeling impulsgebieden – die van kracht is geworden in het schooljaar 2009-2010 – is bedoeld om met name die scholen te helpen waar de achterstandsproblematiek zich het duidelijkst manifesteert. In het kader van de regeling wordt een extra budget toegekend aan scholen die in gebieden liggen waar sprake is van een cumulatie van problemen op sociaal economisch terrein. Het gaat dan om lage inkomens, uitkeringen en taalachterstanden bij allochtonen dan wel combinaties daarvan. Dergelijke gebieden worden aangeduid als ‘Impulsgebieden’. Om vast te stellen welke scholen recht hebben op impulsmiddelen, wordt gebruik gemaakt van gegevens omtrent postcodegebieden. Het gaat dan om gebieden met relatief veel lage inkomens en uitkeringen²⁶. Idealiter zou daarbij, net als in het voortgezet onderwijs gebruik, gemaakt moeten worden van de postcode van het adres van de leerlingen. Zo lang het onderwijsnummer in het primair onderwijs nog niet overal is ingevoerd, is dat echter nog niet mogelijk. Om die reden wordt bij de impulsregeling gebruik gemaakt van de postcode van de school. Daar zijn evenwel nadelen aan verbonden. Scholen waarvan het merendeel van de leerlingen in een impulsgebied woont, kunnen immers gevestigd zijn in een postcodegebied waarin geen sprake is van cumulatie van problemen. Het omgekeerde kan ook het geval zijn: een school die in een impulsgebied is gevestigd, kan het merendeel van haar leerlingen uit een niet-impulsgebied betrekken.

De impulsregeling komt bovenop de bestaande gewichtenregeling. Het gaat om een bepaald bedrag (in schooljaar 2009/10 circa 1350 euro) voor elke leerling die in de gewichtenregeling valt.

In paragraaf 6.2 wordt de toepassing van de regeling beschreven, waarna in de volgende paragrafen wordt ingegaan op de gevolgen voor scholen met achtereenvolgens een negatief (6.3), een stabiel (6.4) en een positief (6.5) relatief schoolgewicht.

26 Impulsgebieden zijn postcodegebieden met een hoge concentratie van lage inkomens en uitkeringen. Welke gebieden dat zijn wordt vastgesteld door de Armoedemonitor van SCP/CBS.

6.2 De toepassing van de regeling

Op basis van de bestanden die we van DUO-Cfi hebben ontvangen, kunnen we concluderen dat 1608 scholen (brinnummers) in het schooljaar 2009-2010 uit de impulsregeling gemiddeld een bedrag hebben ontvangen van 62.603 euro en 50 cent (minimum 1.362, maximum 461.718). Het daarop volgende jaar werd aan 1634 scholen gemiddeld een bedrag uitgekeerd van 102.775 euro (minimum 1.666, maximum 881.314).

Zoals gezegd hebben we de analyses beperkt tot de scholen (locaties) die in elk van de vijf onderzoeksjaren leerlingen hadden. Van deze 6950 locaties staan er 1733 in een impulsgebied en 5217 niet. Bij de 1733 schoollocaties in impulsgebieden gaat het om 1686 brinnummers. Daarvan hebben er 1572 in het schooljaar 2009-2010 en 1592 in het schooljaar 2010-2011 een uitkering uit de impulsregeling ontvangen. Door 1608 van de 1686 brinnummers is minstens in één van beide jaren een bedrag ontvangen. Om na te gaan of de middelen globaal genomen bij de juiste scholen terecht komen, vergelijken we in tabel 6.1 allereerst de ontwikkelingen van de scholen in de impulsgebieden met die van de scholen in de overige gebieden.

Tabel 6.1 – Gemiddelde ontwikkelingen op 1733 scholen in impulsgebieden en 5217 scholen in niet-impulsgebieden

<i>Scholen in impulsgebieden (n=1733)</i>	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	verschil 2005-2009
% lln. zonder gewicht	57	60	65	69	73	+ 16,2
% lln met laag gewicht	14	14	13	12	12	- 1,5
% lln. met hoog gewicht	30	26	22	18	15	- 14,7
relatief schoolgewicht	123	121	119	118	117	- 6,0
aantal leerlingen	214	213	213	213	212	- 2,4
absoluut schoolgewicht	267	260	257	254	249	- 17,9
<i>Scholen in niet-impulsgebieden (n = 5217)</i>						
% lln. zonder gewicht	84	85	87	89	90	+ 6,3
% lln met laag gewicht	11	10	9	8	7	- 3,5
% lln. met hoog gewicht	5	5	4	3	3	- 2,8
relatief schoolgewicht	103	102	102	102	102	- 0,6
aantal leerlingen	222	223	224	225	224	+ 1,9
absoluut schoolgewicht	228	227	228	229	228	+ 0,1

Zoals te verwachten, onderscheiden de impulscholen zich wat de verdeling van de gewichten en het relatieve schoolgewicht betreft duidelijk van de scholen in de overige postcodegebieden. Op de 1733 scholen in een impulsgebied was het gemiddelde relatieve schoolgewicht op basis van de telling in het eerste schooljaar 123 en in het laatste schooljaar 117. Gemiddeld zijn zij er als gevolg van de herijking van het leerlinggewicht zes leerlingen op iedere 100 leerlingen op achteruitgegaan. Bij de scholen in de overige gebieden bedraagt de achteruitgang in de genoemde periode slechts 0,6 leerling. Gezien het feit dat het relatieve schoolgewicht op deze scholen ook in het laatste onderzoeksjaar gemiddeld 102 bedraagt, kan worden geconstateerd dat het hier over het algemeen niet gaat om scholen met complexe problemen.

Dat neemt niet weg dat er onder de scholen die niet van de impulsregeling profiteren, ook scholen zijn die daar gezien de leerlingenpopulatie wel voor in aanmerking zouden moeten komen. Het gaat dan om scholen die de pech hebben niet in een impulsgebied gevestigd te zijn, hoewel zij zich wat de andere ontwikkelingen betreft niet onderscheiden van de scholen in de impulsgebieden. Hoewel de impulsregeling – anders dan de compensatieregelingen – strikt genomen niet bedoeld is als compensatie voor de gevolgen van de herijking van de leerlinggewichten, zetten we in tabel 6.2 het al dan niet ontvangen hebben van middelen uit de impulsregeling af tegen de eerder al gehanteerde indeling in klassen op basis van de achteruitgang van het relatieve schoolgewicht.

Van de 654 scholen met een achteruitgang van het relatieve schoolgewicht met 10 of meer leerlingen valt ruim een kwart – 27 procent ofwel 177 scholen – niet in een impulsgebied. Opvallend is dat daar drie van de vijf scholen bij zijn van wie het relatieve schoolgewicht met meer dan 50 is gedaald. Bij de scholen van wie het relatieve schoolgewicht nagenoeg gelijk is gebleven, valt 80 procent (4965 scholen) niet in een impulsgebied, en bij de scholen die er qua relatief schoolgewicht op vóóruit zijn gegaan 58 procent (52 scholen). In elke categorie heeft een klein deel van de scholen in één van beide of in beide schooljaren geen middelen ontvangen, hoewel zij wel in een impulsgebied zijn gevestigd. De reden daarvoor kan zijn dat zij in het betreffende schooljaar geen gewichtsleerlingen hadden. Ook een samenvoeging van scholen kan een reden zijn. Eén van de locaties staat in dat geval met een uitkering van 0 euro in het bestand.

Tabel 6.2 – De mate waarin scholen profiteren van de impulsregeling, naar categorieën van de voor- of achteruitgang van het relatieve schoolgewicht in de periode 2005-2009 (percentages)

relatief schoolgewicht in klassen	<i>n</i>	geen impulsgebied	geen middelen	alleen 2009	alleen 2010	beide jaren
> 50 lln minder	5	60	-	-	-	40
40-50 lln minder	13	15	-	-	-	85
30-40 lln minder	61	8	-	2	-	90
20-30 lln minder	154	20	-	-	-	80
10-20 lln minder	421	33	-	0	-	67
> 10 lln minder	654	27	-	0	-	73
max. 10 lln minder	1337	63	0	0	0	36
geen schoolgewicht	3806	88	2	1	0	9
max. 10 lln meer	1063	73	0	0	0	27
max +/- 10 lln	6206	80	1	1	0	18
10-20 lln meer	78	58	-	1	-	41
20-30 lln meer	8	38	-	-	-	63
> 30 lln meer	4	100	-	-	-	-
> 10 lln meer	90	58	-	1	-	41
totaal	6950	75	1	1	0	23

6.3 De scholen met een duidelijke achteruitgang van het relatief schoolgewicht

In deze paragraaf richten we ons op de 654 scholen die er qua relatief schoolgewicht minimaal 10 leerlingen op achteruit zijn gegaan. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, zijn 477 van deze scholen in een impulsgebied gevestigd en 177 niet. In tabel 6.3 worden beide categorieën scholen met elkaar vergeleken op basis van de belangrijkste ontwikkelingen tussen 2005 en 2009 en het percentage gewichtsleerlingen bij de telling van 2009. Daarbij maken we een opsplitsing naar gemeentecategorie.

Tabel 6.3 – Ontwikkelingen tussen 2005 en 2009 en het percentage gewichtsl leerlingen bij de telling van 2009; vergelijking van scholen met een verlies aan relatief schoolgewicht van 10 of meer leerlingen, naar gemeentecategorie

	<i>n</i>	% laag gewicht	% hoog gewicht	relatief schoolgew.	aantal leerlingen	absoluut schoolgew.	% gewicht 2009
impulsgebieden	477	+ 3,9	- 36,4	- 20,4	- 1,2	- 49,2	40,4
G4	249	+ 7,0	- 40,2	- 22,1	+ 0,4	- 57,8	43,1
G27	133	+ 1,4	- 33,1	- 18,3	- 0,4	- 39,2	40,5
overige gemeenten	95	- 0,7	- 30,9	- 18,7	- 6,3	- 40,7	33,0
niet-impulsgebieden	177	- 2,4	- 25,8	- 16,6	+ 11,4	- 21,6	21,1
G4	32	- 0,1	- 25,3	- 17,6	+ 55,9	+ 22,4	16,3
G27	28	- 1,2	- 26,1	- 15,5	- 11,8	- 50,4	24,5
overige gemeenten	117	- 3,3	- 25,7	- 16,6	+ 4,8	- 26,7	21,7
totaal	654	+ 2,2	- 33,5	- 19,3	+ 2,2	- 41,8	35,2

Kijken we allereerst naar de rechterkolom. Het percentage leerlingen met een gewicht – op basis waarvan de impulsmiddelen worden toegekend – is op de scholen in de impulsgebieden bijna twee keer zo hoog als in de niet-impulsgebieden (40 versus 21 procent). Dat neemt niet weg dat de scholen die er in de niet-impulsgebieden minimaal 10 leerlingen op achteruit zijn gegaan, gemiddeld ook ruim 20 gewichtenleerlingen hebben. Een opvallende positie nemen daarbij de scholen in de G4 in. Zij hebben relatief weinig leerlingen met een gewicht, maar omdat zij een sterke groei van het aantal leerlingen hebben doorgemaakt – het betreft onder meer scholen in vinex-wijken – is hun absolute schoolgewicht en derhalve hun bekostiging aanzienlijk gestegen. In de G27 hebben de scholen in een vergelijkbare situatie daarentegen met een dalend leerlingenaantal en een aanzienlijke achteruitgang van de bekostiging te maken, hoewel gemiddeld bijna een kwart van hun leerlingen een gewicht heeft.

Zoals gezegd ligt 73 procent van de 654 scholen met een grote achteruitgang van het relatieve schoolgewicht in een impulsgebied. Zij ontvangen impuls gelden voor alle leerlingen met een gewicht, waarbij er geen sprake is van een drempel. Scholen met relatief weinig gewichtenleerlingen ontvangen derhalve naar verhouding weinig van deze middelen. In tabel 6.4 maken we een opsplitsing op basis van de denominatie van de school en twee gemeentecategorieën – de G4 en G27 zijn samengevoegd – en vermelden dan zowel het percentage scholen binnen een impulsgebied als het gemiddelde percentage gewichtenleerlingen op de scholen in de impulsgebieden. Deze laatste percentages zijn in de tabel vetgedrukt.

Tabel 6.4 – Percentages scholen in een impulsgebied en gemiddelde percentages gewichtenleerlingen (telling 2009) op de impulscholen, naar denominatie van de school en gemeentecategorie (654 scholen met verlies van meer dan 10 leerlingen aan relatief schoolgewicht)

	G31			overige gemeenten			totaal		
	<i>n</i>	% impuls	% gewicht	<i>n</i>	% impuls	% gewicht	<i>n</i>	% impuls	% gewicht
openbaar	181	82	44	127	42	34	308	66	41
rooms-kath.	111	91	44	40	50	37	151	80	43
prot.-christ.	100	87	39	30	50	28	130	78	37
alg.-bijzond.	18	94	36	5	100	15	23	96	32
islamitisch	22	91	49	7	29	59	29	76	50
hindoeïstisch	5	100	29	-	-	-	5	100	29
overig	5	60	26	3	0	-	8	38	26
totaal	442	86	42	212	45	33	654	73	40

Op de scholen in een impulsgebied – 73 procent van 654 – heeft gemiddeld 40 procent van de leerlingen een gewicht, zo is rechtsonder in de tabel te zien. Uit de laatste twee kolommen blijkt dat beide percentages evenwel sterk variëren met de denominatie. Zo liggen alle vijf hindoeïstische scholen in een impulsgebied, maar gemiddeld hadden zij bij de telling van 2009 nog maar 29 procent gewichtenleerlingen. Van de acht scholen in de categorie ‘overig’ liggen er maar drie in een impulsgebied en deze drie scholen hebben gemiddeld 26 procent leerlingen met een gewicht. Het percentage leerlingen met een gewicht is het hoogste – gemiddeld 50 procent – op de islamitische scholen, waarvan er driekwart in een impulsgebied ligt. Van de zeven islamitische scholen buiten de G31 zijn er maar er maar twee (29%) in een impulsgebied gevestigd. Deze scholen ontvangen wel relatief hoge bedragen uit de regeling, omdat gemiddeld 59 procent van hun leerlingen een gewicht toegekend heeft gekregen. De andere vijf islamitische scholen buiten de G31 blijven van deze extra middelen verstoken, net als ongeveer de helft van de scholen van de drie grote denominaties in de overige gemeenten.

In tabel 6.5 kijken we nog specifiek naar de 177 scholen – van de 654 met een duidelijke achteruitgang aan relatief schoolgewicht – die de pech hebben niet in een impulsgebied gevestigd te zijn. De tabel laat zien voor hoeveel leerlingen zij gemiddeld wel een bijdrage uit de impulsregeling gekregen zouden hebben, wanneer hun post-code gunstiger zou zijn geweest.

Tabel 6.5 – Verdeling van 177 scholen (met verlies van meer dan 10 leerlingen aan extra schoolgewicht) buiten de impulsgebieden en hun gemiddelde percentages gewichtenleerlingen (telling 2009), naar denominatie; aantallen besturen die hierbij zijn betrokken

	<i>n</i> scholen	% scholen	gem. % gewicht	<i>n</i> besturen	% besturen
openbaar	106	60	20	63	53
rooms-katholiek	30	17	27	24	20
prot.-christelijk	28	16	17	23	19
islamitisch	7	4	41	5	4
overig	6	3	14	5	4
totaal	177	100	21	120	100

Van de scholen met een duidelijk verlies aan relatief schoolgewicht die niet in een impulsgebied zijn gevestigd, heeft meer dan de helft een openbare signatuur. Wanneer zij wel in een gunstig postcodegebied gevestigd zouden zijn, hadden deze scholen gemiddeld voor 20 procent van hun leerlingen een bijdrage ontvangen. Bij de zeven islamitische scholen in dezelfde situatie zou dat zelfs gemiddeld voor 41 procent van hun leerlingen het geval zijn en bij de 30 rooms-katholieke scholen voor 27 procent.

Bij deze 177 scholen zijn 120 besturen betrokken. Daaruit kan worden opgemaakt dat het voor de meeste besturen maar om één school gaat. Bij zes van deze 120 besturen gaat het om eenpitters en bij 16 scholen om kleine besturen met twee tot vijf scholen onder hun hoede. Het zijn met name deze scholen waar de grootste problemen te verwachten zijn. Bij de grotere besturen kunnen de gevolgen ingrijpend zijn wanneer een substantieel deel van de scholen geen middelen uit de impulsregeling krijgt. Enkele openbare besturen komen dan als meest problematisch uit de bus met respectievelijk zes van de 21, zes van de 30 en negen van de 44 scholen. Deze scholen en besturen komen mogelijk in aanmerking voor het kwalitatieve deel van het onderzoek. In dit hoofdstuk richten we ons nu op de scholen waarvan het relatieve schoolgewicht ongeveer stabiel is gebleven of zelfs is toegenomen.

6.4 De scholen met een nagenoeg stabiel relatief schoolgewicht

De scholen waarvan het relatieve schoolgewicht in de onderzoeksperiode weinig of niet is veranderd, omvatten bijna 90 procent van alle scholen in het onderzoeksbestand.

Voor zover deze scholen in een impulsgebied liggen – dat geldt voor 20 procent van deze scholen – komen zij voor hun gewichtenleerlingen in aanmerking voor extra middelen. In tabel 6.6 worden de scholen in en buiten de impulsgebieden met elkaar vergeleken wat betreft de belangrijkste ontwikkelingen in de onderzochte periode.

Tabel 6.6 – Ontwikkelingen tussen 2005 en 2009 en het percentage gewichtsleerlingen bij de telling van 2009; vergelijking van scholen met een (nagenoeg) stabiel relatief schoolgewicht, naar gemeentecategorie

	<i>n</i>	% laag gewicht	% hoog gewicht	relatief schoolgew.	aantal leerlingen	absoluut schoolgew.	% gewicht 2009
impulsgebieden	1218	- 3,5	- 6,9	- 1,0	- 2,9	- 6,7	21,4
G4	164	+ 2,7	- 16,7	- 2,4	+ 6,5	- 2,2	39,3
G27	377	- 2,8	- 7,9	- 1,1	- 4,5	- 8,6	23,6
overige gemeenten	677	- 5,4	- 3,9	- 0,6	- 4,4	- 6,8	15,8
niet-impulsgebieden	4988	- 3,6	- 2,1	- 0,2	+ 1,7	0,9	9,2
G4	155	- 0,9	- 4,2	- 1,1	+ 30,4	+ 26,8	7,8
G27	484	- 1,9	- 3,2	- 0,5	+ 12,1	+ 10,4	8,8
overige gemeenten	4349	- 3,8	- 1,9	- 0,1	- 0,4	- 1,1	9,3
totaal	6206	- 3,6	- 3,0	- 0,4	+ 0,8	- 0,6	11,6

Zoals op grond van deze selectie te verwachten was, hebben er zich bij deze scholen geen grote verschuivingen binnen de leerlinggewichten voorgedaan. Binnen de impulsgebieden in de G4 is het percentage hoge gewichten weliswaar met 16,7 afgenomen, maar voor het relatieve schoolgewicht betekende dat gemiddeld slechts een achteruitgang van 2,4. Op basis van de leerlingentelling van 2009 ontvangen de 164 scholen in de G4 met een nagenoeg stabiel schoolgewicht nog voor gemiddeld 39 procent van hun leerlingen middelen uit de impulsregeling en de 377 scholen in de G27 voor bijna 24 procent van hun leerlingen.

In tabel 6.7 worden de scholen in de G4 en de G27 weer samengevoegd. Per denominatie wordt dan het percentage scholen in een impulsgebied weergegeven en het gemiddelde percentage leerlingen met een gewicht op deze scholen.

Tabel 6.7 – Percentages scholen in een impulsgebied en gemiddelde percentages gewichtenleerlingen (telling 2009) op de impulscholen, naar denominatie van de school en gemeentecategorie (6206 scholen met een stabiel relatief schoolgewicht)

	G31			overige gemeenten			totaal		
	<i>n</i>	% impuls	% gewicht	<i>n</i>	% impuls	% gewicht	<i>n</i>	% impuls	% gewicht
openbaar	407	45	35	1560	15	19	1967	22	26
rooms-kath.	382	47	29	1508	10	16	1890	17	23
prot.-christ.	203	42	30	1466	14	14	1669	17	18
alg.-bijzond.	105	44	11	201	18	13	306	27	12
gereformeerd	20	55	4	107	21	4	127	26	4
reformatorisch	8	38	7	112	6	11	120	8	10
antroposofisch	34	65	1	38	18	2	72	40	1
islamitisch	8	100	75	2	100	72	10	100	74
overig	13	38	21	32	13	26	45	20	23
totaal	1180	46	28	5026	13	16	6206	20	21

Rechtsonder worden de uitkomsten van de analyse in deze paragraaf weer samengevat: 20 procent van de 6206 scholen met een nagenoeg stabiel schoolgewicht staat in een impulsgebied en deze scholen ontvangen voor gemiddeld 21 procent van hun leerlingen middelen uit de impulsregeling. Kijken we vervolgens naar de verschillen tussen de denominaties, dan valt direct op dat hier tien islamitische scholen bij zijn, die allemaal in een impulsgebied staan en gemiddeld voor 74 procent van hun leerlingen impulsgelden krijgen. Van de 72 scholen op antroposofische grondslag staat 40 procent in een impulsgebied, maar deze scholen profiteren daar nauwelijks van, omdat gemiddeld maar één procent van hun leerlingen als gewichtenleerling staat geregistreerd.

Vergelijken we de tien islamitische scholen uit deze tabel met de islamitische scholen in tabel 6.4 – de scholen waarvan het relatieve schoolgewicht duidelijk is gedaald – dan valt op dat op deze laatste scholen – voor zover zij in impulsgebieden staan – nog maar 50 procent van de leerlingen een gewicht heeft. Bij de telling in 2005 lag het percentage leerlingen met een gewicht zowel bij de scholen waarvan het relatieve

schoolgewicht duidelijk is gedaald als bij de scholen waar het nagenoeg stabiel is gebleven, op ongeveer 90. Dat roept de vraag op waarom op sommige islamitische scholen het percentage leerlingen met een gewicht maar in geringe mate is afgenomen, terwijl er andere islamitische scholen van een grote achteruitgang sprake is. Die vraag kan overigens ook voor andere denominaties gesteld worden.

Een belangrijk doel van de herijking van de leerlinggewichten was dat er meer geld zou gaan naar autochtone leerlingen op met name de plattelandsscholen. In hoofdstuk 2 bleek dat de herijking zelf daar vrijwel niet toe heeft bijgedragen: slechts circa 1 procent van die scholen is er echt op vooruit gegaan, en voor circa 97 procent is er vrijwel niets veranderd. De vraag is nu of die scholen wel iets hebben gehad aan de impuls gelden. Dat is af te lezen uit tabel 6.8 waarin per stedelijkheidsgraad het percentage scholen in een impulsgebied wordt weergegeven en het gemiddelde percentage leerlingen met een gewicht op deze scholen.

Tabel 6.8 – Percentages scholen in een impulsgebied en gemiddelde percentages gewichtenleerlingen (telling 2009) op de impulscholen, naar stedelijkheidsgraad (6206 scholen met een stabiel relatief schoolgewicht)

	<i>n</i>	% impuls	% gewicht
zeer sterk stedelijk	490	47	35
sterk stedelijk	1205	28	23
matig stedelijk	1316	18	20
weinig stedelijk	1789	11	16
niet-stedelijk	1407	15	10
totaal	6207	20	21

De tabel laat zien dat één op de negen scholen in weinig stedelijke gebieden en één op de zes scholen in niet-stedelijke gebieden in een impulsgebied vallen. De scholen die recht hebben op impuls gelden krijgen dat voor een beperkt deel van de leerlingen: de scholen in weinig stedelijke gebieden krijgen een budget van 1300 euro voor 16 procent van hun leerlingen, de scholen in niet-stedelijke gebieden voor 10 procent. In de zeer sterke gebieden ligt de verhouding heel anders: daar ligt bijna de helft van de scholen in een impulsgebied en die scholen krijgen voor gemiddeld 35 procent van hun leerlingen een budget van 1300 euro per leerling.

6.5 De scholen met een duidelijke vooruitgang van het relatief schoolgewicht

Zoals we eerder al zagen, is een minderheid (42%) van de 90 scholen die er aan relatief schoolgewicht duidelijk op vooruit zijn gegaan, gevestigd in een impulsgebied. Voor zover zij leerlingen met een gewicht hebben, komen zij daardoor in aanmerking voor middelen uit de impulsregeling. In tabel 6.9 worden de ontwikkelingen van deze categorie scholen binnen en buiten de impulsgebieden met elkaar vergeleken.

Tabel 6.9 – Ontwikkelingen tussen 2005 en 2009 en het percentage gewichtsleerlingen bij de telling van 2009; vergelijking van scholen met een duidelijke vooruitgang van het relatief schoolgewicht, naar gemeentecategorie

	<i>n</i>	% laag gewicht	% hoog gewicht	relatief schoolgew.	aantal leerlingen	absoluut schoolgew.	% gewicht 2009
impulsgebieden	38	- 4,4	+ 3,9	+ 14,6	- 2,0	+ 16,8	48,6
G4	4	- 1,9	- 0,8	+ 18,4	- 15,5	- 4,2	73,4
G27	16	- 3,6	+ 3,3	+ 13,9	+ 7,8	+ 32,3	48,7
overige gemeenten	18	- 5,6	+ 5,5	+ 14,3	- 7,7	+ 7,8	42,9
niet-impulsgebieden	52	- 2,1	+ 6,8	+ 15,2	- 18,0	- 2,8	39,3
G4	1	- 23,1	+ 8,9	+ 20,2	- 42,0	- 34,6	56,4
G27	5	+ 0,1	+ 3,5	+ 14,3	- 26,8	- 14,7	50,9
overige gemeenten	46	- 1,9	+ 7,1	+ 15,1	- 16,5	- 0,8	37,7
Totaal	90	- 3,1	+ 5,6	+ 14,9	- 11,2	+ 5,5	43,2

De rechterkolom laat zien dat op de 38 scholen in de impulsgebieden gemiddeld bijna 50 procent leerlingen een gewicht heeft en op de 52 scholen die niet in een impulsgebied liggen bijna 40 procent. Deze percentages zijn niet alleen hoger dan bij de scholen met een stabiel relatief schoolgewicht (tabel 6.6), maar ook hoger dan bij de scholen met een duidelijke daling van het relatief schoolgewicht (tabel 6.3). De 52 scholen buiten de impulsgebieden hebben niet alleen pech dat zij voor hun gewichtenleerlingen geen middelen uit de impulsregeling ontvangen, maar daarnaast blijkt de stijging van het relatieve schoolgewicht gemiddeld met ongeveer 15 leerlingen teniet te worden gedaan door de daling van het aantal leerlingen met gemiddeld 18. Hun absolute schoolgewicht ging er daardoor gemiddeld met bijna drie leerlingen op achteruit. Op de 38 scholen in de impulsgebieden daalde het aantal leerlingen daarentegen gemiddeld slechts met twee, zodat zij er niet alleen in relatieve maar ook in absolute zin op

vooruit zijn gegaan. Dit laatste geldt overigens niet voor de vier scholen uit deze categorie in de G4.

Zoals we ook gedaan hebben bij de scholen met een afgenomen en de scholen met een nagenoeg stabiel relatief schoolgewicht, maken we tenslotte nog een uitsplitsing naar denominatie. Daarvoor worden de scholen in de G4 en de G27 weer samengenomen.

Tabel 6.10 – Percentages scholen in een impulsgebied en gemiddelde percentages gewichtenleerlingen (telling 2009) op de impulscholen, naar denominatie van de school en gemeentecategorie (90 scholen met een duidelijke toename van het relatief schoolgewicht)

	G31			overige gemeenten			Totaal		
	<i>n</i>	% impuls	% gewicht	<i>n</i>	% impuls	% gewicht	<i>n</i>	% impuls	% gewicht
Openbaar	11	82	42	32	22	41	43	37	41
rooms-kath.	10	90	66	12	25	46	22	55	61
prot.-christ.	5	40	54	17	35	45	22	36	47
alg.-bijzond.	-	-	-	3	67	39	3	67	39
totaal	26	77	54	64	28	43	90	42	49

Rechtsonder in de tabel is weer zichtbaar dat 42 procent van de 90 scholen in een impulsgebied ligt en dat op deze (38) scholen gemiddeld 49 procent van de leerlingen bij de telling van 2009 een gewicht had. De rooms-katholieke scholen profiteren naar verhouding het meest: 55 procent valt binnen de impulsregeling en gemiddeld heeft op deze twaalf scholen 61 procent van de leerlingen een gewicht. In de G31 – waar negen van de tien rooms-katholieke scholen in deze categorie in een impulsgebied ligt – gaat het gemiddeld zelfs om 66 procent van de leerlingen.

6.6 Samenvatting

Anders dan de compensatieregelingen is de impulsregeling niet bedoeld als compensatie voor gederfde inkomsten, maar als een ondersteuning bij het oplossen van complexe problemen. Bij gebrek aan een beter alternatief is vooral nog de postcode van de school bepalend voor de vraag of de school in aanmerking komt voor deze uitke-

ring. De hoogte van de uitkering hangt vervolgens af van het aantal leerlingen met een gewicht.

Scholen in niet stedelijke gebieden profiteren minder van de impuls gelden 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.

Globaal genomen komt de uitkering echter wel bij de juiste scholen terecht: op de 1733 scholen die in een impulsgebied liggen was het gemiddelde relatieve schoolgewicht bij de laatste telling 117, vergeleken met 102 op de 5217 scholen buiten de impulsgebieden. Hoewel niet bedoeld als compensatie is er sprake van een relatie met de achteruitgang van het relatieve schoolgewicht. Van de 654 scholen met een duidelijke achteruitgang heeft 73 procent in beide jaren impulsmiddelen ontvangen, terwijl dat bij de 6206 scholen met een nagenoeg stabiel schoolgewicht maar 18 procent was.

Opvallend is echter is echter dat ruim 40 procent van de 90 scholen met een toegenomen schoolgewicht daarnaast ook nog impulsmiddelen heeft gekregen.

Op deze (38) scholen had bijna de helft van de leerlingen bovendien een gewicht, zodat zij een aanzienlijk bedrag uit de impulsregeling ontvangen. Daar komt bij dat het aantal leerlingen op deze scholen gemiddeld genomen vrijwel gelijk is gebleven, zodat hun absolute schoolgewicht – waarop de reguliere bekostiging is gebaseerd – gemiddeld met bijna 17 leerlingen is gestegen.

Het is duidelijk dat deze laatste groep scholen en hun besturen als eerste in aanmerking komen voor het kwalitatieve vervolg bij de scholen die van de diverse wijzigingen hebben geprofiteerd. In hoofdstuk 8 wordt hiervan verslag gedaan.

Daaraan voorafgaand wordt in hoofdstuk 7 gerapporteerd over het kwalitatieve onderzoek bij de scholen en besturen voor wie de wijzigingen in de regelgeving slecht hebben uitgepakt. Bij de selectie voor deze interviews komen in ieder geval de scholen in aanmerking die niet in een impulsgebied zijn gevestigd, maar er wat relatief schoolgewicht betreft wel duidelijk op achteruit zijn gegaan. Ook scholen die wel in een impulsgebied vallen maar na de herijking relatief weinig leerlingen met een gewicht hebben overgehouden, krijgen bij de selectie speciale aandacht.

7 Scholen en besturen die erop achteruit zijn gegaan

7.1 Inleiding

Vanaf nu laten we de papieren werkelijkheid van centraal opgeslagen cijfers achter ons en baseren we ons op meningen van de meest betrokkenen: schooldirecteuren en vertegenwoordigers van schoolbesturen. In dit hoofdstuk laten we directeuren en bestuurders²⁷ van scholen aan het woord die er als gevolg van de herijking duidelijk op achteruit zijn gegaan. In paragraaf 7.2 wordt allereerst in het kort aangegeven hoe de cases die in dit hoofdstuk worden beschreven zijn geselecteerd en hoe de gesprekken zijn gerealiseerd. In paragraaf 7.3 wordt vervolgens ingegaan op de beginperiode. Dan gaat het om vragen of men de herijking heeft zien aankomen en in hoeverre de compensatieregelingen afdoende waren om de gevolgen op te vangen. De drie volgende paragrafen hebben betrekking op de impulsregeling. Er worden drie situaties beschreven: de impulsregeling als reddende engel (7.4), toch nog problemen ondanks de impulsregeling (7.5) en met veel gewichtenleerlingen buiten de impulsregeling (7.6). In paragraaf 7.7 wordt vervolgens beschreven hoe de problemen worden opgelost en welke gevolgen dat heeft voor de school, en in paragraaf 7.8 worden de resultaten nog eens samengevat.

7.2 Selectie van cases en wijze van dataverzameling

Zoals ook het geval was bij de analyses in de voorafgaande hoofdstukken, heeft de achteruitgang van het relatieve schoolgewicht ook een centrale rol gespeeld bij de selectie van cases die in aanmerking zouden komen voor een interview. In eerste instantie is daarbij uitgegaan van het bestuursniveau. De 6950 scholen die in alle onderzoeksjaren in het bestand zaten, werden bestuurd door 1194 besturen, waarbij het aantal scholen varieerde van 1 tot 73. Zoals verwacht mocht worden, is de (gemiddelde) achteruitgang van het relatieve schoolgewicht het grootst bij enkele eenpitters en andere kleine besturen. Grotere besturen hebben immers meer kans dat zij ook scholen onder hun hoede hebben die er niet op achteruit zijn gegaan. De eenpitters en kleine besturen met een grote achteruitgang van het relatieve schoolgewicht kwamen

27 Wanneer we hier de term 'bestuurder' gebruiken, doelen we op een vertegenwoordiger van het bestuur. Het kan daarbij ook gaan om een beleidsmedewerker. In alle gevallen betrof het betaalde functionarissen.

in principe in aanmerking voor een vraaggesprek. Dat gold ook voor scholen die weliswaar onder een groter bestuur vallen, maar die zelf wel geconfronteerd zijn met een sterke daling van het schoolgewicht. Vervolgens zijn ook enkele grotere besturen geselecteerd waarvan relatief veel scholen met een achteruitgang van het schoolgewicht te kampen hebben gehad.

Deze selectie van besturen en scholen is allereerst telefonisch benaderd met de vraag wat de herijking van de leerlinggewichten voor hen heeft betekend. De antwoorden op die vraag kwamen nagenoeg in alle gevallen overeen met wat op grond van de voorgaande analyses verwacht mocht worden. Slechts in drie gevallen – één groot schoolbestuur en twee directeuren – werd aangegeven dat de gevolgen tot nu toe beperkt zijn gebleven. Het grote schoolbestuur noemde in dat kader de compensatieregelingen en de impulsregeling, waarvan de meeste scholen profiteren. Eén van de directeuren gaf aan dat de gevolgen van de herijking meer dan gecompenseerd zijn door de autonome groei van het aantal leerlingen, ook al ligt de school niet in een impulsgebied.

Aan de bestuurders en directeuren die te kennen gaven dat de gevolgen van de herijking voor hen nogal ingrijpend zijn geweest, werd vervolgens gevraagd of zij bereid waren tot een interview over de wijze waarop zij hiermee zijn omgegaan. Die bereidheid bleek in de meeste gevallen heel erg groot te zijn. Alleen bij een drietal éénpitters bleek een interview niet mogelijk, met als argument dat nooit aan onderzoek wordt meegedaan of dat de tijd ontbrak. In één van deze gevallen kon overigens nog wel met een bestuurder worden gesproken.

Inclusief dit laatste geval is in totaal over veertien cases informatie verzameld via een of meer interviews ter plekke. Bij de vier éénpitters in deze selectie ging het daarbij steeds om één tweegesprek. De drie directeuren waarmee gesproken is, gaven aan dat hun bestuur een bestuur op afstand is dat zich alleen met de grote lijnen bezighoudt en louter uit onbezoldigde vrijwilligers bestaat. Bij de kleine en middelgrote besturen varieerde de gesprekssituatie al naar gelang de wensen en mogelijkheden van de betrokkenen. Dat betekende dat in enkele gevallen in dezelfde bijeenkomst gesproken is met een bestuurder en een of twee directeuren. In een ander geval is afzonderlijk gesproken met een van de directeuren en een bestuurder, c.q. de algemeen directeur. En in weer andere gevallen is alleen een bestuurder dan wel een van de directeuren ter plekke geïnterviewd. Vervolgens is dan nog telefonisch gesproken met respectievelijk een of twee directeuren dan wel een van de bestuurders. Voorafgaande aan de interviews kregen de respondenten per mail een overzicht toegestuurd waarin de belangrijkste ontwikkelingen voor hun bestuur, respectievelijk school waren opgenomen. Ook de bedragen die zij volgens onze bronnen jaarlijks in het kader van de compensatieregelingen en de impulsregeling hadden ontvangen, waren in dat overzicht opgenomen.

In de veertien cases zijn de vier grote denominaties vertegenwoordigd, alsmede de drie denominaties die het meest met de negatieve gevolgen van de herijking van de leerlinggewichten te maken hebben gehad. Zoals in tabel 2.3 is aangegeven zijn dat de islamitische en de hindoeïstische denominatie en de evangelische broederschap. Wat de grootte van het bestuur betreft, gaat het naast de al genoemde vier eenpitters om drie besturen in de categorie van 2 tot en met 5 scholen, twee besturen in de categorie 6-10, twee besturen in de categorie 11-20 en drie besturen met meer dan 20 scholen. Daarnaast is het gezien de analyses in de voorgaande hoofdstukken niet verwonderlijk dat het merendeel van de cases in de G4 gesitueerd is²⁸.

7.3 De eerste jaren van de herijking: voorgeschiedenis en compensatie

In deze paragraaf richten we ons met name op de beginperiode. Omdat niet alle geïnterviewden toen al in de huidige functie werkzaam waren, wordt deze beschrijving gedomineerd door degenen die de herijking van begin af aan hebben meegemaakt. Voor sommigen begon de betrokkenheid al toen de eerste signalen van de herijking bekend werden. “Toen de contouren van de nieuwe regeling helder werden, heb ik de gevolgen voor onze scholen in kaart gebracht. Als besturenorganisaties hebben we toen contact gezocht met Tweede-Kamerfracties. Maar dat heeft niets opgeleverd”, aldus de vertegenwoordiger van een groot schoolbestuur. De coördinator van een hindoeïstisch schoolbestuur geeft eveneens aan al vroeg alarm te hebben geslagen. “Ik heb toen een onderzoek laten uitvoeren waaruit bleek dat wij ongeveer eenderde van onze financiering zouden gaan verliezen. Dat rapport is besproken met beleidsmedewerkers van OCW en zelfs met de minister. Er is toen toegezegd dat wij onder een wakend oog van het ministerie zouden gaan vallen.” Ook de directeur van een school onder een middelgroot bestuur geeft aan dat de bezuinigingen niet uit de lucht kwamen vallen. “Toen ik hier zes jaar geleden werd aangenomen, heeft de bestuursvoorzitter direct al gezegd dat we hele moeilijke tijden tegemoet zouden gaan. Vanaf dat moment ben ik voortdurend personeel kwijtgeraakt door bezuinigingen, terwijl we er niet altijd qua leerlingenaantal op achteruitgingen.” Deze school behoort dan ook tot één van de vijf scholen met een verlies aan relatief schoolgewicht met meer dan 50 leerlingen in de onderzochte periode.

Maar niet iedereen schatte de situatie toen al dramatisch in. Volgens de algemeen directeur van een klein bestuur was de bekostiging eerst ook wel erg royaal. “Ik zag

28 Voorafgaande aan de interviews is aan de gesprekspartners een anonieme verwerking toegezegd. Om die reden worden in de verslaglegging in principe geen denominatie en vestigingsplaats tezamen genoemd. Waar dat wel gebeurt is dat met toestemming van de geïnterviewde. Binnen de besturen worden de volgende onderscheidingen gehanteerd: eenpitter, klein (2-5 scholen), modaal (6-10 scholen), middelgroot (11-20 scholen) en groot (meer dan 20 scholen).

een aantal jaren geleden al aankomen dat we minder middelen zouden gaan krijgen. We hebben een tijd kunnen profiteren van de gunstige 1.9-regeling en we kregen ook nog de zwartescholentoeslag, maar ik wist dat het zou aflopen. Mijn vrouw werkt op een witte school. Als je ziet wat die krijgen, dan is het wel heel veel minder. We hadden in het verleden niet te klagen.”

Toen men de achteruitgang van de bekostiging zag aankomen, zijn er direct al maatregelen genomen. “Toen ik naar de minister ging ben ik al begonnen met het opbouwen van een financiële buffer om de klappen op te kunnen vangen”, aldus de vertegenwoordiger van het hindoeïstische bestuur. Het grote schoolbestuur hanteert als principe dat de middelen zonder herverdeling naar de scholen worden doorgesluisd. Dat betekent dat de directeuren zelf als eerste verantwoordelijk zijn voor de financiële gezondheid van de school. Eén van de directeuren: “Van begin af aan heb ik daarop ingespeeld door niet iedereen die wegging te vervangen. Het is goed dat het bestuur niet bijspringt. Als je vanaf het eerste jaar ermee begint om een zuinig beleid te voeren, dan zou het wrang zijn wanneer je ziet dat een collega die dat niet doet, achteraf gecompenseerd wordt.” Binnen het genoemde kleine bestuur gelden echter weer andere principes. “Bij ons is het nooit een punt van discussie geweest dat de ene school tijdelijk wat meer krijgt dan de andere. In een van onze scholen hebben we extra geld gestopt, zodat er geen jonge leerkrachten ontslagen hoefden te worden. De school heeft een relatief oud team en een leerlingenpopulatie met een ingewikkelde problematiek. Het lukt nog niet om oudere leerkrachten vervroegd met fpu te laten gaan. Daarom stoppen we op jaarbasis zo’n 120.000 euro extra in deze school.” Aan middelen had dit bestuur tot voor kort geen gebrek. “In de afgelopen 10 jaar heb ik ervoor gezorgd dat we een behoorlijk eigen vermogen hebben opgebouwd.” Ook de directeur van de school onder het middelgrote bestuur geeft aan dat het bestuur en de andere directeuren met de school meelevend zijn: “We nemen binnen ons bestuur een aparte positie in. De andere directeuren vonden het prima dat het bestuur ons extra gelden gaf.”

Opvallend is dat we ondanks de negatieve vooruitzichten hoofdzakelijk positieve geluiden hebben gehoord over de compensatieregelingen. “In het begin was de compensatie zeker voldoende”, aldus de bestuurder van het grote schoolbestuur. De directeur van de school onder het middelgrote schoolbestuur oordeelde eveneens positief: “De compensatieregeling was toereikend voor de gewichtenregeling. De problemen ontstonden door andere bezuinigingen, met name de onzekerheid over verschillende projecten waarvoor we eerder subsidie ontvingen”. En de coördinator van het hindoeïstische schoolbestuur: “In het begin was de compensatie ruim voldoende. Per jaar gingen er een of twee mensen weg, en probeerde ik de compensatie zoveel mogelijk buiten de vaste formatie te houden. Daardoor kon ik de organisatie gezond houden en dacht ik dat we redelijk in het proces van afbouw zaten.”

Een middelgroot openbaar schoolbestuur slaagde er zelfs in de compensatiemiddelen helemaal buiten de reguliere formatie te houden. Dat was mogelijk door de bruidschat die het bestuur bij de verzelfstandiging van de gemeente had meegekregen. “We hadden een verouderd leerkrachtenbestand en hebben het geld ingezet om dat bestand te verjongen. De scholen kregen van ons minimaal de helft van de loonkosten van de jonge leerkrachten vergoed. Omdat het een groot succes was, hebben we het nog twee keer herhaald. Sommige mensen hebben twee jaar in het project gezeten. Na hun projectperiode zijn veel van deze starters in de vaste formatie opgenomen. Daardoor is de gemiddelde leeftijd gedaald van 48,9 naar 42,3. Over dit project zijn we dus heel tevreden.”

7.4 De impulsregeling als reddende engel

Terwijl de compensatieregelingen overwegend positief werden beoordeeld, blijken de meningen over de impulsregeling heel divers te zijn. Dat ligt ook voor de hand. De regeling hangt vooralsnog mede af van het toeval: de postcode van de school. Scholen die pech hebben en buiten een impulsgebied gevestigd zijn, krijgen niets, ook al hebben zij veel leerlingen met een gewicht. En scholen die wel in een impulsgebied liggen, maar ten gevolge van de herijking nog maar weinig leerlingen met een gewicht over hebben krijgen weinig, ook al is de problematiek van de leerlingen niet verminderd. Maar er zijn ook scholen en besturen voor wie de impulsregeling als geroepen kwam.

Een voorbeeld daarvan is het middelgrote bestuur dat de compensatiemiddelen kon gebruiken om zijn leerkrachtenbestand te verjongen. “Op twee na zijn al onze scholen gevestigd in een postcodegebied. Door een herverdeling hebben we die twee scholen ook mee laten profiteren, en kregen alle scholen in het laatste jaar 1499 euro voor iedere gewichtenleerling. De scholen zaten daardoor de afgelopen twee jaar ruim in hun jasje, het was veel meer dan waarop we hadden gerekend.” Dat de scholen van dit bestuur de afgelopen jaren ruim in hun jasje zaten, kwam ook omdat zij daarnaast deelnamen aan een project van de gemeente om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Daarvoor kon weliswaar geen extra personeel worden aangesteld, maar leerkrachten konden wel voor enkele dagdelen worden vrijgeroosterd om extra taken uit te voeren of om zich bij te scholen. Nu loopt dit project op de meeste scholen af. “Nu ik bezig ben met de formatiegesprekken voor het komende jaar, blijkt dat het vet er toch wel een beetje af is. Zonder de impuls gelden zou het zelfs dramatisch worden.”

Eén van de bezuinigingen waar dit bestuur mee wordt geconfronteerd, is de wijziging in de bekostiging van de groeiformatie. Veel van zijn scholen hebben te maken met een grote tussentijdse instroom van leerlingen. De vertegenwoordiger van het bestuur:

“Als scholen gedurende het jaar groeiden konden we bij het ministerie groeiformatie aanvragen. Daarvoor bestaat een bepaalde formule. Voor ons hele bestuur ging dat om een bedrag van 180.000 euro. Sinds 1 augustus is de groeiregeling vervangen door een regeling op bestuursniveau volgens dezelfde formule. Nu krijgen we niets meer. We worstelen er nog mee hoe we daarmee moeten omgaan. Wanneer we de groeischolen compenseren, zouden we dat moeten verhalen op de scholen met een daling in het schooljaar.” Voor de directeur van een eenpitter in hetzelfde gebied geldt dit probleem niet. “De gevolgen van de herijking vallen voor ons mee omdat we blijven groeien. Tot 1 april kunnen we iedere eerste van de maand een nieuwe telling doen, dat is de groeiformatie. Door de grote zij-instroom kunnen we daarvan profiteren en hebben we de achteruitgang redelijk kunnen opvangen. Je neemt er geen nieuwe mensen op aan, maar krijgt er wel extra inkomsten door.” Deze directeur meldt wel een ander probleem: “De nieuwe digitale systemen accepteren geen leerlingen meer zonder sofi-nummer. We sturen geen kind weg, maar je moet het wel zonder bekostiging doen. Het zijn er nog maar weinig, maar als dat zou oplopen houd je het als school niet vol. Tot nu toe hebben we de problemen door de extra middelen nog kunnen oplossen zonder ingrijpende problemen.”

Die extra middelen bestaan voor deze school naast de jaarlijkse groeiformatie vooral uit de impuls gelden. In het huidige schooljaar gaat het om een bedrag van 275.000 euro, omdat 45 procent van de 367 leerlingen een gewicht heeft. Een islamitische eenpitter met 360 leerlingen in een andere stad heeft met hetzelfde percentage gewichtenleerlingen nagenoeg hetzelfde bedrag ontvangen. Nu is de financiële situatie op deze school gezond, terwijl er vijf jaar geleden – toen de huidige directeur aantrad – nog grote tekorten waren. “Dat was mogelijk door de groei van het aantal leerlingen en door krachtige bezuinigingen. De impuls middelen kwamen dus goed van pas.” De controller van de school heeft wel gewaarschuwd voor de onzekerheid of de impulsregeling na 2013 gehandhaafd blijft.

De onzekerheid over het in stand blijven van de impulsregeling wordt ook gemeld door een van de grote besturen. De woordvoerder van dit bestuur voorziet veel grotere problemen wanneer de regeling zou worden afgeschaft. “Als de impuls middelen worden afgebouwd, komen we direct in de problemen. Dan vallen er veel ontslagen. Zulke tijdelijke regelingen zorgen voor grote onzekerheid. Je kunt er nauwelijks beleid op baseren.” De onzekerheid neemt niet weg dat ook dit bestuur heel blij is met de regeling. “Achteraf zijn de gevolgen van de herijking door de compensatie- en vooral de impuls middelen erg meegevallen. We hebben niemand hoeven te ontslaan. De middelen zijn zo over de scholen verdeeld dat alle problemen konden worden opgelost. We verwachten dat vanaf volgend schooljaar de BRON-bestanden gebruikt gaan worden, zodat de postcode van de leerlingen de basis is. Dat is een veel eerlijker systeem.”

De financieel directeur van een ander groot schoolbestuur geeft eveneens aan veel baat te hebben gehad van de impulsregeling. Op één na vallen alle scholen binnen de regeling en met gemiddeld 44 procent aan gewichtenleerlingen is er in het lopende schooljaar 4,5 miljoen euro uit deze regeling op de rekening bijgeschreven.

7.5 Ondanks de impulsregeling toch nog problemen

De financieel medewerker van een ander bestuur had zijn berekening al klaar bij het gesprek. Het gaat hierbij om een bestuur dat zijn voedingsgebied in dezelfde regio heeft als het hiervoor genoemde middelgrote bestuur. In de onderzoeksperiode had dit bestuur nog negen scholen onder zijn hoede, die allemaal in een impulsgebied waren gevestigd en in het huidige schooljaar gemiddeld 45 procent leerlingen met een gewicht hebben. Hoewel het bestuur hiervoor 1,7 miljoen uit de impulsregeling heeft ontvangen, dreigt de situatie toch dramatisch te worden, zo blijkt uit een vergelijking van alle DUO-subsidies op basis van de leerlingentellingen van 2008, 2009 en 2010. “Op basis van de telling van 2008 kom ik voor de stichting uit op 14,5 miljoen, twee jaar later is dat 13,5 miljoen. Dat levert behoorlijke problemen op, omdat we daarnaast ook te maken hebben met een leerlingendaling, zoals uit de laatste telling bleek.” Uit de gepresenteerde vergelijking blijkt dat de daling van het aantal leerlingen de daling van de subsidie slechts voor een deel kan verklaren. Het gemiddelde bedrag per leerling nam tussen de twee vergelijkingspunten af van 6298 tot 5810 euro. “We verwachten dat de daling van het aantal leerlingen zich de komende jaren doorzet, en door de stijging van het opleidingsniveau van de ouders zullen die middelen toch al afnemen. Ervan uitgaande dat we pas per 1 augustus de eerste ontslagen kunnen realiseren, dan is dat in 2014 het einde van deze stichting.”

Hoewel de term ‘opheffing’ niet ter sprake kwam, staat ook de directeur van een protestants-christelijke eenpitter samen met zijn bestuur voor een ingrijpende beslissing. “Ik zag al direct dat de herijking voor onze school grote gevolgen zou hebben, maar door de compensatieregeling kwam de klap in het begin niet zo hard aan. Bovendien was er voldoende natuurlijk verloop.” Het percentage leerlingen met een gewicht daalde van driekwart naar één kwart, maar daar kwam nog bij dat ook het aantal leerlingen sterk afnam, van 340 naar 200. “Voor het volgend jaar was ik bezig met een begroting op basis van 170 leerlingen, toen ik hoorde dat er nog negen zouden vertrekken. Dat valt je rauw op je dak. Omdat maar een kwart van de leerlingen nog een gewicht heeft, vallen de inkomsten uit de impulsregeling tegen.” Het probleem wordt nog versterkt omdat overtollige personeelsleden niet zo maar ontslagen kunnen worden. “We hebben vorig jaar wat mensen moeten inhuren voor langdurige

ziektevervangings. Daarvoor hebben we nu een benoemingsverplichting, we hadden ze eerder in de rddf²⁹ moeten plaatsen. Volgend jaar staan er vijf fulltimers in de rddf, maar ze moeten nog wel betaald worden. Wat het bestuur ooit gespaard heeft, wordt in een jaar uitgegeven. Een bijkomend probleem is nog dat het allemaal onderbouwleerkrachten zijn, ik weet niet hoe ik het organisatorisch moet oplossen.”

Bij een éénpitter zijn de mogelijkheden van het bestuur nogal beperkt en bovendien wordt het probleem bij deze éénpitter voor een belangrijk deel veroorzaakt door een dalend aantal leerlingen. Bij een school die deel uitmaakt van een groot schoolbestuur, zijn er eveneens grote problemen, hoewel het aantal leerlingen nog steeds een stijgende lijn vertoont. Het percentage leerlingen met een gewicht is evenwel gedaald van 100 naar 30, waardoor deze school tot de vijf scholen behoort met een daling van het relatief schoolgewicht met meer dan 50 leerlingen. De directeur is pas voor het tweede jaar in functie. “Deze school heeft nogal een roerige tijd achter de rug. Vier jaar geleden is er een directeur weggegaan, daarna is er een interim geweest die zich met andere zaken bezighield dan de financiën. Binnen het team leefde het helemaal niet totdat ik daar vorig jaar over begon.” Het probleem voor deze school is volgens de directeur dat het bestuur de scholen een grote mate van autonomie toekent en in zijn taakopvatting niet verder gaat dan het doorsluizen van de middelen. “Ik heb twee weken geleden op een directeurenoverleg nog de noodkreet geluid, maar de reactie was dat ik niet moest verwachten dat ik meer geld zou krijgen.”

Omdat het bestuur geen herverdeling van middelen toepast, behoudt de school wel haar eigen impuls gelden. Het aantal leerlingen met een gewicht is evenwel zo sterk gedaald, dat de inkomsten uit deze regeling tegenvallen. “Vanuit de oude gewichtenregeling kreeg de school veel meer dan nu met de impuls gelden erbij. Vorig jaar zijn er vier personeelsleden uitgegaan, die ik niet meer kon financieren. Volgend jaar moet ik verder bezuinigen in de zorg. Ternauwernood kan ik de ib-ers handhaven, maar dan moet ik als directeur wel twee dagen in de week zelf voor de klas.” Het gaat in dit geval om een school met 260 kinderen waar de problematieken omvangrijk zijn. “Als ik kijk naar mijn kinderen, dan zijn het nog steeds dezelfde kinderen als zes jaar geleden. Met het percentage leerlingen dat nu nog een gewicht heeft, ben ik voor de inspectie bijna een witte school. Dat betekent dat de normen van de categorie-1 scholen op mij worden losgelaten, terwijl ik nu al weet dat ik die nooit kan halen, omdat ik de problematiek van een categorie-5 school heb. Intern naar de kinderen, de leerkrachten en de ouders zal ik nooit wanhopig worden, maar ik ben laaiend, echt laaiend op de hoge heren en de hoge dames van de politiek.”

29 Rddf = het risicodragend deel van de formatie

Dat de impulsregeling slechts voor weinig extra inkomsten zorgt omdat nog maar weinig leerlingen een gewicht hebben, speelt ook op een school van het eerder genoemde hindoeïstische schoolbestuur. Nog maar 10 procent van de leerlingen heeft een gewicht, terwijl dat vijf jaar eerder ongeveer 60 was. De algemeen coördinator: “De Hindoestaans-Surinaamse doelgroep waar wij ons vooral op richten integreert maatschappelijk steeds beter, is beter opgeleid. Dat is heel positief, maar het betekent wel dat onze scholen daar zwaar onder lijden, het breekt onze financiën.” Volgens de algemeen coördinator is het niet terecht dat er na de herijking alleen nog naar het opleidingsniveau van de ouders wordt gekeken. “De gedachte dat hoger opgeleide ouders communiceren met hun kinderen geldt voor veel Hindoestaanse ouders niet. Jonge kinderen worden meer toegesproken dan dat er mét ze wordt gesproken. Dat systeem werkt bij Nederlandse ouders wel, maar bij andere culturen zit er een ander opvoedingsconcept achter en werkt het niet zo. Kinderen hebben hier grote achterstanden, maar we zijn wat de gewichten betreft een ‘witte’ school. Ze zouden moeten financieren op werkelijke achterstanden.”

Het gaat hier om één van de besturen waarvan in paragraaf 7.3 is beschreven dat zij ervan uitgingen zich goed op de gevolgen van de herijking te hebben voorbereid. “Tot nu toe konden we de krimp door natuurlijk verloop opvangen. Dat gaat nu niet meer. Als ik nu kijk naar het nettoresultaat begint het echt pijnlijk te worden, het gaat om vijf mensen in één keer.” Daar komt bij dat de school een verouderd personeelsbestand heeft, terwijl andere scholen van de stichting door hun groei een jonger personeelsbestand hebben. “Eigenlijk zou ik daar moeten stoppen met het aannemen van jong personeel en onze ouderen daarheen sturen. Maar dat is moeilijk te realiseren gezien de afstand. Als je als bestuur alle scholen binnen één stad hebt, is dat veel gemakkelijker.”

7.6 Met veel gewichtenleerlingen buiten de impulsregeling

De oplossing om overtollig personeel van de ene stad over te plaatsen naar een nieuwe vestiging in een andere stad, wordt overwogen door een islamitisch schoolbestuur. De school die met overtollig personeel zit is een school die de pech heeft niet in een impulsgebied gevestigd te zijn, hoewel nog steeds meer dan 40 procent van de leerlingen een gewicht heeft. Bij de telling van 2005 was dat nog meer dan 90 procent. “We hebben nog bezwaar aangetekend dat we voor enkele van onze scholen geen impulsmiddelen ontvangen, want onze scholen zijn allemaal achterstandsscholen. Men zei ons dat er nu niets meer aan te doen was, maar dat er gewerkt wordt aan een regeling die rechtvaardiger is. We hopen dat we vanaf augustus aanstaande impuls-gelden krijgen”, aldus de algemeen directeur. Dat deze school in de problemen is gekomen, komt daarnaast nog door het feit dat de school de afgelopen jaren nogal wat

leerlingen heeft zien verdwijnen, omdat de kwaliteit afnam toen er zieke leerkrachten vervangen moesten worden. De directeur vult aan: “Hoewel we pech hebben met de kwaliteit van vervanging en ondanks een hoog ziekteverzuim, is de kwaliteit van ons onderwijs nog steeds goed. De Cito-scores zijn boven het landelijk gemiddelde. Maar toch is ons imago verslechterd, waardoor er minder 4-jarigen instromen. En er zijn nog andere onzekerheden. Er komen nogal wat leerlingen uit randgemeenten, de bezuinigingen op het leerlingenvervoer zouden ons wel eens hard kunnen treffen. De school moet daarom voor het komende jaar flink bezuinigen, dat betekent dat er zeker drie mensen uit moeten.” De algemeen directeur geeft aan dat er tegenover deze onzekerheden een meevaller staat dat er elders een nieuwe school gesticht kan worden. “De boventaligheid van hier willen we daar naartoe verplaatsen. Gezien de afstand moet dat kunnen, en sommigen hebben al toegestemd.”

Verder meldt de algemeen directeur dat de impulsmiddelen van de scholen die deze middelen wel krijgen, over alle scholen van de stichting worden uitgespreid. Maar omdat het onzeker is of ze in de toekomst blijven bestaan, worden deze middelen niet meer ingezet voor vast personeel. “We gaan ze alleen nog inzetten voor projecten om achterstanden weg te werken of het personeel bij te scholen.” Een middelgroot bestuur dat eerder ook al in paragraaf 7.3 ter sprake kwam, heeft die mogelijkheid niet omdat geen van zijn scholen in aanmerking komt voor impulsmiddelen. Deze scholen zijn allemaal gevestigd in een middelgrote gemeente in de Randstad. Gemiddeld heeft op deze veertien scholen 15 procent van de leerlingen een gewicht, maar op de school die we bezocht hebben is dat 25 procent. Het relatieve schoolgewicht van deze school is met meer dan 50 gedaald. Omdat er daarnaast in de onderzoeksperiode sprake was van een dalend aantal leerlingen, ging de school er in absoluut schoolgewicht ruim 160 leerlingen op achteruit. Hoewel het bestuur met medewerking van de andere directeuren de school extra geld heeft toegekend, moest er in de afgelopen jaren toch flink worden bezuinigd. “In de afgelopen vijf jaar hebben we zeker tien leerkrachten moeten inleveren, maar dat komt zeker niet alleen door de nieuwe leerlinggewichten. Er zijn in de afgelopen jaren ook veel projecten wegbezuinigd waar we eerder nog aanvullende middelen uit kregen.”

Vrijwel alle directeuren en bestuurders maakten – in veel gevallen spontaan – melding van bezuinigingen: de bezuinigingen door lagere overheden, de bezuiniging op de bekostiging voor bestuur en management en aan de relatieve achteruitgang van de materiële bekostiging. Het algemene beeld is dat er problemen ontstaan als verschillende bezuinigingen elkaar gaan versterken. Een achteruitgang als gevolg van de herijking van de gewichtenregeling is dan één van de factoren. Directies en besturen bleken dit echter niet goed uit elkaar te kunnen houden.

7.7 Oplossingen en gevolgen

In deze paragraaf geven we een overzicht van de oplossingen waarvoor scholen en besturen hebben gekozen als er sprake was van een substantiële vermindering van het budget.

7.7.1 Grotere klassen en minder groepen

Nagenoeg alle geïnterviewden melden dat de bezuinigingen van de afgelopen jaren, inclusief de achteruitgang als gevolg van de herijking, geleid hebben tot grotere klassen. Wanneer doorgevraagd wordt naar de omvang van de klassen vroeger en nu blijken er grote verschillen te worden genoemd. De directeur van één van de scholen met de grootste daling van het relatief schoolgewicht: “Toen ik hier kwam was de gemiddelde groeps grootte hier 14 tot 16. We verwezen toen nauwelijks naar het speciaal onderwijs. De groepen tellen nu gemiddeld ongeveer 20 leerlingen, maar we hebben ook een gecombineerde groep van 25.” Deze school staat niet in een van de vier grote steden, maar wel in de Randstad. Op een school die wel in een van de grote steden staat en eveneens in de categorie met de hoogste daling van het relatief schoolgewicht zit, worden aanzienlijke hogere aantallen genoemd. “In de oude gewichtenregeling waren hier groepen van 20-22 kinderen. In de eerste jaren was de stap naar 23-25 nog niet zo groot, als leerkracht kun je met 25 kinderen nog steeds uitstekend werken. Maar dit jaar heb ik al combinatiegroepen van 29-30 kinderen, volgend jaar heb ik groepen van 31-32 kinderen. Ik kan niet anders.”

De aantallen die door andere directeuren en bestuurders worden genoemd, zitten tussen deze twee uitersten. In sommige gevallen gaat de stijging van de groeps grootte gepaard met een stijging van het aantal leerlingen, zodat het aantal groepen niet verminderd hoefde te worden. Dat is onder meer het geval bij de eerder genoemde islamitische eenpitter. “De nieuwe school is berekend op 275 leerlingen, terwijl we er nu al meer dan 100 méér hebben. De klassen zijn gemiddeld groter geworden, we zitten nu op 25, terwijl we onder de 20 zaten.”

In andere gevallen moet evenwel het aantal groepen worden verminderd. Dat is onder meer het geval bij een islamitische school die deel uitmaakt van een groter bestuur. “We hadden steeds twee parallelgroepen, maar moeten nu terug van 16 naar 15 groepen, dat is ook ingrijpend. We denken aan een combinatie 2-3.” Het verminderen van het aantal groepen hoeft niet per se tot combinatiegroepen te leiden. “Wij hadden eerst twee groepen 3, dat is nu een hele grote groep 3 geworden”, aldus de directeur van een rooms-katholieke school.

7.7.2 Ontslag van al dan niet boventallig personeel

Het maken van grotere klassen en het verminderen van het aantal groepen is in veel gevallen mogelijk door natuurlijke afvloeiing. Er zijn evenwel ook scholen die hun boventallig personeel nog zonder eigen groep op de loonlijst hebben staan. Soms komt dit ook voor bij personeel dat niet boventallig is, maar geen eigen klas meer kan draaien. De directeur van laatstgenoemde rooms-katholieke school: “We hebben veel 50-plussers in ons team. Die zijn niet allemaal meer in te zetten als groepsleerkracht. Het bestuur heeft dat tot nu toe geaccepteerd, maar ik denk dat dit voor het volgende jaar niet meer mogelijk is.”

Dat besturen bij personeelsleden die niet meer als groepsleerkracht kunnen functioneren nog geen ontslagprocedure in gang zetten, kan meerdere redenen hebben. Vaak gaat het om oudere docenten die in het verleden wel goed functioneerden. Het liefst zou men hebben dat zij uit eigen beweging met fpu zouden gaan, maar wanneer de financiën het toelaten krijgen zij de laatste jaren van hun loopbaan een minder belastende functie, zoals remedial teacher. Zolang er nog niet van boventalligheid sprake is, is het bovendien moeilijk personeel te ontslaan, ook als er sprake is van niet goed functioneren. De directeur van de islamitische eenpitter noemt dat als een van de knelpunten. De directeur van een drietal islamitische scholen die pas twee jaar in functie is, meldt dat het haar wel is gelukt: “Toen ik hier kwam was er nog veel personeel zonder eigen klas. Dat was een luxe, maar die zijn nu allemaal weg.”

Dat besturen in het verleden personeel ondanks onvoldoende functioneren toch in dienst hielden, kwam ook omdat zij nog niet hoefden te bezuinigen. De beleidsmedewerker van een middelgroot openbaar bestuur: “Wij zaten in het verleden ruim in de middelen waardoor leerkrachten die de groep niet aankonden, ontzien werden. Zij mochten op de gang gaan werken met groepjes leerlingen. Dat kan niet langer zo. Wij zijn leerkrachten die geen klas aankunnen aan het ontslaan, of we geven ze een andere functie, bijvoorbeeld onderwijsassistent. Dat zijn hele lastige trajecten. Sommige trajecten zijn al afgerond, soms zijn mensen ook uit zichzelf weggegaan. Ons beleid is nu: iemand die een functie heeft, moet die functie ook uitoefenen, ondergekwalificeerd werk is niet langer mogelijk. Daardoor willen we een efficiënte inzet van middelen realiseren.”

In dit laatste geval gaat het om een bestuur waar de financiële problemen tot nu redelijk beheersbaar waren. Op scholen waar van boventalligheid sprake is, ontkomt het bestuur er niet aan om een ontslagprocedure in gang te zetten. Een ontslagprocedure houdt in dat de betrokkenen eerst gedurende één jaar in het risicodragend deel van de formatie (rddf) geplaatst moeten worden, voordat er van ontslag sprake kan zijn. De kosten daarvan worden soms door het bestuur overgenomen. In andere gevallen moe-

ten ze door de school zelf worden gedragen. Bij eenpitters – zoals de protestants-christelijke school binnen onze onderzoekspopulatie – maakt dat overigens weinig uit. Op deze school wordt de problematiek nog verergerd door het gegeven dat de leerkrachten die in de rddf geplaatst moeten worden, allemaal in de onderbouw lesgeven.

Door de coördinator van het hindoeïstische schoolbestuur wordt nog een andere mogelijkheid genoemd om met boventallige personeelsleden om te gaan. “We lossen het deels op door onze overtollige mensen een functie te geven in het participatiefonds voor ziektevervanging, dat is een wettige mogelijkheid. Die persoon wordt dan niet meer uit de lumpsum gefinancierd, maar uit het participatiefonds. Bij ziekte trekken we nu dus niet een extern iemand aan, maar iemand van het eigen personeel die in het participatiefonds zit. Ik bezuinig daardoor zo’n 60.000 euro per docent, maar je betaalt er als organisatie natuurlijk wel voor.”

7.7.3 Minder taak- en zorguren

Wanneer scholen in de problemen komen, blijken zij ook vaak te bezuinigen op de uren die beschikbaar zijn voor zorgtaken en andere specifieke functies. Het maakt daarbij uiteraard verschil of het om functies gaat die als onmisbaar beschouwd moeten worden dan wel om functies die in het leven zijn geroepen om boventallig of niet meer functionerend personeel aan het werk te houden. Deze laatste categorie is in de vorige paragraaf al besproken. Het gaat nu om de eerste categorie.

Eén van de directeuren die met de grootste achteruitgang van het relatieve schoolgewicht te maken heeft gehad, geeft de meest uitgebreide opsomming: “We hadden een dag een orthopedagoge, een dag een logopediste, twee dagen een schoolmaatschappelijk werkster, een dag een ict-coördinator en de twee intern begeleiders konden vrijge-roosterd worden. De orthopedagoge moet weg, de logopediste is al weg, de schoolmaatschappelijk werkster heeft nog vier uur per week. De ict-er heeft geen vrij rooster meer, omdat zij fulltime voor de klas moet. Ternauwernood kan ik de intern begeleiders handhaven, maar dan moet ik als directeur wel twee dagen per week zelf voor de klas. En dat op een school met 260 leerlingen en een omvangrijke problematiek.”

Zo ver dat zij zelf weer voor de klas moeten gaan de andere directeuren niet, maar locatiedirecteuren ontkomen daar in sommige gevallen niet aan. Dat is ook het geval op een islamitische basisschool die met een teruglopend aantal leerlingen geconfronteerd wordt. “De locatieleiders zullen terug moeten naar twee dagen ambulante, de twee intern begeleiders houden samen zes dagen, dat is wel het minimum. Een van de

twee conciërges zullen we waarschijnlijk in de rddf gaan plaatsten. Misschien gaan we ook afstappen van de vakkracht voor bewegingsonderwijs. Maar op de twee godsdienstleerkrachten gaan we niet bezuinigen, dat is onze identiteit.” Op een openbare school is er bezuinigd op de tutores in de onderbouw. “We hebben nu nog een tutor voor vier klassen. Zij doet dezelfde lesjes een dag eerder met de zwakke kinderen, zodat deze beter zijn voorbereid als de groepsleerkracht de lesjes geeft,” aldus de locatiedirecteur die zelf ook minder ambulant is geworden, waardoor hetzelfde werk in minder tijd moet worden uitgevoerd. Desondanks is ze – zoals we eerder al zagen – doorgegaan met het begeleiden van oudergroepen.

Ingrijpender zijn de aanpassingen die door een directeur overwogen worden ten aanzien van de zorgleerlingen op zijn school. Deze school heeft ervoor gekozen om kinderen niet door te verwijzen naar het sbao. “Ongeveer 15 leerlingen met een sbao-indicatie krijgen ’s ochtends in een aparte groep les’, ’s middags gaan ze naar de eigen groep. Ik vrees dat ik dit volgend jaar niet meer in stand kan houden.”

7.7.4 Gevolgen van deze maatregelen

Omdat de problemen niet in alle onderzochte cases even nijpend waren, hoefden de maatregelen niet altijd even ingrijpend te zijn. Derhalve zijn de gevolgen van de maatregelen ook heel verschillend. In het algemeen zeggen de geïnterviewden dat grotere groepen leiden tot minder aandacht voor ieder kind afzonderlijk, maar op de scholen waar de problemen vooralsnog te overzien zijn, lijken de gevolgen voor het onderwijs verder beperkt te zijn.

Op de scholen waar de financiële problemen groot zijn en waar als gevolg daarvan ingrijpende maatregelen zijn genomen of nog moeten worden genomen, lijken de gevolgen wel groot. De draagkracht van het personeel wordt daarbij meermalen genoemd als risicofactor. De directeur van de protestants-christelijke eenpitter: “Het is moeilijk om het personeel te blijven motiveren om steeds maar aan de kwaliteit te werken. Van huis uit hebben we als christelijke school de motivatie om hier te werken, maar er komen steeds meer verzuchtingen hoe zwaar het is.” En de directeur van een school op algemeen-bijzondere grondslag: “Ik merk dat de draagkracht van het personeel afneemt. Ze vinden het steeds zwaarder worden.” De groei van het aantal zorgleerlingen speelt daarbij – in combinatie met grotere klassen en minder zorguren – een rol. “In het verleden konden we die zorg nog wel bieden, maar nu zitten die leerlingen in een gecombineerde groep en zegt de leerkracht het niet meer te kunnen behappen”, aldus de directeur van een openbare school.

Om die reden overweegt deze school een strengere aannamebeleid in te stellen voor zorgleerlingen. Ook de directeurs van islamitische scholen overwegen een dergelijke stap om de draagkracht van hun personeel te beschermen. “Als we nog meer zware

gevallen ertussen krijgen, gaat dan ten koste van het geheel”, aldus één van hen. Maar zij zitten met het probleem dat islamitische ouders moeilijk te overtuigen zijn dat hun kind naar het speciaal onderwijs verwezen moet worden. De directeur van een andere islamitische school: “We lopen er tegenaan dat onze ouders niet staan te trappelen bij een verwijzing naar het sbao of rec. Dan zit je soms met je handen in je haar. We zijn er nog niet helemaal uit of we de beuk erin gaan zetten en leerlingen gaan verwijderen als de leerkracht het niet meer aankan.” Verschillende directeuren spreken de vrees uit dat deze problemen met de aangekondigde bezuinigen op het speciaal onderwijs alleen maar zullen toenemen.

Sommigen vrezen dat door deze en andere bezuinigingen de kwaliteit van hun onderwijs in gevaar komt. Een vertegenwoordiger van een klein schoolbestuur: “We hadden een goed systeem om de kwaliteit te bewaken. Een groot deel van de ondersteunende functies is al verdwenen of gaat nog verdwijnen. We zitten nu midden in een proces van afbouw van kwaliteit. Vooral onderwijskundig zit deze school nu in een zwaar proces.”

7.8 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van gesprekken met bestuurders en directeuren die nadelige gevolgen hebben ondervonden van de herijking van de leerlinggewichten. In totaal gaat het daarbij om veertien cases waarbij bij enkele cases meer scholen waren betrokken. De cases variëren naar denominatie en grootte van het schoolbestuur. Het merendeel van de cases is in de G4 gesitueerd omdat met name de scholen in de grote steden nadelige gevolgen van de herijking hebben ondervonden.

Over de beginperiode en over de compensatieregelingen hebben we hoofdzakelijk positieve geluiden gehoord. Daarbij moet wel vermeld worden dat niet alle gesprekspartners op dat moment al in de huidige functie werkzaam waren. Voor zover zij dat wel waren wordt aangegeven dat zij zich op de nieuwe bekostigingssystematiek hebben voorbereid. In de praktijk betekende dat doorgaans een geringe verhoging van de gemiddelde groepsgrootte. Sommige besturen hadden toen nog de mogelijkheid om de inkomsten van de compensatieregelingen opzij te zetten of voor specifieke projecten te gebruiken.

Het is duidelijk dat de impulsregeling voor scholen die het geluk hadden in een impulsgebied gevestigd te zijn en die daarnaast nog redelijk wat leerlingen met een gewicht overhielden, veel problemen heeft voorkomen. Het gaat dan ook om aanzienlijke bedragen. Over het algemeen kunnen ook scholen binnen hetzelfde bestuur die niet in een impulsgebied vallen maar wel gewichtenleerlingen hebben, mee profi-

teren van deze extra middelen. Er zijn echter ook besturen die geen herverdeling toepassen.

Opvallend was dat enkele besturen waarvan bijna alle scholen in een impulsgebied liggen, desondanks kritiek hebben op de regeling. Zij vinden dat de impulsmiddelen ontoereikend zijn voor alle bezuinigingen waarmee zij geconfronteerd worden. 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.

Het lijkt er derhalve op dat de impulsregeling vooral wordt gezien als een compensatie voor gederfde inkomsten. En daarbij wordt dan niet alleen gedacht aan de negatieve effecten van de herijking van de leerlinggewichten, maar ook aan andere bezuinigingen van de landelijke overheid.

De financiële problemen die nu ervaren worden, worden niet zozeer in verband gebracht met de herijking van de leerlinggewichten, als wel met het geheel van bezuinigingen en achteruitgang in de bekostiging. Ook bezuinigingen van lagere overheden spelen daarbij een rol. De problemen waren niet in alle onderzochte cases even nijpend. Vaak kon men volstaan met het vergroten van de klassen met enkele leerlingen. In enkele gevallen moesten ingrijpendere maatregelen genomen worden zoals gedwongen ontslag en afbouw van het aantal taak- en zorguren, maar in die gevallen waren meestal ook de terugloop van het aantal leerlingen of een verouderd personeelsbestand onderdeel van de problematiek. Dat zijn zaken die buiten de herijking om ook plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat de daling van de bekostiging als gevolg van de herijking hierbij ook een rol heeft gespeeld. Voor scholen met een groeiend aantal leerlingen was het veel gemakkelijker daarmee om te gaan dan voor scholen met een dalend aantal leerlingen.

8 Scholen en besturen die erop vooruit zijn gegaan

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons op de veel kleinere groep van scholen die volgens de beschikbare bestanden van de wijzigingen in de gewichtenregeling hebben geprofi-teerd. Om die reden zou men kunnen verwachten dat de verhalen in dit hoofdstuk in doorsnee positiever zijn dan die in het vorige hoofdstuk. De kans daarop is het groot-ste bij scholen in de impulsgebieden die in aanvulling op de hogere gewichten ook uit deze regeling middelen hebben ontvangen.

In paragraaf 8.2 wordt allereerst beschreven hoe de cases voor dit hoofdstuk zijn geselecteerd en benaderd. In paragraaf 8.3 wordt vervolgens uitgebreid ingegaan op de problemen die scholen tegenkomen bij toekenning van leerlinggewichten. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van de in het vorige hoofdstuk beschreven interviews met de bestuurders en directeuren van scholen die er in relatief schoolgewicht op achteruit zijn gegaan. Paragraaf 8.4 behandelt de vraag waarom het percentage leerlingen met een gewicht op enkele scholen vrijwel gelijk is gebleven, terwijl het op veel andere scholen meer dan gehalveerd is. In paragraaf 8.5 wordt vervolgens ingegaan op de vraag wat de impulsregeling voor deze scholen betekent en in paragraaf 8.6 op de gevolgen voor het onderwijs.

8.2 Selectie van cases en wijze van dataverzameling

Bij de selectie van cases in dit hoofdstuk is geput uit de 90 scholen die er wat betreft relatief schoolgewicht meer dan tien leerlingen op vooruit zijn gegaan. In hoofdstuk 3 zagen we dat deze scholen bestuurd worden door 77 besturen. In zes gevallen betreft het eenpitters en in één geval gaat het om twee scholen onder één bestuur. Nog tien andere besturen komen met twee scholen op de lijst voor en één bestuur zelfs met drie scholen. De laatstgenoemde besturen zijn middelgrote en grote besturen die ook scho-len onder hun hoede hebben met een duidelijke achteruitgang van het relatieve schoolgewicht. Enerzijds zijn dergelijke besturen voor dit onderzoek minder interes-sant omdat zij de mogelijkheid hebben om meevallers en tegenvallers met elkaar te vereffenen. Anderzijds zijn ze juist heel interessant omdat zij wellicht informatie kunnen verschaffen over de grote verschillen in percentages gewichtenleerlingen binnen op het oog vergelijkbare gebieden.

Net als bij de scholen met een achteruitgang van het schoolgewicht zijn de cases die het meest in aanmerking kwamen voor een interview allereerst telefonisch benaderd. Die benadering leidde ertoe dat er direct al enkele scholen afvielen. Dat was onder meer het geval bij twee scholen met een vooruitgang van het relatieve schoolgewicht van meer dan 30 leerlingen. Het bleek daarbij te gaan om scholen die administratief gelieerd zijn aan een school op een asielzoekerscentrum. Het gebruik van hetzelfde brinnummer leverde volgens de contactpersoon voor de school geen extra voordeel op en in het reguliere leerlingenbestand was er geen verandering opgetreden. Om die reden zijn deze scholen buiten de selectie voor de te houden interviews gehouden. Vervolgens zijn er enkele scholen afgevallen omdat er volgens de directeuren geen sprake was van een stijging van het relatieve schoolgewicht. Bij de leerlingentelling van 2009 waren fouten gemaakt, waardoor de school ten onrechte extra middelen had gekregen die later terugbetaald moesten worden.

Met de mededeling van enkele directeuren dat er bij de leerlingentelling van 2009 fouten zijn gemaakt, hebben we vermoedelijk een antwoord op een constatering die in hoofdstuk 3 tot vragen leidde: de opvallend grote stijging van het relatieve schoolgewicht tussen het voorlaatste en laatste schooljaar in weinig stedelijke en niet-stedelijke gebieden (tabellen 3.4 en 3.5). Het lijkt erop dat deze stijging zich in werkelijkheid niet heeft voorgedaan en dat het aantal scholen dat er qua relatief schoolgewicht op vooruit is gegaan nog kleiner is dan uit de DUO-Cfi bestanden kan worden afgeleid.

Nadat deze scholen waren afgevallen, bleven er tien cases over voor de interviews met bestuurders en directeuren. Daarbij waren drie éénpitters. Het bestuur dat volgens de bestanden twee kleine scholen onder zijn hoede had die er allebei in schoolgewicht op vooruit waren gegaan, bleek reeds in 2000 aansluiting te hebben gezocht bij een groter bestuur hoewel het eigen bestuursnummer behouden was gebleven. Daardoor gaat het bij deze cases in feite om vier grote besturen (met meer dan 20 scholen). Daarnaast maakte een bestuur met vijf, een bestuur met acht en een bestuur met 17 scholen deel uit van de selectie. In alle cases heeft minimaal één school geprofiteerd van de impulsregeling.

Terwijl de in het vorige hoofdstuk besproken cases hoofdzakelijk in de Randstad zijn gesitueerd, is er bij deze cases sprake van een meer landelijke spreiding. Zo is het noordelijke platteland met vier cases vertegenwoordigd. Qua denominatie gaat het om twee protestants-christelijke besturen – beide éénpitters – drie openbare besturen, vier rooms-katholieke besturen en één samenwerkingsbestuur op openbare en algemeen-bijzondere grondslag. Dat er relatief veel rooms-katholieke besturen in de selectie zitten is in overeenstemming met tabel 6.9 waaruit bleek dat rooms-katholieke scholen naar verhouding het meest geprofiteerd hebben van de impulsregeling in combinatie met een stijging van het relatieve schoolgewicht.

Gaandeweg de interviews met bestuurders en directeuren van scholen die erop achteruit zijn gegaan – zie het vorige hoofdstuk – werd steeds meer duidelijk dat één cruciale vraag beantwoord dient te worden: hoe is het te verklaren dat op sommige zwarte scholen het percentage leerlingen met een gewicht door de herijking meer dan gehalveerd is terwijl het op andere scholen nagenoeg gelijk is gebleven. Om die vraag beter te kunnen beantwoorden hebben we bij deze reeks interviews de respondenten van grotere besturen voorafgaande aan het interview niet alleen een overzicht toegestuurd van hun scholen die erop vóóruit zijn gegaan, maar ook van hun scholen die aan schoolgewicht hebben ingeboet. Dat biedt de mogelijkheid om na te gaan of de verschillen verklaard kunnen worden door werkelijke verschillen in de opleidingsniveaus dan wel door de procedure die scholen hanteren bij het inschrijven van nieuwe leerlingen. In de volgende paragraaf gaan we daar nader op in.

8.3 De toekenning van leerlinggewichten

Vragen over de procedures die door scholen gehanteerd worden bij het vaststellen van leerlinggewichten, zijn ook gesteld bij de cases uit het vorige hoofdstuk. De directeur van een eenpitter: “Bij buitenlandse ouders is het heel moeilijk om het gewicht van de leerling vast te stellen. Ghanese ouders zeggen al gauw dat ze ‘high school’ hebben. Als school wil je geen druk uitoefenen om ze bewijzen te laten overleggen. Ik hoor al van collega-directeuren dat ze een kopie van het diploma vragen, misschien moeten wij dat ook wel gaan doen, want op mijn school heeft nu nog maar 8 procent van de leerlingen een hoog gewicht, terwijl het nog steeds een zwarte school is. Daardoor loop je veel geld mis.”

Dat scholen geld mislopen omdat de ouders een hogere opleiding opgeven dan ze in werkelijkheid hebben, wordt door verschillende directeuren vermoed. Goed doorvragen bij de inschrijving is dan één van de strategieën om dat te voorkomen. “Als je dan doorvraagt en vraagt of ze een diploma kunnen laten zien, krabbelen ze nog wel eens terug,” aldus een andere directeur. Het vragen naar diploma’s is op veel scholen echter nog taboe: “Ik vraag geen diploma’s, maar ik vraag wel door,” aldus de directeur van een islamitische school. “En ik loop ieder jaar de hele administratie door om te kijken waar we nog achteraan moeten zitten.” De directeur van een openbare school vraagt evenmin om diploma’s, maar stelt het belang van het leerlinggewicht wel aan de orde op ouderavonden. “Na afloop hoor je ze dan zeggen, dat ze het willen komen wijzigen, maar ze zijn niet geweest om dat te komen doen. En ouders die de taal niet spreken, zie je niet op ouderavonden. Maar al kunnen ze nauwelijks schrijven, uit schaamte willen ze toch een hogere opleiding invullen.”

Behalve op de moeite die het kost om het juiste leerlinggewicht vast te stellen, wordt door enkele directeuren ook gewezen op de onjuistheid van de nieuwe gewichtenbepaling. De directeur van een onder een groot bestuur vallende protestants-christelijke school geeft voorbeelden. “Moeder is directiesecretaresse, dus niet laagopgeleid. Maar ze heeft de gewoonte om haar kinderen tot op vierjarige leeftijd bij opa en oma in Ghana onder te brengen. Wij zitten dan met het probleem dat het kind geen woord Nederlands spreekt. Zo kan ik tientallen voorbeelden noemen. Van ouders die hun kind bij opa en oma onderbrengen die alleen maar Berbers praten.” De directeur van een openbare school onder een middelgroot bestuur zit met dezelfde problematiek. “De oude regeling dat kinderen van allochtone ouders automatisch een hoog gewicht kregen, vond ik toen al belachelijk. Maar ik zit met veel nieuwkomers. Nieuwkomers zouden ongeacht de opleiding van de ouders een tijdelijk leerlinggewicht moeten krijgen, bijvoorbeeld voor twee of drie jaar. Maar administratief zal dat wel lastig zijn.” Door enkele directeuren wordt ook kritiek geleverd dat bij de gewichtenbepaling niet vereist is dat de ouders de opleiding hebben afgesloten met een diploma. “Als een ouder zich een dag per week inschrijft in het mbo, dan is het gewicht van de leerling al 0, ook al laat die ouder zich nooit op de opleiding zien. En voor het mbo hoef je niet eens toelating te doen.”

De directeur die dit laatste aspect als eerste aan de orde stelde, heeft ook kritiek op de wijze waarop de door de school aangeleverde gegevens worden gecontroleerd. “Bij onduidelijke opleidingen voelt het aan dat je schuldig bent tot het tegendeel is bewezen. Ze verwachten dat jij aantoonst dat het een lage opleiding is. Je bent er niet op uit om te frauderen, maar je bent er ook niet op uit om je school tekort te doen.” Niet alle directeuren melden dat ze in een van de laatste jaren gecontroleerd zijn. Bij de laatstgenoemde directeur was dat wel het geval. “Ik heb toen een accountant op bezoek gekregen die een aantal gewichten heeft teruggedraaid. Van de 43 leerlingen in groep 8 had hij twijfels bij één leerling. Op grond daarvan wilde hij de hele school controleren. Ik heb geen idee of de ouders nog bevraagd zijn, ik kreeg alleen een brief dat het niet klopte. Je doet er alles aan om het zo goed mogelijk te noteren en dan komt de accountant die het toch niet goed vindt. Op een toon alsof je in een verhoorkamer zit, dat is niet prettig.”

De meeste andere directeuren die in de afgelopen jaren zijn gecontroleerd, hebben zich niet zo negatief geuit over de controle, ook al werden er enkele tekortkomingen geregistreerd. Ook in vergelijking met vroeger wordt de controle over het algemeen niet strenger gevonden. Dat de controle vroeger ook al streng kon zijn, blijkt uit het relaas van de directeur van een eenpitter. “De inspectiebezoeken zijn heel lastig, dat zijn geen prettige dagen. Je moet dossier voor dossier laten zien, en je wordt gedwongen de hele dag je mond te houden. Het ging er heel formeel aan toe. Het was nog in de tijd van de etniciteit. Uiteindelijk vonden ze een verschil van 0,25.” Deze school

behoort tot de scholen die er qua relatief schoolgewicht op vooruit is gegaan. “We hebben al een brief van de inspectie gekregen dat ze binnenkort langskomen omdat we nog zoveel gewichtenleerlingen hebben.”

Bij twee protestants-christelijke eenpitters blijken de directeurs nagenoeg onbekend te zijn met de toekenning van gewichtengelden. Op de vraag wat de verklaring is van het enigszins gestegen percentage leerlingen met een hoog gewicht, wijst de directeur op een pleeggezin met allochtone kinderen. Dat de herkomst van leerlingen geen rol meer speelt, was bij deze directeur niet bekend. In dit geval gaat het om een interim-manager die pas kort in dienst is. De vorige directeur is vertrokken nadat de school als zeer zwak was beoordeeld. “Binnenkort komt de inspectie weer langs. Ik zal bij de vorige directeur nog navragen hoe het zit met de leerlinggewichten.” De andere directeur is één directeur die directeur is van twee eenpitters, ieder met een eigen bestuur. Eén van de scholen heeft wel een extra leerlinggewicht en zelfs impulsmiddelen, de andere niet. “Op de school zonder extra middelen zijn de prestaties lager, ik zie tussen beide scholen geen verschil in kenmerken van de ouders. Ik weet ook niet precies hoe het in elkaar steekt; het verschil in toedeling van middelen kan ik niet verklaren.” Bij nadere inspectie blijkt dat de school die geen extra middelen ontvangt zowel vóór als na de herijking er net niet in slaagt de drempel te overschrijden.

8.4 Concentratie van allochtone achterstandsleerlingen

In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag waarom volgens de geïnterviewden het relatieve schoolgewicht op enkele scholen stijgt en op andere scholen daalt. Op een school van een klein rooms-katholiek schoolbestuur heeft ook na de herijking nog steeds bijna 90 procent van de leerlingen een gewicht, waardoor de school in hoge mate profiteert van de impulsregeling. Bij een andere school van hetzelfde bestuur is het percentage gedaald tot 45. “Beide scholen staan in dezelfde wijk, maar er is een groot verschil tussen beide leerlingenpopulaties. Op de school met bijna alleen gewichtenleerlingen zit echt de onderkant van de samenleving. Bij de registratie van de opleidingen van de ouders wordt op beide scholen hetzelfde beleid gevoerd”, aldus de algemeen directeur. Volgens de directeur van een openbare school in een middelgrote stad gaat het om een verdergaande segregatie: “Mijn school staat in de meest beruchte wijk van de stad. De ouders die zich enigszins kunnen ontworstelen – ook allochtone ouders – verhuizen naar een andere wijk. Bij degenen die achterblijven is de problematiek heel groot. Veel gezinnen komen uit Afrika, ze overschatten hun opleiding, maar kunnen nauwelijks schrijven. Vaak hebben ze ook geen papieren.” De school heeft sinds enkele jaren een maximum relatief schoolgewicht van 180. Zonder dit plafond zou het schoolgewicht nog hoger zijn geweest.

Dat een toegenomen relatief schoolgewicht het gevolg is van een verzwarting van de schoolomgeving wordt bevestigd door de beleidsmedewerker van een middelgroot rooms-katholiek bestuur. Het gaat hierbij om het bestuur dat met drie scholen vertegenwoordigd is in de selectie van 90 scholen met een vooruitgang van het relatieve schoolgewicht. Eén van deze scholen heeft sinds de leerlingentelling van 2009 een maximum schoolgewicht van 180. Tijdens het interview blijkt dat nog een andere school van dit bestuur een maximum schoolgewicht van 180 heeft. Zonder dit plafond zou dit 192 zijn geweest, zodat ook deze school onder de selectie zou zijn gevallen. Daar staat tegenover dat op een andere school van hetzelfde bestuur het percentage leerlingen met een hoog gewicht meer dan gehalveerd is. “Het heeft te maken met de stromen tussen de wijken, met de verzwarting, ik denk niet dat het aan de directeuren ligt.” Ook de directeur van een rooms-katholieke eenpitter wijst op de verzwarting van de wijk als reden voor het toegenomen schoolgewicht: “We hebben meer allochtone leerlingen gekregen, vroeger hadden we veel autochtone achterstandsléerlingen”.

8.5 De impulsregeling als bonus?

Terwijl de impulsregeling voor besturen en scholen met een duidelijke daling van het relatieve schoolgewicht fungeerde als een verzachting voor de negatieve gevolgen van de herijking van de leerlinggewichten, zou zij voor de besturen en scholen met een stijging van dat gewicht een bonus betekenen. Zij profiteren immers al van de stijging als zodanig, en krijgen vervolgens daarboven op nog extra inkomsten voor elke leerling met een gewicht. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het merendeel van deze scholen onder besturen valt die ook scholen met een daling van het leerlinggewicht beheren. Op voorhand mag daarom worden verondersteld dat met name de eenpitters van deze regeling hebben geprofiteerd.

Dat lijkt zeker het geval bij een van de eenpitters in het noorden van het land. “We geloven het nog niet helemaal, maar we zijn wel voorzichtig. Omdat we bang waren voor een leerlingendaling, hebben we het geld gedeeltelijk op de bank gezet. Ook zonder de impuls kunnen we de zorg voor de leerlingen op peil houden”. De extra inkomsten uit de impulsregeling bedroegen in het huidige schooljaar iets minder dan 35.000 euro. Omdat de directeur van deze school namens een ander bestuur ook nog directeur is van een school die geen recht heeft op impulsmiddelen, kan hij de extra inkomsten op hun waarde schatten. “Beide besturen leiden een florissant bestaan. De bezuiniging op Bestuur en management van 8.000 euro konden ze zonder problemen opvangen”. Ook van de relatieve achteruitgang van de materiële bekostiging hebben beide besturen weinig of geen last. “De schoonmakers hebben we zelf in dienst, die worden niet duurder. Voor de ict-investeringen hadden we genoeg geld. Op beide scholen hebben alle lokalen digi-borden”.

De interim-manager van een andere eenpitter in het noorden van het land heeft veel minder zicht op de financiële positie van het schoolbestuur. “Het bestuur had dat volgens mij zelf ook niet, maar dat gaat veranderen. We zijn overgestapt naar een onderwijsbureau, binnenkort ga ik met het bestuur naar een bijeenkomst waarin we worden voorgelicht”. De school heeft te kampen met een dalend aantal leerlingen en met dubbele uitgaven voor de directietaken omdat de vorige directeur ontslagen is. “Er hoefden nog geen leerkrachten ontslagen te worden, maar we moeten wel samenwerking zoeken”.

Volgens de gegevens van DUO-Cfi bedroegen de inkomsten uit de impulsregeling in het huidige schooljaar op deze laatste school overigens maar iets meer dan 13.000 euro, omdat acht van de veertig leerlingen een gewicht hadden. Op een eenpitter in het zuiden van het land – met meer dan 60 procent gewichtsléerlingen – leidde de impulsregeling tot extra inkomsten van bijna vier ton. “De impuls gelden waren een grote meevaller, maar het is onzeker of die regeling blijft bestaan,” aldus de directeur.

Omdat bijna 90 procent van de ruim 200 leerlingen een gewicht heeft, staat één school onder een klein bestuur voor het huidige schooljaar genoteerd voor ruim drie ton aan impulsmiddelen. Voor drie andere scholen wordt daarnaast nog ongeveer 3,5 ton bijgeschreven. Toch worden deze impuls gelden niet als bonus gezien. “Met de impulsregeling werden onze problemen opgelost. Daarvoor was het eigen vermogen gekrompen van 3 naar 1,5 miljoen. We hebben verschillende jaren in zwaar weer gezeten”, aldus de algemeen directeur. De financiële problemen werden veroorzaakt door het feit dat voor basisscholen de subsidie voor VVE werd stopgezet. “Wij hadden daarvoor eigen personeel in dienst genomen en wilden die mensen niet zomaar ontslaan. Vanaf 2006 tot 2009 waren onze jaarrekeningen negatief. In 2010 hadden we voor het eerst weer een positief resultaat, terwijl veel andere besturen nu in de problemen komen”. Van het feit dat het extra VVE-personeel niet werd ontslagen heeft vooral de school met vrijwel uitsluitend gewichtsléerlingen geprofiteerd. “Onze scholen zijn heel solidair met elkaar. Als compensatie voor de andere scholen hebben we de impulsmiddelen van deze school wel een beetje afgeroomd”.

Bij een middelgroot bestuur in stedelijk gebied is er ook sprake van compensatie van andere scholen: “Al onze scholen krijgen 15.000 euro als vaste voet, dus ook de sbo-scholen die anders niet in aanmerking zouden komen. Wat dan nog overblijft verdelen we op basis van het aantal leerlingen met een gewicht”. Als gevolg van de impulsregeling en het feit dat er in een uitbreidingsgebied nieuwe scholen gesticht konden worden, hoeft dit bestuur ook in de komende tijd vermoedelijk geen personeel te ontslaan. “We hebben in de komende twee jaar alleen met natuurlijk verloop te maken, dat is heel plezierig. Maar op de langere termijn hebben we net als alle andere besturen te maken met een autonome daling van het schoolgewicht als gevolg van het stijgend opleidingsniveau van de ouders”.

8.6 Gevolgen voor het onderwijs

Anders dan de scholen met een gedaald schoolgewicht hoeven de scholen die zowel profiteren van de impulsregeling als van een gestegen schoolgewicht vooralsnog geen personeelsleden te ontslaan. Met andere bezuinigingen, zoals bijdragen van lagere overheden, het wegvallen van middelen voor Bestuur en Management en de relatieve achteruitgang van de materiële bekostiging, hebben zij echter in de meeste gevallen wel te maken. Omdat zij daarnaast onzeker zijn over de toekomstige bekostiging – met name de inkomsten uit de impulsregeling – wordt het natuurlijk verloop van personeel in veel gevallen niet opgevuld. Dat leidt in sommige gevallen tot grotere klassen. Op een van de openbare scholen van een middelgrote stad is daarvan tot nu toe geen sprake geweest. “Dat enkele leerkrachten er vrijwillig uitgegaan zijn, had te maken met de daling van het aantal leerlingen. De groepsgrootte hebben we nog kunnen handhaven op 15 á 16 leerlingen, waardoor onze opbrengsten volgens de inspectie heel redelijk zijn. Maar de spoeling wordt wel steeds dunner. We zullen dan terug moeten naar groepen van 20 tot 25 leerlingen. We maken ook veel gebruik van ambulante begeleiding. De bezuinigingen op Passend Onderwijs zullen ook ons gaan treffen. Ik sluit niet uit dat er op den duur leerkrachten ontslagen moeten worden”.

Op de school onder een klein bestuur waarvan ook na de herijking nog bijna 90 procent van de leerlingen een gewicht heeft, heeft men in de onderbouw gekozen voor groepen van 15 leerlingen. “Daarnaast hebben we in deze groepen nog steeds onderwijsassistentie voor tutoring. In de bovenbouw zijn de groepen wel groter geworden, daar zijn nu groepen van 25 tot 30 leerlingen”. Samen met een andere school van de stichting participeert deze school mee in het landelijk project onderwijstijdverlenging. “De groepen 7 en 8 gaan twee dagen per week tot vijf uur naar school. Tot 2013 krijgen we daarvoor subsidie van het rijk. Vanuit de lumpsum word je maar voor 940 uur gesubsidieerd. We weten niet hoe we daarmee door kunnen gaan, het gaat wel om scholen voor de zwaksten in de samenleving. Als daarnaast de impuls gelden ook nog verdwijnen, kunnen we de kwaliteit die we nu leveren, echt niet meer volhouden. En één van de gevolgen van de herijking is, dat er over een jaar of tien vrijwel geen leerlingen met een gewicht meer zijn. Maar dat betekent niet dat de problematiek in deze wijk is opgelost”.

Op de grote eenpitter in het zuiden van het land worden de extra middelen uit de impulsregeling ingezet voor een versterking van het onderwijsachterstandenbeleid. “We hebben een uitgebreid Opstapprogramma en een intensieve variant van ouderbegeleiding. Door de impuls gelden hebben we de groepsgrootte kunnen handhaven op gemiddeld 20 tot 22 leerlingen. En we besteden heel veel aandacht aan zorg, waarvoor er personeel is vrijgeroosterd. Zonder de impuls gelden zou dat zeker minder zijn geweest”.

Op één van de kleine eenpitters in het noorden van het land is nu voor het eerst een intern begeleider aangesteld. “Ik weet niet of dat met de impuls gelden is gebeurd,”

aldus de interim-manager. “Zonder de impuls gelden zou dat ook gebeurd zijn, want het bestuur houdt zich nu intensief bezig met de school om van het predicaat ‘zwakke school’ af te komen”.

Voor de directeur van de twee eenpitters vormt de kwaliteit van beide scholen geen probleem. “De scholen scoren heel goed op de Cito-toetsen. Om de kwaliteit te garanderen huren we een onderwijskundig adviseur in voor 7.000 tot 8.000 euro per school. Dat werkt heel goed. En we doen mee aan een project van de provincie om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, daar is nog niet op bezuinigd. De subsidie van de gemeente is wel teruggebracht van 5.000 naar 3.000 euro”. Maar zoals eerder al aangegeven hebben beide besturen geen financiële problemen. Dit laatste is wel het geval bij een van de eenpitters waarvan het bestuur 30.000 euro moest terugbetalen omdat er fouten waren gemaakt bij de leerlingentelling.

8.7 Samenvatting en conclusies

Zoals verwacht zijn de verhalen in dit hoofdstuk in doorsnee positiever dan die in het vorige hoofdstuk. Het gaat nu immers om bestuurders en directeuren die door de stijging van het relatieve schoolgewicht en de impulsregeling extra inkomsten hebben gekregen. Anders dan de cases in het vorige hoofdstuk zijn de cases van dit hoofdstuk over het hele land verspreid. Enkele eenpitters in landelijke gebieden bleken ten onrechte in de selectie te zijn opgenomen. Door fouten bij de leerlingentelling van 2009 waren zij ten onrechte ingedeeld bij de scholen die van de herijking hadden geprofiteerd. Volgens onze informanten berusten de fouten niet op fraude maar op onkunde.

We hebben geen aanwijzingen gevonden dat er op scholen waar het percentage leerlingen met een gewicht vrijwel stabiel is gebleven andere procedures met betrekking tot de gewichten zijn gehanteerd dan op scholen waar dit percentage meer dan gehalveerd is. De belangrijkste reden voor het feit dat enkele scholen nog steeds relatief veel gewichtenleerlingen hebben, lijkt een verdergaande segregatie te zijn. (Hoger opgeleide) ouders die het zich kunnen veroorloven, trekken weg uit de wijken met de grootste problemen.

Afhankelijk van een reeks andere factoren worden de extra achterstandsmiddelen door de bestuurders en directeuren verschillend beleefd. Voor een klein bestuur was de impulsregeling de reddingsboei waarmee zijn scholen weer op het droge zijn gekomen. Voor grotere besturen zijn de inkomsten uit de impulsregeling het middel om tegenvallers te compenseren. Wanneer men daarnaast nog nieuwe scholen kan stichten – zoals het geval is bij het middelgrote bestuur – kunnen gedwongen ontslagen vooralsnog voorkomen worden. Voor de eenpitters betekenen de extra inkomsten dat men de bankrekening kan laten groeien of (wat de bedoeling van het budget is) de

extra aandacht voor achterstandskinderen op peil kan houden door gebruik te (blijven) maken van onderwijsassistentie of onderwijstijdverlenging.

Ondanks deze in doorsnee positieve verhalen spreken nagenoeg alle gesprekspartners de vrees uit dat ook zij in de nabije toekomst problemen zullen krijgen door de voorgenomen bezuinigingen en de onzekerheid of de impulsregeling blijft bestaan. En sommigen voorzien nu al de effecten van de herijking op langere termijn: omdat het opleidingsniveau van de ouders over de hele linie stijgt, zullen er weinig leerlingen met een gewicht overblijven. Wanneer daarmee ook de problemen van de leerlingen zouden verdwijnen, zou men daar vrede mee hebben, maar juist daaraan wordt getwijfeld.

9 Antwoorden op de onderzoeksvragen

9.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk keren we terug naar de in paragraaf 1.4 geformuleerde onderzoeksvragen. Om die vragen te beantwoorden gebruiken we zowel de kwantitatieve analyses van de hoofdstukken 2 tot en met 6 als de kwalitatieve verslagen van de interviews in de hoofdstukken 7 en 8. Het doel van dit onderzoek was om vast te stellen in welke mate scholen en besturen in de praktijk te maken hebben gehad met een sterke stijging of daling van het achterstandsbudget als gevolg van de herijking van de gewichtenregeling, en hoe zij hun beleid daarop hebben afgestemd. Op de drie daaruit afgeleide onderzoeksvragen wordt nu in afzonderlijke paragrafen ingegaan. In paragraaf 9.2 kijken we allereerst naar de gevolgen van de herijking voor het financiële kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Paragraaf 9.3 gaat over de wijze waarop scholen en besturen zich aan de nieuwe situatie hebben aangepast en paragraaf 9.4 over de gevolgen daarvan op het niveau van bestuur, school en leerling. In paragraaf 9.5 worden tot besluit nog enkele conclusies getrokken.

9.2 De gevolgen voor de financiering van het onderwijsachterstandenbeleid

In het basisonderwijs is de gewichtenregeling het meest centrale beleidsinstrument in de bestrijding van onderwijsachterstanden. De gewichtenregeling is gebaseerd op het uitgangspunt dat scholen extra formatie krijgen voor leerlingen die - gemeten naar kenmerken van hun ouders – als doelgroep leerlingen worden aangemerkt. In de nieuwe gewichtenregeling, die met ingang van het schooljaar 2006-2007 stapsgewijze is ingevoerd, speelt de herkomst van de ouders geen rol meer. Er wordt enkel nog gekeken naar hun opleidingsniveau. 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.

Om de gevolgen van de herijking in beeld te kunnen brengen, hebben we de leerlingentellingen gebruikt van 2005 tot en met 2009 op de 6950 basisscholen die in elk van deze leerjaren in de bestanden van DUO-Cfi zijn opgenomen. Het gemiddelde percentage leerlingen met een gewicht is op deze scholen – zowel ten gevolge van autonome ontwikkelingen (m.n. demografische, zoals een stijging van het opleidingsniveau) als door de herijking – gedaald van 23 naar 14. 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.

Om rekening te kunnen houden met de autonome ontwikkeling van het aantal leerlingen hebben we bij de vergelijking van de achtereenvolgende schooljaren gebruik gemaakt van relatieve schoolgewichten, dat wil zeggen het schoolgewicht per 100 leerlingen. 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 zien we 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 hebben we 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 impulsgebieden betreft is wel vastgesteld dat scholen in niet stedelijke gebieden minder van de impulsgebieden 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 zien we 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 impulsgebieden 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.

9.3 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 we gesproken hebben, 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 onze gesprekspartners ook contact gezocht hebben met politici, hebben we 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 impulsmiddelen ontoereikend zijn voor alle bezuinigingen waarmee zij geconfronteerd worden. De impulsregeling wordt door hen dus blijkbaar gezien als een compensatie voor gederfde 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.

9.4 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 klassenverkleining – 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 we niet tegengekomen. 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.

9.5 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.

Het doel van de herijking van de gewichtenregeling was om meer aan te sluiten bij de feitelijke achterstand van leerlingen én om meer geld naar autochtone doelgroep leerlingen te laten gaan. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat het laatstgenoemde doel niet is bereikt, en een ander onderzoek uit deze BOPO-programmalijn (Roeleveld, e.a., 2011) laat zien dat de allochtone leerlingen, ook bij gelijk opleidingsniveau, nog steeds een grotere achterstand hebben dan autochtone leerlingen. Vanuit dat oogpunt was er dus geen reden om etniciteit als criterium te laten vervallen.

Op basis van deze twee bevindingen kan men vraagtekens zetten bij het uiteindelijke nut van de herijking van de gewichtenregeling. De ‘winst’ moet met name worden gezocht in de praktische en politieke overwegingen om etniciteit als criterium te schrappen.

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. Men komt vaak niet verder dan personeel aannemen of ontslaan en klassen verkleinen of vergroten. Daarin is er sinds het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVB) dus weinig veranderd (Mulder, 1996).

Uit onderzoek blijkt dat het opleidingsniveau van de ouders over de hele linie blijft stijgen, met als gevolg dat het aantal achterstandsl leerlingen blijft dalen. Scholen en besturen krijgen daardoor steeds minder geld om iets extra's voor achterstandsl leerlingen te doen, en als deze lijn wordt voortgezet zal het achterstandenbeleid steeds minder voorstellen. Het is de vraag hoe het beleid met deze ogenschijnlijke paradox omgaat. Met een boekhoudkundige afname van het aantal achterstandsl leerlingen zijn de onderwijsachterstanden immers niet automatisch de wereld uit. Het verdient dan ook aanbeveling om de komende jaren goed te onderzoeken hoe de relatie tussen het (hogere) opleidingsniveau van de ouders en de prestaties van de leerlingen zich ontwikkelt.

Geraadpleegde literatuur en bronnen

- CFI (2006). *Regeling vaststelling van de drempel en de compensatieregeling bij de gewichtenregeling voor het schooljaar 2007-2008*. PO/ZO-2006/48544, 11 december 2006.
- CFI (2007). *Regeling vaststelling van de drempel en de compensatieregeling bij de gewichtenregeling voor het schooljaar 2008-2009*. PO/ZO-2007/50287, 11 december 2007.
- Claassen, A. e.a., (2005). *Voorstel voor een indicator voor de toedeling van middelen voor het Leerplusarrangement in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Claassen, A. e.a., (2008). *De beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS.
- Doolaard, S., & Mulder, L. (2009). *Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) 2009-2012*. Den Haag: NWO.
- Kats, M. & Sikkes, R. (2011). Goed financieel beleid zeldzaam bij schoolbesturen. In: *Het onderwijsblad, nr. 2, 29 januari 2011*.
- Keizer, B. (2008). *Nieuwe gewichtenregeling basisscholen*. Website VOS/ABB.
- Kessel, N. van & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek naar eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Ledoux, G. & Veen, A. (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid. Periode 2002-2008*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van OCW (2004). *Aanpak onderwijsachterstanden*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 9 juli 2004, vergaderjaar 2003-2004, 27020, nr. 39.
- Ministerie van OCW (2005). *Herijking gewichtenregeling basisonderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer van 4 oktober 2005, kenmerk PO/ZO/2005/43885.
- Ministerie van OCW (2005). *Toelichting financiële geldstromen onderwijsachterstandenbeleid in kader van de herijking gewichtenregeling basisonderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer van 24 oktober 2005, kenmerk PO/ZO/2005/45042.
- Ministerie van OCW (2009). *Informatie over uitwerking impulsgebieden in gewichtenregeling*. Brief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2009, kenmerk PO/100261.
- Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand?* Nijmegen: ITS.
- Mulder, L. & Vierke, H. *Aanpassing gewichtenregeling op basis van cumulatieve gebieden*. Nijmegen: ITS.
- Onderwijsraad (2001). *Wat 't zwaarste weegt..... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2002). *Over leerlinggewichten en schoolgewichten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Roeleveld, J., Driessen, G., Ledoux, G., Cuppen, J. & Meijer, J. (2011). *Doelgroep-leerlingen in het basisonderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.
- Schooten, E. van, Smeets, E. & Driessen, G. (2007). *Taaltoetsen voor taalzwakke leerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: SCO-Kohnstamm Instituut/ITS.
- Vogels, R., & R. Bronneman-Helmers (2003). *Autochtone achterstandsl leerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: SCP.