

VERDIEPINGSONDERZOEK GEWICHTENREGELING

- eindrapport -

drs. C.T.A. van Bergen
dr. M. de Weerd

Amsterdam, mei 2008
Regioplan publicatienr. 1705

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

VOORWOORD

Sommige kinderen zijn door hun opvoeding of omgeving onvoldoende voorbereid op het leren op school en lopen daardoor een onderwijsachterstand op. Scholen in het basisonderwijs met relatief veel van deze leerlingen ontvangen via de gewichtenregeling extra geld. Dat extra geld is bedoeld om de achterstanden te compenseren en de kansen van de kinderen te vergroten om hun talenten te ontwikkelen. Sinds 1 oktober 2006 wordt het gewicht van een leerling vastgesteld op basis van het opleidingsniveau van de ouders of verzorgers. De criteria etniciteit en beroep, die voorheen ook een rol speelden bij de bepaling van het gewicht, zijn sindsdien komen te vervallen. De gewijzigde gewichtenregeling wordt stapsgewijs in het basisonderwijs ingevoerd.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in het voorjaar van 2008 een onderzoek uit laten voeren naar de kennis, de beleving en de uitvoering van de gewijzigde gewichtenregeling op de scholen. Het onderzoek, dat is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek, moet meer inzicht geven in het proces van registratie en vaststelling van de gewichten op de scholen en in de problemen die zich daarbij voordoen. In het voorliggende rapport worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

Op deze plaats danken wij de respondenten van scholen die bereid zijn geweest een vragenlijst in te vullen en de respondenten die daarnaast ook hebben deelgenomen aan de groepsgesprekken. Bovendien gaat onze dank uit naar mevrouw Haanraads van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de heer Davids van de Bond Katholiek Primair Onderwijs voor de begeleiding van het onderzoek.

Drs. C.T.A. van Bergen (projectleider)

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	.....	I
1 Inleiding	.....	1
1.1 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen	.....	1
1.2 Onderzoeksopzet	.....	3
1.3 Leeswijzer	.....	4
2 Achtergronden	.....	5
2.1 Problemen in de uitvoering van de gewichtenregeling	.....	6
3 De nieuwe gewichtenregeling in de praktijk	.....	9
3.1 Bekendheid en duidelijkheid	.....	9
3.2 Beleving en acceptatie	.....	12
3.3 Praktijk van de uitvoering	.....	14
3.4 Controle	.....	22
3.5 Verbetermogelijkheden	.....	24
4 Conclusies	.....	27
Bijlagen	.....	33
Bijlage 1 Responsanalyse	.....	35
Bijlage 2 Deelnemers groepsgesprekken	.....	37
Bijlage 3 Tabellen bij hoofdstuk 3	.....	39

SAMENVATTING

Met ingang van 1 oktober 2006 is de gewichtenregeling voor het basisonderwijs gewijzigd. Uit recente controles blijkt dat basisscholen de nieuwe gewichten echter onvoldoende (kunnen) registreren. Om meer inzicht te krijgen in het proces van de vaststelling van het leerlinggewicht op de scholen en de daarbij gemaakte keuzes die tot verkeerde bekostigingsgegevens kunnen leiden, heeft het ministerie van OCW RegioPlan Beleidsonderzoek opdracht gegeven een verdiepend onderzoek uit te voeren.

Het doel van het onderzoek is het aanleveren van bruikbare beleidsinformatie die kan leiden tot verbetering van de communicatie over en ondersteuning bij de uitvoering van de regeling op korte termijn en eventueel tot een aanpassing van de regeling op lange termijn. Uiteindelijk moet het aantal fouten in de vaststelling van de bekostigingsgegevens worden gereduceerd.

Het onderzoek is gestart met een korte deskresearch die informatie opleverde voor het ontwikkelen van de vragenlijst die onder scholen is uitgezet.

Er is vervolgens een enquête (schriftelijk en via internet) uitgezet onder een groep van 1100 scholen, samengesteld uit scholen met een hoog schoolgewicht en uit scholen die recent door de auditdienst zijn gecontroleerd. De bereidheid om de vragenlijst in te vullen was groot onder de aangeschreven scholen. In totaal hebben vertegenwoordigers van 660 scholen aan het onderzoek meegewerkt. Dat komt neer op een respons van zestig procent, een hoog percentage gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek.

Naast de enquête zijn door middel van twee groeps gesprekken de mogelijkheden voor aanpassing en verbetering van de regeling verder geïnventarieerd. Ook de bereidheid om aan de gesprekken deel te nemen was groot. Uiteindelijk hebben dertien personen deelgenomen.

Uit de hoge respons op de enquête en de inhoud van de gesprekken blijkt dat het onderwerp 'leeft' op de scholen.

Hieronder bespreken we in het kort de resultaten van het onderzoek. We wijzen er daarbij op dat die resultaten, gezien de samenstelling van de steekproef, niet representatief zijn voor de totale populatie van basisscholen, maar een beeld geven van de situatie op de scholen die veel met de regeling te maken hebben.

Bekendheid en duidelijkheid

Hoewel slechts 10 procent van de respondenten zelf aangeeft over onvoldoende kennis te beschikken om de regeling goed uit te kunnen voeren, worden er relatief veel fouten gemaakt op een aantal kennisvragen in de enquête. Uit de fouten blijkt dat bijna de helft van de respondenten toch niet goed op de hoogte is van belangrijke uitgangspunten van de regeling of van de criteria op basis waarvan het gewicht wordt vastgesteld. Ook geeft ongeveer de helft onjuiste antwoorden bij de gevraagde categorie-indeling van opleidingen. Er bestaat dus een gebrek aan kennis over de regeling bij een relatief groot deel

van de onderzochte scholen die veel met de regeling te maken hebben, terwijl men zich daar niet bewust van is.

Iets minder dan de helft van de respondenten vindt de regeling onduidelijk. Die onduidelijkheid geldt dan vooral het waarderen en categoriseren van buitenlandse opleidingen. Ook (maar in mindere mate) vindt men het onduidelijk hoe dat met Nederlandse opleidingen in zijn werk gaat en hoe de *juiste* informatie van de ouders kan worden verkregen.

Onduidelijkheden en gebrek aan kennis spelen een rol bij de acceptatie en de uitvoering van de regeling. Naarmate de kennis minder ver is ontwikkeld, wordt de nieuwe regeling minder geaccepteerd en worden er meer problemen ondervonden bij de praktische uitvoering ervan.

Acceptatie en beleving

Meer dan de helft (59%) van de respondenten vindt het oneerlijk dat etniciteit geen rol meer speelt bij de vaststelling van het gewicht. Een ruime meerderheid (82%) van de respondenten vindt bovendien dat de gewichtenregeling ongunstig uitvalt voor hun school. Dit oordeel is dan vooral gebaseerd op een teruglopend schoolgewicht. Voor de terugloop in de vergoeding is een compensatieregeling getroffen. Scholen met veel allochtone gewichtenleerlingen uit de oude regeling vinden vaker dat de regeling ongunstig uitvalt dan scholen met veel autochtone gewichtenleerlingen.

De regeling wordt als oneerlijk en ongunstig ervaren, omdat het aantal gewichtenleerlingen terugloopt terwijl de problemen van de leerlingenpopulatie gelijk blijven. In de groeps gesprekken werden vooral de criteria en de uitvoerbaarheid van de regeling ter discussie gesteld. Met het loslaten van etniciteit en beroep als criterium voor de bepaling van het leerlinggewicht en door alleen te kijken naar de gevolgde opleiding van beide ouders wordt onvoldoende recht gedaan aan de specifieke situatie van de leerling.

Bovendien is de regeling er volgens de gespreksdeelnemers moeilijker uitvoerbaar door geworden. Het kost veel tijd en moeite om de juiste gegevens van beide ouders te verkrijgen en die vervolgens in de juiste gewichtscategorie in te delen, vooral bij buitenlandse opleidingen. Een deel van de respondenten wijst erop dat ze niet de mogelijkheid hebben om de informatie van ouders te verifiëren, wanneer ze twijfelen aan de hoogte van de door hen opgegeven opleiding.

Hoewel de acceptatie van de regeling beperkt is, zegt driekwart van de respondenten de regels na te volgen. Een kwart is hier dus echter minder uitgesproken over.

Praktijk van de uitvoering

Het overgrote deel (circa 90%) van de onderzochte scholen vindt het verkrijgen van de opleidingsgegevens van in het buitenland opgeleide ouders moeilijk. Ongeveer een kwart vindt dat (ook) voor in Nederland opgeleide ouders. Het kost veel werk en de school ontvangt onvolledige of verkeerde informatie. Scholen denken dat ouders vaak een te hoge opleiding opgeven, uit schaamte of omdat ze denken dat het in het belang is van de opleidingskansen van hun kind.

Ruim veertig procent van de scholen gebruikt voor het verzamelen van de opleidingsgegevens de 'Voorbeeld nieuwe ouderverklaring' uit de brochure 'Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs' van CFI.¹ Het merendeel van de scholen maakt dus geen gebruik van het voorbeeldformulier, maar gebruikt een zelfontworpen formulier of (soms) een formulier dat wordt ontleend aan het leerlingadministratiesysteem. Volgens driekwart van de respondenten is het vooral voor buitenlandse ouders moeilijk om de ouderverklaring met opleidingsgegevens in te vullen.

De aanpak voor het verkrijgen van de juiste gegevens varieert: iets minder dan helft van de scholen laat ouders die hun kind inschrijven een schriftelijke verklaring invullen, terwijl een ongeveer even groot deel in een mondeling gesprek de verklaring samen met de ouders invult. Het hangt van de taakinvulling van de uitvoerende (directielid of administratiemedewerker) en van de interpretatie van de regeling af hoeveel tijd en werk men investeert in het achterhalen van de precieze opleidingsgegevens en hoever men gaat bij het doorvragen en het vragen van bewijsstukken als er twijfels zijn over de informatie van de ouders. Daarbij bestaan er verschillende opvattingen over wat volgens de regeling geoorloofd is en wat niet.

Vrijwel alle respondenten vinden het moeilijk om de opleidingsgegevens van buitenlandse ouders naar opleidingscategorieën van de gewichtenregeling te vertalen. Ongeveer een derde vindt dat ook voor Nederlandse ouders. Dit is opvallend, aangezien ook in de oude regeling opleidingsgegevens moesten worden omgezet. Scholen kunnen bij problemen met het categoriseren van buitenlandse opleidingen gebruikmaken van de diensten van het Informatiecentrum Diplomawaardering (IcDW), maar doen dat, gezien de problemen die ze zeggen te ondervinden, eigenlijk zeer weinig. Ongeveer een derde van de scholen maakt er soms gebruik van en een even groot deel doet dat nooit. Ongeveer een kwart van de respondenten weet zelfs niet wat het IcDW is of doet.

Een op de vijf scholen zegt wel eens een hoger gewicht aan leerlingen toe te kennen. Volgens de respondenten gebeurt dit meestal omdat de door de ouders verstrekte opleidingsgegevens niet kloppen of door fouten in het administratiesysteem. Als er wordt getwijfeld tussen een hoog of laag gewicht wordt op 44 procent van de scholen net zo lang gezocht tot er duidelijkheid is. Ongeveer een derde van de respondenten kiest echter, zonder die definitieve duidelijkheid, wel eens voor een hoger gewicht.

Toch denkt het grootste deel van de respondenten dat het relatief weinig voorkomt dat leerlingen op hun school een verkeerd gewicht hebben gekregen. Gezien de problemen die in het onderzoek worden aangegeven met het verkrijgen van de juiste gegevens en de keuzes die er worden gemaakt bij twijfels, kan het bovendien net zo goed voorkomen dat er een te laag als een te hoog gewicht wordt toegekend.

¹ Het betreft hier de ouderverklaring uit de 'oude' brochure. Tijdens het onderzoek is er door CFI een nieuwe brochure uitgebracht.

Uit de analyses wordt duidelijk dat naarmate het schoolgewicht hoger is er meer problemen worden ervaren met het verkrijgen en verwerken van de gegevens en dat de kans op fouten in de toekenning van de leerlinggewichten toeneemt. Op zich is dit logisch: naarmate men vaker met de regeling wordt geconfronteerd, zal men vaker op problemen stuiten. Daarnaast is het zo dat scholen met veel allochtone gewichtenleerlingen vaker problemen ondervinden in de uitvoering van de regeling. Aangezien er vooral problemen worden ondervonden met het verkrijgen en interpreteren van gegevens van buitenlandse ouders is dit niet vreemd. Ook schatten deze scholen de kans op fouten bij de toekenning van het leerlinggewicht hoger in.

In het onderzoek zijn eigenlijk maar op één punt verschillen waargenomen tussen scholen die verschillende administratiepakketten gebruiken: scholen met het meest gebruikte pakket (Esis) vinden het vertalen van opleidingsgegevens moeilijker dan andere scholen.

Controle

Ongeveer de helft van de respondenten twijfelt wel eens aan de manier waarop op andere scholen met de gewichtenregeling omgaan. Als men echter naar de eigen situatie kijkt, wordt de kans dat men daarop wordt aangesproken door de omgeving (het schoolbestuur, de MR of andere scholen) niet groot geacht: de omgeving stemt dus in of controleert niet. Scholen verwachten eerder te worden gecontroleerd door de Onderwijsinspectie en met name door de auditdienst van OCW. Respectievelijk 40 en 26 procent van de scholen acht overigens ook de kans op controles van die kant klein.

Een ruime meerderheid van de respondenten denkt ook dat de kans klein is dat bij controles fouten worden geconstateerd in de toewijzing van de gewichten. Dit terwijl ongeveer 40 procent in de afgelopen twee jaar werd gecontroleerd door de auditdienst en bij twee derde van die controles wel degelijk fouten werden gevonden.

Aan de constatering van fouten in de gewichtentoekenning is geen harde sanctie als een boeteregeling verbonden. Er zijn wel consequenties voor de bekostiging: teveel ontvangen gelden worden verrekend met nog te ontvangen termijnen en nieuwe budgetten. De ernst van de gevolgen voor de bekostiging wordt slechts beperkt ingezien: slechts 29 procent van de respondenten denkt dat de gevolgen van geconstateerde fouten negatief zullen uitpakken voor de bekostiging. Het kan daarbij een rol spelen dat men door de lumpsum en de toekenning van compensatiegelden op bestuursniveau op het niveau van scholen en vestigingen onvoldoende overzicht heeft over de budgetten om eventuele consequenties voor de bekostiging goed te kunnen inschatten.

Scholen die de afgelopen jaren gecontroleerd zijn door de auditdienst lijken zich overigens meer bewust van de hiaten die zij hebben in hun kennis over de gewichtenregeling, van de moeite die een goede verwerking van de opleidingsgegevens kost en van de fouten die er kunnen worden gemaakt bij de bepaling van het gewicht. De controles spelen dus een rol in het leerproces op de scholen over de omgang met de nieuwe gewichtenregeling. Daarom is het raadzaam die controles ook de komende jaren gestructureerd te blijven uitvoeren.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies van het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen voor de verbetering van de uitvoering en van de naleving van de regeling geformuleerd:

- De communicatie van OCW en de besturenorganisaties zou er meer op gericht kunnen zijn de beschikbare informatie en de plaats waar die te vinden is (herhaald) bij de scholen onder de aandacht te brengen. Het probleem is namelijk niet zozeer dat er onvoldoende informatie is, maar dat er onvoldoende kennis van wordt genomen.
- De uitvoerders op de scholen zijn zich nu onvoldoende bewust van hiaten in hun kennis. Om dat bewustzijn te vergroten, zouden ze er meer op moeten worden gewezen hoeveel en wat voor fouten er in de gewichtenregeling worden gemaakt. De uitkomsten van controles van de auditdienst kunnen (meer) worden teruggekoppeld naar het veld, zodat men zich vragen gaat stellen bij de eigen uitvoering van de regeling.
- Er bestaat behoefte aan het uitwisselen van ervaringen tussen scholen over de uitvoering van de nieuwe gewichtenregeling. Die uitwisseling van ervaringen komt nu maar beperkt vanuit de scholen zelf tot stand. De besturenorganisaties zouden een rol kunnen spelen bij het stimuleren van de onderlinge uitwisseling.
- Het geven van gerichte en specifieke informatie (schema's of een matrix) over de wijze waarop Nederlandse en buitenlandse opleidingen dienen te worden gecategoriseerd, voorziet in een grote behoefte van het veld. In dat kader zijn op de website van CFI al stappen gezet. De nu beschikbare informatie over buitenlandse opleidingen zou daarbij verder kunnen worden uitgebreid en aangevuld. Ook hier geldt echter dat de uitvoerders op de scholen er gestructureerd en herhaald op moeten worden gewezen dat de informatie beschikbaar is.
- Via de informatiekkanalen waarlangs de (centrale of gemeentelijke) overheid ouders informeert over de inschrijvingsprocedures in het basisonderwijs kan extra aandacht worden geschonken aan (eventueel ook anderstalige) informatie over de gewenste opleidingsgegevens voor de gewichtenregeling.
- Vanwege de effecten van controles van de auditdienst op het bewustzijn van de eisen en consequenties van de regeling en omdat controles en correcties uit de eigen omgeving van de scholen zeer beperkt zijn, is het raadzaam de controles gestructureerd te blijven uitvoeren.
- Voor een van de grootste problemen die scholen ervaren, de niet te verifiëren buitenlandse opleidingsgegevens, is geen eenvoudige oplossing voorhanden. Dit blijft afhankelijk van de aanpak van de scholen zelf.

Eventuele verbeteringen kunnen leiden tot een betere en minder problematisch verlopende uitvoering van de regeling en dat zou kunnen bijdragen aan een grotere acceptatie in het veld. De bezwaren van degenen die de uitgangspunten van de regeling ter discussie stellen en die de opleidingscriteria uit de huidige regeling onvoldoende vinden voor de juiste vaststelling van achterstanden worden daarmee niet weggenomen. Inmiddels is al

aangekondigd dat onderzocht gaat worden op welke manier er na de volledige invoering van de gewichtenregeling in 2010-2011 verder wordt gegaan.² Bij het zoeken naar een nieuw criterium zal er echter altijd een spanning blijven bestaan tussen de uitvoerbaarheid van de regeling en het recht dat wordt gedaan aan de specifieke situatie van achterstandsleerlingen.

² Staatsecretaris van OCW. *Wijziging van de gewichtenregeling. Brief aan de Tweede Kamer van 18 januari 2008.*

1 INLEIDING

Met ingang van 1 oktober 2006 is de gewichtenregeling voor het basisonderwijs gewijzigd. Voor de leerlingtelling van 1 oktober 2006 moesten scholen voor basisonderwijs voor het eerst – indien een leerling voor een hoger gewicht meetelt – gegevens over het opleidingsniveau van de ouders opgeven volgens de categorisering in de nieuwe gewichtenregeling. De nieuwe gewichtenregeling kijkt in tegenstelling tot de vorige regeling alleen nog naar opleidingsniveau voor het vaststellen van het leerlinggewicht en niet meer naar (etnische) afkomst of beroep.

Bij de leerlingtelling in het basisonderwijs dienen scholen gegevens over het opleidingsniveau van ouders op te geven ten behoeve van het vaststellen van de (extra) gewichten 1,2 en 0,3. Scholen voor basisonderwijs blijken deze gewichten echter onvoldoende juist te (kunnen) registreren. Dit blijkt uit recente controles door de auditdienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en onderzoek van Cap Gemini.¹ Uit het onderzoek van de auditdienst blijkt dat er door scholen verschillende en in sommige gevallen op verkeerde gronden keuzes worden gemaakt bij de bepaling van de nieuwe gewichten en dat niet altijd wordt voldaan aan wettelijke inrichtingseisen van leerlingadministratie. Uit het onderzoek wordt echter onvoldoende duidelijk wat er in het proces van de leerlingtelling op de scholen gebeurt met de vaststelling van het leerlinggewicht en welke keuzes er in het registratieproces worden gemaakt, die tot verkeerde bekostigingsgegevens kunnen leiden. Om hier meer informatie over te krijgen heeft het ministerie van OCW aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven een verdiepend onderzoek uit te voeren.

1.1 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is het aanleveren van bruikbare beleidsinformatie die kan leiden tot verbetering van de communicatie over en ondersteuning bij de uitvoering van de regeling op korte termijn en eventueel tot een aanpassing van de regeling op lange termijn. Uiteindelijk moet het aantal fouten in de vaststelling van de bekostigingsgegevens worden gereduceerd.

Uit de controles van de auditdienst en uit het onderzoek van Cap Gemini is al vrij veel bekend over waar de oorzaken van fouten bij de opgave van leerlinggewichten moeten worden gezocht. Welk van de oorzaken aanleiding geeft tot de meeste fouten is echter niet bekend. Het onderzoek is daarom vooral bedoeld om voor een brede groep vast te stellen 'waar de schoen wringt' bij de nieuwe gewichtenregeling. In hoeverre spelen bekendheid en

¹ Auditdienst OCW (2007). *Rapport over de leerlingtelling per 1 oktober 2006 in het primair onderwijs*. Den Haag: ministerie van OCW.

Van Gerven et al. (2007) *Onderzoek naar toepassing nieuwe gewichtenregeling*. Utrecht: Cap Gemini.

beleving van de regeling, de uitvoeringspraktijk ervan of de ingeschatte kans op controles en sancties een rol? De regelgeving rond de leerlingtellingen stelt bepaalde eisen aan de procedures, keuzes en de inrichting van de leerlingadministratie die moeten leiden tot een bekostiging conform de wet. Welke dimensies van naleving en handhaving van de regeling zijn bepalend voor het gedrag van scholen?

Voor het onderzoek werden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1 Bekendheid en duidelijkheid

- 1a *In welke mate zijn scholen bekend met de nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs (indeling opleidingen naar categorieën, gefaseerde invoering)?*
- 1b *In welke mate beschikken scholen over voldoende kennis om de gewichtenregeling te kunnen uitvoeren (van voortgezet onderwijs)?*
- 1c *In welke mate is de regelgeving voldoende duidelijk?*
- 1d *Zijn er verbeteringen mogelijk in de voorlichting over de regelgeving door OCW en CFI?*

2 Uitvoering van de regeling door scholen

- 2a *Welke problemen hebben scholen bij het bepalen van de opleiding (waardering buitenlandse opleiding, juistheid door ouders opgegeven opleiding, onvoldoende of onvolledige opgave, verkeerd interpreteren et cetera)?*
- 2b *Welke problemen hebben scholen bij het vaststellen van de opleidingscategorie waar de opleiding van de ouders onder valt?*
- 2c *In welke mate treden verschillende problemen op bij het bepalen van de opleiding en de opleidingscategorie?*
- 2d *Welke rol spelen verschillen in administratiepakketten in het juist vaststellen van de opleiding/opleidingscategorie en het nakomen van de wettelijke inrichtingseisen voor leerlingadministratie?*
- 2e *Welke kosten-batenafwegingen maken scholen bij de uitvoering van de gewichtenregeling? Handelen scholen in het besef dat ze fouten maken?*
- 2f *Op welke wijze proberen scholen uitvoeringsproblemen van de regeling te beperken?*
- 2g *Welke verbeteringen zijn mogelijk in de uitvoering van de regeling?*

3 Beleving en acceptatie

- 3a *Wat is de mate van acceptatie bij de scholen van de nieuwe gewichtenregeling, in vergelijking tot de oude (doelstelling, gewichtscriteria)?*
- 3b *Hoe wordt de uitvoering van de regeling een jaar na invoering beleefd?*

4 Controle

- 4a *Hoe groot achten scholen de kans op controle (door overheid, bestuur, MR, ouders)?*
- 4b *Hoe groot achten scholen de kansen op sanctionering bij onjuiste uitvoering van de gewichtenregeling?*
- 4c *Wat is de verwachting van de sanctie-ernst bij fouten?*

1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gestart met een *korte deskresearch*. Daarin is de beschikbare kennis over de mogelijke oorzaken van afwijkingen in de vaststelling van de gewichten verzameld door middel van literatuuronderzoek en een gesprek met een vertegenwoordiger van de auditdienst van het ministerie van OCW. De deskresearch leverde de benodigde informatie voor het ontwikkelen van de vragenlijst die in de volgende fase van het onderzoek is gebruikt.

Vervolgens is er een *enquête* gehouden onder een groep van 1100 scholen. De groep was samengesteld uit scholen met een hoog schoolgewicht die veel met de gewichtenregeling te maken hebben en uit scholen die naar aanleiding van de meest recente leerlingtelling door de auditdienst zijn gecontroleerd. Onder deze groep scholen is half maart 2007 een vragenlijst uitgezet die schriftelijk of via internet kon worden ingevuld.² Twee weken na het uitzetten van de vragenlijst is er een rappel gestuurd naar de scholen die op dat moment nog niet hadden gereageerd. De betreffende scholen kregen niet alleen een rappelbrief maar ook de vragenlijst opnieuw toegestuurd. Via deze methode is in relatief korte tijd een hoge respons behaald. Uiteindelijk hebben vertegenwoordigers van 660 scholen aan het onderzoek meegewerkt: een respons van 60 procent. De vragenlijst werd in 61 procent van de gevallen ingevuld door directeuren van de school, 22 procent van de respondenten was administratief medewerker, circa tien procent was locatie-/vestigingsleider of adjunct-directeur. De overige vragenlijsten werden door anderen of door een combinatie van mensen ingevuld. Met een responsanalyse is vastgesteld of de deelnemende scholen een goede afspiegeling vormden van de aangeschreven groep hooggewichtscholen. Vanwege een geconstateerde afwijking in de respons naar regio is voor de verdere analyses door middel van weging een correctie toegepast.³

Door middel van *groepsgesprekken* zijn vervolgens de mogelijkheden voor aanpassing en verbetering verder geïnventariseerd. Er zijn daarvoor twee groepsgesprekken georganiseerd. De deelnemers voor die gesprekken zijn in

² Naast de schriftelijke versie van de enquête ontvingen de scholen een unieke inlogcode waarmee ze de vragenlijst via internet konden invullen.

³ Zie bijlage 1 voor de samenstelling van steekproef en respons.

eerste instantie geworven via de enquête. Daarin kon worden aangegeven of men geïnteresseerd was in deelname. Die bereidheid was groot. Uiteindelijk hebben in totaal dertien personen deelgenomen aan de gesprekken, verdeeld over twee gemengde groepen van respectievelijk negen en vier deelnemers.⁴ Er hebben scholen deelgenomen die meer en scholen die minder problemen ondervinden, scholen uit de grote steden en scholen uit andere steden, scholen die wel en niet recentelijk waren gecontroleerd door de auditdienst. De functie van de deelnemers varieerde, maar allen waren nauw betrokken bij het verzamelen en verwerken van gegevens voor de vaststelling van het leerlinggewicht.⁵

In de gesprekken hebben de deelnemers de belangrijkste knelpunten toegelicht en konden ze reageren op de verbeteringen en maatregelen om de uitvoering te verbeteren die in de enquête naar voren waren gebracht. De gesprekken zijn gehouden aan de hand van een lijst gespreks- en verbeterpunten.

1.3 Leeswijzer

In het vervolg van deze rapportage gaan we allereerst kort in op de achtergronden van de problemen met de regeling en de resultaten van de onderzoeken van de auditdienst en van Cap Gemini (hoofdstuk 2). Vervolgens bespreken we de resultaten van het uitgevoerde onderzoek (hoofdstuk 3). De uitkomsten van de enquête zullen daarbij worden aangevuld met de bevindingen uit de groepsinterviews. In hoofdstuk 4 becommentariëren we de uitkomsten en worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek weergegeven.

⁴ Het aantal van acht deelnemers per groep is uiteindelijk niet gehaald, omdat enkele deelnemers aan het tweede gesprek zich op het laatste moment toch afmeldden of niet kwamen opdagen.

⁵ In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de deelnemers.

2 ACHTERGRONDEN

Zoals in hoofdstuk 1 al is vermeld, is de gewichtenregeling voor het basis-onderwijs per 1 oktober 2006 gewijzigd.

In de oude regeling kregen leerlingen van wie beide ouders of verzorgers een schoolopleiding hadden genoten tot of tot en met het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs een gewicht van 0,25.¹ Leerlingen kregen een gewicht van 0,9 als zij een niet-Nederlandse culturele achtergrond hadden en als bovendien:

- één van beide ouders of verzorgers een schoolopleiding had tot of tot en met het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs of
- de meest verdienende ouder of verzorger een beroep in loondienst uitoefende waarin hij lichamelijke of handarbeid verrichtte, of geen inkomsten had uit arbeid.

In de nieuwe regeling telt alleen het opleidingsniveau van de beide ouders voor het vaststellen van het leerlinggewicht en niet langer (etnische) afkomst of beroep. Er wordt in de nieuwe regeling met drie opleidingscategorieën gewerkt:

1. maximaal basisonderwijs of (v)so zmlk;
2. maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs of vmbo basis- of kader beroepsgerichte leerweg, óf maximaal twee jaar een andere vorm van voortgezet onderwijs;
3. drie of vier jaar mavo, drie of vier jaar vmbo gemengde of theoretische leerweg, havo/vwo et cetera.²

Het gewicht 1,2 wordt toegekend wanneer een van de ouders een opleiding op niveau 1 heeft en de ander uit categorie 1 of 2. Het gewicht 0,3 wordt toegekend wanneer beide ouders een opleiding uit categorie 2 hebben gehad. Geen gewicht wordt toegekend wanneer minimaal een van de ouders een opleiding uit categorie 3 heeft gehad.

Ouders wier kind in aanmerking komt voor een gewicht dienen een ouder-verklaring in te vullen waarop zij hun opleiding moeten aangeven. De voorbeeldouderverklaring die voor de scholen beschikbaar is, bevat daarvoor geen antwoordcategorieën: ouders geven een omschrijving van de opleiding. Vervolgens verwerkt de school de gegevens over de opleiding in het leerling-administratiesysteem waarbij een leerlinggewicht wordt toegekend. Het

¹ Het hebben doorlopen van ten hoogste de eerste twee leerjaren van een andere vorm van voortgezet onderwijs was gelijkgesteld aan het hebben van een schoolopleiding tot of tot en met het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs.

² De regeling geeft een uitgebreide beschrijving van de opleidingscategorieën, zie bijvoorbeeld de brochure 'Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs' van het ministerie van OCW.

toekennen van het gewicht gebeurt afhankelijk van het gebruikte administratiesysteem handmatig of automatisch, al dan niet met behulp van vragen waarmee de opleiding van de ouders wordt bepaald. Bij de meeste van de veelgebruikte administratiesystemen heeft de school dus een belangrijke rol in het vaststellen van het opleidingsniveau en/of het leerlinggewicht.

2.1 Problemen in de uitvoering van de gewichtenregeling

Uit controles op de leerlingtelling van 1 oktober 2006 door de auditdienst van het ministerie van OCW blijkt dat bij het vaststellen van leerlinggewichten relatief veel fouten worden gemaakt, namelijk in vijftien procent van de gevallen voor het hoogste gewicht 1,2 en in bijna dertig procent van de gevallen voor het 0,3-gewicht. Onder de oude gewichtenregeling is het percentage fout vastgestelde gewichten veel lager.

Uit het onderzoek van de auditdienst en dat van Cap Gemini is al een aantal belangrijke verklaringen voor de gemaakte fouten naar voren gekomen.³ Deze liggen vooral op de terreinen:

1. bekendheid met en duidelijkheid van de regeling;
2. vaststellen van het opleidingsniveau van de ouders door de school;
3. mate waarin ouderverklaringen (volledig/duidelijk) worden ingevuld.

Ad 1)

Hierbij speelt een aantal aspecten een rol, zoals de juiste toedeling van opleidingen aan een opleidingscategorie volgens de regeling en het feit dat het gaat om gevolgde opleiding en niet het behaalde diploma. Ook onduidelijkheid van en onbekendheid met de eisen die aan de leerlingadministratie worden gesteld, spelen een rol, zo blijkt uit het onderzoek van de auditdienst.

Ad 2)

Voor Nederlandse opleidingen wordt soms een verkeerde opleidingscategorie gekozen. Daarnaast moeten scholen bij in het buitenland gevolgde opleidingen een inschatting maken. De waardering van een in het buitenland gevolgde opleiding gebeurt soms incorrect, waarbij vermoedelijk ook bewust een lager opleidingsniveau door de school wordt geadministreerd dan de ouder heeft opgegeven. De school twijfelt dan bijvoorbeeld aan de juistheid van de door de ouder genoemde (Nederlandse) opleidingsnaam of denkt dat de ouder een hoger opleidingsniveau opgeeft dan in werkelijkheid gevolgd. Uit de rapporten van de auditdienst en Cap Gemini komt naar voren dat het vragen van hulp aan het IcDW bij het bepalen van de hoogst gevolgde opleiding niet zo vaak voorkomt.

³ Auditdienst OCW (2007), Van Gerven et al. (2007).

Ad 3)

Ouders vullen de ouderverklaring soms onvolledig in. Gegevens over de opleiding ontbreken dan deels, of de genoemde opleiding is niet de hoogst gevolgde. Ook worden opleidingen soms zo omschreven dat dit aanleiding geeft tot foute interpretaties.

De door scholen gehanteerde administratiesystemen (ESIS, LAR et cetera) blijken niet (langer) tot verschillen in leerlinggewicht bij te dragen, zo is vastgesteld door Cap Gemini. Als de opleidingscategorie van beide ouders eenmaal correct is vastgesteld, wordt ook het leerlinggewicht correct vastgesteld. Daar waar systemen het opleidingsniveau vragen, is wel meer ruimte voor interpretatieverschillen door scholen dan binnen systemen die via gerichte vragen over de opleiding de opleidingscategorie bepalen. Deze verschillen tussen de pakketten hebben vooral effect op foutenoorzaak 1 (bekendheid met de regeling, in het bijzonder toedelen van opleidingen aan opleidingscategorie).

3 DE NIEUWE GEWICHTENREGELING IN DE PRAKTIJK

In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomsten van het onderzoek. De resultaten van de enquête worden daarbij, waar dat van toepassing is, aangevuld met de bevindingen uit de groepsinterviews. We bespreken achtereenvolgens de bekendheid van de regeling, de uitvoering ervan, het verkrijgen en het verwerken van de opleidingsgegevens, de beleving en de acceptatie van de regeling en de eventuele verbetermogelijkheden die zijn aangedragen. Bij de analyses van de enquêtegegevens zijn er vergelijkingen gemaakt naar achtergrondkenmerken als schoolgewicht, verhouding allochtone-autochtone leerlingen¹, regio, mate van stedelijkheid van de vestigingsplaats, het gebruikte administratiepakket, schoolgrootte en bestuursomvang. Bovendien is er gekeken naar de functie van de invuller en naar de vraag of de school is gecontroleerd door de auditdienst.² Als er bij die vergelijkingen significante verschillen zijn gemeten, worden die in de tekst vermeld.

3.1 Bekendheid en duidelijkheid

Voor de uitvoering van de regeling is het in de eerste plaats van belang dat scholen voldoende op de hoogte zijn van wat de regeling inhoudt en dat zij bovendien voldoende duidelijk hebben hoe ze aan de voorwaarden van de regeling kunnen voldoen. De scholen in het basisonderwijs zijn op verschillende manieren op de hoogte gebracht van de nieuwe gewichtenregeling. Vrijwel alle respondenten kennen de Brochure van CFI “Nieuwe gewichtenregeling Basisonderwijs”. Ruim de helft heeft daarnaast kennis genomen van de Toelichting leerlingentelling basisonderwijs van CFI, waarin ook informatie over de nieuwe gewichtenregeling was opgenomen. Verder heeft ongeveer een derde van de respondenten andere informatie gebruikt van de CFI-website (zie bijlage 3, tabel B3.1).³

In de genoemde informatiebronnen is de nieuwe gewichtenregeling uitgelegd en toegelicht. Om een beeld te krijgen van de mate waarin men van de verschillende facetten op de hoogte is, zijn er in de vragenlijst enkele kennisvragen opgenomen. Tabel 3.1 geeft die vragen weer en het aantal

¹ Voor de gebruikte indeling hebben we de verhouding leerlingen met een gewicht van 0,90 en met een gewicht van 1,25 uit de oude regeling als indicator gebruikt.

² In de enquête hebben we gevraagd of de school in het afgelopen jaar of het jaar daarvoor is gecontroleerd door de auditdienst. Dat bleek voor 272 scholen (41%) het geval te zijn.

³ Tijdens de looptijd van het onderzoek is er, in april 2008, nieuwe informatie verschenen over de gewichtenregeling (een nieuwe brochure, een nieuwe voorbeeldouderverklaring en informatie voor het bepalen van vo-opleidingen en van buitenlandse opleidingen). Deze nieuwe informatie was dus nog niet bekend bij de respondenten.

respondenten met een onjuist antwoord. Bijna de helft van de respondenten geeft een onjuist antwoord op minstens een van de genoemde vragen. Daarbij is het opvallend dat één op de vijf respondenten niet goed weet op basis van welke criteria het gewicht van de leerling wordt bepaald en dat ongeveer hetzelfde aantal niet weet dat de opleidingscategorie wordt vastgesteld op basis van de hoogst gevolgde opleiding.

Tabel 3.1 Onjuiste antwoorden op kennisvragen*

	Aantal	%
Op basis van welke criteria wordt het gewicht van een leerling in de nieuwe gewichtenregeling bepaald?**	139	21,1%
Is het mogelijk dat het gewicht van een ingeschreven leerling aan uw school verandert als de gezinssituatie verandert?	161	24,4%
Wordt de opleidingscategorie volgens u vastgesteld op basis van de hoogst afgeronde of de hoogst gevolgde opleiding?	120	18,2%
<i>Een of meer vragen onjuist beantwoord</i>	<i>307</i>	<i>46,9%</i>
<i>Alle vragen goed beantwoord</i>	<i>353</i>	<i>53,1%</i>
Totaal	660	100%

* Inclusief degenen die 'Weet niet' als antwoord aankruisten.

** Antwoordcategorieën: etniciteit én opleiding van de ouders; opleiding van één van de ouders; opleiding van beide ouders.

Voor het vaststellen van het leerlinggewicht in de nieuwe gewichtenregeling moeten de opleidingen van de ouders worden ingedeeld in opleidingscategorieën. We hebben de respondenten daarom ook gevraagd om van een aantal in de vragenlijst beschreven (Nederlandse) opleidingen aan te geven in welke categorie van de gewichtenregeling zij thuishoren (zie bijlage 3, tabel B3.2). Ook bij deze vragen deelt de helft van de respondenten een of meer van de genoemde opleidingen onjuist in.⁴

Tabel 3.2 laat zien dat ruim de helft van de respondenten zelf aangeeft over voldoende kennis te beschikken om de gewichtenregeling uit te kunnen voeren. Dat komt op het eerste gezicht overeen met de percentages die bij de kennisvragen zijn gevonden. Het is echter niet zo dat al deze respondenten de hierboven besproken kennisvragen goed hebben beantwoord. Relatief gezien scoort maar een klein deel van hen beter op de kennisvragen. De eigen inschatting van het kennisniveau is dus niet altijd correct. Iets minder dan de helft van de respondenten schat het eigen kennisniveau neutraal of onvoldoende in. Deze respondenten geven aan dat ze vooral behoefte hebben aan informatie over opleidingen in het buitenland en over

⁴ Er werd gevraagd om in totaal zeven opleidingen in te delen, maar de vraag naar het indelen van 'inburgeringscursus' in een categorie is buiten beschouwing gelaten, omdat die te veel verwarring opriep bij de respondenten.

‘verouderde’ Nederlandse opleidingen en (in iets mindere mate) aan informatie over opleidingen in het vmbo en in het mbo.

Tabel 3.2 Inschatting eigen kennisniveau om de gewichtenregeling goed uit te kunnen voeren

	Aantal	%
Voldoende kennis	361	54,7%
Neutraal	220	33,4%
Onvoldoende kennis	70	9,6%
Geen antwoord	9	1,3%
Totaal	660	100%

Bijna 60 procent van de respondenten vindt de nieuwe gewichtenregeling duidelijk, 40 procent vindt de regeling onduidelijk (zie bijlage 3, tabel B3.4). Scholen met veel allochtone gewichtenleerlingen vinden vaker dat de regeling ongunstig uitvalt dan scholen met veel autochtone gewichtenleerlingen. Het valt op bovendien op dat vertegenwoordigers van scholen die de afgelopen twee jaar zijn gecontroleerd door de auditdienst van OCW de nieuwe regeling vaker onduidelijk vinden. Dit kan erop wijzen dat zij door de controles op hiaten in hun begrip van de regeling zijn gewezen. Degenen die de regeling onduidelijk vinden, hebben meer moeite met het beantwoorden van de kennisvragen.

De respondenten is gevraagd wat ze onduidelijk vinden aan de gewichtenregeling. De antwoorden op die vraag laten een duidelijk beeld zien.

- Het overgrote deel (circa 200 respondenten) benadrukt hier dat vooral onduidelijk is hoe ze om moeten gaan met buitenlandse opleidingen, hoe die moeten worden gewaardeerd en gecategoriseerd.
- Een deel van de respondenten geeft in het algemeen aan dat het onduidelijk is hoe opleidingsgegevens vertaald moeten worden naar categorieën en dat de categoriegrenzen onduidelijk zijn (circa 60 respondenten).
- Dan zijn er ook onduidelijkheden rondom het beoordelen en categoriseren van Nederlandse opleidingen (circa 50 respondenten). Het gaat dan in de eerste plaats om de vraag hoe niet-afgemaakte opleidingen moeten worden beoordeeld en verder (in ongeveer gelijke mate) om de vraag hoe dat moet met ‘verouderde’ opleidingen en vmbo-opleidingen.
- Een ander deel van de respondenten geeft aan dat het vooral onduidelijk is hoe ze de *juiste* informatie kunnen verkrijgen (circa 50 respondenten). Deze scholen worden geconfronteerd met ouders die niet goed kunnen aangeven wat hun opleidingsniveau is of met ouders die volgens de scholen verkeerde (te hoge) informatie opgeven. Dit geldt vooral voor ouders met buitenlandse opleidingen, maar ook voor ouders met Nederlandse opleidingen. Een deel van deze respondenten wijst erop dat bewijsmateriaal voor de gevolgde opleiding ontbreekt en niet kan worden opgevraagd.

3.2 Beleving en acceptatie

Een goede uitvoering en naleving van de regeling is ook afhankelijk van de acceptatie ervan en van de vraag welk effect de nieuwe regeling heeft voor de bekostiging van de school. Niet alleen vindt een relatief groot deel van de respondenten de regeling onduidelijk, ook vindt meer dan de helft (59%) van de respondenten het oneerlijk dat 'etniciteit' geen rol meer speelt bij de bepaling van het gewicht (tabel 3.3). Schooldirecteuren die de vragenlijst hebben ingevuld, vinden het vaker oneerlijk dan respondenten met een andere functie. Bovendien speelt kennis van de regeling hierbij een rol: respondenten die minder kennis hebben van de regeling zeggen vaker dat ze het oneerlijk vinden dan respondenten met meer kennis. Opvallend is verder dat vertegenwoordigers van scholen in de vier grote steden dit aspect van de nieuwe regeling juist minder vaak oneerlijk vinden.

Tabel 3.3 Hoe eerlijk of oneerlijk vindt u het dat 'etniciteit' in de nieuwe gewichtenregeling geen rol speelt?

	Aantal	%
Heel eerlijk	17	2,6%
Eerlijk	124	18,8%
Eerlijk noch oneerlijk	121	18,3%
Oneerlijk	245	37,2%
Heel oneerlijk	148	22,4%
Geen antwoord	5	0,7%
Totaal	660	100%

Een ruime meerderheid (82%) van de respondenten vindt bovendien dat de gewichtenregeling ongunstig uitvalt voor hun school (tabel 3.4). Er zijn hierbij geen verschillen in achtergrondkenmerken van de scholen geconstateerd. We merken opnieuw op dat de schooldirecteuren die de vragenlijst hebben ingevuld de nieuwe gewichtenregeling vaker ongunstig voor hun school vinden dan respondenten met een andere functie. Scholen met veel allochtone gewichtenleerlingen vinden vaker dat de regeling ongunstig uitvalt dan scholen met veel autochtone gewichtenleerlingen.

Het valt op dat veel respondenten de regeling ongunstig vinden. Er is een compensatieregeling getroffen, waarmee herverdeelde effecten van de nieuwe regeling op bestuursniveau worden gecompenseerd. De respondenten baseren hun oordeel hier echter vooral op een teruglopend schoolgewicht, meer dan op de directe financiële consequenties. Het is in het onderzoek niet duidelijk geworden in hoeverre de respondenten zicht hebben op de omvang van de compensatie die op bestuursniveau wordt toegekend.

Tabel 3.4 Hoe gunstig of ongunstig vindt u de uitwerking van de nieuwe gewichtenregeling voor uw school (de compensatieregeling buiten beschouwing gelaten)?

	Aantal	%
Heel gunstig	4	0,6%
Gunstig	13	2,0%
Gunstig noch ongunstig	94	14,2%
Ongunstig	328	49,7%
Heel ongunstig	215	32,5%
Geen antwoord	6	0,9%
Totaal	660	100%

Ondanks de ervaren oneerlijkheid of de ongunstige gevolgen zegt het merendeel van de respondenten de regels te zullen volgen. Driekwart van de respondenten is het eens met de uitspraak: *"Regels zijn regels en die zal ik naleven, ook als dat de school geld gaat kosten"*. Een kwart is hier echter minder stellig in (zie bijlage 3, tabel B3.5).

De respondenten zijn er minder sterk van overtuigd dat de regels ook door anderen worden nageleefd: ongeveer de helft van de respondenten twijfelt wel eens aan de manier waarop andere scholen met de gewichtenregeling omgaan (zie bijlage 3, tabel B3.6).

Groepsinterviews

De deelnemers aan de groepsgesprekken ervaren de nieuwe gewichtenregeling als een bezuinigingsmaatregel. Elk van de scholen van de gespreksdeelnemers ziet het aantal gewichtenleerlingen sterk teruglopen en weet van geen enkele school die meer geld zou ontvangen in het kader van de nieuwe gewichtenregeling. De regeling wordt hierdoor als oneerlijk ervaren. De leerlingenpopulatie van de scholen met de daarbij horende problemen is niet veranderd, maar het gewicht van de leerlingen wel.

"In de nieuwe regeling krijgen onze Antilliaanse leerlingen vaak gewicht nul, terwijl hier juist de meeste problemen mee zijn. De problematiek is in de loop der jaren hetzelfde gebleven, maar de gewichten doen er nu geen recht meer aan." (Directeur van een school met bijna 100% allochtone leerlingen).

Dat de leerlingen onder de nieuwe regeling vaak een lager of geen gewicht meer krijgen, wordt voor een deel veroorzaakt doordat nu naar de opleiding van *beide* ouders gekeken wordt. Het komt volgens de gespreksdeelnemers veel voor dat de vader hoger is opgeleid, terwijl de moeder verantwoordelijk is voor de opvoeding en bijna geen opleiding heeft genoten en bovendien geen of nauwelijks Nederlands spreekt.

De nieuwe regeling is scheef, vinden veel gespreksdeelnemers.

"Wat ik heel raar vind, is dat een kind met een analfabete ouder en een ouder met drie jaar mavo in dezelfde categorie valt als ouders die allebei universiteit hebben." (Directeur van een school met 100% allochtone leerlingen).

Door de deelnemers wordt in meerdere dan wel mindere mate erkend dat er een verband is tussen het opleidingsniveau van de ouders en het leervermogen van het kind. Door bij de bepaling van het gewicht alleen naar het opleidingsniveau van beide

ouders te kijken wordt volgens hen echter vaak geen recht gedaan aan de situatie waarin het kind verkeert. Een groot deel van de gespreksdeelnemers vond de oude regeling, waarbij ook gekeken werd naar etnische achtergrond en werk van de ouders, eerlijker.

Omdat taalachterstanden een grote rol spelen, is de taal die kinderen thuis spreken een ander element dat meegenomen zou kunnen worden in de toekenning van de gewichten. De deelnemers achten een regeling waarin zowel de cognitieve als sociaal-emotionele ontwikkeling van het individuele kind het uitgangspunt vormt bij de toekenning van gewichten ideaal.

De nieuwe gewichtenregeling wordt door de gespreksdeelnemers bovendien als oneerlijk ervaren doordat zij niet goed uitvoerbaar is. Van scholen wordt verwacht dat zij opleidingsgegevens van ouders verzamelen, maar scholen hebben niet de mogelijkheid om deze informatie te verifiëren. Zij mogen immers officieel geen diploma's vragen. Door de formulering van de gewichtenregeling bieden diploma's bovendien geen sluitend bewijs, aangezien in de maatregel de hoogst gevolgde en niet de hoogst afgeronde opleiding van ouders het criterium vormt.

In een van de twee groepsgesprekken werd door een van de deelnemers zeer sterk naar voren gebracht dat het geen taak van de school is om opleidingsgegevens van ouders te verzamelen. Hij kreeg hiervoor veel bijval. In het tweede groepsgesprek was dit geenszins de teneur, alhoewel ook de deelnemers aan dat gesprek zeer kritisch waren over de nieuwe gewichtenregeling en met name over het aspect van de gegevensverzameling.

3.3 Praktijk van de uitvoering

In hoeverre dragen keuzes van scholen en ondervonden problemen in de uitvoeringspraktijk bij tot (bewuste of onbewuste) fouten in de vaststelling van het leerlinggewicht? Om die vraag te beantwoorden, is het belangrijk de wijze waarop de scholen de gegevens van de ouders verkrijgen en de manier waarop ze die gegevens verwerken nader te bekijken. Hoe ziet de praktijk van de uitvoering er op de scholen uit en welke problemen worden daarbij ervaren?

3.3.1 Het verkrijgen van de gegevens

Om de gewichten te kunnen bepalen, is een schriftelijke en ondertekende verklaring van de ouders nodig, waarop de benodigde gegevens zijn ingevuld. Ruim 40 procent van de scholen maakt daarvoor gebruik van de 'Voorbeeld nieuwe ouderverklaring' die in de brochure 'Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs' van CFI⁵ is opgenomen (tabel 3.5). Het merendeel van de respondenten gebruikt dus een eigen formulier of een formulier dat wordt ontleend aan het gebruikte leerlingadministratiesysteem.

⁵ Het betreft hier de ouderverklaring uit de 'oude' brochure. Tijdens het onderzoek is er door CFI een nieuwe brochure uitgebracht.

Tabel 3.5 Maakt u gebruik van de voorbeeld nieuwe ouderverklaring van CFI die in de brochure 'Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs' staat vermeld?

	Aantal	%
Ja	273	41,3%
Nee, zelf een formulier ontwikkeld	294	44,6%
Anders*	85	12,9%
Geen antwoord	8	1,2%
Totaal	660	100%

* Meestal (circa 9%) een formulier dat afkomstig is uit het leerlingadministratie-programma; soms (circa 2%) is de voorbeeldouderverklaring (iets aangepast) en geïntegreerd in een eigen formulier.

Het overgrote deel (87%) van de scholen legt aan de ouders uit waarvoor hun opleidingsgegevens nodig zijn (zie bijlage 3, tabel B3.7 t/m B3.9). In die uitleg wordt vooral vermeld dat:

- de school verplicht is de opleidingsgegevens te vragen (86%);
- de hoeveelheid geld die de school voor de leerlingen krijgt afhankelijk is van de opleiding van de ouders (73%);
- het niet-invullen van de ouderverklaring betekent dat de school geen extra middelen ontvangt (43%);
- dat de extra middelen worden ingezet voor het kind van de ouder (24%).

Volgens ruim driekwart van de respondenten begrijpen de meeste ouders wel waarom de ouderverklaring moet worden ingevuld, 17 procent denkt echter dat de meeste ouders het niet begrijpen. Hoe onduidelijker, oneerlijker en ongunstiger men de regeling vindt, hoe vaker men denkt dat de ouders het niet zullen begrijpen.

Begrijpen waarom de ouderverklaring moet worden ingevuld is één ding, het invullen van de ouderverklaring is wat anders. Volgens de respondenten is het vooral voor buitenlandse ouders moeilijk om die ouderverklaring in te vullen (tabel 3.6). Driekwart van hen denkt dat het voor de meeste buitenlandse ouders moeilijk is, terwijl maar 6 procent denkt dat dat voor Nederlandse ouders geldt.

Tabel 3.6 Is het voor ouders moeilijk om de ouderverklaring in te vullen?

	Aantal	%
Voor de meeste buitenlandse ouders wel	497	75,3%
Voor de meeste Nederlandse ouders wel	41	6,2%
Totaal	660	

Er zijn hierbij verschillen tussen scholen. Op scholen met een hoog schoolgewicht denkt men relatief vaak dat de meeste ouders niet begrijpen waarom de ouderverklaring moet worden ingevuld en dat buitenlandse ouders moeite hebben met het invullen ervan. Bovendien denkt men op scholen die de afgelopen twee jaar zijn gecontroleerd door de auditdienst vaker dan op

andere scholen dat ouders de reden van het invullen van de ouderverklaring niet begrijpen.

Voor de leerlingtelling van 1 oktober 2007 moesten de leerlingen van vier en van zeven jaar volgens de nieuwe gewichtenregeling worden geteld. De respondenten is gevraagd op welke manier zij de opleidingsgegevens van de ouders daartoe hebben verkregen (tabel 3.7).

Voor de nieuw ingeschreven 4-jarigen moesten de ouders op bijna de helft van de scholen een schriftelijk vragenformulier invullen en ondertekenen. Op een ongeveer even groot aantal scholen is de ouders mondeling om de gewenste gegevens gevraagd en hebben zij het door de school ingevulde formulier ondertekend.

Is bij de 4-jarigen het opvragen van de opleidingsgegevens van de ouders veelal geïntegreerd met de inschrijving, voor de 7-jarigen was een extra actie nodig. Op het merendeel van de scholen zijn de opleidingsgegevens van de ouders van de 7-jarigen verzameld door de ouders een schriftelijk vragenformulier te laten invullen en ondertekenen. In een klein deel van de gevallen lieten de scholen de ouders een uitdraai van reeds in de leerlingadministratie aanwezige gegevens ondertekenen. Slechts in 12 procent van de gevallen is de ouders van de 7-jarigen mondeling om de gegevens gevraagd, waarna een door de school ingevuld formulier door hen is ondertekend.

Tabel 3.7 Langs welke weg heeft u de opleidingsgegevens van de ouders van de 4-jarige en van de 7-jarige leerlingen verkregen?

	4-jarigen		7-jarigen	
	Aantal	%	Aantal	%
De ouders moesten een schriftelijk vragenformulier invullen en ondertekenen	303	45,9	429	65,1%
De school heeft de ouders mondeling om de gegevens gevraagd en het door de school ingevulde formulier laten ondertekenen	312	47,2	80	12,1%
De school heeft een uitdraai gemaakt van de oudergegevens uit de leerlingadministratie en deze laten ondertekenen*	-	-	79	12,0%
Anders**	42	6,3	65	9,8%
Geen antwoord	4	0,6	7	1,0%
Totaal	660	100%	660	100%

* Alleen gevraagd voor de 7-jarigen.

** Hier wordt voor zowel de 4- als de 7-jarigen vaak aangegeven dat een combinatie van methoden is gebruikt, waarbij een deel van de ouders mondeling is benaderd en ander deel alleen schriftelijk. Voor de 7-jarigen wordt bovendien aangegeven dat ouders op school zijn uitgenodigd en dat het formulier samen met hen is ingevuld, dat de gegevens al in het bezit van de school waren, of dat men afschriften van diploma's heeft opgevraagd.

De manier waarop de opleidingsgegevens worden opgevraagd verschilt naar mate er meer gewichtenleerlingen zijn. Op scholen met een hoog schoolgewicht en op scholen in de vier grote steden wordt vaker gebruikgemaakt van

de methode om de gewenste gegevens mondeling bij de ouders op te vragen dan op andere scholen.

Groepsinterviews

Uit de groeps gesprekken bleek dat er grote verschillen zijn in de manier waarop scholen de opleidingsgegevens van ouders boven tafel proberen te krijgen. Een groot deel van de scholen investeert vooral veel tijd in gesprekken met ouders die een opleiding in het buitenland hebben gevolgd. Alleen de naam van een buitenlandse opleiding biedt vaak onvoldoende aanknopingspunten voor categorisering. Bovendien zouden met name buitenlandse ouders in eerste instantie geneigd zijn een te hoge opleiding op te geven. Gespreksdeelnemers noemden hiervoor als reden dat ouders die geen of weinig opleiding hebben gevolgd zich hier vaak voor schamen. Daarnaast denken ouders hun kind te helpen als de school denkt dat zij een hogere opleiding hebben.

De manier waarop informatie verzameld wordt in de gesprekken met de ouders verschilt. Sommige scholen gaan uit van de opleiding die de ouders hebben gevolgd en proberen daar een zo nauwkeurig mogelijk beeld van te krijgen. Op basis daarvan wordt vervolgens bekeken wat het Nederlandse equivalent van de betreffende opleiding is. Anderen concentreren zich vooral op het aantal jaren scholing van ouders en plaatst hen op basis daarvan in een categorie. Op de scholen van verschillende gespreksdeelnemers wordt bij de gesprekken gebruikgemaakt van bijvoorbeeld Arabisch- of Turkssprekende medewerkers van de school.

In een van de groeps gesprekken werd aangegeven dat bij zo'n 30 procent van de ouders in gesprekken invloed kan worden uitgeoefend om als opleiding basisschool te laten noteren. Deelnemers hadden het idee dat dit op veel scholen gebeurde.

Een van de gespreksdeelnemers in het eerste gesprek wenste de informatie over opleidingen nadrukkelijk niet in een gesprek met ouders te verkrijgen. Dat kost te veel tijd. Bovendien vindt hij dat hij daarmee een negatief signaal (wantrouwen) naar de ouders afgeeft. De betreffende directeur doet dit in het besef dat het de school veel geld kost, maar zag het niet als zijn taak om achter de juiste opleidingsgegevens van ouders aan te gaan.

Verschillende deelnemers aan het gesprek vroegen ouders om diploma's te laten zien. Een van de directeurs heeft als opdracht van het bestuur gekregen ouders om diploma's te vragen als het gewicht op nul uitkomt. Een andere deelnemer is hierover juist door de auditdienst op de vingers getikt en doet dit niet meer.

Uit de enquête blijkt duidelijk dat de scholen veel moeite hebben met het verkrijgen van opleidingsgegevens van ouders met een buitenlandse opleiding (tabel 3.8). Ongeveer 90 procent van de respondenten vindt het verkrijgen van de gegevens moeilijk of heel moeilijk. Voor ongeveer 20 procent van de scholen is (ook) het verkrijgen van gegevens over Nederlandse opleidingen moeilijk.

De responderende directeurs geven vaker aan dat de uitvoering van deze elementen van de gewichtenregeling moeilijk is. Ook hebben kleinere scholen meer moeite met het verkrijgen van gegevens over buitenlandse opleidingen.

Tabel 3.8 Hoe moeilijk of makkelijk ervaart u het verkrijgen van opleidingsgegevens van ouders? (N=660)

	Heel moeilijk	Moeilijk	Moeilijk noch makkelijk	Makkelijk	N.v.t/ geen antwoord
<i>Van ouders met een</i>					
buitenlandse opleiding	48,7%	39,6%	7,0%	4,0%	0,6%
Nederlandse opleiding	3,5%	17,8%	30,9%	46,9%	0,9%

Uit de enquête komt verder naar voren dat de volgende problemen zich het vaakst voordoen bij het verkrijgen van de gewenste gegevens:

- De ouders moeten meerdere keren worden benaderd voor het verkrijgen van de gewenste gegevens.
- De school ontvangt onvolledige informatie over de opleiding van de ouders.
- De informatie die ouders geven over hun opleiding klopt niet.
- De school ontvangt informatie van slechts een van beide ouders (terwijl er sprake is van een tweeoudergezin).

Als we de mate waarin problemen worden ondervonden vergelijken naar achtergrondkenmerken van de respondenten en de scholen, dan vallen een paar dingen op. In de eerste plaats geven scholen met een hoger schoolgewicht vaker aan dat de genoemde problemen zich vaak voordoen dan scholen met een lager gewicht. Binnen de onderzochte groep hooggewichtscholen zien we dus nog verschillen naarmate het aantal gewichtenleerlingen toeneemt. Verder ondervinden scholen met veel autochtone gewichtenleerlingen minder problemen dan scholen met veel allochtone gewichtenleerlingen.

Er bestaat bovendien een duidelijk verband tussen de ervaren problemen en de ervaren onduidelijkheid en de acceptatie van de regeling. Naarmate men de nieuwe regeling onduidelijker, oneerlijker of ongunstiger vindt, zegt men meer problemen te ondervinden met de uitvoering.

3.3.2 De verwerking van de opleidingsgegevens

De informatie van de ouders moet worden vertaald naar de opleidingscategorieën op basis waarvan het leerlinggewicht wordt vastgesteld. Bij die vertaling van opleidingsgegevens zijn vaak de directeur en/of de administratieve kracht betrokken, iets minder vaak een adjunct-directeur en soms anderen, zoals een locatieleider of een leraar met een speciale taak (zie bijlage 3, tabel B3.10). Er zijn regelmatig meer mensen binnen de school bij betrokken, de meest voorkomende opties zijn:

- de directeur en de administratieve kracht (24%);
- de administratieve kracht alleen (23%);
- de directeur alleen (17%);
- de adjunct-directeur en de administratieve kracht (7%);
- de adjunct-directeur alleen (6%).

Op 12 procent van de scholen wordt de omzetting van de opleidingsgegevens in categorieën altijd gecontroleerd door een tweede persoon, op 9 procent gebeurt dat vaak. Op de overige scholen gebeurt het soms of nooit (zie bijlage 3, tabel B3.11). Controle gebeurt vaker op de scholen waar meer mensen betrokken zijn bij de vertaling van de opleidingsgegevens dan op scholen waar dat door één persoon gebeurt.

Scholen kunnen bij problemen met de categorisering van buitenlandse opleidingen gebruikmaken van de diensten van het Informatiecentrum Diplomawaardering (IcDW). Van die mogelijkheid wordt tot nu toe nog weinig gebruikgemaakt (tabel 3.9). Ongeveer een derde van de scholen maakt er soms gebruik van en ruim een derde nooit. Opvallend is dat ongeveer een kwart van de respondenten niet weet wat het IcDW is of doet. Overigens geven de administratieve krachten die de vragenlijst hebben ingevuld vaker aan dat zij het IcDW niet kennen dan responderende directeuren of andjunct-directeuren. Scholen met minder kennis van de gewichtenregeling zijn ook minder goed op de hoogte van het IcDW.

Tabel 3.9 Hoe vaak maakt u gebruik van het IcDW bij de categorisering van een buitenlandse opleiding?

	Aantal	%
Nooit	242	36,7%
Soms	211	32,0%
Vaak	27	4,1%
Niet van toepassing	12	1,8%
Weet niet wat het IcDW is of doet	161	24,5%
Geen antwoord	6	0,9%
Totaal	660	100%

Groepsinterviews

In de groepsgesprekken bleken overigens verschillende deelnemers veelal negatieve ervaringen te hebben met het IcDW in die zin dat niet het gewenste uitsluitel werd verkregen of dat de contactpersoon hen ook niet verder kon helpen. Afgezien hiervan vindt men bovendien dat het te veel tijd kost om steeds het IcDW te moeten raadplegen.

Is het verkrijgen van de opleidingsgegevens van ouders met een buitenlandse opleiding al moeilijk, nog meer scholen (95%) hebben (veel) moeite met het omzetten van de gegevens over buitenlandse opleidingen naar de categorieën voor de gewichtenbepaling (tabel 3.10). Bovendien heeft ongeveer een derde van de scholen moeite met het vertalen van Nederlandse opleidingen. Opnieuw geven responderende directeuren vaker aan hier moeilijkheden mee te ondervinden en hebben kleinere scholen meer moeite met het vertalen van gegevens over buitenlandse opleidingen. Verder zijn er verschillen tussen scholen met verschillende administratiesystemen in de mate waarin moeite wordt ondervonden met de vertaling van Nederlandse opleidingsgegevens.

Scholen met het meest gebruikte pakket (Esis) vinden dit moeilijker dan andere scholen.

Tabel 3.10 Hoe moeilijk of makkelijk ervaart u het vertalen van gegevens naar opleidingscategorieën? (N=660)

	Heel moeilijk	Moeilijk	Moeilijk noch makkelijk	Makkelijk	N.v.t./ geen antwoord
<i>Vertalen gegevens naar opleidingscategorieën bij</i>					
buitenlandse opleidingen	58,9%	33,2%	5,1%	0,8%	1,9%
Nederlandse opleidingen	9,8%	22,4%	31,6%	34,3%	1,8%

Groepsinterviews

Sommige deelnemers aan de groeps gesprekken bleken het categoriseren van buitenlandse opleidingen makkelijker te vinden dan anderen. Zo vielen buitenlandse opleidingen volgens een van de deelnemers bijna altijd in de eerste categorie, aangezien universitaire diploma's van bijvoorbeeld artsen in Nederland zelden erkend worden. *"Waarom zou ik die diploma's wel moeten erkennen als de beroepsgroep dat niet doet?" (Directeur van basisschool met 20 tot 25% allochtone leerlingen).*

Uit de enquête blijkt dat de volgende problemen zich het vaakst voordoen bij het verwerken van de opleidingsgegevens:

- De verwerking van de opleidingsgegevens kost erg veel tijd.
- De opleidingsgegevens van de ouders kunnen soms niet in een van de categorieën geplaatst worden.

Scholen met een hoger schoolgewicht en scholen met een grotere informatiebehoefte geven vaker aan dat de genoemde problemen zich voordoen dan scholen met een lager gewicht.

De responderende directeuren vinden vaker dan respondenten met een andere functie dat de verwerking van de gegevens erg veel tijd kost. Ook respondenten van scholen die de afgelopen twee jaar zijn gecontroleerd door de auditdienst geven relatief vaak aan dat er erg veel tijd mee is gemoeid. Opnieuw bestaat er een duidelijk verband tussen de ervaren problemen en de ervaren informatiebehoefte en onduidelijkheid over de regeling. Ook bestaat er een verband tussen de ervaren problemen en de vraag of men de nieuwe regeling oneerlijk of ongunstig vindt. Hoe onduidelijker, oneerlijker of ongunstiger men de regeling vindt, hoe meer problemen men ondervindt.

3.3.3 Twijfels over het juiste gewicht

Ruim driekwart van de respondenten zegt dat op de school nooit een hoger gewicht aan een leerling wordt toegekend (tabel 3.11). Bijna 20 procent zegt dat dat wel gebeurt. Als het gebeurt, dan is dat in ruim de helft van de gevallen omdat de opleidingsgegevens van de ouders niet kloppen en in iets minder

dan de helft van de gevallen door fouten in het administratiesysteem. Soms gebeurt het omdat het toegekende gewicht geen recht doet aan de praktijksituatie (zie bijlage 3, tabel B3.14).

Scholen die het afgelopen jaar gecontroleerd zijn door de auditdienst zeggen vaker dat ze wel eens een hoger gewicht toekennen dan niet-gecontroleerde scholen. Verder geldt dat hoe onduidelijker men de regeling vindt, hoe vaker er een hoger gewicht aan een leerling wordt toegekend.

Tabel 3.11 Wordt op uw school wel eens een hoger gewicht aan een leerling toegekend?

	Aantal	%
Nooit	502	76,0%
Soms	118	17,8%
Vaak	4	0,7%
Weet niet/geen antwoord	37	5,6%
Totaal	660	100%

Het kan voorkomen dat oude 0,9-leerlingen volgens de nieuwe regeling geen gewicht meer krijgen. Deze leerlingen krijgen op 5 procent van de scholen dan toch wel eens een hoger gewicht. Op het ruime merendeel van de scholen worden dan (naar eigen zeggen) de regels gevolgd en krijgt de leerling geen gewicht (zie bijlage 3, tabel B3.15).

Het beeld verandert enigszins als er bij een leerling wordt getwijfeld tussen een hoog of een laag gewicht (tussen geen gewicht of 0,3 of tussen een gewicht van 0,3 en 1,2). Bij twijfel zoekt 44 procent van de respondenten net zo lang tot er geen twijfel meer mogelijk is (tabel 3.12). Bij twijfel kiest 7 procent echter voor het hoogste gewicht en 27 procent soms voor het hoogste en soms voor het laagste gewicht: samen een derde van de respondenten die, zonder definitieve duidelijkheid, wel eens een hoger gewicht aan de leerling toekennen. Overigens zeggen scholen met veel autochtone gewichten-leerlingen vaker dat bij twijfel het laagste gewicht wordt gekozen.

Tabel 3.12 Welke keuze wordt er gemaakt als er bij een leerling wordt getwijfeld aan de hoogte van het gewicht?

	Aantal	%
Het laagste gewicht wordt gekozen	144	21,8%
Het hoogste gewicht wordt gekozen	45	6,8%
Soms de ene, soms de andere keuze	176	26,7%
Er wordt net zo lang gezocht tot er geen twijfel meer is	292	44,2%
Geen antwoord	3	0,5%
Totaal	660	100%

Ondanks de eerder beschreven problemen met het verzamelen en het verwerken van de opleidingsgegevens en de hierboven besproken keuzes die

gemaakt worden bij twijfel over het juiste leerlinggewicht, achten de meeste respondenten de kans op verkeerd toegekende gewichten gering, in ieder geval kleiner dan 50 procent. Slechts 6 procent schat die kans hoger in. Er is hier wel een verband met het schoolgewicht te constateren, hoe hoger het schoolgewicht, hoe groter de kans wordt geacht op een verkeerd toegekend gewicht. Op zich is dit logisch: als er meer leerlingen zijn waarvan het leerlinggewicht moet worden vastgesteld, neemt de kans op fouten toe. Scholen met veel allochtone gewichtenleerlingen achten de kans op verkeerde gewichten groter dan scholen met veel autochtone gewichtenleerlingen. Ook scholen met een grote informatiebehoefte zeggen vaker dat de kans op een verkeerd gewicht groter is. Hoe onduidelijker, oneerlijker en ongunstiger men de regeling vindt, hoe hoger men de kans op een verkeerd gewicht inschat.

Tabel 3.13 Hoe groot acht u de kans dat leerlingen van uw school een verkeerd gewicht hebben gekregen?

	Aantal	%
Heel klein	343	52,0%
Klein	265	40,2%
50% of groter	42	6,4%
Weet niet/geen antwoord	10	1,5%
Totaal	660	100%

3.4 Controle

Verwachtingen ten aanzien van controles en sancties zouden kunnen leiden tot een extra inzet van de scholen om fouten in de bepaling van de gewichten te voorkomen. Die controle kan komen van partijen uit de eigen omgeving van de school of van officiële instanties.

De respondenten achten over het algemeen de kans niet groot dat de school wordt aangesproken door de omgeving (het schoolbestuur, de MR of door andere scholen) over de manier waarop er met de gewichtenregeling wordt omgegaan (tabel 3.14). Dat betekent dat die partijen instemmen met de aanpak van de school of dat de kans op controles van die kant klein wordt geacht.

De Onderwijsinspectie heeft geen specifieke opdracht ten aanzien van de controle van de opgaven voor de leerlingtelling, maar kan er wel aandacht aan besteden tijdens de reguliere controles. Toch denkt meer dan de helft van de respondenten dat de kans op controle door de inspectie 50 procent of hoger is. De kans op een controle door de auditdienst wordt nog hoger ingeschat: bijna driekwart van de respondenten schat die kans in op 50 procent of hoger. Degenen die de afgelopen jaren al zijn geconfronteerd met een controle door de auditdienst schatten de kans op controles hoger in dan scholen waar dat niet is gebeurd. Hetzelfde geldt voor de scholen met een grote informatiebehoefte. Ook directeuren denken vaker dat de auditdienst de opgegeven gegevens gaat natrekken.

Tabel 3.14 Hoe groot acht u de kans dat uw school wordt aangesproken of gecontroleerd op de uitvoering van de gewichtenregeling? (N=660)

	Heel klein	Klein	50%	Groot	Heel groot	Geen antwoord
Door Schoolbestuur, MR of andere scholen	49,2%	36,1%	6,2%	6,3%	0,6%	1,6%
Door onderwijsinspectie	9,7%	31,1%	37,0%	16,3%	4,3%	1,5%
Door auditdienst	5,3%	21,0%	41,5%	22,2%	7,3%	2,7%

Het merendeel (86%) van de respondenten acht de kans gering dat bij controles fouten worden geconstateerd in de toegekende gewichten. Dat is opvallend. Van de onderzoeksdeelnemers is namelijk 41 procent het afgelopen jaar of het jaar daarvoor gecontroleerd door de auditdienst. Daarbij zijn op bijna twee derde van de gecontroleerde scholen fouten geconstateerd in de toekenning van gewichten (zie bijlage 3, tabel B3.18 en B3.19). Ook de bevindingen van de auditdienst wijzen erop dat er veel fouten worden gemaakt.

Onterecht toegekende gelden worden niet teruggevorderd, maar op te ontvangen bekostigingstermijnen in mindering gebracht. Het merendeel van de respondenten denkt dat de kans op correcties in de schoolbekostiging na geconstateerde fouten in leerlinggewichten gering is (zie bijlage 3, tabel B3.20). Een kwart van de respondenten schat die kans op 50 procent of hoger.

Slechts 29 procent van de respondenten denkt dat de gevolgen van geconstateerde fouten (zeer) negatief zullen uitpakken voor de bekostiging. Een nog kleiner deel denkt dat er negatieve gevolgen zullen zijn voor het imago van de school. Opvallend is dat een groot deel van de respondenten niet kan aangeven of er negatieve gevolgen voor de bekostiging of voor het imago zullen zijn.

Overigens zien we ook hier weer dat scholen die de afgelopen jaren zijn gecontroleerd door de auditdienst vaker denken dat er negatieve gevolgen zullen zijn voor de bekostiging. Opnieuw speelt de ervaring met controles blijkbaar een rol bij de inschatting van de risico's van fouten.

Tabel 3.15 Hoe negatief zouden de gevolgen zijn voor de school wanneer de auditdienst of de Onderwijsinspectie fouten zouden constateren in de uitvoering van de gewichtenregeling? (N=660)

	Zeer negatief	Negatief	Niet negatief	Weet niet/geen antwoord
Voor de bekostiging	4,2%	24,4%	27,0%	44,5%
Voor het imago	3,8%	18,1%	44,8%	33,3%

3.5 Verbetermogelijkheden

In de enquête is de respondenten gevraagd welke verbetermogelijkheden zij zagen in de ondersteuning van de uitvoering van de gewichtenregeling. Hierbij zijn de volgende verbeterpunten genoemd:

- Meer en betere informatie beschikbaar stellen over de categoriegrenzen en over de indeling van opleidingen in categorieën, van oude en van huidige Nederlandse opleidingen, maar vooral ook van buitenlandse opleidingen (circa 90 respondenten).
- Duidelijke overzichten, schema's of matrixen beschikbaar stellen van zowel Nederlandse als van buitenlandse opleidingen, met behulp waarvan het indelen van opleidingen eenvoudiger wordt (circa 60 respondenten).
- Verbeteringsmaatregelen die gericht zijn op de ouders, die variëren van betere (en ook anderstalige) informatie over de gewichtenregeling van de overheid aan ouders die hun kind gaan inschrijven tot maatregelen die de controlemogelijkheden van de school vergroten als zij twijfelen aan de juistheid van opgegeven opleidingsgegevens (circa 40 respondenten).
- Het verzamelen en categoriseren van de opleidingsgegevens centraal regelen of komen tot een centrale controle van door de scholen verzamelde gegevens, zodat onjuist opgegeven (te hoge of te lage) opleidingen gecorrigeerd worden (circa 20 respondenten).
- Verbetering van de helpdeskfunctie, zowel telefonisch als digitaal (circa 15 respondenten).

De vraag naar verbeteringsmogelijkheden in de ondersteuning is verder door een deel van de respondenten aangegrepen om hun ongenoegen over de criteria van de regeling uit te spreken en te pleiten voor een terugkeer naar de oude regeling of voor een regeling waarin criteria als etniciteit, taalvaardigheid van de ouders, inkomen of het ontwikkelingsniveau van het kind een doorslaggevende rol spelen.

Groepsinterviews

Een deel van de suggesties voor verbetering is in de groeps gesprekken voorgelegd aan de gespreksdeelnemers.

Externe verzameling van onderwijsgegevens

Verschillende deelnemers vroegen zich af of de opleidingsgegevens van ouders niet al ergens geregistreerd staan. Zij zouden graag zien dat de opleidingsgegevens van ouders door een externe partij verzameld worden. Niet alle deelnemers waren het hiermee eens; sommige directeurs hielden het verzamelen van de opleidingsgegevens van ouders liever in eigen hand omdat zij er niet op vertrouwden dat een externe partij in staat zou zijn of moeite zou willen doen om de daadwerkelijk door ouders gevolgde opleiding te achterhalen.

Diploma's vragen

Een deel van de gespreksdeelnemers zou meer mogelijkheden willen om bewijzen van ouders te vragen over de juistheid van de opgegeven opleiding. Door geen van de deelnemers werd echter het vragen van diploma's als een echte oplossing gezien. Een

deel van de ouders beschikt niet (meer) over diploma's. Bovendien staat in de regeling de hoogst gevolgde opleiding centraal en niet het hoogst behaalde diploma.

Informatie over de gewichtenregeling in verschillende talen

De meeste deelnemers aan de groepsgesprekken zouden het prettig vinden als er brochures voor buitenlandse ouders over de gewichtenregeling in verschillende talen beschikbaar zou komen. Een echte oplossing biedt dit niet omdat juist de ouders waarmee de grootste problemen zijn in het kader van de uitvoering van de gewichtenregeling, de laag- of niet-opgeleide ouders, niet in staat zijn de brochures te lezen.

Matrix van opleidingen

Een matrix van buitenlandse opleidingen waarin staat vermeld tot welke categorie zij behoren, wordt door alle deelnemers als een goed hulpmiddel gezien bij de uitvoering van de gewichtenregeling. Een dergelijke matrix maakt niet alleen het categoriseren eenvoudiger, maar biedt bovendien een referentiekader in het gesprek dat met ouders wordt aangegaan. Ook deze maatregel biedt volgens veel gespreksdeelnemers echter geen uitkomst voor het grootste probleem van de gewichtenregeling: scholen kunnen de informatie die de ouders geven niet verifiëren.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit laatste hoofdstuk trekken we de conclusies uit de resultaten van het onderzoek. We spreken daarbij in het algemeen over de scholen. We merken echter wel op dat het onderzoek zich vooral gericht heeft op de groep hooggewichtscholen. De resultaten zijn dus niet representatief voor de totale populatie van basisscholen, maar geven wel een goed beeld van de situatie op de scholen die veel met de regeling te maken hebben. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen voor verbeteringen.

Bekendheid en duidelijkheid

Ondanks de informatie die over de nieuwe gewichtenregeling is verstrekt, schiet de kennis van verschillende aspecten van de regeling op een relatief groot deel van de scholen nog tekort. Dit geldt zowel voor de criteria van de regeling als voor de meer specifieke categorie-indeling van de opleidingen van de ouders. Dit is een opvallende constatering, omdat de enquête is uitgezet onder respondenten die zich bezighouden met de uitvoering van de regeling op scholen die er veel mee te maken hebben.

Er heerst vooral onduidelijkheid over het waarderen en categoriseren van buitenlandse opleidingen, maar ook, zij het in veel mindere mate, over het beoordelen en categoriseren van Nederlandse opleidingen. Bovendien is het voor scholen vaak onduidelijk op welke manier de juiste informatie van de ouders kan en mag worden verkregen.

Met een verhoging van het kennisniveau en het verminderen van onduidelijkheden kan de uitvoering van de regeling op de scholen worden verbeterd. Gebrek aan kennis over de regeling en een grotere informatiebehoefte gaan namelijk vaak gepaard met een lagere acceptatie en meer problemen bij de praktische uitvoering. Een probleem is wel dat als men zich niet bewust is van de ontoereikende kennis van de regeling, men ook minder geneigd zal zijn naar nieuwe of aanvullende informatie op zoek te gaan.

Acceptatie en beleving

De acceptatie van de nieuwe gewichtenregeling is, ruim anderhalf jaar na de invoering, nog beperkt op de onderzochte scholen. De meeste scholen vinden dat de regeling ongunstig voor ze uitpakt. Ze zien het aantal leerlingen met een gewicht of met een hoog gewicht dalen, terwijl ze geconfronteerd blijven met dezelfde problemen in hun leerlingenpopulatie als onder de oude gewichtenregeling. Dat er een compensatieregeling is getroffen om herverdeelde effecten op te vangen, doet aan dat idee weinig af.

Bovendien worden de gewijzigde criteria van de gewichtenregeling ter discussie gesteld. Het wegvallen van etniciteit als criterium wordt op een relatief groot deel van de scholen als oneerlijk ervaren. Door alleen naar opleiding te kijken en niet langer naar etniciteit en beroep vindt men de regeling te eendimensionaal geworden. Door de opleiding van beide ouders te

betrekken bij de bepaling van het leerlinggewicht wordt voorbijgegaan aan het feit dat een deel van de kinderen waar het om gaat vooral wordt opgevoed door de laagstopgeleide ouder.

De nieuwe gewichtenregeling wordt ook als ongunstig ervaren, omdat ze moeilijk uitvoerbaar zou zijn. Het kost de scholen tijd en moeite om de juiste opleidingsgegevens van beide ouders te krijgen en in categorieën in te delen. Er worden bovendien vragen gesteld bij de categoriebegrenzingsen. Daarnaast is de regeling gebaseerd op het Nederlandse onderwijssysteem en is een belangrijk deel van de doelgroep opgeleid binnen andere systemen die vaak moeilijk vergelijkbaar zijn. Ten slotte hebben scholen maar beperkt de mogelijkheid om de informatie van ouders over de door hen gevolgde opleiding te verifiëren als zij aan de juistheid ervan twijfelen. Er bestaan, zo blijkt, zeer verschillende interpretaties over hoever men daarbij mag gaan.

Praktijk van de uitvoering

Scholen worden met twee soorten problemen geconfronteerd bij de uitvoering van de gewichtenregeling: problemen bij het verkrijgen en problemen bij het verwerken van de opleidingsgegevens. In beide gevallen speelt dit sterker voor in het buitenland opgeleide ouders dan voor in Nederland opgeleide ouders.

Voorheen gold naast het opleidingscriterium voor de laagstopgeleide ouder met een niet-Nederlandse culturele achtergrond ook nog het beroeps criterium van de meestverdienende. Bovendien was er maar sprake van twee opleidingscategorieën, waarvan de laagste breder was geformuleerd dan nu. Nu het opleidingsniveau van beide ouders doorslaggevend is geworden voor de bepaling van het gewicht, wordt er door de uitvoerders op de scholen vaak getwijfeld aan de juistheid van de hoogte van de opgegeven opleidingen. De moeite die scholen hebben om de juiste opleidingsgegevens te verkrijgen, leidt tot grote verschillen in aanpak. Die aanpak varieert in de praktijk van het rechtstreeks overnemen van de informatie die door ouders schriftelijk is aangeleverd tot het samen met de ouders in een mondeling gesprek intensief zoeken naar en zo precies mogelijk vaststellen van het opleidingsniveau en het vragen van bewijsstukken over gevolgde opleidingen. Hoeveel men daarin gaat en hoeveel tijd men eraan besteedt, is afhankelijk van eventuele afspraken binnen de school of het bestuur, van de taakinvulling van de uitvoerder en van de interpretatie van wat er volgens de regeling geoorloofd is.

Het vertalen van gegevens kost veel tijd, omdat het moeilijk blijft de juiste categorie te bepalen voor een aantal Nederlandse opleidingen en met name voor buitenlandse opleidingen. De vraag om meer informatie voor het categoriseren van opleidingen onderstreept dat. Een extra complicerende factor is daarbij dat wordt gevraagd naar de hoogst gevolgde en niet naar de hoogst afgeronde opleiding.

Het valt op dat scholen in het proces van het verkrijgen en verwerken van de gegevens relatief weinig gebruikmaken van de informatie en diensten die worden aangeboden. De voorbeeldformulieren voor de ouderverklaring

worden minder gebruikt dan eigen formulieren, de informatie op de website van CFI wordt maar door een relatief klein deel van de scholen bezocht en ook van de diensten van het IcDW wordt maar beperkt gebruikgemaakt.

Op een deel van de scholen wordt, naar men zelf zegt, wel eens een hoger gewicht aan leerlingen toegekend. Dat gebeurt soms omdat het gewicht geen recht zou doen aan de situatie van de leerling, maar meestal gebeurt het omdat men de opleiding niet goed in de categorieën van de gewichtenregeling kan indelen of twijfelt over het juiste gewicht. Gezien de aard van de naar voren gebrachte problemen kan het echter net zo goed voorkomen dat er een te laag als een te hoog gewicht wordt toegekend.

Controle

Het lijkt erop dat er maar weinig externe prikkels voor de scholen zijn om fouten in de vaststelling van de gewichten te voorkomen. De kans dat scholen door de eigen omgeving (het schoolbestuur, de MR of andere scholen) worden aangesproken op de manier waarop ze met de gewichtenregeling omgaan, wordt niet groot geacht. Dit kan betekenen dat men de kans op controle door die partijen (en dus ook door het eigen bestuur) gering acht, maar ook dat die partijen instemmen met de aanpak en uitvoering van de scholen.

Controles verwacht men eerder van officiële instanties als de Onderwijsinspectie en met name van de auditdienst van OCW. Men is zich op de scholen dus wel van bewust dat er controles door de auditdienst kunnen plaatsvinden. De kans dat daarbij fouten worden geconstateerd wordt echter relatief laag geschat, lager dan daadwerkelijk het geval blijkt te zijn. Bovendien wordt de kans op de financiële consequenties van geconstateerde fouten maar door een beperkt aantal scholen gezien.

De controles van de auditdienst hebben effect op de wijze waarop er op de scholen met de gewichtenregeling wordt omgesprongen. Scholen die de afgelopen jaren zijn gecontroleerd door de auditdienst zijn zich meer bewust van de hiaten die zij hebben in hun kennis over de gewichtenregeling, van de moeite die een goede verwerking van de opleidingsgegevens kost en van de fouten die er kunnen worden gemaakt bij de bepaling van het gewicht. Voor die scholen heeft de controle van de auditdienst een rol gespeeld in het proces van leren omgaan met de gewichtenregeling.

Aanbevelingen

Afsluitend formuleren we de belangrijkste aandachtspunten voor de verbetering van de informatievoorziening over de gewichtenregeling, van de ondersteuning bij de uitvoering en van de naleving van de regeling.

Communicatie over beschikbare informatie

In de eerste plaats komen we tot de conclusie dat voor een goede uitvoering van de regeling en grotere acceptatie een verhoging van het kennisniveau op de scholen nodig is. De uitvoerders op de scholen hebben hierin natuurlijk een eigen verantwoordelijkheid, maar kunnen daarbij wel worden ondersteund. Het

is niet zozeer het probleem dat er onvoldoende informatie voorhanden is. Via de website van CFI met name is er informatie en ondersteuningsmateriaal voorhanden over de gewichtenregeling en hoe daarmee moet worden omgesprongen.¹ Er moet echter wel kennis van worden genomen. Uit het onderzoek blijkt dat maar een relatief klein deel van de respondenten momenteel de beschikbare informatie van CFI-website gebruikt. De communicatie van zowel OCW als de besturenorganisaties zou er meer op gericht kunnen zijn de beschikbare informatie en de plaats waar die te vinden is (herhaald) bij de scholen onder de aandacht te brengen.

Verhogen bewustzijn van hiaten in de kennis

Om te komen tot een verbetering van het kennisniveau bij de uitvoerders op de scholen is het echter wel nodig dat zij zich ervan bewust zijn dat hun kennis misschien tekort schiet. Wie denkt voldoende van de regeling te weten en hem goed uit te voeren, zal minder naar (aanvullende) informatie op zoek gaan. Om het bewustzijn van eventuele kennistekorten te vergroten, is het belangrijk dat scholen erop worden gewezen hoeveel en wat voor fouten er in de nieuwe gewichtenregeling worden gemaakt. De uitkomsten van controles en onderzoeken op dit vlak, met name van de auditdienst, kunnen meer worden teruggekoppeld naar het veld, zodat meer scholen zich vragen gaan stellen bij de eigen uitvoering van de regeling.

Uitwisseling ervaringen

Naar aanleiding van de groepsgesprekken concluderen we dat er bij de scholen behoefte bestaat aan het uitwisselen van ervaringen tussen scholen over de nieuwe gewichtenregeling en over hoe er met uitvoeringsproblemen kan worden omgegaan. Uitvoerders van de regeling zijn benieuwd naar de oplossingen die anderen kiezen en naar de manier waarop de ouders worden geïnformeerd en bevroegd. De uitwisseling van ervaringen komt blijkbaar maar beperkt vanuit de scholen zelf tot stand. Wellicht kunnen de besturenorganisaties een rol spelen bij het stimuleren van de uitwisseling of een platform bieden waarop die uitwisseling plaats kan vinden.

Specifieke opleidingsinformatie

Scholen kunnen verder heel gericht worden ondersteund met specifieke informatie (schema's of een matrix) over de wijze waarop Nederlandse en buitenlandse opleidingen dienen te worden gecategoriseerd. Dit is heel concrete informatie die voorziet in een grote behoefte vanuit het veld. Inmiddels is hier al een belangrijke stap gezet. Tijdens de onderzoeksperiode is er op de website van CFI nieuwe informatie verschenen over het beoordelen en categoriseren van Nederlandse opleidingen en is er ook informatie beschikbaar gekomen over opleidingen in Turkije, Marokko en Somalië. Het verder aanvullen van die informatie met eventueel meer opleidingsinformatie en informatie over opleidingssystemen in andere landen kan de scholen

¹ Zoals al eerder vermeld, is daar sinds april 2008 ook nieuw informatiemateriaal beschikbaar gekomen.

verder helpen bij een juiste bepaling van het leerlinggewicht. Ook hier geldt echter dat de uitvoerders op de scholen er gestructureerd en herhaald op moeten worden gewezen dat de informatie beschikbaar is.

Informatie aan ouders

Scholen geven zelf informatie aan ouders over de gegevens die nodig zijn om een kind in te schrijven en over de gevraagde opleidingsgegevens. Omdat goede informatie van de ouders van groot belang is voor de vaststelling van het leerlinggewicht, zouden scholen hierbij extra kunnen worden ondersteund. Via de informatiekkanalen waarlangs de (centrale of gemeentelijke) overheid ouders informeert over de inschrijvingsprocedures in het basisonderwijs kan extra aandacht worden geschonken aan (eventueel ook anderstalige) informatie over de gewenste opleidingsgegevens voor de gewichtenregeling.

Controles

De controles van de auditdienst hebben een positief effect op het bewust zijn van mogelijke fouten en van de eisen die de regeling stelt. Alleen al vanwege die effecten is het raadzaam de controles ook de komende jaren gestructureerd te blijven uitvoeren. Zoals hierboven al gezegd, is het zeer aan te bevelen de resultaten van die controles breed onder de aandacht te brengen. Niet alleen wordt daarmee het bewust zijn van de regeling op andere scholen versterkt, maar bovendien kunnen de uitvoerders leren van de geconstateerde fouten en van de wijze waarop ze kunnen worden gecorrigeerd. Omdat controles en correcties uit de eigen omgeving van de scholen zeer beperkt zijn, blijven controles van de auditdienst ook belangrijk om zowel gecontroleerde als niet gecontroleerde scholen te wijzen op de consequenties van een foute gewichtstoekenning en de correcties in de bekostiging die daarvan het gevolg zijn.

Intensieve aanpak om opleidingsgegevens te achterhalen

Voor een van de grootste problemen die scholen ervaren, de niet te verifiëren buitenlandse opleidingsgegevens, is geen eenvoudige oplossing voorhanden. De enige oplossing ligt in een intensieve aanpak waarmee de uitvoerders proberen zo goed mogelijk het opleidingsniveau vast te stellen als er twijfels zijn over de juistheid van opgegeven gegevens. De controle mogelijkheden van de school zijn beperkt als opleidingen niet met een diploma zijn afgerond.

Nieuwe criteria?

Er is ook voor de scholen sprake van een leerproces in de uitvoering van de regeling. Voor een aantal scholen zal verbetering van de ondersteuning leiden tot een betere en minder problematisch verlopende uitvoering van de regeling en daarmee tot een grotere acceptatie. Dat laatste zal echter minder gelden voor diegenen die de uitgangspunten van de regeling ter discussie stellen en die de opleidingsgegevens, zoals die nu in de regeling als criterium worden gehanteerd, een onvoldoende indicator vinden voor de vaststelling van achterstanden en voor de toekenning van gewichten. Die bezwaren kunnen alleen worden weggenomen in een debat waarin de indicatoren voor

achterstand opnieuw ter discussie worden gesteld. De staatsecretaris heeft inmiddels al aangekondigd dat onderzocht gaat worden op welke manier er na de volledige invoering van de gewichtenregeling in 2010-2011 verder wordt gegaan.² Bij het zoeken naar een nieuw criterium zal er echter altijd een spanning blijven bestaan tussen een regeling die makkelijk uitvoerbaar is en een regeling die recht doet aan de specifieke situatie van achterstandsleerlingen.

² Staatsecretaris van OCW. *Wijziging van de gewichtenregeling. Brief aan de Tweede Kamer van 18 januari 2008.*

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

RESPONSANALYSE

Er is voor gekozen om in het onderzoek vooral scholen te benaderen met een hoog schoolgewicht, omdat die scholen het meest met de gewichtenregeling te maken hebben en er in de bekostiging van afhankelijk zijn. Doordat er van veel leerlingen gewichten moeten worden vastgesteld, is de kans op fouten er groter. Er is uiteindelijk een groep van 1100 scholen benaderd, die was samengesteld uit de scholen met een hoog schoolgewicht en scholen die naar aanleiding van de meest recente leerlingtelling door de auditdienst zijn gecontroleerd. Vanwege de keuze voor scholen met een hoog schoolgewicht was de steekproef niet representatief voor de gehele schoolpopulatie. De betreffende scholen zijn oververtegenwoordigd in (zeer) sterk stedelijke gebieden en in het westen van het land. Bovendien zijn het vaker middelgrote en grote scholen en ten slotte maken de hooggewichtscholen relatief vaak gebruik van het administratiesysteem Esis.

Vanwege deze bewust gekozen groep scholen die afwijkt van de populatie is in de responsanalyse dan ook vooral gekeken of de deelnemende scholen een goede afspiegeling vormden van de aangeschreven groep hooggewichtscholen. Vanwege een significante afwijking in de respons naar regio is voor de verdere analyses door middel van weging een correctie toegepast.

Tabel B1.1 Categorie-indeling schoolgewicht*

	Steekproef vestiging	Respons vestiging
Kleiner of gelijk aan 40	25,2%	22,9%
41-60	23,5%	25,6%
61-100	25,0%	24,8%
101 of hoger	26,4%	26,7%
	1100	660

* We beschikken niet over populatiegegevens met betrekking tot het schoolgewicht.

Tabel B1.2 Pakket

	Populatie brin	Steekproef brin	Steekproef vestiging	Respons vestiging
ESIS 3	42,8%	70,0%	70,5%	69,8%
LAR	15,6%	11,7%	11,5%	12,6%
OAS	6,0%	3,5%	3,5%	2,9%
ParnasSys	5,4%	0,9%	1,0%	1,2%
Tangram	9,2%	2,3%	2,3%	1,8%
Winsas	15,7%	5,6%	5,5%	4,8%
Eduscope/Ipsas/Teamplus	4,5%	5,8%	5,6%	6,8%
Overig/onbekend	1,0%	0,2%	0,2%	
	6900	1076	1100	660

Tabel B1.3 Regio

	Populatie brin	Steekproef brin	Steekproef vestiging	Respons vestiging*
Noord	15,9%	4,6%	4,5%	3,3%
Oost	24,4%	16,6%	16,2%	17,6%
West	36,9%	59,2%	60,1%	58,0%
Zuid	22,8%	19,6%	19,2%	21,1%
	6900	1076	1100	660

* Respons wijkt af van steekproef: $p < 0,5$.

Tabel B1.4 Stedelijkheid

	Populatie brin	Steekproef brin	Steekproef vestiging	Respons vestiging
Zeer sterk stedelijk	11,4%	40,8%	41,7%	40,1%
Sterk stedelijk	21,7%	37,2%	36,8%	38,2%
Matig stedelijk	19,6%	13,9%	13,6%	14,0%
Weinig stedelijk	26,9%	7,4%	7,2%	6,8%
Niet stedelijk	20,4%	0,7%	0,7%	0,9%
	6900	1076	1100	660

Tabel B1.5 Grootteklasse

	Populatie brin	Steekproef brin	Steekproef vestiging	Respons vestiging
Klein	33,4%	16,2%	15,8%	17,1%
Middelgroot	33,4%	38,8%	38,1%	35,7%
Groot	33,1%	45,0%	46,1%	47,2%
	6900	1076	1100	660

BIJLAGE 2

DEELNEMERS GROEPSPGESPREEKEN

Deelnemers groepsgesprek Rotterdam

	Functie	Plaats	Leerlingpopulatie
1	Locatiedirecteur	G4	Gemengd
2	Adjunctdirecteur	G27	70% allochtoon
3	Management assistent	G27	90% allochtoon
4	Directeur	G4	60% allochtoon
5	Facilitair manager	G4	Verkleurend
6	Directeur	G4	100% allochtoon
7	Directeur	Overig	20-25% allochtoon
8	Directeur	Overig	45% allochtoon
9	Administratief financieel medewerker	Overig	Gemengd

Deelnemers groepsgesprek Amsterdam

	Functie	Plaats	Leerlingpopulatie
1	Directeur	Overig	10% allochtoon
2	Administratief medewerkster	G4	100% allochtoon
3	Directeur	G4	100% allochtoon
4	Directeur	Overig	85% allochtoon

G4: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht

G27: Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Sittard-Geleen, Schiedam, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zwolle

BIJLAGE 3

TABELLEN BIJ HOOFDSTUK 3

Tabel B3.1 Gebruikte informatiebronnen

	Aantal	%**
Brochure CFI "Nieuwe gewichtenregeling Basisonderwijs"	637	96,5%
Toelichting leerlingentelling basisonderwijs (CFI)	361	54,8%
CFI-website	197	29,9%
Anders*	38	5,8%
Totaal	660	100%

* Eigen bestuur, softwareleverancier, telefonisch contact met CFI, OCW-publicaties, website PGN PO.

Tabel B3.2 Onjuist indelen onderwijsbeschrijvingen in categorieën*

	Aantal	%
3 jaar havo	131	19,1%
Diploma lhno	101	15,3%
Lagere school	101	15,3%
2 jaar universiteit	107	16,2%
Diploma moedermavo	192	29,1%
Diploma VMBO-k	181	27,5%
<i>Een of meer bovenstaande opleidingen onjuist ingedeeld</i>	<i>341</i>	<i>51,7%</i>
<i>Alle opleidingen goed ingedeeld</i>	<i>319</i>	<i>48,3%</i>
Totaal	660	100%

* Inclusief degenen die 'Weet niet' als antwoord aankruisten.

** De vraag naar het indelen van 'inburgeringscursus' in een categorie wordt hier buiten beschouwing gelaten, omdat die te veel verwarring opriep. Die vraag werd door 387 respondenten (58,7%) fout beantwoord.

Tabel B3.3 Informatiebehoefte bij degenen die het eigen kennisniveau neutraal of onvoldoende inschatten*

	Aantal	%
Over opleidingen in het buitenland	241	83,0%
Over 'verouderde' Nederlandse opleidingen	154	53,1%
Over opleidingen in het vmbo	106	36,6%
Over opleidingen in het mbo	66	22,8%
Andere informatie**	24	8,2%
Totaal	290	100%

** Alleen gevraagd aan degenen die op de vraag naar hun kennisniveau het antwoord 'neutraal' of 'onvoldoende' gaven.

* Onder andere informatie over de waarde van specifieke cursussen en over hoe om te springen met ouders die een te hoge opleiding opgeven.

Tabel B3.4 Hoe duidelijk vindt u de nieuwe gewichtenregeling?

	Aantal	%
Zeer onduidelijk	31	4,7%
Onduidelijk	230	34,9%
Duidelijk	360	54,6%
Zeer duidelijk	30	4,6%
Geen antwoord	8	1,2%
Totaal	660	100%

Tabel B3.5 In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: "Regels zijn regels en die zal ik naleven, ook als dat de school geld gaat kosten."

	Aantal	%
Zeer oneens	11	1,7
Oneens	24	3,6
Eens noch oneens	130	19,7
Eens	400	60,6
Zeer eens	91	13,7
Geen antwoord	5	,8
	660	100%

Tabel B3.6 Hoe vaak twijfelt u aan de manier waarop andere scholen met de gewichtenregeling omgaan?

	Aantal	%
Vaak	60	9,1%
Soms	263	39,9%
Nooit	304	46,0%
Geen antwoord	33	5,0%
	660	100%

Tabel B3.7 Legt u de ouders uit waarvoor hun opleidingsgegevens nodig zijn?

	Aantal	%
Altijd	405	61,4%
Meestal	172	26,0%
Soms	76	11,5%
Nooit	6	0,9%
Geen antwoord	1	0,1%
Totaal	660	100%

Tabel B3.8 Aan welke punten wordt in de uitleg aandacht besteed?

	Aantal	%
De school is verplicht de opleidingsgegevens te vragen	567	85,9%
De hoeveelheid geld die de school voor de leerlingen krijgt is afhankelijk van de opleiding van de ouders	483	73,2%
Niet invullen van de ouderverklaring betekent dat de school geen extra middelen ontvangt	280	42,5%
De extra middelen worden ingezet voor het kind van de ouder	159	24,1%
Het invullen van de ouderverklaring mag maar hoeft niet	39	6,0%
Anders*	18	2,7%
Totaal	653	

* Hier wordt onder andere genoemd: dat het aantal leraren ervan afhankelijk is, dat de privacy gewaarborgd is, dat er kans op een boete is als de school niet de goede gegevens opgeeft.

Tabel B3.9 Begrijpen ouders waarom de ouderverklaring moet worden ingevuld?

	Aantal	%
De meeste ouders wel	509	77,2%
De meeste ouders niet	113	17,1%
Weet niet/geen antwoord	38	5,8%
Totaal	660	100%

Tabel B3.10 Wie vertaalt de informatie van de ouders naar de opleidingscategorieën op basis waarvan het leerlinggewicht wordt vastgesteld?*

	Aantal	%
Directeur	415	62,9%
Administratieve kracht	339	51,3%
Adjunct-directeur	134	20,2%
Locatieleider	43	6,6%
Leerkracht met speciale taak	43	6,6%
Anders**	45	6,9%
Totaal	660	

* Meer antwoorden mogelijk, percentages tellen niet op tot 100%.

** Hier wordt regelmatig het administratieprogramma genoemd, maar ook medewerkers die een specifieke taal spreken, ouderconsulentes en personeelsleden met een functie die hierboven niet is opgenomen.

Tabel B3.11 Laat u de omzetting van de opleidingsgegevens van ouders in categorieën controleren door een tweede persoon?

	Aantal	%
Nooit	179	27,2%
Soms	336	50,9%
Vaak	61	9,2%
Altijd	80	12,2%
Geen antwoord	3	0,5%
Totaal	660	100%

Tabel B3.12 Hoe moeilijk of makkelijk ervaart u de uitvoering van de volgende elementen van de nieuwe gewichtenregeling? (N=660)

	Heel moeilijk	Moeilijk	Moeilijk noch makkelijk	Makkelijk	N.v.t/ geen antwoord
<i>Verkrijgen opleidingsgegevens van ouders met een</i>					
buitenlandse opleiding	48,7%	39,6%	7,0%	4,0%	0,6%
Nederlandse opleiding	3,5%	17,8%	30,9%	46,9%	0,9%
<i>Vertalen gegevens naar opleidingscategorieën bij</i>					
buitenlandse opleidingen	58,9%	33,2%	5,1%	0,8%	1,9%
Nederlandse opleidingen	9,8%	22,4%	31,6%	34,3%	1,8%

Tabel B3.13 Hoe vaak doen zich op uw school de volgende situaties voor? (N=660)

	Nooit	Soms	Vaak	N.v.t/ geen antwoord
We moeten de ouders meerdere keren benaderen voor we de gewenste gegevens hebben	3,9%	43,8%	51,4%	0,9%
We ontvangen onvolledige informatie over de opleiding van de ouders	2,4%	53,1%	42,8%	1,8%
De informatie die ouders geven over hun opleiding klopt niet	4,9%	58,0%	30,7%	6,4%
We ontvangen informatie van slechts één van beide ouders (terwijl er sprake is van een 2-oudergezin)	16,6%	60,1%	22,5%	0,7%
Ouders willen geen informatie geven over de opleiding die zij gevolgd hebben	31,6%	59,1%	7,6%	1,5%
Ouders weigeren de ouderverklaring te ondertekenen	61,9%	33,3%	1,5%	3,2%
De verwerking van de opleidingsgegevens kost erg veel tijd	11,2%	37,4%	45,8%	5,7%
We kunnen de opleidingsgegevens van de ouders niet in een van de categorieën plaatsen	9,9%	70,9%	17,2%	2,0%

Tabel B3.14 Om welke redenen wordt een hoger gewicht toegekend?

	Aantal	%
Omdat opleidingsgegevens van de ouders niet kloppen	71	58,0%
Door fouten in het administratiesysteem	53	43,3%
Omdat het toegekende gewicht geen recht doet aan de praktijksituatie	18	15,1%
Anders*	6	5,0%
Totaal	122	

* Onder andere corrigeren van interpretatiefouten.

Tabel B3.15 Het kan voorkomen dat oude 0,9-leerlingen volgens de nieuwe regeling geen gewicht meer krijgen. Hoe gaat de school hiermee om?

	Aantal	%
Die leerlingen krijgen geen gewicht	625	94,7%
In een enkel geval krijgen ze een gewicht van 0,3	20	3,0%
In de meeste gevallen krijgen ze een gewicht van 0,3	11	1,6%
Er waren geen 0,9-leerlingen	1	0,2%
Geen antwoord	3	0,4%
	660	100%

Tabel B3.16 Hoe groot acht u de kans dat leerlingen van uw school een verkeerd gewicht hebben gekregen?

	Aantal	%
Nul	18	2,7%
Heel klein	325	49,3%
Klein	265	40,2%
50%	23	3,5%
Groot	16	2,4%
Heel groot	3	0,5%
Weet niet/geen antwoord	10	1,5%
	660	100%

Tabel B3.17 Hoe groot acht u de kans dat bij uw school fouten in de toegekende gewichten worden geconstateerd? (N=660)

	Aantal	%
Heel klein	175	26,5%
Klein	397	60,2%
50%	53	8,1%
Groot	21	3,1%
Heel groot	8	1,2%
Geen antwoord	6	0,9%
	660	100%

Tabel B3.18 Bent u het afgelopen jaar of het jaar daarvoor gecontroleerd door de auditdienst?

	Aantal	%
Ja	272	41,3%
Nee	330	49,9%
Weet niet/geen antwoord	58	8,8%
	660	100%

Tabel B3.19 Zijn bij die controle(s) fouten geconstateerd in de toekenning van de gewichten?

	Aantal	%
Ja	172	63,1%
Nee	45	16,5%
Weet niet/geen antwoord	52	20,4%
	272	100%

Tabel B3.20 Hoe groot acht u in het algemeen de kans op correcties in de schoolbekostiging na geconstateerde fouten in leerlinggewichten? (N=660)

	Aantal	%
Heel klein	139	21,1%
Klein	354	53,7%
50%	63	9,6%
Groot	75	11,4%
Heel groot	19	2,9%
Geen antwoord	9	1,4%
	660	100%