



Masterthesis Bestuur en Beleid
Dieke van Werven

De nieuwe gewichtenregeling in de praktijk

Een onderzoek naar de vraag hoe basisscholen
omgaan met de nieuwe gewichtenregeling

Augustus 2012

De nieuwe gewichtenregeling in de praktijk. Een onderzoek naar de vraag hoe basisscholen omgaan met de nieuwe gewichtenregeling.

22 augustus 2012

Masterthesis Bestuur en Beleid

30 ECTS

D. van Werven

Studentnummer: 3230295

Universiteit Utrecht

Faculteit Recht, Economie en Bestuurs- en Organisationswetenschappen

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen

Master Bestuur en Beleid

Begeleider:

Dhr. S.C. Steenman, MSc

Tweede lezer:

Mw. Prof. Dr. M.J. Trappenburg

Voorwoord

Een jaar geleden, toen deze master nog moest beginnen, had ik nog nooit gehoord van de gewichtenregeling. Toch wel bijzonder dat hier dan nu een ruim zestig pagina's tellend boekwerk over deze bijzondere regeling voor u ligt. Mijn interesse in onderwijs en integratie zijn bepalend geweest voor dit onderwerp, evenals mijn interesse in hoe er in de praktijk met beleid wordt omgegaan. De gewichtenregeling trok mijn aandacht omdat er nogal wat discussie was geweest over de manier waarop de overheid onderwijsachterstanden tegengaat en daarbij onderscheid maakt tussen verschillende leerlingen. In de oude gewichtenregeling werd daarbij gekeken naar de factor etniciteit, die er later uit werd verwijderd; want waarom zou etniciteit iets zeggen over het hebben van een onderwijsachterstand? Deze verandering in de gewichtenregeling ging gepaard met een herverdeling van de middelen. Al met al zijn er veel geschreven (tegenstrijdige) beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten over het thema onderwijsachterstanden, maar hoe gaan basisscholen in de praktijk nu eigenlijk om met onderwijsachterstanden en met deze verandering in de gewichtenregeling? Basisscholen hebben immers in de praktijk dagelijks te maken met al die verschillende leerlingen; zouden zij niet het best weten hoe onderwijsachterstanden tegengegaan moeten worden? Wellicht ziet de praktijk er wel anders uit dan de overheid voor ogen heeft...

Deze scriptie van de master Bestuur & Beleid is de afronding van een negentien jaar lange schoolcarrière. De totstandkoming van deze masterthesis zou echter niet gelukt zijn zonder de hulp van een aantal personen. Zo heb ik erg veel gehad aan de begeleiding en feedback van mijn begeleider dhr. S.C. Steenman, MSc. Zijn adviezen en ideeën hebben mij bijzonder geholpen bij het opzetten van het onderzoek, maar hielden mij later ook scherp bij de uitvoering en het schrijven. Ook de extra brainstormsessies als ik vastliep in het proces, hebben mij verder geholpen en gemotiveerd.

Ook wil ik mijn tweede begeleider, mw. prof. dr. M.J. Trappenburg, bedanken voor haar kritische feedback, waardoor ik mijn onderzoeksopzet heb kunnen aanscherpen. Daarnaast wil ik Lisette Massink en Zeki Arslan van Forum bedanken voor de brainstormsessie in de opstartfase van deze thesis en de hulp bij het vinden van directeuren om te participeren in dit onderzoek. Ook wil ik mijn groepsgenoten Anemoon Veen, Constantijn Masselink en Frans van Leeuwen bedanken voor hun feedback op de tussentijdse stukken tijdens de bijeenkomsten.

Tot slot wil ik een aantal dierbaren bedanken voor hun steun gedurende het hele proces. Allereerst mijn vriend Herman, die mij heeft gemotiveerd om door te gaan en mijn frustraties op momenten dat ik even vast was gelopen rustig aanhoorde. Daarnaast wil ik ook mijn ouders bedanken voor hun steun; zonder hen had ik überhaupt mijn studie niet kunnen volgen. Tot slot wil ik ook mijn lieve vriendinnen bedanken voor hun steun, aanmoedigingen en luisterend oor.

Dieke van Werven

Samenvatting

In dit kwalitatieve onderzoek staat de vraag hoe basisscholen omgaan met de nieuwe gewichtenregeling centraal. Aan de hand van de gewichtenregeling wordt vastgesteld welk bedrag een school extra ontvangt voor het tegengaan van onderwijsachterstanden. In 2006 is deze regeling herzien; de grootste verandering was de verwijdering van de factor etniciteit. In de nieuwe gewichtenregeling wordt uitsluitend gekeken naar het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen. Als gevolg van deze verandering zou er een herverdeling van de middelen plaatsvinden in het voordeel van de scholen in de kleine gemeenten op het platteland. De scholen in de G4 zouden er juist op achteruit gaan.

Om er achter te komen hoe verschillende basisscholen omgaan met de nieuwe gewichtenregeling, is gebruik gemaakt van een interpretatieve analyse. Hierbij heeft een documentanalyse plaatsgevonden van beleidsdocumenten over de nieuwe gewichtenregeling. Daarnaast is de centrale vraag als implementatievraagstuk besproken aan de hand van literatuur. Uit dit literatuuronderzoek kwam een aantal factoren naar voren dat van invloed kan zijn op het al dan niet bereiken van een *match* tussen beleidsintentie en beleidsuitkomst. Directeuren bleken hierbij de cruciale spelers te zijn; de keuzes die zij maken bij het opstellen van beleid, zijn bepalend voor de uiteindelijke beleidsuitkomst. De factoren waarvan werd verwacht van invloed te zijn op de concrete keuzes die directeuren maken, zijn: betekenisgeving, de professionele handelingswijze van de school, de middenpositie van de directeur, de leerkrachten en de specifieke leerlingenpopulatie.

De documentanalyse en het literatuuronderzoek dienden als input voor de interviews. Ter voorbereiding op de interviews zijn bovendien de schoolgidsen van de participerende scholen grondig doorgenomen, zodat de onderzoekster reeds enige kennis had van de dagelijkse praktijk en de doelstellingen van de school. Er zijn tien directeuren geïnterviewd, waarvan vijf uit de G4 en vijf uit de drie noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe. De interviews zijn geanalyseerd door deze te coderen en te vergelijken met de literatuur. De belangrijkste conclusie is dat er sprake lijkt te zijn van een 'gat' tussen beleid en praktijk in het geval van de nieuwe gewichtenregeling. Tegen de oorspronkelijke plannen in, geeft de meerderheid van de directeuren, uit zowel de G4 als de noordelijke provincies, aan er financieel op achteruit te zijn gegaan. De directeuren lijken zich in een spagaat te bevinden, waarbij zij te maken hebben met een viertal dualiteiten, dat een bepaalde druk lijkt op te leveren bij het opstellen van beleid. Met name de verschillen in betekenisgeving tussen 'de politiek' en de scholen omtrent onderwijsachterstanden en competentie van leerlingen lijken problematisch te zijn. De maakbaarheidsgedachte die de overheid lijkt te hebben in het onderwijsachterstandenbeleid in combinatie met de focus op resultaatgericht werken, lijkt te botsen met de praktijk waar de directeuren mee te maken hebben. De directeuren geven aan dat zij proberen alles uit hun leerlingen te halen wat er in zit en hun potentie als uitgangspunt te nemen. Echter ervaren zij door de eisen en resultaatgerichtheid van 'de inspectie en de politiek' een druk om bepaalde keuzes te maken die hen distantieert van hun professionele logica. Tot slot is er een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de literatuur over betekenisgeving, implementatie en de professionele logica van een school door het te vertalen naar het primair onderwijs. Ook laat het zien hoe onderwijsbeleid in de praktijk kan uitpakken. Daarnaast draagt het bij aan de maatschappelijke discussie over onderwijsachterstanden. Een beperking is het geringe aantal participanten; dit onderzoek dient om die reden gezien te worden als een eerste verkenning naar de manier waarop basisscholen met deze beleidsverandering omgaan.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	8
2. De gewichtenregeling.....	10
3. Tussen beleid en praktijk.....	14
3.1 Implementatie van beleid	14
3.2 Betekenisgeving.....	16
3.3 De school als <i>professional bureaucracy</i>	17
3.4 De rol van de directeur.....	19
3.5 De positie van leerkrachten	20
3.6 De leerlingenpopulatie	22
3.7 Conclusie en verwachtingen.....	24
4. Methode.....	26
4.1 Dataverzameling.....	26
4.2 Selectie van de onderzoekseenheden.....	27
4.3 Proces	29
4.4 Analyse	30
5. De nieuwe gewichtenregeling in de praktijk.....	32
5.1 Perceptie van de nieuwe gewichtenregeling	32
De criteria opleidingsniveau ouders en etniciteit	32
De effecten van de verandering in de gewichtenregeling	37
Andere financiële middelen	39
Deelconclusie.....	41
5.2 Inzet van de middelen	42
Schoolbreed en integraal in de formatie.....	42
Extra begeleiding van leerlingen	43
Deelconclusie.....	48
5.3 Het opstellen van schoolbeleid	48
Interne factoren	48
Externe factoren.....	53
Deelconclusie.....	58
6. Conclusie en aanbevelingen.....	60
7. Discussie	62
Literatuurlijst	64
Bijlage. De vragenlijst	68

1. Inleiding

Sinds augustus 2006 is de nieuwe gewichtenregeling van kracht. Aan de hand van de gewichtenregeling ontvangen basisscholen geld om onderwijsachterstanden bij basisschoolleerlingen tegen te gaan. De oude gewichtenregeling kwam ter discussie te staan naar aanleiding van onderzoeken die wezen op de achtergebleven aandacht voor autochtone achterstandsleerlingen en ophef over het toekennen van geld op basis van etniciteit. De belangrijkste verandering is het schrappen van het criterium etniciteit. Door in de nieuwe gewichtenregeling alleen te kijken naar het opleidingsniveau van ouders, zou meer aangesloten moeten worden bij de feitelijke achterstanden van leerlingen en zouden de overheidsmiddelen bovendien neutraler verdeeld worden. Ook was het doel om op deze manier effectiever onderwijsachterstanden tegen te gaan. De verandering in de gewichtenregeling ging gepaard met een herverdeling van de middelen, waarbij de scholen in de vier grote gemeenten (G4) er op achteruit zouden gaan en de scholen in de kleine gemeenten juist meer middelen zouden ontvangen. Toch verschenen er later rapporten die de wijziging in twijfel trokken, bijvoorbeeld van het Kohnstamm Instituut:

Met uitzondering van technisch lezen in groep 8 scoren binnen elke categorie van 'opleiding ouders' de allochtone leerlingen zowel in groep 2 als in groep 8 steeds (vaak beduidend) lager dan de autochtone leerlingen. Dat betekent dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij het besluit etniciteit als zelfstandig criterium te schrappen (Roeleveld, 2010, p. 11).

Ook het SCP laat in het Jaarrapport Integratie (2012) weten dat de best presterende niet-westerse leerlingen een achterstand blijven behouden op de autochtone achterstandsleerlingen, terwijl zij eerder juist meer aandacht vroeg voor deze laatsten (Vogels & Bronneman-Helmers, 2003). De wijziging in de gewichtenregeling is een beleidsverandering die door de overheid is ontwikkeld en ingevoerd. Echter hebben basisscholen in de praktijk te maken met deze beleidsverandering en de wisselende financiering waarmee zij onderwijsachterstanden tegen moeten gaan. Dit roept de vraag op hoe basisscholen in de praktijk omgaan met de nieuwe gewichtenregeling; immers, de scholen moeten hun begroting hier op aanpassen en veranderingen in het schoolbeleid doorvoeren. De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt dan ook als volgt: *Hoe gaan scholen om met de nieuwe gewichtenregeling?*

De volgende deelvragen dienen als leidraad om de hoofdvraag te beantwoorden:

- 1) Hoe ziet de nieuwe gewichtenregeling er uit en wat was de aanleiding voor de herijking?
- 2) Hoe verloopt de implementatie van beleid en wat kan daar van invloed op zijn?
- 3) Hoe zetten scholen de beschikbare middelen in en hoe komen zij tot deze keuzes?

Om hier inzicht in te krijgen zijn interviews gehouden met directeuren van vijf basisscholen uit de G4 en vijf basisscholen uit Groningen, Friesland en Drenthe. De keuzes die directeuren maken bij de inzet van de middelen zijn immers van invloed op de manier waarop het beleid vanuit de overheid in de praktijk gestalte krijgt. Het is relevant hier inzicht in te verkrijgen, omdat met beleidsplannen alleen niets wordt bereikt; de implementatie ervan in de praktijk is bepalend voor de beleidsuitkomst. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de overkoepelende literatuur over de discrepantie tussen beleid en praktijk door deze literatuur toe te spitsen op het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs. Ook beoogt het meer gestalte te geven aan de maatschappelijke discussie en zorgen over de blijvende achterstanden van bepaalde groepen leerlingen.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de gewichtenregeling en de verandering daarin. Dit zal besproken worden aan de hand van diverse beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten. In hoofdstuk 3 komt de literatuur over beleidsimplementatie aan bod en wordt gekeken welke factoren daar in het geval van basisscholen invloed op kunnen hebben. Hiertoe wordt literatuur besproken die gaat over de implementatie van beleid, betekenisgeving, de school als *professional bureaucracy*, de positie van de directeur en de rol van de leerkrachten als *street-level bureaucrats* in dit implementatieproces. Ook wordt gekeken hoe de leerlingenpopulatie van invloed zou kunnen zijn op het implementatieproces; hiertoe wordt ingegaan op de vraag welke achtergronden van leerlingen volgens de literatuur van invloed zijn op de prestaties van leerlingen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de methoden en technieken die voor dit onderzoek zijn gebruikt. Vervolgens komen in hoofdstuk 5 de resultaten aan bod en zal in hoofdstuk 6 de conclusie van dit onderzoek worden gegeven, evenals een aantal aanbevelingen. Hoofdstuk 7 bevat tot slot de discussie van dit onderzoek.

2. De gewichtenregeling

De gewichtenregeling is sinds 1986 van kracht en werd in augustus 2006 herzien. Op basis van de gewichtenregeling wordt bepaald welk bedrag een basisschool krijgt voor het tegengaan van onderwijsachterstanden. Hiertoe worden gewichten toegekend aan leerlingen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende typen leerlingen. Zo bevatte de eerste variant van de gewichtenregeling criteria van sociaaleconomische en sociaal-culturele (etnische achtergrond) aard. Er werd onderscheid gemaakt tussen vier specifieke doelgroepen (DUO, 2012a):

- Gewicht 0.25: Leerling met laag opgeleide autochtone ouders; beide ouders/verzorgers hebben een schoolopleiding tot of tot en met eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs.
- Gewicht 0.40: Leerling die verblijft in een internaat of pleeggezin en van wie de vader of moeder het schippersbedrijf uitoefent of heeft uitgeoefend:
- Gewicht 0.70: Leerling van wie de ouders werkzaam zijn in het circus- of kermisbedrijf. Leerling van wie één van beide ouders of voogden in een woonwagen woont of heeft gewoond.
- Gewicht 0.90: Leerling met laag opgeleide allochtone ouders; beide ouders/verzorgers hebben een schoolopleiding tot of tot en met eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs.

De middelste twee categorieën zouden ook na de herijking via het 'Besluit trekkende bevolking WPO' nog extra financiering krijgen, maar vallen niet meer in de gewichtenregeling.

Als reden om de regeling aan te passen werd genoemd dat de verdeling van geld zoveel mogelijk aan moest sluiten bij de feitelijke achterstand van leerlingen. Dit kan, volgens de minister, bereikt worden door te differentiëren in opleidingsniveaus van ouders en daarin geen verschil te maken tussen allochtone en autochtone leerlingen. De grootste verandering in de herijking zit met name in het feit dat de factor etniciteit uit de regeling wordt gehaald. De focus moest meer komen te liggen op feitelijke achterstanden en neutraliteit in de verdeling van overheids gelden aan verschillende leerlingen. Forum, het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, heeft zich mede hard gemaakt voor gelijke voorzieningen voor alle leerlingen, zowel allochtoon als autochtoon (Arslan en Jungbluth, 2001, p. 3). De auteurs stellen dat in het onderwijsachterstandenbeleid de kansenongelijkheid wordt bestreden "die zijn bron vindt in de sociaaleconomische en culturele kenmerken van het herkomstgezin", waaronder "de van oudsher bekende milieuongelijkheid, de etnische ongelijkheid en de sekseongelijkheid" vallen, evenals "regio-ongelijkheid, of de psychosociale gevolgen van migratie" (Arslan en Jungbluth, 2001, p. 3). Arslan en Jungbluth (2001, p. 3) wijzen op het gevaar dat ontstaat als al deze factoren in één regeling meegenomen dienen te worden: de stap is dan klein naar de ontwikkeling van "gevaarlijke misverstanden, stereotypering en onterechte verwachtingen". Door de nadruk alleen op de factor milieuongelijkheid te leggen, kunnen deze problemen worden vermeden, omdat dit voor alle leerlingen geldt en niet slechts voor bijvoorbeeld 'de allochtonen'.

Een andere reden om de gewichtenregeling aan te passen, was uitblijvende verbetering in de prestaties van autochtone achterstandsleerlingen in vergelijking met die van allochtone achterstandsleerlingen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), 2005a, p. 11). De bestrijding van onderwijsachterstanden bij autochtone achterstandsleerlingen is daarom meer tot het uitgangspunt gaan behoren. Ook was het doel om op deze manier effectiever en efficiënter onderwijsachterstanden tegen te gaan (OCW, 2004).

In de nieuwe gewichtenregeling krijgen basisscholen een bepaald bedrag per leerling op basis van het opleidingsniveau van de ouders. De regeling kent twee gewichten, namelijk 0,3 en 1,2. Als een leerling een gewicht 0,3 of 1,2 heeft gekregen, ontvangt de school extra geld voor het tegengaan van onderwijsachterstanden. Dit is onderdeel van het totaalbedrag dat de school ontvangt voor het verzorgen van onderwijs (de lumpsum) en wordt dus niet rechtstreeks toegekend aan een kind (Rijksoverheid, 2012). In het besluit bekostiging in de Wet op het Primair Onderwijs is in artikel 27 vastgelegd wanneer een leerling een van deze gewichten krijgt toegewezen:

Tabel 1.

Leerling categorie		
a.	Leerling van wie beide ouders of verzorgers een schoolopleiding hebben gevolgd op maximaal het niveau praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs voor zover het betreft de basisberoepsgerichte leerweg of de kaderberoepsgerichte leerweg. Indien het betreft een leerling uit een eenoudergezin, geldt deze opleidingseis ten aanzien van de desbetreffende ouder of verzorger.	0,3
b.	Leerling van wie een ouder of verzorger een schoolopleiding heeft gevolgd op maximaal het niveau basisonderwijs, en van wie de andere ouder of verzorger een schoolopleiding heeft gevolgd op maximaal het niveau praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs voor zover het betreft de basisberoepsgerichte leerweg of de kaderberoepsgerichte leerweg. Indien het betreft een leerling uit een eenoudergezin, geldt dat de ouder of verzorger een schoolopleiding heeft gevolgd op maximaal het niveau basisonderwijs.	1,2

Bron: Overheid.nl (2012)

Hier wordt aan toegevoegd dat “het hebben gevolgd van een schoolopleiding op maximaal het niveau praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs voor zover het betreft de basisberoepsgerichte leerweg of de kaderberoepsgerichte leerweg wordt gelijkgesteld het hebben doorlopen van ten hoogste de eerste twee leerjaren van een andere vorm van voortgezet onderwijs” (Overheid.nl, 2012).

Wat opvalt, is dat in de overheidsdocumenten over de verandering in de gewichtenregeling nog drie leerlinggewichten worden geïntroduceerd voor de nieuwe regeling. Naast de genoemde gewichten 0,3 en 1,2 is er een derde gewicht van 2,4 voor leerlingen van wie beide ouders een opleidingsniveau hebben van maximaal basisonderwijs en die blijken een taaltoets een extra grote taalachterstand hebben (OCW, 2005a, p. 11). Dit derde gewicht is echter nooit opgenomen in de definitieve herziene gewichtenregeling. Wat daarnaast opvalt, is dat genoemd wordt dat autochtone leerlingen moeite hebben met het inlopen van hun achterstand of er zelfs op achteruit gaan, terwijl allochtone kinderen hun achterstand wel aan het inlopen zijn. Toch blijkt wederom uit het onlangs verschenen Jaarrapport integratie van het SCP (2012) dat met name leerlingen van Turkse afkomst de grootste taalachterstand hebben ten opzichte van autochtone leerlingen aan het eind van het basisonderwijs. Zelfs de best presterende niet-westerse leerlingen, de leerlingen van Surinaamse afkomst, hebben een achterstand op autochtone leerlingen (SCP, 2012, p. 97). Opvallend is dat het SCP eerder juist ook wees op de autochtone achterstandsléerlingen als vergeten groep en hiervoor om meer beleidsaandacht heeft gevraagd (Vogels en Bronneman-Helmers, 2003, p. 55).

De grotere aandacht voor autochtone achterstandsléerlingen heeft er zo toe geleid dat de gewichtenregeling werd gewijzigd (OCW, 2004, 2005a). Bovendien hebben scholen meer vrijheid gekregen om middelen naar eigen inzicht te besteden: ‘schoolbesturen en scholen zijn de belangrijkste uitvoerders van het onderwijsachterstandenbeleid’ (OCW, 2005a, p. 2). Dit werd nog verder uitgebreid toen in augustus 2006 het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) werd vervangen door het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Met de invoering van het OAB raakt de gemeente haar regiepositie en een groot deel van de financiële sturingsmiddelen kwijt. Gelden gaan rechtstreeks naar de scholen, die zo meer autonomie krijgen (SLO, 2012). Basisscholen zelf zijn verantwoordelijk voor de vroegschoolse educatie en de bestrijding van achterstanden op hun eigen school. Gemeenten zijn nog wel verantwoordelijk voor de voorschoolse educatie en voor schakelklassen (Rijksoverheid, 2012a).

Volgens berekeningen zou de herijking in de gewichtenregeling als gevolg moeten hebben dat er een herverdeling van de middelen plaatsvindt in het voordeel van scholen in kleine gemeenten met een

relatief hoog aantal lage gewichtenleerlingen. Dit betreft vooral scholen op het platteland (OCW, 2008, p.2). De verlaging van de drempel van 9% naar 6,4% moest ervoor zorgen dat er meer scholen in aanmerking zouden komen voor middelen uit de gewichtenregeling. Voor de grote vier gemeenten van Nederland, de G4, zou deze herijking echter betekenen dat ze geld in moesten leveren, zodat er ook meer scholen in aanmerking konden komen voor extra steun (OCW, 2005a, p. 13-14). Zo lijkt de overheid met dezelfde hoeveelheid geld meer scholen te willen bedienen. Doordat etniciteit uit de regeling is gehaald, kan een school met veel allochtone leerlingen van wie de ouders een redelijk opleidingsniveau hebben, er behoorlijk op achteruit gaan. Dit zijn de scholen die in de oude gewichtenregeling veel 0.9-leerlingen hadden (OCW, 2005b, p. 7). Om die reden werd er voor drie jaar een overgangsregeling ingesteld, waardoor de nieuwe gewichtenregeling tot en met schooljaar 2010-2011 gefaseerd werd ingevoerd om de grote herverdeeleffecten te compenseren. De volgende tabellen illustreren de voorziene herverdelingseffecten in 2005:

Tabel 2.

Tabellen met herverdeeleffecten:

Gemeentecategorie	Achteruit	Vooruit	Eindtotaal
G4	-12,2	1,1	-11,1
G26	-7,1	4,3	-2,8
Overig	-13,6	29,1	15,5
Eindtotaal	-32,9	34,5	1,6

Gemeentecategorie	Aantal scholen	Waarvan:	
		Achteruit	Vooruit
G4	590	390	70
G26	1.000	320	290
Overig	5.400	700	1.980
Eindtotaal	6.990	1.410	2.340

Bron: OCW, 2005a, p. 16

De cijfers in de bovenste tabel zijn weergegeven in miljoenen; in de onderste tabel kunnen de getallen gelezen worden zoals deze er staan. De totaalbedragen die hierna worden genoemd, staan elders in het rapport vermeld. Zo wordt voorzien dat de scholen in de G4 ruim €11 miljoen van in totaal €159 miljoen (- 7%) kwijt zullen raken. Voor scholen in de G26 is dat bijna €3 miljoen van €86 miljoen (- 3%) en voor de overige gemeenten geldt een vooruitgang van ruim € 15 miljoen ten opzichte van € 112 miljoen (+ 14%) (OCW, 2005a, p. 16). Op schoolniveau zou dit betekenen dat de scholen die minder financiën krijgen er gemiddeld €23.000 op achteruitgaan en de scholen die er op vooruit gaan, krijgen gemiddeld €15.000 meer (OCW, 2005a, p. 17).

Vanaf schooljaar 2007-2008 werd bovendien de zwartescholentoeslag afgeschaft (VOS/ABB, 2012a). Deze regeling maakte het mogelijk dat basisscholen die op 1 oktober 2001 meer dan zeventig procent 0,9-leerlingen hadden, een forse toeslag kregen. De afschaffing werd als voor de hand liggend gezien, omdat het ook wel een 'bonus op segregatie' werd genoemd (VOS/ABB, 2012a). De toeslag werd in twee jaar tijd geleidelijk afgebouwd. De vrijkomende middelen zouden ingezet worden voor de compensatie van de herverdeeleffecten in de overgang naar de nieuwe gewichtenregeling.

De nieuwste wijziging betreft de impulsgebieden, die sinds 2009-2010 zijn ingevoerd. Impulsgebieden zijn gebieden met veel huishoudens met een laag inkomen of een uitkering, ofwel gebieden die voldoen aan het criterium van armoedecumulatiegebied. Een school die in een impulsgebied ligt, krijgt een extra bedrag per achterstandsleerling met een gewicht 0,3 of 1,2. Op deze manier wordt beoogd om scholen extra tegemoet te komen die in een omgeving staan waar problemen zijn die voortkomen uit een cumulatie van armoede. Deze scholen zouden daardoor een substantieel aantal 'hardnekkige' achterstandsleerlingen hebben (OCW, 2008, p. 7). Per

gewichtenleerling ontvangen de scholen in deze gebieden een extra bedrag. De reden voor de invoering wordt door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, 2009, p. 2) als volgt verwoord:

Het opleidingsniveau van de ouders bepaalt in sterke mate de kans op onderwijsachterstanden. Maar er zijn meer factoren die een rol spelen. In gebieden waar sociaaleconomische problemen zich opstapelen, nemen de onderwijsachterstanden ook toe. De gewichtenregeling wordt nu verder verbeterd door de toevoeging van een criterium dat hiermee rekening houdt: het criterium van de impulsgebieden. Hierdoor houdt de gewichtenregeling rekening met de sociaaleconomische positie waarin de leerlingen opgroeien.

Er is niet voor het zogenaamde criterium van de probleemcumulatiegebieden (het 'PCG-criterium') voor de postcodegebieden gekozen, omdat hierin, naast de criteria laag inkomen en uitkeringen, ook niet-westerse allochtone afkomst een criterium is. Dit zou immers ook niet passen bij de eerdere beslissing om de factor etniciteit uit de gewichtenregeling te verwijderen. Bovendien zou dit als gevolg hebben dat vooral verstedelijkte gebieden in aanmerking zouden komen en de problemen op het platteland zouden blijven liggen (OCW, 2008, p. 8). Met de impulsgebieden op basis van armoedecumulatiegebieden wordt beoogd de achterstanden op scholen met complexe problemen te bereiken. De grote steden en kleinere gemeenten hebben hier in verschillende mate mee te maken gehad. Met name gemeenten op het platteland (vooral in Groningen, Friesland en Drenthe), waar zich ook cumulaties van problemen met effecten op blijvende onderwijsachterstanden voordoen, zouden er fors op vooruit gaan (OCW, 2008, p. 4). Tegelijk met de invoering van de impulsgebieden, is de drempel van de gewichtenregeling verder verlaagd van 6,4% naar 6%, zodat het nog wat gemakkelijker wordt voor scholen om in aanmerking te komen voor de gewichtenregeling.

De financiering voor de scholen die met onderwijsachterstanden te maken hebben, is dus aan verandering onderhevig geweest. Deze veranderingen hebben zowel positieve als negatieve effecten gehad voor verschillende scholen. De grootste herverdeling lijkt plaatsgevonden te hebben van de zogenaamde 'zwarte' scholen in de stad naar scholen in kleinere gemeenten op het platteland met autochtone, 'witte', achterstandsleerlingen. Door de focus te leggen op het opleidingsniveau van ouders en andere sociaaleconomische factoren, zouden onderwijsachterstanden effectiever tegengegaan moeten worden.

In dit hoofdstuk is de beleidsmatige kant van de gewichtenregeling besproken en is ingegaan op de verandering in deze regeling. In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van literatuur gekeken worden hoe beleid omgezet wordt naar praktijk en welke factoren van invloed kunnen zijn op dit implementatieproces.

3. Tussen beleid en praktijk

In het vorige hoofdstuk is het beleid omtrent de gewichtenregeling en de verandering daarin aan bod gekomen. In dit beleid wordt aangegeven dat het doel van de verandering is om meer tegemoet te komen aan feitelijke achterstanden bij leerlingen en daarbij ook meer aandacht te geven aan autochtone achterstandsleerlingen. Zo zouden onderwijsachterstanden effectiever tegengegaan moeten worden. Om dit te realiseren is de gewichtenregeling herijkt, waardoor er een financiële herverdeling tussen de scholen in verschillende gemeenten zou plaatsvinden. Met dit beleidsplan alleen wordt echter weinig bereikt; het moet dan immers in de praktijk nog geïmplementeerd en uitgevoerd worden. Op het eerste gezicht lijkt de gewichtenregeling niet direct een evidente casus voor de implementatieliteratuur. Het gaat immers niet om een specifiek programma of project dat de scholen moeten uitvoeren; eerder gaat het over het omgaan met een kleiner budget dat opgaat in de lumpsumfinanciering van de basisscholen. Toch wordt de regeling wel benaderd vanuit de implementatieliteratuur, omdat de overheid een specifieke beleidsintentie met de gewichtenregeling heeft, los van de overige gelden van de lumpsum: namelijk het tegengaan van onderwijsachterstanden op basis van sociaaleconomische criteria. Basisscholen blijven in dit opzicht verantwoordelijk voor het tegengaan van onderwijsachterstanden op hun school en uitvoerders van het onderwijsachterstandenbeleid. Bovendien hebben de scholen door de wisselende financiën hun begroting moeten aanpassen en veranderingen in het schoolbeleid door moeten voeren. De keuzes die hierbij gemaakt worden, zijn bepalend voor de uitkomst van het onderwijsachterstandenbeleid. Het gaat dus niet alleen over een geldkwestie; de manier waarop de scholen de middelen inzetten geeft gestalte aan het beleid op een manier die al dan niet overeenkomt met de beleidsintentie van de overheid. Vanwege het bestaan van deze concrete beleidsintentie wordt de gewichtenregeling benaderd als implementatievraagstuk en zal verderop nader ingegaan worden op het proces van implementatie tussen beleid en praktijk.

De implementatiefase is een belangrijke fase, omdat deze bepalend is voor de uiteindelijke beleidsuitkomst. Verschillende factoren kunnen tijdens de implementatie invloed hebben op het al dan niet bereiken van een *match* tussen beleidsintentie en beleidsuitkomst. In dit onderzoek is de centrale vraag: hoe gaan scholen om met de nieuwe gewichtenregeling? Hoe basisscholen met dit geld omgaan en waarmee zij daarbij rekening houden, lijkt bepalend te zijn voor de uiteindelijke beleidsuitkomst. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op het proces van implementatie (§3.1). In de daarop volgende paragrafen wordt literatuur behandeld die betrekking heeft op het onderwijs, waarbij gekeken wordt welke factoren mogelijk meespelen bij de totstandkoming van beleid in het onderwijsveld in het bijzonder. Hieruit kwamen verschillende factoren naar voren, namelijk hoe er betekenis wordt gegeven aan het beleid (§3.2), de school als *professional bureaucracy* (§3.3), de rol van de directeur (§3.4), de positie van de leerkracht (§3.5) en de leerlingenpopulatie (§3.6).

3.1 Implementatie van beleid

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het proces van implementatie dat zich afspeelt tussen het opstellen van beleid en de uiteindelijke uitkomst van beleid. Dit zal meer inzicht bieden in de beweeglijkheid van het implementatieproces en concreter voor dit onderzoek hoe het onderwijsachterstandenbeleid in de praktijk vorm krijgt zodra scholen bezig gaan met de implementatie. De stappen die scholen tijdens dit proces nemen, zijn bepalend voor hoe het beleid er uiteindelijk uit komt te zien. Hoe de verschillende scholen de middelen uit de gewichtenregeling besteden en hoe zij in de praktijk vormgeven aan het tegengaan van onderwijsachterstanden is dus van invloed op de uitwerking van het beleid in de praktijk. Gezien de veranderingen in de gewichtenregeling is het interessant om te kijken hoe scholen met deze verandering zijn omgegaan en hoe zij hun beleid hierop hebben afgestemd. Directeuren van basisscholen vormen hierbij de sleutel tot deze informatie.

Tussen het opstellen van beleid en beleidsuitvoering bevindt zich een heel proces. Beleid wordt door de overheid opgesteld om een maatschappelijk probleem aan te pakken. Als het beleid opgesteld is en doelen zijn geformuleerd, moeten de uitvoerders dit ten uitvoer gaan brengen. Pressman en

Wildavsky (1984, p. xxiii) zien dit proces van implementatie als een causale keten tussen het opgestelde beleid en de uitkomst van beleid. Beleid kan zo volgens de onderzoekers opgevat worden als een hypothese: als X wordt gedaan op tijd T1, dan zal Y gebeuren op tijd T2 (Pressman en Wildavsky, 1984, p. xxii). Als de voorwaarden X aanwezig zijn, wordt het beleid een concreet programma, zodat de beleidshypothese uitvoerbaar wordt. Vervolgens vindt er een proces van implementatie plaats waarin de noodzakelijke stappen gezet moeten worden om de gewenste resultaten Y te bereiken (Pressman en Wildavsky, 1984, p. xxiii). Pressman en Wildavsky (1984, xxiii) stellen dat “the degree to which the predicted consequences [...] take place we will call implementation. Implementation may be viewed as a process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieving them”. Volgens de onderzoekers kan dit proces van interactie tussen de verschillende fases in het implementatieproces zorgen voor het ontstaan van een ‘gat’ tussen beleid en beleidsuitkomst. Op het oog lijkt implementatie geen ingewikkelde opgave, maar zelfs normale dagelijkse omstandigheden kunnen een belemmering vormen voor de uitvoering van het beleid, omdat elke stap die genomen wordt in de implementatieketen van invloed is op andere stappen. De stappen die gedurende het implementatieproces gezet worden, gaan immers gepaard met een complex interactieproces waarin verschillende belanghebbende deelnemers met verschillende doelstellingen betrokken zijn. Het gevolg is dat er beslissingen genomen kunnen worden die met elkaar botsen en er belemmeringen voor de uitvoering ontstaan. Naast het hebben van verschillende doelstellingen kan ook een *mismatch* tussen middelen en doelen een oorzaak zijn voor het spaaklopen van een implementatieproces (Pressman en Wildavsky, 1984, xv). Ook kan achteraf blijken dat de gestelde ambities te hoog waren waardoor de doelen niet zijn bereikt. Yanow (1996, p. 234) stelt zelfs dat het bereiken van een goede *match* tussen de vooraf opgestelde beleidsdoelen en de uiteindelijke beleidsuitkomst eerder uitzondering dan regel is. Zij zoekt de oorzaak hiervoor in de betekenisgeving aan beleid. Beleid is vaak ambigu, wat inhoudt dat de uitvoerders van het beleid de doelen op meerdere manieren kunnen interpreteren. Het komt ook vaak voor dat de beleidstaal bewust vaag wordt gehouden, zodat meerdere partijen zich hierin kunnen vinden en het beleid doorgang kan vinden (Yanow, 1996, p. 129). Tegenstrijdige feiten in beleid geven dan aan dat er impliciet meerdere betekenissen zijn, waardoor beleidsuitkomst en beleidsintentie ook weer van elkaar verwijderd kunnen raken.

Om te voorkomen dat een implementatieproces spaak loopt, moet er volgens Pressman en Wildavsky (1984) een focus op leren liggen. Implementatie zou niet langer gezien moeten worden als een statische handeling waarbij een vast doel wordt nagestreefd dat is vastgesteld door anderen, maar als een proces in beweging waarbij beleidsveronderstellingen, beleidsdoelen en beleidsontwerpen continu geherdefinieerd worden in het licht van nieuw verkregen informatie tijdens het implementatieproces (Pressman en Wildavsky, 1984, p. 255-6). Implementatie en evaluatie worden zo als het ware met elkaar verweven. Zo kan het voorkomen dat al tijdens het implementatieproces doelstellingen gewijzigd moeten worden en de middelen daar vervolgens ook op aangepast worden. Aangezien doelstellingen vaak gewijzigd worden op het niveau van implementatie, is het van belang om de actoren die belast zijn met de implementatie als cruciale spelers te zien, die een bron van informatie kunnen vormen voor het beleid (Pressman en Wildavsky, 1984, p. 256). In dit onderzoek wordt deze bron van informatie gevormd door directeuren van basisscholen.

Tussen beleid en praktijk vindt er dus een proces van implementatie plaats waarbij meerdere belanghebbenden betrokken zijn. In dit onderzoek zijn het de scholen en concreter de directeuren die bepalend zijn voor de uiteindelijke vorm van het beleid. Uit bovenstaande is naar voren gekomen dat er meerdere oorzaken kunnen zijn waarom het beleid niet de uitwerking hoeft te hebben zoals oorspronkelijk de bedoeling was. Dat kunnen dagelijkse omstandigheden zijn die om een andere aanpak vragen, wisselende doelstellingen, of verschillende interpretaties van het beleid. Betekenisgeving lijkt dus ook een grote rol te kunnen spelen gedurende het implementatieproces. De manier waarop beleid geïmplementeerd wordt, lijkt zo te kunnen variëren per persoon, maar ook per organisatie. Immers, de betrokken actoren (directeuren en leerkrachten) staan in interactie met

elkaar en met de omgeving en beleid kan door verschillende betrokkenen op verschillende manier geïnterpreteerd worden. De volgende paragraaf gaat nader in op het proces van betekenisgeving.

3.2 Betekenisgeving

Action is based on how people notice or select information from the environment, make meaning of that information, and then act on those interpretations, developing culture, social structures, and routines over time. (Coburn, 2004, p. 214)

Betekenisgeving en interpretatie spelen een grote rol in het implementatieproces (zie 3.1). Hierdoor is het zeer goed mogelijk dat het uiteindelijk vormgegeven beleid afwijkt van het opgestelde beleid. Uit bovenstaand citaat wordt duidelijk dat het proces van betekenisgeving zich afspeelt voordat daadwerkelijk tot de uitvoering wordt overgegaan. Het proces van betekenisgeving is problematisch, omdat de betekenis van beleid ambigu is (Yanow, 1996). Bij de implementatie van beleid is er daardoor sprake van ruimte voor interpretatie en betekenisgeving.

In de literatuur over de implementatie van beleid en het daarbij behorende proces van betekenisgeving, leggen meerdere auteurs een verband met de reeds bestaande opvattingen en kennis die als het ware een lens vormen waardoor het nieuwe beleid wordt geïnterpreteerd (Palmer, 2011; Borg, 2010; Coburn, 2004; Verloop 2001; Datnow en Castellano, 2000; Graden, 1996; Wilkins, 2008). In deze literatuur staat de leraar als uitvoerder van beleid centraal. Echter is het evident dat ook directeuren betekenis geven als zij beleid maken. Om die reden lijkt deze literatuur evenzeer van toepassing op directeuren en zal niet enkel gefocust worden op leerkrachten. Daarnaast is het echter ook van belang voor een directeur om te weten hoe leerkrachten betekenis geven aan beleid, aangezien hij, zoals in paragraaf 3.4 aan bod zal komen, hun steun nodig heeft om bepaalde doelen te bereiken.

Betekenisgeving vindt plaats als men nieuwe informatie in het bestaande cognitieve frame, ofwel *worldview*, plaatst. Zo wordt een interpretatie aan het beleid gegeven en op basis daarvan worden nieuwe praktijken gecreëerd (Coburn, 2004, p. 214). Zoals blijkt uit eerstgenoemd citaat in deze paragraaf, is ook de omgeving van invloed op de praktijk in de klas, maar deze is wel gevormd door reeds bestaande *worldviews*. Door dit actieve proces van betekenisgeving, is de relatie tussen de overheid en de school niet meer alleen topdown, maar eerder ook interactief en recursief (Coburn, 2004, p. 235-6).

Palmer (2011) onderzocht hoe nieuw beleid werd geïmplementeerd in tweetalige klassen in Texas. Zij stelt dat de sleutel voor een goede beleidsimplementatie datgene is wat er gebeurt als beleid een school bereikt en geïnterpreteerd en vervolgens geïmplementeerd wordt in de dagelijkse praktijk (Palmer, 2011, p. 615). Hierbij wordt betekenis gegeven door aan de ene kant te kijken naar de eisen van het beleid en aan de andere kant naar de eigen opvattingen omtrent goed onderwijs (Palmer, 2011, p. 616-7). Van belang is dus om te kijken hoe beleid wordt omgezet in praktijk en concreter naar hoe betekenis gegeven wordt aan beleid en hoe het vervolgens wordt toegepast. Zo kunnen er aanpassingen aan het beleid gemaakt worden, met als gevolg dat het geïmplementeerde beleid niet consistent is met het ontworpen beleid. Datnow en Castellano (2000) deden onderzoek naar het Succes for All (SFA) programma in Canada en kwamen dit verschil tussen beleidsontwerp en beleidsuitvoering zeer concreet tegen. Op sommige scholen werd het programma nauwgezet overgenomen, in tegenstelling tot andere scholen. De reden hiervoor vonden zij in het feit dat de eersten zich ideologisch gezien het meest konden vinden in het programma. Bestaande overtuigingen en ervaringen waren verantwoordelijk voor het al dan niet slagen van het nieuwe beleid. Er lijkt dus een soort cognitief proces plaats te vinden, waarin wordt gebalanceerd tussen het expliciete beleid en zijn eigen opvattingen en kennis. De betrokken actoren kunnen zo gezien worden als:

“[...]active, thinking decision-makers who make instructional choices by drawing on complex, practically-oriented, personalised, and context-sensitive networks of knowledge, thoughts, and beliefs.” (Borg, 2010, p. 81)

Borg (2010) noemt drie componenten: kennis, gedachten en overtuigingen. Kennis kan verworven worden in een “dialogoog met de situatie” (Verloop, 2001, p. 442). Dit houdt in dat kennis bepaald wordt door alle beroepsgerelateerde inzichten die van belang zijn voor het goed functioneren van het onderwijs. Deze kennis wordt vormgegeven door individuele ervaringen en de context waar men mee te maken heeft en ligt aan de basis van de handelingen. Palmer (2011) gaat verder in op het aspect *context*. Volgens haar is de context, die wordt gevormd door de leerlingen en hun specifieke behoeften, van invloed op de beslissingen die worden genomen (Palmer, 2011, p. 635). Ook Kagan (1992, p. 74) onderscheidt drie gebieden die van invloed kunnen zijn op het maken van bepaalde keuzes in het implementatieproces, te weten: *context* (gerelateerd aan de specifieke groep studenten), *content* (gerelateerd aan het specifieke lesmateriaal) en persoonsgebonden aspecten (gerelateerd aan de unieke overtuigingen).

Een aantal aspecten dat van invloed is op de implementatie van nieuw beleid en op de dagelijkse lespraktijk komt dus telkens opnieuw naar voren. Bij de uitvoering van taken vindt er een cognitief proces plaats, waarbij een actieve rol wordt ingenomen tussen het beleid en de eigen overtuigingen, houding en kennis. Daartussen vindt dan een wisselwerking plaats, waarbij een eigen interpretatie wordt gegeven aan het beleid. Op basis van de aspecten als bestaande kennis, houding en overtuiging worden dus keuzes gemaakt die van invloed zijn op het te voeren beleid. Dit vormt tegelijk een verklaring voor de mogelijke verschillen tussen beleidsontwerp en het uiteindelijk geïmplementeerde beleid. Ook tussen scholen kunnen immers verschillen optreden in hoe zij vormgeven aan hetzelfde beleid door verschillende *worldviews*. Dit is terug te leiden op het concept van lokale responsiviteit van Pijl en Frissen (2009): als scholen de vrijheid wordt gegeven om binnen een algemeen kader hun eigen praktijken te kunnen inrichten, vraagt dit om “local responsiveness, which means responses will differ locally according to professional paradigms” (Pijl & Frissen, 2009, p. 373). Er kunnen dus verschillen tussen scholen optreden door toedoen van verschillende lokale omstandigheden en professionele paradigma’s, die als het ware het cognitieve frame vormen. Hierdoor zijn scholen in staat goed in te spelen op hun omgeving en blijven zij in ‘connectie met de realiteit’ staan. Een school is een professionele organisatie die een eigen manier van werken heeft, die van invloed lijkt te zijn op het implementatieproces. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de school als *professional bureaucracy*.

3.3 De school als *professional bureaucracy*

Verschillende organisaties functioneren aan de hand van verschillende strategieën en zullen veranderingen dan ook op verschillende wijze doorvoeren. Dit is afhankelijk van de manier waarop een organisatie is gestructureerd. Mintzberg onderscheidt vijf organisatietypen: de ‘Simple Structure, Machine Bureaucracy, Professional Bureaucracy, Divisionalized Form, and Adhocracy’ (Mintzberg, 1980, p. 322). Een school kan getypeerd worden als *professional bureaucracy* (Mintzberg, 1980; Pijl & Frissen, 2009). Deze wordt door Mintzberg (1980, p. 322) als volgt omschreven:

The Professional Bureaucracy relies on the standardization of skills in its operating core for coordination; jobs are highly specialized but minimally formalized, training is extensive and grouping is on a concurrent functional and market basis, with large sized operating units, and decentralization is extensive in both the vertical and horizontal dimensions; this structure is typically found in complex but stable environments, with technical systems that are simple and non-regulating.

Pijl & Frissen (2009) gaan specifiek in op de vraag waarom scholen *professional bureaucracies* zijn en geen *machine bureaucracies*. In een *machine bureaucracy* wordt simpel werk gedaan dat wordt opgedeeld in kleine, routinematige taken, waarin wordt teruggegrepen op instructies, regels en functiebeschrijvingen. Scholen worden echter gekenmerkt door het complexe werk dat er wordt uitgevoerd en de complexe omgeving waarin zij zich bevinden. Het werk kan niet worden opgedeeld in kleine taken, omdat juist de algemene kennis en vaardigheden op individuele gevallen moet worden toegepast. Hierdoor is standaardisatie en formalisering van taken eigenlijk onmogelijk; enkel op basis van *peer review* (Pijl & Frissen, 2009, p. 368). Op scholen moet ook rekening gehouden worden met de behoeften van leerlingen en daar het onderwijsaanbod op aangepast worden.

Bovendien berust de kwaliteit van scholen meer op scholing, training en de houding van de leraren dan op regels en supervisie van buiten de school, zoals het geval zou zijn in een *machine bureaucracy* (Pijl & Frissen, 2009, p. 368). Toch hebben beleidsmakers de neiging scholen te sturen volgens het model van de machinebureaucratie door onder andere te vragen naar rationele plannings en rapporten (Pijl & Frissen, 2009, p. 368). Dit kan geplaatst worden in een grotere, neoliberale trend in het onderwijsbeleid, waarmee decentralisatie, deregulatie en marktmechanismen hun entree deden (Pijl & Frissen, 2009; Lundahl, 2002). Door de komst van prestatie-indicatoren, *benchmarks* en *planning* en *control*, is de rationele manier van aansturen versterkt, terwijl de school een professionele bureaucratie is gebleven. Deze manier van management kan tot problemen en perverse effecten leiden op scholen, die bijvoorbeeld documenten produceren die niemand gebruikt en die geen adequate weergave zijn van realiteit op de school en het onderwijs (Pijl & Frissen, 2009, p. 369). Het aansturen van scholen lijkt te vragen om decentralisatie:

Organizations can be bureaucratic without being centralized, that is their behavior can be standardized by a coordinating mechanism that allows for decentralization. That coordinating mechanism is the standardization of skills, a reliance on which gives rise to the configuration called Professional Bureaucracy, found typically in school systems, social work agencies, accounting firms, and craft manufacturing firms. (Mintzberg, 1980, p. 333)

Het opstellen van extra richtlijnen en regels door beleidsmakers zal in de praktijk dan ook niet de gewenste uitwerking hebben in een professionele bureaucratie. Naast decentralisatie wordt ook deregulatie naar voren gebracht als strategie om beter aan te sluiten bij een professionele bureaucratie, wat vaak gepaard gaat met *throughput-funding* en *general framework steering* (Pijl & Frissen, 2009, p. 372). De organisaties die de financiering ontvangen zijn dan in grote mate vrij om te beslissen hoe ze dit besteden. In het onderwijs is hier middels de lumpsumfinanciering ook sprake van, waar tevens de gelden vanuit de gewichtenregeling in zitten. Op deze manier wordt een school als professionele bureaucratie niet gedreven tot een 'disconnectie met de realiteit', omdat zij op deze manier haar professionaliteit kan blijven aanwenden binnen een algemeen kader vanuit de overheid (Pijl & Frissen 2009, p. 373). In het geval van het onderwijsachterstandenbeleid lijkt dit kader gevormd te worden door het maatschappelijke doel om onderwijsachterstanden weg te werken en uiteindelijk ook de maatschappelijke achterstanden (Frissen, 2004). De 'connectie met de realiteit' bestaat dan uit de mogelijkheid om in te spelen op de specifieke lokale situatie waarin een school zich bevindt.

Toch lijkt het in de praktijk voor te komen dat beleidsmakers, ondanks de beslissing tot deregulatie, nieuwe regels opstellen om autoriteit terug te winnen en invloed te behouden. Dit kan leiden tot de *policymaking paradox*: beleidsmakers op nationaal niveau moeten de vooruitgang in het onderwijs controleren en stimuleren, maar hoe meer controle zij uitoefenen, des te minder vooruitgang wordt er geboekt (Pijl & Frissen, 2009, p. 373). Wil er echter daadwerkelijk iets bereikt worden, dan zullen scholen dat zelf moeten doen. De idee van maakbaarheid van scholen door beleidsmakers geldt slechts in zeer beperkte mate en de mogelijkheden om scholen te sturen zijn beperkt, zoals Frissen (2004) verwoordt in zijn bestuurlijke *review* van onder andere het onderwijsachterstandenbeleid:

[...] omdat onderwijs een complex maatschappelijk domein is, past als het om sturing gaat een ambitieuze bescheidenheid. Zelfsturing is primair, centrale sturing is randvoorwaardelijk. Doelgerichtheid is op centraal niveau nauwelijks mogelijk. Centrale sturing moet vooral professionaliteit, leervermogen en handelingsvrijheid op decentraal niveau beschermen en versterken.

Meer deregulatie en grotere autonomie voor scholen lijkt er te zijn sinds augustus 2006, omdat gelden sindsdien rechtstreeks naar scholen gaan en de gemeente daarmee ook haar financiële sturingsmiddelen en ook grotendeels haar regiepositie kwijtraakt (SLO, 2012). Ook Lundahl (2002) wijst op de toegenomen professionele verantwoordelijkheid van leraren en schooldirecteuren in haar onderzoek naar de invloed van veranderingen in de *governance* van het onderwijs in Zweden. De reden hiervoor is de overgang van *governance by rules* naar *governance by objectives*, wat past in de grotere neoliberale trend die zorgde voor meer deregulatie en decentralisatie. Directeuren van

scholen lijken daardoor meer handelingsvrijheid te hebben gekregen, waardoor er meer keuzes gemaakt kunnen worden op het niveau van de school. Ook dit kan van invloed zijn op hoe beleid uiteindelijk vormgegeven wordt. In de volgende paragraaf zal nader ingegaan worden op de rol van directeuren.

3.4 De rol van de directeur

Zoals uit paragraaf 3.1 al bleek, worden in dit onderzoek directeuren van basisscholen gezien als actieve spelers in het implementatieproces, die een schat aan informatie kunnen opleveren over de keuzes die zij hierin maken op het niveau van de school. Bovendien is de rol van de directeur een interessante omdat hij een sleutelpositie vervult tussen het beleid van de overheid en de leraren als professionals. Hier wordt in deze paragraaf nader op ingegaan.

Over de positie van leidinggevend in het onderwijs is uitvoerig geschreven door onder anderen De Wit (2012) in zijn proefschrift over het effect van de spanning tussen de logica van organisatie en de logica van professioneel handelen op de beleving en het gedrag van managers. De auteur richt zijn onderzoek op leidinggevend in het voortgezet onderwijs; echter lijkt dit in grote lijnen ook toepasbaar op directeuren in het primair onderwijs. De Wit (2012, p. 17) benadrukt de dominante beeldvorming die heerst rond leidinggevend in het onderwijs: zij zouden de professionele waarden van docenten niet meer als vertrekpunt nemen, maar zich verplicht voelen aan te sluiten bij politieke plannen en strategisch in te spelen op de omgeving. Zij controleren docenten om bepaalde *targets* te bereiken. 'Goed onderwijs' zou niet langer het hoogste goed zijn: dat zijn schaalvergroting, het marktaandeel en het imago van de school. Directeuren zouden als *managers* de *professionals* hebben verloochend en van hen vervreemd zijn geraakt; daardoor zouden professionele organisaties *over-managed* geraakt zijn, waardoor *professionals* hun vak niet meer goed kunnen uitoefenen (De Wit, 2012; De Bruijn en Noordegraaf, 2010). Hoge eisen vanuit de overheid aan efficiëntie zouden bovendien de professionaliteit van *professionals* in het gedrang brengen (Tonkens, 2003). Onder anderen Noordegraaf (2010), De Bruijn en Noordegraaf (2010) en De Wit (2012) stellen dat deze dichotome manier van denken over *managers* en *professionals* te simpel en onproductief is. Er is immers geen sprake van slechts één type *manager*, of van enkel slechte *managers* en goede *professionals* (De Bruijn en Noordegraaf, 2010, p. 13).

Toch stelt De Wit (2012) dat deze manier van denken wel aangeeft dat leidinggevend in een spanningsveld bevinden, waarin enerzijds de logica van de organisatie speelt, met een nadruk op regelgeving, financieringsmodellen, coördinatie, toezicht en sturing, en anderzijds de logica van professioneel handelen met nadruk op persoonlijke betrokkenheid, intrinsieke motivatie en de inhoud van het vak (De Wit, 2012, p. 17). Deze spanning vindt zijn wortels in een aantal hervormingen in het besturen van het onderwijs in Nederland, waaronder een grotere nadruk op management en resultaatgericht sturen, toezicht en verantwoording en tegelijk meer bestuurlijke vrijheid voor scholen (De Wit, 2012). Als deze hervormingen worden gekoppeld aan het professionele karakter van scholen en leerkrachten, levert dat eerdergenoemde spanning op. De Wit (2012, p. 42) stelt dat de spanning een paradoxale positie oplevert voor leidinggevend in het onderwijs:

In plaats van verlichter van de spanning tussen docenten en managers, lijken leidinggevend als representanten van veranderingen, organisatie en vernieuwing juist extra druk te leggen op onderlinge relaties. De nadruk die bewegingen als nieuw publiek *management* en prestatiemeting op *management* leggen, lijken *managers* 'weg te trekken' van docenten.

Ook Blackmore (2004, p. 440) gaat in op de invloed van de managementhervormingen op de positie van leidinggevend; hij stelt dat leidinggevend als gevolg hiervan zich meer als *managers* moesten gaan gedragen, waardoor zij te maken kregen met gevoelens van vervreemding bij henzelf en hun leerkrachten. Dit komt volgens Blackmore (2004) door het verschil tussen de intrinsieke motivatie voor het werk dat zij doen en het resultaatgerichte werk dat van hen wordt geëist door de overheid: "Performativity was based on regulation and contractualism, whereas teachers' and

leaders' passions and motivations derived from a sense of service and obligation" (Blackmore, 2004, p. 454). Ook Day (2003, p. 11) wijst op de vervreemding van leidinggevendenden van hun traditionele rol als 'leading professionals' door bovengenoemde hervormingen. Er lijkt geen waarde meer gehecht te worden aan de intrinsieke, non-instrumentele waarde van het onderwijs; leidinggevendenden moeten werken in een context waarin, gezien de externe interventie en dreigende sancties, weinig vertrouwen lijkt te zijn in het vermogen van scholen om uit zichzelf de vereiste resultaten te behalen (Day, 2003, p. 7). Bovendien trekt Day (2003, p. 21) in twijfel of de nationale 'one size fits all' programma's niet voorbijgaan aan de specifieke context waarin scholen zich bevinden. Niet elke school kan een verschil maken in de prestaties van leerlingen; dit wordt immers beperkt door de sociaaleconomische achtergrond van de leerlingen. Er lijkt zo een grotere druk geplaatst te worden op leidinggevendenden om goede resultaten te produceren (Day, 2003, p. 7).

De managementverantwoordelijkheden van leidinggevendenden lijken haaks te staan op wat leerkrachten verwachten ten aanzien van de schoolleiding, namelijk dat leidinggevendenden allereerst zorgen voor de noodzakelijke omstandigheden en voorwaarden om goed te functioneren, maar ook dat zij als buffer optreden ten aanzien van onrealistische of onwenselijke verwachtingen van externe partijen en tot slot, dat leidinggevendenden kiezen voor de kant van de school en het docententeam (De Wit, 2012, p. 43). Leidinggevendenden lijken dus weggetrokken te worden van hun leerkrachten, terwijl zij als *managers* in de school als professionele bureaucratie (zie 3.2) juist ook zelf *professionals* moeten zijn om de steun van de leerkrachten te behouden, zodat zij hun taken goed kunnen uitvoeren en bepaalde doelen kunnen bereiken (Mintzberg, 1980, p. 323). Ook Noordegraaf (2010) stelt dat er gekeken zou moeten worden naar slimmere verhoudingen tussen *professional* en *manager*, zodat zij elkaar als het ware versterken. Dit komt overeen met wat De Wit (2012, p. 221) concludeert in zijn onderzoek: leidinggevendenden staan niet aan één kant van de kloof tussen *managers* en *professionals*, maar die kloof lijkt eerder door leidinggevendenden zelf te lopen. Leidinggevendenden "zijn vaak leidinggevendende met managementverantwoordelijkheden, maar ook een professional met een achtergrond als docent" (De Wit, 2012, p. 222).

Zoals uit bovenstaande blijkt, is het noodzakelijk dat leidinggevendenden naast hun managementverantwoordelijkheden ook het professioneel handelen in acht nemen en rekening houden met de verwachtingen van leerkrachten. In een implementatieproces kan dit betekenen dat directeuren door hun logica van professioneel handelen keuzes maken die afwijken van het door de overheid opgestelde beleid. Door bij de inzet van de middelen die zij ontvangen uit de gewichtenregeling rekening te houden met beide aspecten, kunnen zij de kloof tussen enerzijds de eisen vanuit het nationale onderwijsachterstandenbeleid en anderzijds de professionele kant van de organisatie overbruggen. De begroting van de school lijkt dus het middel te zijn om deze kloof te dichten. Directeuren hebben hierbij een soort tussenpositie tussen de overheid en de leerkrachten. Omdat ook leerkrachten veel invloed lijken te hebben op het handelen van de directeur en daarmee op de keuzes die gemaakt worden omtrent het beleid van de school, zal in de volgende paragraaf dieper worden ingegaan op de positie van leerkrachten.

3.5 De positie van leerkrachten

Leraren worden door Mintzberg (1980) *professionals* genoemd. Ook volgens Noordegraaf en Sterrenburg (2009) zijn leraren *professionals*, evenals artsen, verpleegkundigen, huisartsen, jeugdvoogden, welzijnswerkers en politieagenten. Zij worden gekenmerkt door een aantal gemeenschappelijke factoren (Noordegraaf en Sterrenburg, 2009, p. 233). Zo werken zij met en voor individuele burgers waarbij maatschappelijke waarden centraal staan. Daarnaast behandelen zij de individuele burger als uniek geval, maar wel op basis van algemene kennis. Ook behoren ze tot een beroepsgroep waardoor hun gedrag wordt beïnvloed, maar werken in een maatschappelijke of publieke organisatie. Tot slot worden *professionals* gekenmerkt door hun grote discretionaire ruimte; zij hebben de kennis en ervaring om hun beroep uit te oefenen en controleren elkaar onderling waardoor hun beroepsgroep professioneel blijft. De nadruk ligt hierbij op inhoud en onderlinge controle (Noordegraaf, 2007, p. 766).

Het is echter de vraag of leerkrachten in het primair onderwijs gezien kunnen worden als *professionals*. In het basisonderwijs staat inhoudelijke kennis namelijk minder prominent voorop dan bijvoorbeeld in het voortgezet onderwijs of een hogeschool; het schoolbestuur kiest immers de lesprogramma's, die in grote mate al bepalen wat een leerkracht moet doen in een les. Wat leraren in de klas doen is hierdoor gereguleerd. In het geval van middelbare schoolleraren is dit alweer anders: zij hebben meer inhoudelijke deskundigheid omdat zij lesgeven in het vak waarin zij expertise hebben. Er lijkt in het geval van leerkrachten in het basisonderwijs eerder sprake te zijn van procesdeskundigheid en pedagogische kwaliteiten dan van inhoudelijke deskundigheid; zij hebben immers wel te maken met variërende groepssamenstellingen waar zij op in moeten spelen. Bovendien is er, in tegenstelling tot *professionals* van Noordegraaf en Sterrenburg (2009), nog geen sprake van een geïnstitutionaliseerde beroepsgroep voor leerkrachten. Wat in het geval van leraren in het primair onderwijs wel opgaat, is het feit dat zij met en voor individuele burgers werken waarbij maatschappelijke waarden centraal staan en hen als uniek geval behandelen op basis van algemene kennis (Noordegraaf en Sterrenburg, 2009, p. 233). De theorie van Lipsky (2010) over *street-level bureaucracy* lijkt meer van toepassing te zijn op het handelen van leraren in het basisonderwijs.

Street-level bureaucrats zijn ambtenaren die in hun werk een belangrijke rol tussen de overheid en de burger vervullen; zij staan immers in direct contact met de burger. In de uitvoering van hun werk hebben zij een aanzienlijke discretionaire ruimte (Lipsky, 2010, p. 3). Deze ruimte is minder groot dan die van de traditionele *professional* van Noordegraaf (2007). Leraren in het basisonderwijs hebben minder inhoudelijke vrijheid en hebben meer te maken met beleid van het schoolbestuur waaraan zij zich dienen te houden. Aan de andere kant moeten *street-level bureaucrats* ook nog steeds zelf beslissingen nemen over de toepassing van deze regels in de klas en over de manier waarop unieke gevallen geïnterpreteerd moeten worden. De discretionaire ruimte van *street-level bureaucrats* wordt dus enerzijds beperkt door het bureaucratische aspect van regels waaraan zij zich moeten houden en anderzijds is er het *street-level* niveau, waarin leerkrachten beschikken over de expertise, ervaring en de positie om beslissingen te maken over individuele gevallen (Lipsky, 2010, p. 13). Het verschil met *professionals* zit dus met name in het feit dat leerkrachten als *street-level bureaucrats* in het basisonderwijs ook deels uitvoerend werk doen wat het schoolbestuur van hen vraagt, waardoor zij minder vrijheid hebben dan *professionals*.

Om te kunnen omgaan met de spanning die voortkomt uit enerzijds de eisen vanuit het beleid van het schoolbestuur en anderzijds de noodzaak om gebruik te maken van hun discretionaire ruimte om tegemoet te komen aan de werkpraktijk, ontwikkelen leerkrachten *coping mechanisms* (Lipsky, 2010, p. xiii). Dit zijn bepaalde technieken, routines of handelingen waarmee zij vorm geven aan deze spanning. Leerkrachten lijken dus de ruimte die tussen het beleid van de school en de werkpraktijk in staat te interpreteren om daar vervolgens op een bepaalde manier naar te handelen. Op deze manier geven de leerkrachten op hun eigen manier invulling aan het beleid van de school. Deze discretionaire ruimte geeft hen, ook al is die kleiner dan bij de klassieke *professionals* (Noordegraaf, 2007) een bepaalde autonomie. Ook hier lijkt dus weer het belang naar voren te komen voor directeuren om de steun van hun werknemers te behouden als zij bepaalde doelen willen bereiken.

De directeur lijkt dus te laveren tussen een spanning die voortkomt uit de beleidsambities die de overheid aan scholen stelt omtrent het tegengaan van onderwijsachterstanden, zijn eigen ambities met de school, en de leerkrachten die op hun eigen manier invulling geven aan hun taken. Onder deze omstandigheden beleid of een verandering implementeren, lijkt zo een zeer complexe taak te zijn. Brundrett en Duncan (2011) hebben onderzocht hoe dit toch op een succesvolle manier bereikt kan worden. Daartoe interviewden zij veertig directeuren van succesvolle basisscholen. Zij keken daarbij naar de vaardigheden, processen en praktijken die nodig zijn voor het succesvol implementeren van nieuwe programma's. Zij ontdekten dat de implementatie een succes was als (Brundrett & Duncan, 2011, p. 121):

- 1) Leraren en schooldirecteuren het voordeel van de verandering inzien voor de leerlingen, hun professionaliteit en voor de school en maatschappij als geheel;

- 2) Al het schoolpersoneel betrokken is en in de onderliggende waarden gelooft;
- 3) Alle leraren en leiders in het proces van innovatie betrokken zijn: vanaf het eerste idee tot de implementatie en evaluatie;
- 4) De leraren vertrouwen hebben in en respect hebben voor de leiding;
- 5) Al het schoolpersoneel vooruitgang ziet bij de leerlingen;
- 6) De innovatie geïntegreerd is in de doelstellingen op de korte, middellange en lange termijn in het schoolplan;
- 7) Het door de school zelf is gecreëerd en geïnitieerd; als dit van extern moet komen, zal de innovatie minder kans van slagen hebben.

Vervolgens stelden de onderzoekers een model voor waarin verandering wordt gezien als evolutionair en dynamisch en begint met kleine, realiseerbare veranderingen en uitmondt in een grootschaligere verandering, waarbij er constant geëvalueerd wordt en aanpassingen gemaakt worden als de omstandigheden daar om vragen (Brundrett & Duncan, 2011, p. 123). Dit lijkt overeen te komen met wat Pressman en Wildavsky (1984) voorstellen over het verweven van implementatie en evaluatie om te voorkomen dat het implementeren van beleid een mislukking wordt (zie 3.1). Hierbij lijkt betrokkenheid van al het schoolpersoneel, gezien bovenstaande opsomming, van groot belang te zijn. Ook noemen Brundrett & Duncan (2011) dat het beleid eerder succesvol wordt geïmplementeerd als er vooruitgang wordt geboekt bij de leerlingen. Dit lijkt echter ook mede afhankelijk te zijn van de leerlingenpopulatie waar een school mee te maken heeft; uit de literatuur komen bepaalde factoren naar voren waardoor leerlingen minder goed presteren of een achterstand hebben. In de volgende paragraaf wordt daarom gekeken welke factoren volgens de literatuur mogelijk kunnen bijdragen aan het ontstaan van onderwijsachterstanden.

3.6 De leerlingenpopulatie

Gezien het feit dat een school afhankelijk is van de leerlingen wil zij een verschil maken in de prestaties van leerlingen (Day, 2003), is het waarschijnlijk dat directeurs rekening houden met de specifieke behoeften van de leerlingenpopulatie bij het maken van keuzes omtrent het onderwijsachterstandenbeleid (o.a. Palmer, 2011; Kagan, 1992). Om te weten welke factoren kunnen bijdragen aan het ontstaan van onderwijsachterstanden bij leerlingen, is gekeken welke achtergronden of aspecten van leerlingen volgens de literatuur in verband staan met de individuele schoolprestaties. Een belangrijke bijdrage op dit gebied is geleverd door Coleman (1966), die onderzocht welke factoren bijdragen aan de individuele prestatie van leerlingen. Het onderzoek stond in het kader van gelijkheid van onderwijskansen, een ideaal waar op dat moment in de Verenigde Staten nog geen sprake van was. Segregatie was een veelvoorkomend verschijnsel. Coleman bekeek de prestaties van zes verschillende etnische groepen (Coleman, 1966, p. iii). Verscheidene factoren die van mogelijke invloed op de onderwijskansen zijn werden onderzocht, waaronder de schoolomgeving, het onderwijsprogramma en –beleid, het schoolbestuur en de leerkrachten en de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Zijn conclusie is opvallend: schoolspecifieke kenmerken zorgen voor weinig variatie in de prestaties van leerlingen. Leerlingen met gelijke achtergronden presteerden evengoed, ongeacht de specifieke bijdrage van verschillende scholen. De kwaliteit van leraren is van iets grotere invloed, maar de sterkste relatie blijkt die met de sociaaleconomische achtergrond van de leerling te zijn, wat overeenkomt met het criterium waarop de gewichtenregeling op dit moment gebaseerd is. Deze wordt vormgegeven door de familie, de eerste ‘institutie’ waardoor een kind wordt gevormd, en is van doorslaggevende invloed op de prestatie van de leerling. Het grootste voordeel wordt behaald als leerlingen een achtergrond hebben die “strongly and effectively supportive of education” is (Coleman, 1966, p. 22). Hierbij bestaat er een verschil tussen leerlingen van de meerderheid, de blanke leerlingen, en leerlingen die tot een minderheid behoren. Deze laatsten zijn gevoeliger voor verbeteringen in de omgeving: zowel een kwalitatief betere school als een sociaaleconomisch sterkere leerlingenpopulatie zorgen bij hen voor meer verbetering in de schoolprestaties dan bij leerlingen van de meerderheid (Coleman, 1966, p. 22).

Ook later onderzoek is zich gaan richten op verscheidene achtergronden van leerlingen die van belang zijn voor schoolprestaties (Lareau, 1989; Jones en Schneider, 2009; Mickelson, 2009; Vergari, 2009; Farkas, 2009). Achtergronden die veel zijn onderzocht zijn ras en etniciteit (Mickelson, 2009; Vergari, 2009), sociaaleconomische status (Farkas, 2009; Lareau, 1989), en de buurt (Jones en Schneider, 2009). Echter worden ook sekse (Jones en Schneider, 2009, p.889) en generatie en immigratiestatus genoemd (Mickelson, 2009, p. 242). Uit onderzoek naar de uiteindelijke schoolprestatie van immigranten in de Verenigde Staten bleek dat de kwaliteit van de taalvaardigheid in het Engels hier nauw mee in verband staat.

In haar studie naar verschillen in schooluitkomsten tussen leerlingen van verschillende afkomst, kijkt Mickelson (2009) naar de invloed van ras en etniciteit op schoolprestaties. In het onderwijs is er sprake van stratificatie en segregatie op basis van ras en etniciteit. De minderheden presteren minder goed dan de meerderheid van blanken. Zij wijst er op dat dit met name gezien moet worden als gevolg van verschillen in sociale klasse en financiële mogelijkheden tussen de meerderheid en de minderheden (Mickelson, 2009, p. 248). Afkomst kan volgens Mickelson (2009, p. 253) dus als grootste veroorzaker van de verschillen in prestaties gezien kan worden.

Ook de sociaaleconomische achtergrond van de ouders lijkt een invloedrijke factor te zijn: de hoogte van het opleidingsniveau van de ouders is bepalend voor het succes van hun kinderen op school. Toch ziet ook Farkas (2009) verschil tussen verschillende etnische groepen: 'witte' ouders blijven het hoogste opleidingsniveau houden ten opzichte van Afro-Amerikanen en Hispanics. Naast het opleidingsniveau spelen ook de beschikbare tijd (een huishouden met een of twee ouders) en geld een rol hierin (Farkas, 2009, p. 665). In een onderzoek naar het verband tussen sociale klasse en ouderbetrokkenheid (Lareau, 1989) komt naar voren dat *upper-middle-class* ouders, die een hoge opleiding, status en inkomen, meer betrokkenheid laten zien bij de school van hun kinderen dan *working-class* ouders. Bovendien zijn zij beter in staat en hebben meer zelfvertrouwen om hun kinderen te helpen met schoolwerk. Dit alles leidt tot betere onderwijskansen voor het kind. De sociaaleconomische klasse voorziet ouders dus met mogelijkheden om te investeren in hun kind, die zij zelf wel actief en effectief moeten aanwenden (Lareau, 1989, p. 10, 123).

Zoals eerder genoemd is ook de buurt waarin een kind woont van invloed op zijn schoolprestaties. Een buurt waar veel armoede heerst en sprake is van sociale isolatie heeft een negatieve werking op het kind (Jones & Schneider, 2009, p. 893). Dit lijkt echter ook nauw samen te hangen met de invloed van specifieke kenmerken van de familie. Ook Farkas (2009, p. 669) legt dit verband:

Students cannot be fully engaged with academic tasks when their minds are preoccupied with external problems, particularly when these are caused by family poverty [...] and neighborhood disintegration and violence.

Daarnaast is er ook veel onderzoek gedaan naar de invloed van schoolspecifieke factoren op de schoolprestaties, zoals de invloed van de leraar, medeleerlingen of specifieke programma's. Al deze factoren zijn met name van invloed bij kinderen uit minderheden met beperkte sociaaleconomische omstandigheden (Jones en Schneider, 2009, p. 889). Hoewel is aangetoond dat scholen een minder groot effect hebben op schoolprestaties dan de familie van het kind (Coleman, 1966) of de buurt (Farkas, 2009), kunnen scholen volgens Jones en Schneider (2009) er wel aan bijdragen dat uiteindelijk toch alle leerlingen dezelfde kansen krijgen. De verwachtingen van de leraar ten opzichte van de leerling spelen hierbij een grote rol; deze kunnen als een soort *self-fulfilling prophecy* werken (Jones en Schneider, 2009, p. 893). Andere schoolspecifieke factoren, zoals de grootte van de school, hoeven niet per definitie iets te zeggen over de kwaliteit van de school. Kleinere basisscholen hanteren vergelijkbare leerplannen en standaarden als de grote basisscholen (Galton, 1993). Galton (1993) stelt dat er geen reden is om te zeggen dat kleine scholen in het algemeen onderdoen op grond van hun economische, sociale of lesgebonden voorzieningen.

Op het gebied van achtergronden is al met al veel geschreven, met name in het licht van gelijke onderwijskansen en de zoektocht naar mogelijke oplossingen ter verbetering van de prestaties van

bepaalde groepen leerlingen. Opvallend is dat schoolspecifieke factoren slechts van enige invloed zijn als het gaat om kinderen die uit een minder stimulerende thuissituatie komen, maar dat die dan nog niet de invloedrijkste factoren zijn. Vooral de sociaaleconomische achtergrond van de leerling is van grote invloed op zijn prestaties. Dit lijkt tot gevolg te hebben dat het voor scholen met veel leerlingen uit een niet-stimulerende omgeving eigenlijk onmogelijk is om dezelfde prestaties te behalen als scholen met leerlingen die wel uit een stimulerende omgeving komen.

De achtergronden die volgens de literatuur in dit hoofdstuk mogelijk een rol spelen in de prestatie van leerlingen en waar, in het licht van dit onderzoek, scholen van afhankelijk zijn, zijn:

- Etniciteit/ras;
- Sociaaleconomische achtergrond: opleidingsniveau van de ouders, status, beschikbare tijd en geld, betrokkenheid bij de school van hun kind;
- De buurt: armoede, sociale isolatie, geweld;
- Schoolspecifieke factoren;
- Immigratiestatus en taalvaardigheid.

3.7 Conclusie en verwachtingen

In hoofdstuk 2 is de verandering in de gewichtenregeling aan bod gekomen, waaruit naar voren kwam dat er een herverdeling van de middelen heeft plaatsgevonden, waarbij de scholen in de G4 zouden er het meest op achteruit gaan en de scholen in de kleine gemeenten zouden er het meest op vooruit gaan. Ook wordt in de nieuwe gewichtenregeling geen geld meer toegekend op basis van het criterium etniciteit; er wordt enkel nog gekeken naar het opleidingsniveau van de ouders. Op deze manier zou er meer tegemoet worden gekomen aan autochtone achterstandsleerlingen en op effectievere wijze achterstanden tegen worden gegaan. Scholen zijn de uitvoerders van dit beleid dat door de overheid wordt opgesteld en bepalen zo in feite het daadwerkelijke beleid. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat tijdens het implementeren van een dergelijke beleidsverandering, verschillende factoren van invloed kunnen zijn op het al dan niet bereiken van een *match* tussen beleidsintentie en beleidsuitkomst in de praktijk. Directeuren zijn hierbij de cruciale spelers; de keuzes die zij maken bij het opstellen van beleid, zijn bepalend voor de uiteindelijke beleidsuitkomst.

Er is een aantal factoren uit de literatuur naar voren gekomen dat mogelijk meespeelt bij de totstandkoming van beleid omtrent onderwijsachterstanden op basisscholen. Deze factoren kunnen bovendien gevolgen hebben voor het bereiken van een *match* of een *clash* tussen beleidsintentie en beleidsuitkomst. Zo zal **1) betekenisgeving** een rol spelen bij het maken van keuzes: verwacht wordt dat directeuren een actieve rol innemen tussen het nieuwe beleid en hun eigen kennis, houding en overtuigingen omtrent onderwijsachterstanden. Deze laatste aspecten zullen mede vormgegeven worden door individuele ervaringen en de context waarin de school zich bevindt. Dit vormt als het ware een lens waardoor zij de nieuwe gewichtenregeling van een interpretatie zullen voorzien op basis waarvan zij keuzes zullen maken. Daarnaast zal ook **2) de professionele handelingswijze van de school** een rol spelen bij het opstellen van beleid: een professionele bureaucratie vraagt om een grote mate aan handelingsvrijheid om in te kunnen spelen op haar complexe omgeving en vorm te kunnen geven aan het complexe werk dat er gedaan wordt. Te veel aansturing en inmenging van bovenaf kan leiden tot problemen in de uitvoering van nieuw beleid of zelfs tot perverse effecten. Daarmee samenhangend wordt verwacht dat **3) directeuren een tussenpositie zullen vervullen tussen het nationale onderwijsachterstandenbeleid enerzijds en de praktijk van de school anderzijds**. Verwacht wordt dat dit een bepaalde druk oplevert, omdat zij tussen verschillende belangen laveren. Zo zullen de directeuren als *manager* sturing geven aan de school en daarmee tegemoet komen aan de eisen vanuit de overheid. Ook zullen zij als *professional* het belang van de school in haar specifieke context voorop stellen, waarbij ook **4) de leerkrachten** een grote rol spelen. Directeuren moeten de steun van de leerkrachten weten te behouden om hun taken uit te voeren en bepaalde doelen te bereiken. Leerkrachten hebben immers een bepaalde discretionaire ruimte op *street-level* niveau, die wel deels wordt beperkt door het schoolbeleid, maar waardoor zij wel een bepaalde mate aan autonomie hebben. Tot slot wordt verwacht dat de directeuren rekening zullen

houden met **5) de specifieke leerlingenpopulatie** waarmee zij te maken hebben. Verschillende studies hebben aangetoond dat de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de achtergrond van leerlingen bepalend is voor de specifieke behoeften van de leerlingen, waar de school als professionele organisatie op in zal spelen.

Kortom, op de vraag hoe scholen omgaan met de nieuwe gewichtenregeling, kan als voorlopig antwoord gegeven worden dat directeuren als cruciale spelers bepaalde keuzes maken, waarbij zij laveren tussen het beleid van de overheid en de praktijk van de school. Verwacht wordt dat de vijf bovengenoemde factoren een rol spelen bij het maken van concrete keuzes. Hierdoor lijkt er een 'gat' tussen het overheidsbeleid en beleidsuitkomst te zitten.

4. Methode

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de manier waarop basisscholen omgaan met gelden uit de nieuwe gewichtenregeling, hoe zij extra begeleiding voor leerlingen met onderwijsachterstanden opzetten en hoe dit wordt geïmplementeerd. Hierbij wordt gekeken of dit verschilt tussen zwarte scholen in de G4 en plattelandsscholen uit de noordelijke drie provincies van Nederland. Hiertoe zijn interviews gehouden met directeuren uit het basisonderwijs. Immers, directeuren worden in dit onderzoek gezien als de cruciale spelers in het implementatieproces, die informatie kunnen verschaffen over de keuzes die zij maken bij het implementeren van beleid op het niveau van de school. Het uitgangspunt hierbij is dat directeuren betekenis geven aan de wereld om hen heen en aan het beleid, waardoor zij ervaringen en gebeurtenissen kunnen plaatsen en begrijpen. Op basis hiervan is hun handelen beschreven, geïnterpreteerd en verklaard (Boeije, 2005). Zo is tot slot gekeken worden of verschillende scholen ook verschillende consequenties hebben ondervonden door de wijzigingen in de gewichtenregeling en welke keuzes zij maken met betrekking tot inzet van middelen uit de gewichtenregeling. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe dit onderzoek is opgezet, welke methoden zijn gebruikt ter uitvoering van het onderzoek en welke keuzes de onderzoeker daarbij heeft gemaakt en waarom.

4.1 Dataverzameling

Om er achter te komen hoe verschillende basisscholen omgaan met de nieuwe gewichtenregeling en hoe zij de gewichtengelden inzetten, is er gebruik gemaakt van een interpretatieve analyse. Bij deze manier van analyseren wordt er vanuit gegaan dat er tijdens de implementatiefase van beleid problemen kunnen ontstaan, omdat er een bepaalde interpretatieruimte ontstaat en er meerdere interpretaties aan het beleid gegeven kunnen worden. Zo kan de uitvoering van beleid, de beleidsuitkomst, afwijken van het opgestelde beleid (Yanow, 1996). De methoden voor interpretatieve analyse bestaan uit interviews, observatie en documentanalyse. De analyse begint vaak met de documentanalyse, waaruit achtergrondinformatie naar voren komt op basis waarvan interviews gehouden kunnen worden met belangrijke actoren.

Als input voor de documentanalyse zijn de beleidsdocumenten over de nieuwe gewichtenregeling grondig gelezen en beschreven (zie hoofdstuk 2); op deze manier heeft de onderzoekster inhoudelijke kennis opgedaan, zodat in de interviews beter doorgevraagd kon worden. Ter voorbereiding op de interviews zijn daarnaast ook de onderwijsgidsen van de participerende scholen uit Groningen, Friesland en Drenthe en de G4 doorgenomen. Hierin staat weergegeven hoe de school functioneert en inzicht geeft in “de dagelijkse praktijk van de school, de doelstellingen, de activiteiten om die te behalen en de resultaten daarvan” (Rijksoverheid, 2012c). Het bestuderen van de schoolgidsen diende als eerste verkenning naar hoe scholen omgaan met de gelden uit de gewichtenregeling en hoe zij extra begeleiding opzetten voor leerlingen. Zo kon de onderzoekster ook beter doorvragen tijdens de interviews, omdat zij op deze manier al een globaal beeld van de school had gekregen. Na deze eerste dataverzameling zijn interviews gehouden met tien directeuren van verschillende basisscholen: vijf directeuren uit de G4 en vijf directeuren uit de drie noordelijke provincies. Hoe deze scholen zijn geselecteerd, komt in de volgende paragraaf aan bod. Voor directeuren als onderzoekseenheden is gekozen omdat zij, zoals eerder gesteld, de cruciale spelers in het implementatieproces zijn en een sleutelpositie vervullen tussen het nationale onderwijsachterstandenbeleid en de praktijk van de school. Bij de implementatie van beleid speelt, zoals in hoofdstuk 3 naar voren kwam, betekenisgeving een rol. Om er achter te komen hoe directeuren betekenis geven aan de gewichtenregeling en onderwijsachterstanden, waren interviews noodzakelijk. Hierbij stonden hun eigen verhalen en de bewoording die zij daarbij gebruikten centraal; in woorden drukken mensen immers hun ervaringen, gedrag, opvattingen en kennis uit.

De documentanalyse en interviews kunnen aangevuld worden door observatie van, of participatie in, de scholen; daar is echter niet voor gekozen omdat het niet relevant is voor dit onderzoek. De centrale vraag is immers hoe basisscholen met de nieuwe gewichtenregeling omgaan, waarbij directeuren als cruciale spelers in het implementatieproces betekenis geven aan de regeling en

kunnen uitleggen welke keuzes zij maken bij de inzet van middelen ten behoeve van het tegengaan van onderwijsachterstanden. Door met directeuren in gesprek te gaan kon deze informatie worden verkregen; het houden van interviews was dus voldoende.

Voor enquêtes is niet gekozen, omdat de antwoorden die hieruit voortkomen minder informatie verschaffen en niet doorgevraagd of om toelichting gevraagd kan worden op de antwoorden. Bovendien is betekenisgeving lastig te enquêteren omdat dan slechts een beperkte vraagstelling mogelijk is en in dit onderzoek juist het gehele proces van betekenisgeving van belang is. Tot slot wordt met dit onderzoek ook niet beoogd om uitspraken te doen over de gehele populatie, in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek. Dit onderzoek toont echter wel bepaalde systemen aan: wat kan er tussen beleid en praktijk spelen en welke factoren kunnen daar van invloed op zijn. Daarmee vormt dit onderzoek een eerste verkenning naar de manier waarop scholen met de beleidsverandering in de gewichtenregeling omgaan.

4.2 Selectie van de onderzoekseenheden

De onderzoeksgroep is, zoals dat kenmerkend is voor kwalitatief onderzoek, samengesteld door scholen te kiezen die relevant zijn voor het onderzoek. Er is dus sprake geweest van doelgerichte selectie van de onderzoekseenheden (Boeije, 2005). Bij de selectie van basisscholen is onderscheid gemaakt tussen plattelandsscholen uit de noordelijke drie provincies van het land (Groningen, Friesland, Drenthe) en de zogenaamde 'zwarte' scholen uit de grote vier gemeenten (G4) van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht). De reden hiervoor is dat de nieuwe gewichtenregeling als doel had om meer geld beschikbaar te maken voor scholen op het platteland in het noorden van het land; de herverdelingseffecten zouden dus in het voordeel moeten vallen van met autochtone achterstandsleerlingen op het platteland. De verwachting was dus dat scholen met veel allochtone leerlingen in de G4 juist geld moesten inleveren. De aanleiding voor deze herverdeling waren verschillende rapporten, waaruit bleek dat er een uitblijvende verbetering was in de prestaties van autochtone achterstandsleerlingen in vergelijking met die van allochtone achterstandsleerlingen. Hierna zal uitvoerig worden ingegaan op de selectie van de scholen en op de keuzes die daarbij gemaakt zijn.

Selectie van scholen in de drie noordelijke provincies

In deze groep hebben twee scholen uit Drenthe, twee uit Groningen en een school uit Friesland geparticipeerd in het onderzoek. Voor deze drie provincies is gekozen, omdat hier de prestaties van leerlingen het laagst liggen en er in vergelijking met andere provincies relatief veel sprake is van onderwijsachterstanden. De problemen die zich volgens diverse onderzoeken hier opstapelden (zie hoofdstuk 2) waren de reden om in de nieuwe gewichtenregeling meer aandacht te richten op deze scholen. Verondersteld wordt dus dat scholen met autochtone achterstandsleerlingen op het platteland in deze provincies in de nieuwe gewichtenregeling meer geld zijn gaan ontvangen. Aangezien er directeuren uit alle drie de provincies zijn geïnterviewd, is er zoveel mogelijk spreiding bereikt. De scholen zijn geselecteerd op basis van gegevens van de Regionale Jeugdmonitor van het CBS (2011), waarin onder andere per provincie staat weergegeven in welke gemeenten zich de meeste onderwijsachterstanden voordoen. Op basis hiervan zijn die gemeentes geselecteerd waar het percentage achterstandsleerlingen het hoogst was (zie tabel 3).

Via de website van de DUO – IB-groep (2012b) zijn vervolgens gegevens verkregen over de aantallen leerlingen in het basisonderwijs naar gewicht. Hierin stonden basisscholen uit heel Nederland vermeld. In deze Excel-bestanden zijn vervolgens filters ingebouwd en is gefilterd op provincie en gemeente (zie tabel 3). Daarna is gekeken welke scholen met hun achterstandsleerlingen boven de drempel van 6% van het totaal aantal leerlingen uit kwamen. Uit die selectie is de onderzoeker die scholen gaan benaderen die een aanzienlijk percentage gewichtenleerlingen hadden. Aan de hand van een ander document uit 2009 van de DUO – IB-groep (2012c) met aantallen leerlingen per basisschool met een niet-Nederlandse achtergrond naar geboorteland, kon gekeken worden of de betreffende school toevallig een gemengde leerlingenpopulatie had. Deze documenten zijn na dit

document uit 2009 niet meer gemaakt; toch kan worden aangenomen dat, gezien de relatief recente verschijningsdatum, deze aantallen nog een aannemelijk beeld geven van de huidige situatie. Als de school toch een gemengde leerlingenpopulatie bleek te hebben, is deze niet benaderd, omdat het voor deze doelgroep juist gaat om scholen met autochtone achterstandsleerlingen.

Tabel 3. Selectie van gemeenten

Provincie	Gemeenten	% achterstandsleerlingen t.o.v. alle basisschoolleerlingen per gemeente
Drenthe	Emmen, Hoogeveen	15
Friesland	Kollumerland/Nieuwkruisland, Achtkarspelen, Smallingerland. Opsterland, Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Leeuwarden, Harlingen	9
Groningen	Delfzijl, Appingedam, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Veendam, Pekela	15

Selectie van scholen in de G4

Naast de scholen uit de noordelijke drie provincies hebben er vijf zogenaamde ‘zwarte’ scholen uit de vier grote gemeenten (de G4) geparticipeerd. Deze scholen zouden in de nieuwe gewichtenregeling minder geld zijn gaan ontvangen, omdat de factor etniciteit uit de regeling is gehaald. Ook in deze groep werd getracht scholen uit alle vier de steden te spreken. Uiteindelijk zijn er twee directeurs uit Den Haag geïnterviewd, een uit Rotterdam en twee uit Utrecht. In eerste instantie was het de bedoeling om uit alle vier de steden in ieder geval een directeur te spreken te krijgen; echter zegde een directeur uit Amsterdam een paar dagen voor het interview af wegens persoonlijke omstandigheden. Met veel moeite is het nog gelukt om een vijfde directeur in Utrecht bereid te vinden om mee te werken, zodat beide onderzoeksgroepen een gelijk aantal onderzoekseenheden bevatten.

Via Forum, het instituut voor multiculturele vraagstukken, heeft de onderzoeker een lijst verkregen met een aantal scholen uit de G4 waar veel allochtone leerlingen op zitten. Deze lijst is als uitgangspunt genomen voor de selectie van scholen uit de G4. Wederom bleek ook de website van DUO – IB-groep (DUO, 2012b) interessante informatie te bevatten, namelijk informatie uit 2008 over de aantallen leerlingen per basisschool naar gewicht. Het jaar 2008 was het laatste jaar dat de oude gewichtenregeling nog werd gehanteerd; in dit document stonden dus ook nog de aantallen allochtone gewichtenleerlingen vermeld. Deze informatie is vergeleken met gegevens uit 2011 over de aantallen gewichtenleerlingen. Zo is gekeken of het percentage gewichtleerlingen in de overgang naar de nieuwe gewichtenregeling is gedaald. Immers, aangezien de factor etniciteit uit de regeling is gehaald, zou verwacht kunnen worden dat het aantal gewichtenleerlingen op deze scholen is gedaald, tenzij de ouders van de betreffende kinderen een laag opleidingsniveau hebben. Ook is gekeken aan de hand van het document uit 2009 (DUO, 2012c) over de aantallen leerlingen per basisschool met een niet-Nederlandse achtergrond of de scholen daadwerkelijk zwarte scholen waren. Ook dit was het meest recente document; na dit jaar werd deze informatie niet meer verzameld. Deze gegevens heeft de onderzoeker vervolgens vergeleken met het totaal aantal leerlingen op de betreffende basisscholen uit 2009. Deze gegevens zullen voor het schooljaar 2011-2012 wel enigszins veranderd zijn; daarom werden de gegevens door onderzoekster puur als indicatie gezien van de leerlingenpopulatie. Om te bepalen of een school ‘zwart’ is, is het

noodzakelijk te weten welke definitie hiervoor wordt gehanteerd. Volgens het CBS (2007) is een school een zwarte school als meer dan vijftig procent van alle leerlingen van niet-westerse afkomst is. Echter hanteert Regioplan (2010, p. 7) een indeling in vier categorieën met bijbehorende percentages van leerlingen van niet-westerse afkomst:

- 'Witte' school <20% leerlingen van niet-westerse afkomst
- Gemengde school 20-50% leerlingen van niet-westerse afkomst
- Concentratieschool 50-70% leerlingen van niet-westerse afkomst
- 'Zwarte' school >70% leerlingen van niet-westerse afkomst

Volgens het onderzoeksbureau worden deze categorieën ook gebruikt door het Kenniscentrum Gemengde Scholen en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. Echter wordt aangegeven dat sommige gemeenten andere grenzen hanteren; zo zou Den Haag uitgaan van een grens van 25 procent. Ook het CBS hanteert een andere grens. In dit onderzoek worden die scholen onderzocht waar de grootste herverdelingseffecten hebben plaatsgevonden. De definitie van Regioplan (2010) biedt de strengste en meest genuanceerde criteria en is om die reden overgenomen. De vijf scholen uit de G4 die hebben geparticipeerd in dit onderzoek waren zogenaamde 'zwarte' scholen; in 2009 varieerden de percentages niet-westerse leerlingen op deze scholen van 76% tot 98%.

Bij beide groepen is geprobeerd zoveel mogelijk spreiding te bereiken wat betreft denominatie van de scholen, dat wil zeggen dat zowel openbare als bijzondere scholen in de selectie zijn betrokken. In de G4-selectie zaten twee openbare, twee protestantse en een Rooms-katholieke school. In de plattelandselectie bevonden zich drie openbare en twee protestantse scholen. De reden hiervoor is dat op deze manier pluriformiteit in de data wordt bereikt, zodat deze uiteindelijk niet enkel iets zeggen over bijvoorbeeld openbare scholen. Uiteindelijk bleek bij het analyseren van de data het onderscheid niet relevant te zijn voor deze onderzoeksgroep: er zijn geen aanwijsbare verschillen tussen de participerende openbare en bijzondere scholen gevonden.

4.3 Proces

Om te achterhalen hoe basisscholen omgaan met de nieuwe gewichtenregeling, is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Dit houdt in dat er van tevoren een vragenlijst is opgesteld met vragen die ter sprake moeten komen. De vragenlijst voor de interviews is samengesteld op basis van de literatuur die in hoofdstuk 3 aan bod is gekomen. Onder andere gaat het dan om vragen over de betekenisgeving van de directeuren aan de nieuwe gewichtenregeling en onderwijsachterstanden, de verandering in de gewichtenregeling en de effecten daarvan op het beleid van de school, hoe de directeuren de gewichtengelden inzetten en waar zij rekening mee houden bij het maken van keuzes omtrent het onderwijsachterstandenbeleid. Voor de vragenlijst, zie bijlage 1. Deze vragenlijst is als leidraad gebruikt tijdens de interviews, zodat alle onderwerpen aan bod zouden gekomen. De vraagstelling werd aangepast wanneer de situatie daarom vroeg; het was immers in het belang van dit onderzoek om ruimte over te houden voor de specifieke inbreng van elke directeur, zodat er niet direct gegeneraliseerd zou worden. In eerste instantie zijn drie verkennende interviews gehouden. Naar aanleiding van deze interviews is gekeken of de topiclijst compleet was of dat er iets aan toegevoegd of aangepast moest worden. Aangezien tijdens de eerste interviews de eisen van de onderwijsinspectie aan toetsresultaten van leerlingen naar voren werden gebracht, is hier in de daaropvolgende interviews ook naar gevraagd. Vanwege de privacy van de school en de directeur zelf, is benadrukt dat de interviews anoniem verwerkt zouden worden.

Toegang tot de onderzoeksgroep

Het verkrijgen van toegang tot directeuren van scholen staat bekend als een lastige opgave. Zij zijn vaak druk bezet en bovendien blijkt het onderwijs een geliefd onderzoeksobject te zijn, waardoor directeuren overspoeld worden met verzoeken om te participeren. Ook voor dit onderzoek is een paar weken tijd nodig geweest om scholen bereid te vinden om te participeren. Met name de toegang tot directeuren van de 'zwarte' scholen in de G4 was moeilijk. Zij gaven aan erg druk te zijn

en streng te selecteren op onderzoeken waaraan zij medewerking willen verlenen. Een directeur van een school uit Rotterdam zei hierover [geparafraseerd, DvW]:

Mede door de veranderende gewichtenregeling wordt de werkdruk, met name in de grote steden, erg hoog. We zijn met steeds minder mensen voor meer zorgleerlingen verantwoordelijk. De problematiek wordt ook steeds erger in de grote steden, terwijl we ook minder geld krijgen. Of een leerling nou een gewicht 1.2 heeft of 0, de zorg blijft hetzelfde. Uit zelfbescherming kan ik helaas niet meedoen, want ik weet niet waar ik de tijd vandaan moet halen en anders kan ik mezelf straks achter de luxaflex plakken. Ik vind het wel een erg interessant onderwerp en ik hoop dat je andere scholen in de grote steden nog bereid vindt om mee te werken.

Bovendien was de bereikbaarheid van deze directeuren ook lastiger; het duurde vaak lang voordat de onderzoekster de directeur zelf te spreken kreeg. Vaak nam er een leerkracht of secretaresse op die vroeg om over een half uur terug te bellen, omdat de directeur in een bespreking zat. Een half uur later kon het echter het geval zijn dat hij net in een sollicitatie zat. Weer een half uur later was hij net de deur uit. Zo kon het meerdere dagen duren voordat de onderzoeker de betreffende persoon te spreken kreeg. Ook dit gaf aan dat de directeuren behoorlijk druk bezet waren. Bij de scholen in Groningen, Friesland en Drenthe was dit een minder groot probleem, wat waarschijnlijk te maken heeft met het feit dat de scholen kleiner zijn en de directeur vaak zelf de telefoon opneemt. Een bijkomende factor was de tussenkomst van de meivakantie in de periode dat de onderzoekster de onderzoeksgegevens wilde gaan verzamelen. Dit leverde enige vertraging op.

Het afnemen van de interviews

Het afnemen van de interviews gebeurde op de betreffende school. Ondanks de lange reistijden is gekozen voor interviews op locatie en niet voor bijvoorbeeld telefonische interviews, omdat een *face-to-face* gesprek nu eenmaal gemakkelijker verloopt dan via de telefoon en zo het proces van betekenisgeving niet onnodig wordt belemmerd. Bovendien werden de interviews zo ook in de omgeving afgenomen waar de directeuren de begroting en het beleid ook daadwerkelijk opstellen. De interviews werden opgenomen met een digitale voicerecorder en duurden gemiddeld iets korter dan een uur. Langer was niet mogelijk, omdat de directeuren aangaven erg druk te zijn; een uur was het maximaal haalbare. Een van de afgenomen interviews verliep moeizamer dan de rest. Al bij binnenkomst was er een probleem, waardoor de directeur afgeleid was. Bovendien kwamen er tijdens het interview enkele mensen binnen die hier vragen over stelden. Daarnaast leek er gedurende het interview sprake te zijn van een bepaalde mate aan desinteresse en gehaastheid, waardoor ook de onderzoekster werd afgeleid en in vergelijking met de overige interviews minder goed in staat was om goed door te vragen en duidelijke vragen te stellen. Uiteindelijk heeft het interview een kleine 25 minuten geduurd. Na het uitwerken van het interview bleek er echter toch enige bruikbare informatie in te staan, waardoor de onderzoeker besloot dat het interview alsnog voor een deel bruikbaar was om mee te nemen in de analyse.

4.4 Analyse

Na het afnemen van de interviews, zijn deze uitgewerkt om vervolgens verwerkt te worden. Al tijdens het verzamelen van de gegevens is de analyse van start gegaan, als een proces van constante vergelijking. Nadat alle interviews waren uitgewerkt, is de techniek van coderen toegepast als hulpmiddel om de gegevens te interpreteren door ze uit elkaar te trekken en ze vervolgens weer te integreren. Het coderen heeft in drie rondes plaatsgevonden: open coderen, axiaal coderen en selectief coderen. Hiertoe is het programma MaxQDA gebruikt.

In de eerste fase, open coderen, zijn de verzamelde gegevens intensief gelezen en in fragmenten ingedeeld. Vervolgens zijn ook de interviews onderling vergeleken, zodat bepaald kon worden of bepaalde fragmenten uit verschillende interviews overeenkomsten vertoonden. Er werd dus constant gezocht naar samenhang tussen de verschillende fragmenten. Het uitgangspunt hierbij was het ruwe onderzoeksmateriaal. De belangrijke fragmenten werden van een code voorzien en met elkaar vergeleken, zodat gekeken kon worden of ze overeenkomsten vertoonden en of ze geclusterd konden worden. De code moest een samenvattende term zijn die de inhoud van een fragment goed

weergaf. Hiervoor was het nodig om de gegevens goed te interpreteren. Zo zijn alle interviews benaderd. Uiteindelijk is er een codeboom ontstaan die de belangrijkste begrippen uit het onderzoeksmateriaal weergaf.

In de tweede fase, axiaal coderen, zijn na het open coderen de gegevens opnieuw bij elkaar gezet. De begrippen die in de eerste fase waren ontwikkeld werden van een betekenis voorzien en met voorbeelden¹ uit de interviews toegelicht. Aangezien er voor dit onderzoek zowel directeuren uit de G4 als directeuren uit de noordelijke provincies zijn geïnterviewd, is getracht een zo genuanceerd mogelijk beeld weer te geven door fragmenten toe te lichten met voorbeelden uit beide groepen. Hiermee kunnen zowel de verschillen als de overeenkomsten worden waargenomen. Ook is in deze fase gekeken hoe de verschillende codes samenhangen en of deze geclusterd of juist verder uitgesplitst moesten worden. In deze fase was het van belang te ontdekken wat de belangrijkste aspecten in de gegevens waren.

In de derde fase, het selectief coderen, werden de data verder gestructureerd. Dit houdt in dat er gezocht is naar verbanden tussen de verschillende categorieën. Hierbij was het wederom van belang dat deze relaties met gegevens onderbouwd konden worden. Ook is er gezocht naar de aanwezigheid van een kerncategorie(ën), waarmee alle andere begrippen verbonden konden worden. Tot slot werd in deze fase de analyse van de gegevens vergeleken met de literatuur, waarna de interpretatie van de gegevens volgde en er een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd kon worden. Zo kwam de onderzoeker er achter dat de data in vier deelonderwerpen uiteen vielen: 1) de perceptie van de directeuren van de gewichtenregeling, 2) de manier waarop zij de financiële middelen inzetten en 3) op welke manier zij tot deze keuzes komen en waar of met wie zij daarbij allemaal rekening mee houden. Tot slot was de laatste observatie een opvallende, namelijk dat 4) de directeuren ook de eisen vanuit de inspectie en de politiek omtrent resultaatgericht werken naar voren brachten, wat in botsing leek te zijn met de manier waarop de directeuren aankeken tegen het behalen van bepaalde resultaten met hun leerlingenpopulatie. Hier leek sprake te zijn van een botsing tussen beleidsdoelstellingen, wat een bepaalde druk leek op te leveren bij de directeuren. Dit deed vervolgens vragen oproepen over de haalbaarheid van het beleid van de overheid, waarbij de literatuur over implementatie uitkomst bood.

In het volgende hoofdstuk zullen bovengenoemde resultaten van dit onderzoek diepgaand aan bod komen.

¹ Deze citaten zijn van een afkorting voorzien die weergeeft of het een citaat van een directeur uit de G4 is of uit een noordelijke provincie (NP). De letter achter G4 of NP geeft aan uit welke stad of provincie dit is; daarachter kan nog een cijfer staan welke aangeeft dat er meerdere interviews uit die stad of provincie zijn. Zo betekent G4D1 dat het gaat om een uitspraak van een directeur uit de G4, namelijk Den Haag, en dat het gaat om nummer 1 van de 2 interviews. NPG1 bijvoorbeeld geeft aan dat het gaat om een interview uit de noordelijke provincies, namelijk een uit Groningen. Zo zitten er ook nog de letters R van Rotterdam in, de U van Utrecht, de F van Friesland en de D van Drenthe. Op deze manier kan wel een genuanceerd beeld worden weergegeven en zijn de fragmenten tegelijkertijd zo anoniem mogelijk gehouden.

5. De nieuwe gewichtenregeling in de praktijk

In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat het implementatieproces cruciaal is voor het al dan niet slagen van beleid. Tijdens de implementatie kan er veel gebeuren waardoor het geïmplementeerde beleid afwijkt van het oorspronkelijke beleid. Directeuren zijn in dit proces de sleutelfiguren die het beleid op hun school vormgeven. Vanuit de literatuur is gekeken welke factoren van invloed kunnen zijn op de keuzes die directeuren maken tijdens het opstellen van beleid omtrent onderwijsachterstanden: de manier waarop betekenis wordt gegeven aan het beleid, de professionele handelingswijze van de school, de rol van de directeur, de leerkrachten en tot slot de specifieke leerlingenpopulatie. In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven die uit de interviews met de directeuren naar voren zijn gekomen. Deze worden behandeld aan de hand van de besproken beleidsplannen uit hoofdstuk 2 en de literatuur uit hoofdstuk 3. In paragraaf 1 wordt ingegaan op de perceptie van de nieuwe gewichtenregeling van de directeuren. Hoe de directeuren de middelen die zij ontvangen inzetten, wordt behandeld in paragraaf 2. Deze eerste twee paragrafen zullen met name beschrijvend zijn, omdat het hier in het bijzonder gaat over betekenisgeving. In paragraaf 3 komt aan bod hoe de directeuren beleid opzetten en hoe zij daarin beslissingen maken; deze paragraaf zal dus meer ingaan op de overwegingen die schuilgaan achter de in paragraaf 2 genoemde bestedingsdoeleinden. Ook zal er ook kort worden ingegaan op wat er in de praktijk overblijft van het beleid dat door de overheid is opgesteld.

5.1 Perceptie van de nieuwe gewichtenregeling

NPD2: Nou, in mijn situatie ben ik heel blij met de impuls gelden, want dat is eigenlijk een erkenning van dat de gewichtenregeling niet deugt. De gewichtenregeling is helemaal vermagerd hè, uitgekleeft, want als ik echt voor de gewogen leerlingen een vergoeding zou krijgen, zou dat veel en veel te weinig zijn, maar doordat ik die impuls gelden als compensatie er bij krijg, zie ik dat als erkenning van hé, daar hebben we toch een fout gemaakt.

De nieuwe gewichtenregeling doet veel stof opwaaien bij de directeuren. De manier waarop directeuren de gewichtenregeling percipiëren, is van belang omdat betekenisgeving en interpretatie een grote rol in het implementatieproces spelen (Yanow, 1996). Bovendien is het handelen van mensen gebaseerd op de manier waarop zij betekenis geven aan informatie uit hun omgeving (Coburn, 2004). Er vindt betekenisgeving plaats wanneer nieuwe informatie in het bestaande cognitieve frame wordt geplaatst (Coburn, 2004) waarbij de reeds bestaande opvattingen en kennis als het ware een lens vormen waardoor de nieuwe informatie, of het nieuwe beleid, geïnterpreteerd kan worden (Palmer, 2011; e.a.). In deze paragraaf komt allereerst aan bod hoe de directeuren aankijken tegen het criterium 'opleidingsniveau van ouders'. Daarnaast wordt ook ingegaan op het criterium etniciteit dat uit de regeling is gehaald. Ook zal gekeken worden welke effecten de overgang naar de nieuwe regeling op de inkomsten van de diverse scholen heeft gehad. Tot slot komen de overige middelen aan bod die de scholen vanuit meerdere hoeken ontvangen en hoe de directeuren deze percipiëren.

De criteria opleidingsniveau ouders en etniciteit

In de nieuwe gewichtenregeling is de factor etniciteit geen criterium meer. Deze factor is uit de regeling gehaald, omdat de overheid meer aan wilde sluiten bij de feitelijke achterstand van leerlingen, waarbij geen onderscheid meer gemaakt moest worden tussen allochtoon en autochtoon. Hoe kijken de directeuren tegen deze criteria aan? Vinden zij het criterium van opleidingsniveau van de ouders een goed criterium om geld te verdelen aan de scholen?

Het criterium opleidingsniveau van ouders

Over het algemeen wordt opleidingsniveau van ouders door de directeuren gezien als een belangrijke indicator voor het al dan niet bestaan van onderwijsachterstanden.

G4D1: In die zin ben ik het er zelfs mee eens dat op een gegeven ogenblik de gewichtregeling veranderd is, omdat er meer 1-op-1 verband is tussen opleiding van de ouders en hun vaardigheden

op het gebied van opvoeden en het doorgeven daarvan, [...] dat heeft een heleboel met de opleiding te maken.

De directeuren lijken het criterium van opleidingsniveau grotendeels in hun directe omgeving te herkennen. Vaak wordt er, zoals in bovenstaand citaat, een verband gelegd tussen opleidingsniveau en de opvoedingssituatie thuis. Ouders met een laag opleidingsniveau lijken hun kind minder te stimuleren en hun kind ook minder goed te kunnen helpen met het huiswerk. Vooral de directeuren van de scholen in de noordelijke provincies geven aan dat het lage ambitieniveau van de ouders vaak een belemmering vormt voor de ontwikkeling van het kind. Volgens de directeuren stimuleren zij hun kind niet genoeg om het net even verder te helpen. Bovendien geven enkele van de directeuren aan dat de ouders zelf veel in de ambachtelijke vakken zitten en zij dat ook goed genoeg voor hun kind vinden.

NPF: Ja, wij merken dat hier in dit dorp [...] [dat] de ouders veel in de ambachtelijke vakken zitten [...] En dat ook voor hun kinderen een prima uitgangspositie vinden. Dus vmbo is prima en havo dat mag, maar dat hoeft niet en atheneum, dat is niet voor ons. [...]wij merken dat het ambitieniveau van de ouders niet heel hoog is.

NPG1: Wij zien ook dat een behoorlijk deel van ouders er toch best wel moeite mee heeft om de kinderen zo op te voeden dat het leidt tot een succesvolle schoolcarrière. [...] Ze vinden school niet belangrijk genoeg.

Het lage opleidingsniveau hangt volgens de directeuren dus samen met een lage ambitie en het geven van weinig stimulansen. Deze ouders lijken leren te zien als iets dat alleen op school hoort plaats te vinden en lijken bovendien zelf minder geïnteresseerd te zijn in school. Immers, ze hebben het zelf ook gered zonder diploma. "Het is meer een doe-cultuur" (NPD1). Deze visie lijkt overeen te komen met wat Coleman (1966) met zijn onderzoek aantoonde, namelijk dat de sociaaleconomische achtergrond van leerlingen van invloed is op een kind: kinderen van ouders die minder "strongly and effectively supportive of education" zijn, zullen minder goed presteren. Ook in de grote steden geven de directeuren aan dat opleidingsniveau van de ouders een belangrijke voorspeller is voor onderwijsachterstanden. Echter praten zij niet zozeer over de ambitie van de ouders, als wel over het onvermogen van de ouders om de kinderen te stimuleren. Onvermogen lijkt dan zowel te maken te hebben met armoede, als met onkunde. Een directeur geeft aan dat er in de gehele wijk waar de ouders wonen armoede en werkloosheid heerst, waardoor de kans op een succesvolle toekomst voor een kind bij af lijkt te nemen.

G4D2: Nou, het niveau van de ouders, wat zij voor een studie hebben gedaan, is ernstig bepalend voor het welslagen van wat het kind doet. [...] dit is de armste wijk van Nederland nog steeds, verreweg zelfs. [...] Je hebt hier formeel een hele hoge werkloosheid, en je hebt hier ook een onderwijsniveau wat erg laag is. Dus wat dat aangaat, is de kans van slagen dus sowieso al veel minder.

G4U1: [...] als je 's morgens gewoon niet weet hoe je je kind te eten moet geven, dat geeft een heel onveilige situatie. En mensen met een lager opleidingsniveau zijn ook niet vaak in staat om dat een beetje te managen en dat is geen onwil, maar dat is gewoon onvermogen.

Zo lijkt naar voren te komen dat laag opleidingsniveau samenhangt met armoede en werkloosheid in de wijk. Ook hier kan de ervaring van de directeuren in verband gebracht worden met eerder onderzoek, waarin werd aangetoond dat de buurt waarin een kind woont van invloed is op zijn schoolprestaties: een buurt waar veel armoede heerst en sprake is van sociale isolatie heeft een negatieve werking op het kind (Jones & Schneider, 2009). Een tweede punt dat naar voren komt als de directeuren het hebben over onvermogen, is het onvermogen om een rijke taal door te geven. Op dit punt lijken er overeenkomsten te zijn tussen de verschillende scholen; of het nu gaat om een (taalarm) dialect of om een andere thuistaal, in beide gevallen lijken de kinderen met een taalachterstand de school binnen te komen.

G4R: [...] zeker ook als thuis nog de eigen taal wordt gesproken, of gedeeltelijk de eigen taal wordt gesproken, beginnen ouders toch wel steeds meer in te zien dat dat een handicap kan zijn voor de startsituatie op school.

NPD1: Heeft te maken met dat we hier zitten in een gebied waar toch wel dialect gesproken wordt. Ook een arm dialect, want het [bevat] weinig woorden. Dus kinderen hebben in de thuissituatie weinig woordenschat aangeboden gekregen.

Een bijkomend verschijnsel dat de directeuren naar voren brengen, is dat mensen met een hoger opleidingsniveau vaak weg lijken te trekken uit de omgeving die hen schijnbaar weinig mogelijkheden biedt. Zo trekken volgens een directeur de ouders uit de wijk weg om wat meer mogelijkheden op te zoeken voor zichzelf en voor hun kinderen. Een soortgelijke situatie doet zich voor in de noordelijke provincies; een directeur geeft immers aan dat de talentvolle jongeren uit het gebied wegtrekken. Het gevolg hiervan is volgens de directeuren dat het opleidingsniveau in deze wijken en gebieden laag blijft:

G4U1: [...] Overvecht is gewoon een doorgangswijk. [...] als er gezinnen komen die hier wonen en het een aantal jaren goed doen, dan zeggen ze ik ga hier weg, [...] ik wil mijn kind meer mogelijkheden bieden en ik kan weg, [...] dan gaan ze gewoon naar een andere wijk, dus ja, wat er dan aan instroom is, [zijn] vaak weer de kansarmen van een andere plek.

NPG1: [...] natuurlijk wonen er in Oost-Groningen kinderen die talentvol zijn en die goed scoren. Alleen blijven die in dit gebied? [...] Nee. Die blijven niet in dit gebied. [...] Want is hier hoogwaardig werk? Staat er toevallig een universiteit in [dorp in Groningen, DvW]? Nee [...]. Dus er is hier geen hoogwaardig werk. [...] Wat blijft dan over? [...] Die hardnekkige populatie waar het talent ook nog eens is uitgevist.

Voor deze scholen lijkt het criterium opleidingsniveau van ouders dus van toepassing te zijn op de situatie waarin zij zich bevinden. Het wordt dan ook wel omschreven als 'een realistische benadering' (G4R). Immers, zij lijken in hun directe omgeving een populatie te zien waar sprake is van een laag opleidingsniveau en lage ambitie. Bovendien wordt aangegeven dat "het opleidingsniveau, om daar van uit te gaan, [beter is], omdat ook uit onderzoek is gebleken dat dat veel belangrijker is" (G4U1). Toch lijken de directeuren wel een kanttekening te maken bij het criterium van opleidingsniveau. Zo noemen zij dat niet alle gewichtenleerlingen daadwerkelijk een achterstand hebben en andersom, dat niet-gewichtenleerlingen soms juist wel een achterstand kunnen hebben.

G4R: Maar het is niet automatisch zo dat een gewichtenleerling [...], het is formeel wel een achterstandsleerling, maar feitelijk [...] is het nog wel eens zo dat een gewichtenleerling geen achterstandsleerling is en een kind dat geen gewichtenleerling is, wel een achterstandsleerling is.

In dat geval zegt het opleidingsniveau van ouders dus niet alles. Uitzonderingen zijn er, of met andere woorden: "het is geen wet van Meden en Perzen. [...] Goed opgeleide ouders kunnen minder begaafde [kinderen] hebben en omgekeerd komt natuurlijk ook voor" (NPG2). Hier lijkt achter te zitten dat er in de omgeving waarin de kinderen groot worden vaak sprake is van taalachterstand, waardoor er veelal geen onderscheid is waar te nemen tussen gewichtenleerlingen en andere leerlingen die ook met een zwak taalniveau binnenkomen, maar van wie de ouders net niet laag genoeg zijn opgeleid om in aanmerking te komen voor de gewichtenregeling. Een andere kanttekening die gemaakt wordt, is dat in de nieuwe gewichtenregeling het criterium van opleiding strenger is gemaakt.

G4D2: [...] Wat je wel ziet is dat je steeds meer kinderen hebt die geen gewicht meer hebben. Want, ja, als een van die ouders een paar jaar vmbo heeft gedaan, dan scoor je al niks meer.

G4D1: [...] Zelfs ouders die zeggen ik ben naar de mavo toe gegaan hoor, drie jaar mavo, ja, toen ben ik [er] maar [mee] gestopt. Dat is in de ogen van de inspectie en in de ogen van het ministerie [...] al een middelbaar opgeleid iemand en komt dus niet in aanmerking voor extra gewichtengeld.

Volgens de directeuren komt een kind dus niet snel in aanmerking voor de gewichtenregeling. Ouders moeten "behoorlijk weinig opleiding gehad hebben" (NPD1), wil een kind een gewicht krijgen. Er lijkt dus een verschil te zitten tussen wat in de ogen van de overheid een opgeleid persoon is en wat de directeuren als opgeleid persoon zien. Hier lijkt achter te zitten dat drie jaar mavo, wat nu het criterium is, volgens de directeuren te weinig opleiding is om een goede basis te bieden aan

een kind. Bovendien lijkt het soms onduidelijk te zijn wat precies het opleidingsniveau van ouders is als deze in het buitenland een opleiding hebben gevolgd.

G4R: [...] er zijn [...] ouders die geven Turks lyceum op, dan kom je volgens de normen niet meer in aanmerking voor extra geld. Maar als je dan kijkt naar wat Turks lyceum is, dat stelt gewoon heel erg weinig voor. [...] dan hebben ze het labeltje wel van een mooie kleurige voortgezet onderwijs, maar feitelijk stelt dat heel erg weinig voor. En is er in de praktijk niet heel veel van te merken.

Door deze uitzonderingen op de regel ontvangen de scholen dus in sommige gevallen wel geld voor kinderen die eigenlijk geen achterstanden hebben en geen geld voor kinderen die eigenlijk wel een achterstand hebben. Het criterium van opleidingsniveau van ouders lijkt dus niet altijd wat te zeggen over de mate van achterstand van een leerling. De directeuren geven aan dat er in het ideale geval dan ook naar het individuele kind gekeken zou moeten worden, zodat er maatwerk kan worden geleverd en het geld correct wordt toegekend.

NPG1: [...] er moet gewoon maatwerk geleverd worden en ik weet: [...] dat kost een heleboel geld. Nou, als dat teveel geld kost, zeg ik van geef dan gewoon alle scholen in Nederland voldoende geld om goed onderwijs te geven en geef niemand meer extra geld, dan is het ook gebeurd. [...] Je zou bijvoorbeeld in groep 6 leerlingen een intelligentietoets kunnen afnemen en op basis daarvan zou je gelden kunnen toekennen.

G4R: Kijk, want het andere uiterste zou natuurlijk zijn dat je van elk kind waar je achterstanden ontdekt zou je dan dat moeten onder woorden gaan brengen. Nou, dat zou qua planlast ook ontzettend veel werk zijn.

Toch lijkt er ook het besef te zijn dat dit maatwerk wel erg veel geld en werk gaat kosten, waardoor dit niet als haalbaar wordt gezien. Ook om die reden lijkt er begrip te zijn voor het hanteren van een bepaald criterium “aan de hand waarvan je middelen kunt toekennen en die mogelijk ook toetsbaar zijn” (NPG2).

Omtrent het criterium van opleidingsniveau van ouders, lijkt zich een duidelijk proces van betekenisgeving af te tekenen. Volgens de directeuren is de wijziging in de gewichtenregeling realistisch, omdat het criterium van opleidingsniveau overeen blijkt te komen met hun eigen kennis en opvattingen omtrent onderwijsachterstanden. Hun eigen ideeën over de oorzaak van onderwijsachterstanden en hun kennis van de directe omgeving van de school lijken zo de lens te vormen waardoor de nieuwe gewichtenregeling al dan niet positief beoordeeld wordt. Zo lijken de directeuren de achterliggende gedachte bij het criterium opleidingsniveau te begrijpen, evenals de keuze om niet naar elk individueel kind apart te kijken. De uitzonderingen op de regel en het omlaag stellen van het opleidingsniveau zorgen echter voor negatievere uitspraken. De meerderheid van de directeuren is van mening dat slechts drie jaar mavo niet voldoende is om een kind een goede basis te geven. Bovendien heeft dit gezorgd voor een terugloop in de middelen van de scholen. Het lijkt lastig om positief te spreken over een verandering waar zij zich eigenlijk goed in kunnen vinden, maar die wel de oorzaak is van een financiële teruggang. Voor de directeuren in de grote steden komt daarbij dat de verwijdering van de factor etniciteit in sommige gevallen een behoorlijke financiële klap heeft opgeleverd. Hier wordt nu nader op in gegaan.

Het criterium etniciteit

G4R: Dus wij vinden het wel, kijk, voor onze type scholen was de verandering van, het loslaten van dat ene criterium geen goeie zaak. Wij zijn daar niet beter van geworden.

Voor een aantal scholen betekende de verandering in de gewichtenregeling een achteruitgang qua financiën. Toch lijkt men het er over het algemeen mee eens te zijn dat de factor etniciteit uit de regeling is gehaald. De directeuren vinden dat het opleidingsniveau van ouders achterstanden beter verklaart dan etniciteit. Zij geven aan dat wanneer iemand een andere etniciteit heeft, dat niet per definitie hoeft te betekenen dat er een achterstand is:

G4U2: het zit meer in het opleidingsniveau van de ouders, dus het idee dat je als je in Marokko of Turkije geboren bent per definitie kinderen met een achterstand hebt, dat is inmiddels achtergehaald, vandaar dat die gewichtenregeling ook veranderd is [...]

NPG1: Vind ik terecht, want heel veel kinderen die mogen dan wel uit het buitenland komen, maar dat kunnen prima hele intelligent kinderen zijn en dat heb ik net uitgelegd, daar haal je geweldige scores mee.

Als het dus gaat om de achterliggende reden om etniciteit als factor uit de gewichtenregeling te halen, dan kunnen de directeuren zich daar over het algemeen in vinden. Dit lijkt overeen te komen met wat Mickelson (2009) stelt over de prestaties van minderheden ten opzichte van de meerderheid: dit dient met name gezien te worden als gevolg van verschillen in sociale klasse en financiële mogelijkheden. Toch blijkt bij doorvragen dat etniciteit volgens de directeuren nog wel een rol kan spelen; in dit geval lijkt dat volgens de directeuren een effect te hebben via taalachterstanden.

G4D2: [...] Dat je als je min of meer laagopgeleide ouders hebt, waarbij de thuistaal nog steeds geen Nederlands is, dan denk ik dat de factor etniciteit wel degelijk meespreekt. [...] Als een gemiddeld kind met Nederlandse ouders een woordenschat heeft, als hij vier jaar is, van [...] 4000 woorden, en hier meten we nog geeneens een kwart daarvan, [...] dan heeft hij dus al een achterstand van hier tot Tokyo.

G4D1: En juist bij die Marokkaanse groep, en dat baseer ik op mijn jaren in Leiden, zag ik vaak dat die etniciteit wel negatief van invloed was op het onderwijsniveau van hun kinderen. Want als je thuis alleen maar Berbers praat en bovendien lees je niet en doe je helemaal niks [...] dan mag je ook niet zo bijster veel verwachten.

De directeuren brengen naar voren dat door een taalachterstand de start op school voor de betreffende kinderen vaak moeizamer is. Dit geldt ook voor kinderen die alleen dialect hebben meegekregen, zoals eerder ook al naar voren kwam; ook zij “komen [binnen] met een gigantische achterstand, praten dialect, hebben weinig woordenkennis [en kennen ook weinig] begrippen” (NPD1). Deze moeizame ‘start’ lijkt dus niet alleen in verband te staan met een andere etniciteit; ook kinderen in de noordelijke provincies kunnen bij binnenkomst een achterstand hebben. Opvallend dat scholen met verschillende leerlingenpopulaties problemen van dezelfde soort kunnen ondervinden. De oorzaak van deze problemen lijkt in beide gevallen ook te maken te hebben met de thuissituatie; de kinderen zijn immers afhankelijk van hun ouders wat de taal betreft, of dat nu een niet-Nederlandse taal is of een Nederlands dialect. Echter lijkt het voor de directeuren in de grote steden lastiger om op een positieve manier te praten over de verwijdering van de factor etniciteit uit de regeling omdat zij er meer op achteruit zijn gegaan qua financiën.

G4D2: Dus die oude regeling [...] was voor ons eigenlijk veel gunstiger dan deze regeling. Dus eigenlijk [...] gingen wij er in ieder geval dik op achteruit. [Je had kinderen] die [...] dus een niet-Nederlandse achtergrond [hadden] en als de ene ouder bijvoorbeeld gewoon mavo had gedaan en de ander alleen maar basisschool, kreeg die ook het maximale gewicht. En nu is het zo als iemand drie jaar op de mavo heeft gezeten, geeneens een diploma en de andere heeft nog geeneens een school gezien, dan scoort hij niks. Alleen omdat hij drie jaar mavo heeft gedaan.

G4D1: [ik] begrijp [...] ook wel dat het veranderd is, ik baal er alleen van dat ik daardoor in de problemen ben gekomen.

Opvallend is dat ook hier het strenger worden van het criterium opleidingsniveau naar voren komt; schijnbaar zijn sommige directeuren er daardoor dubbel zo hard op achteruit gegaan; daarop wordt later dieper ingegaan. Toch lijken deze directeuren zich er bij te hebben neergelegd dat dit de situatie is waar ze het mee moeten doen “als onderzoeken ook aantonen dat het meest cruciale de schoolopleiding van ouders is” (G4R). Een andere etniciteit lijkt dus wel wat te zeggen over de capaciteiten op het gebied van taal van de kinderen, maar dat betekent nog niet dat etniciteit het uitgangspunt moet zijn voor de verdeling van de middelen: “eticiteit [mag] in feite geen rol [...] spelen, [...] dat wil niet zeggen dat we daar nooit rekening mee houden, maar het [criterium

opleidingsniveau van ouders, DvW] is wel een iets andere benadering” (G4U1). Hier lijkt achter te zitten dat de directeuren de normatieve kant van de gewichtenregeling –ethniciteit mag geen rol spelen- belangrijker vinden dan de daadwerkelijke uitwerking. Zoals eerder naar voren kwam, lijken zij zich immers ook meer te kunnen vinden in het criterium van opleidingsniveau van ouders; dit lijkt meer te passen bij hun bestaande kennis van de omgeving van de school en de leerlingen. Hoe de verschillende scholen op financieel vlak gevolgen hebben ondervonden van de verandering in de gewichtenregeling, komt in het vervolg aan bod.

De effecten van de verandering in de gewichtenregeling

G4D1: [...] 30 tot 35 nationaliteiten maar een belangrijk deel van mijn ouders is middelbaar tot hoger opgeleid. En dat zorgt er dus voor dat ik in die nieuwe gewichtenregeling [...] opeens een witte school ben geworden, omdat ik bijna alleen maar 1,0 kinderen heb rondlopen. [...] wij behoren tot de vijf zwaarst getroffen scholen in Nederland als het gaat over de verandering in de gewichtenregeling. En het heeft mij qua inkomsten in de afgelopen vier jaar tonnen gekost.

NPG2: [...] En door de aanscherping vallen steeds minder kinderen onder die gewichtenregeling.[...] Want daardoor, in vergelijking met 10 jaar geleden, lopen we een hoop middelen mis.

Wat opvalt in bovenstaand citaat is de manier waarop de directeur de consequenties van de verandering van de gewichtenregeling voor zijn school verwoordt: hij is een witte school geworden. Hiermee lijkt een extra connotatie aan het begrip “witte school” te worden toegekend, namelijk dat een witte school staat voor een school met kinderen met veel potentie. Terwijl hij hier eigenlijk mee wil aangeven dat dit in zijn geval niet klopt en daardoor veel geld tekort komt. Toch lijken ook de scholen in het noorden van het land er op achteruit te zijn gegaan, wat volgens de directeuren, zoals eerder genoemd, te maken heeft met het verzwaren van het criterium opleidingsniveau van ouders. Naast het feit dat een kind geen gewicht meer krijgt als de ouders slechts drie jaar mavo hebben gevolgd, krijgt het ook geen gewicht meer als een van de ouders dat niveau heeft en de ander niet meer dan basisschool, in tegenstelling tot vroeger.

NPD2: Nou, ongeveer 1/3 van de leerlingen zijn gewogen leerlingen. [...] Maar, als je, daar blijf ik toch altijd wel op hameren, als je uitgaat van dat een van beide ouders geen opleiding heeft, dan zal het ongeveer een tachtig, negentig procent zijn. [...] Want bij ons zijn heel veel ouders waarvan een van beide geen opleiding heeft.

Hiermee lijkt de directeur te willen aangeven dat de huidige manier waarop het opleidingsniveau wordt gemeten te streng is. Toch lijkt hier een nuance gemaakt te worden, omdat een aantal directeuren aangeeft dat de daling van de toegekende middelen niet uitsluitend te maken heeft met de gewichtenregeling. Dit lijkt ook te maken te hebben met het stijgende opleidingsniveau van de ouders in het algemeen.

NPD2: Dat is een oorzaak en de andere oorzaak is dat ook wel er meer ouders zijn waarvan ze dan wel beide een diploma hebben. [...] toen ik hier kwam werken, hadden we eigenlijk voor het grootste gedeelte ouders echt zonder opleiding. Nouja, ook analfabeten hadden we erbij zitten. Nou en dat is nu met dertig jaar eigenlijk al stukken minder.

NPG1: [...] ouders raken steeds hoger opgeleid [...]

Zo hebben deze scholen de afgelopen jaren het aantal gewichtenleerlingen zien dalen en daarmee ook hun middelen zien teruglopen. Dit is opvallend, omdat het doel van de wijziging in de gewichtenregeling er oorspronkelijk juist uit bestond om meer geld naar het platteland te laten gaan naar de autochtone achterstandsleerlingen. Dit lijkt in de praktijk niet zo te zijn uitgekapt, wat lijkt te duiden op onvoorziene omstandigheden die tijdens het implementatieproces ertoe hebben geleid dat de uitwerking van het beleid anders is dan voorzien (Pressman & Wildavsky, 1984). Dat de scholen in de G4 er op achteruit zouden gaan, was wel voorzien. De directeuren uit de grote steden lijken echter te stellen dat zij er relatief nog harder op achteruit zijn gegaan door de combinatie van zowel het verdwijnen van de factor ethniciteit en het strengere criterium van opleidingsniveau:

G4D2: Maar goed, dat was natuurlijk altijd al zo opleidingsniveau van ouders, maar daar zat ook nog eens een keer etniciteit bij, nou die hebben ze er af gehaald en nu is ook nog steeds opleidingsniveau van ouders, alleen die drempel is veel hoger gezet. [...] Dus wat gebeurt daar nou, dat je inderdaad steeds minder leerlinggewichtkinderen krijgt. En dan ga je er dus steeds meer op achteruit.

Een kanttekening die de directeuren hierbij maken, is dat de oorzaak van de dalende inkomsten niet alleen bij de verandering van de gewichtenregeling lijken te liggen. De directeuren noemen ook andere lasten die door de jaren heen hoger zijn geworden, zoals een hogere gemiddelde personeelslast door de steeds hoger wordende gemiddelde leeftijd van collega's, maar ook gestegen prijzen van materialen waardoor een bepaalde methode voor een lagere prijs op de begroting is gezet dan dat die nu kost. Daarbij is er in sommige gevallen sprake van krimp van het leerlingenaantal, waardoor er ook minder geld binnenkomt. Een treffend voorbeeld hierbij is een school in Friesland waar in totaal veertig leerlingen op zitten. De directeur geeft aan dat de school in verhouding tot het leerlingenaantal eigenlijk een leerkracht teveel heeft. Dit is echter wel noodzakelijk om goed onderwijs te geven en de kleuters, onderbouw en bovenbouw van elkaar te kunnen scheiden.

NPF: [...] wij hebben veertig leerlingen, dus je kunt wel nagaan dat het normaal gesproken twee leerkrachten zouden zijn. Dan heb je nog twee keer twintig, dat is nog heel luxe. Alleen wij hebben acht groepen en om die in twee clusters te verdelen, dat is gewoon heel lastig. Vanwege de kleuters hè, want de andere kinderen moeten veel geconcentreerder werken natuurlijk.

Naast de teruglopende middelen vanuit de gewichtenregeling, het stijgende opleidingsniveau in het algemeen en andere oplopende kostenposten, is er nog een ander aspect waardoor de budgetten van de scholen onder druk lijken te staan. Tegelijk met de daling van de middelen ziet een aantal directeuren de problematiek onder de leerlingen hetzelfde blijven of zelfs stijgen. De stijging van de problematiek lijkt samen te hangen met de ontwikkeling op het gebied van Weer Samen naar School, waardoor scholen verplicht zijn om leerlingen die eigenlijk naar het speciaal onderwijs moeten gaan zoveel mogelijk binnen de school op te vangen. Deze kinderen met bijvoorbeeld PDD-NOS of ADHD hebben immers niet per definitie een gewicht, terwijl zij wel om extra aandacht vragen.

NPG1: [...] ouders raken steeds hoger opgeleid, je krijgt steeds gemakkelijker een mbo-diploma, terwijl de problematiek natuurlijk gelijk is. En dat merken we ook, we hebben eerder meer leerlingen die specifieke onderwijsbehoeften hebben dan minder.

NPF: Nee, de grote verandering zit op dit moment in het passend onderwijs, waardoor je dus alle kinderen zoveel mogelijk dan op zou moeten vangen in de eigen school. En daar zitten dan ook kinderen bij natuurlijk met een taalachterstand of een ontwikkelingsachterstand. [...] dus ik kreeg geen extra geld, maar wel extra problemen de school binnen hier. Dat klinkt wat negatief, maar daar gaat wel meer tijd in zitten natuurlijk. [...]

Een meerderheid van de directeuren vindt dat ze nu onvoldoende middelen heeft om de kinderen goed te begeleiden. Echter is hier wel een paar uitzonderingen op: een school in Drenthe profiteert nog van opgebouwde reserves die zijn opgebouwd in riantere jaren en een school uit Utrecht heeft te maken met een allochtone ouderpopulatie die ook grotendeels laagopgeleid is, waardoor er nog steeds middelen uit de gewichtenregeling ontvangen worden.

G4U1: [...] we waren daar wel een beetje angstig voor, zo van ja dan wordt het gewicht toch wel van school wat minder, [...] maar eigenlijk valt het nog wel heel erg mee, omdat bij ons [...] ook de ouders heel laag [zijn] opgeleid. [...] ik zou [niet] weten hoe ik deze school zou moeten runnen als we alleen maar de formatie zouden krijgen alsof wij een witte school zouden zijn.

Deze directeuren geven dan ook aan dat ze nog steeds vrij ruim in de middelen zitten en niet veel hebben hoeven veranderen op hun school. Wat daarnaast opvalt in bovenstaand citaat, is dat de directeur op een opvallende manier over een "witte school" praat. De directeur lijkt te willen zeggen dat een witte school minder problemen kent en om die reden ook minder formatie nodig heeft dan haar school. Deze scholen die nog steeds in een goede financiële situatie zitten, lijken dus op een positievere manier over de verandering te praten dan scholen die veel hebben moeten inleveren.

Toch kunnen ook de directeuren die er veel op achteruit zijn gegaan nog steeds begrip opbrengen voor de verandering omdat zij, zoals eerder gezegd, wel meer relatie zien tussen opleidingsniveau van ouders en het welzijn van de leerlingen op school. Deze directeuren geven aan dat zij wel keuzes hebben moeten maken in hun lesaanbod en veel extra activiteiten en begeleiding hebben moeten schrappen nadat zij de percentages gewichtenleerlingen omlaag zagen gaan:

G4D1: [...] Allemaal leerkrachten die er uit moest, ondersteunende diensten die er uit moesten, gemiddelde groeps grootte die alleen maar [...] hoger werd, dus dat heeft vele problemen met zich meegebracht. [...] Ik heb een paar hele ingrijpende beslissingen moeten nemen. [...] in totaal ben ik 5 fulltime leerkrachten kwijtgeraakt, omdat ik die niet meer kon betalen en mijn hele middengroep is opgeheven.

G4R: [...] Dus je zult de groepen toch wat moeten vergroten [...] bij wijze van spreken twee groepen van 14 moet je dan beide groepen bij elkaar voegen tot 28.

Er worden dus verscheidene aspecten genoemd die in de loop van de jaren op de scholen zijn veranderd: minder ondersteunende diensten, grotere groepen, minder leerkrachten, maar ook minder scholing: "Onze schoolbudgetten staan dusdanig onder druk, dat we ook niet veel middelen hebben voor een stukje scholing" (NPG2).

Zowel de directeuren van de scholen in de grote steden als in het noorden van het land geven aan er op achteruit te zijn gegaan qua financiële middelen. De financiële consequenties van de herijking van de gewichtenregeling zorgen voor kritische opmerkingen van de kant van de directeuren. De directeuren geven wel aan dat hun financiële situatie wordt verlicht door een aantal andere financiële middelen dat als het ware een compensatie lijkt te vormen voor de teruglopende middelen vanuit de gewichtenregeling. Hierbij gaat het met name om de impulsregeling; zonder deze regeling zou er nog veel minder aan extra activiteiten of begeleiding gedaan kunnen worden volgens de directeuren. Ook de directeuren die niet heel uitgesproken zijn over de verandering in de gewichtenregeling omdat ze er niet zoveel op achteruit zijn gegaan, wijten dit met name aan de riantere financiering vanuit de impulsregeling. Op deze en andere aanvullende regelingen zal nu worden ingegaan.

Andere financiële middelen

Naast de gewichtenregeling brengen de directeuren ook nog verscheidene andere middelen naar voren waardoor hun financiële positie wat ruimer wordt. Met name de impulsregeling en de daaraan voorafgaande compensatieregeling komen hierbij aan bod, maar ook subsidies vanuit de gemeente of de provincie. Hier zal nu nader op worden ingegaan.

De impulsregeling

De verandering van de gewichtenregeling kende een overgangperiode van drie jaar, met als doel de scholen die er op achteruit zouden gaan stapsgewijs te laten wennen aan de nieuwe situatie. Voor deze overgang werd de compensatieregeling in het leven geroepen, die jaarlijks werd afgebouwd. Hierdoor zagen de directeuren hun budgetten elk jaar minder worden. Na deze regeling ging de impulsregeling van start.

G4D2: [...] Dus wat gebeurde er toen, de grote binnenstadscholen [...] gingen er vreselijk op achteruit. [...] Ze kregen compensatie van die regeling, die werd afgebouwd in vijf jaar tijd [...] En dan zou je dus dik in de problemen zijn gekomen, ware het niet dat dan weer een minister iets anders verzint, en dan kregen we die postcodegelden.

NPG1: Nou, we hebben gelukkig die impuls gelden gekregen, ter compensatie van het feit dat we steeds minder geld krijgen vanuit de weging, want er zijn natuurlijk maar heel weinig ouders die alleen maar lagere school hebben. Dat is een uitzondering.

Opvallend is dat de directeuren ook de impulsregeling als een compensatie lijken te zien van het tekort aan middelen vanuit de gewichtenregeling, terwijl de eigenlijke compensatieregeling al was afgelopen. Officieel was het doel van de impulsregeling om scholen die in

armoedecumulatiegebieden stonden van extra middelen te voorzien en niet zozeer om een tekort aan middelen uit de gewichtenregeling aan te vullen. Toch lijken de directeuren deze extra financiële steun op te vatten als erkenning voor het feit dat zij veel middelen hebben moeten inleveren terwijl zij nog steeds met dezelfde leerlingenpopulatie te maken hebben: “een aantal van de problematieken dat ik had toen ik nog onder de oude gewichtenregeling een onderwijsachterstandsschool was, [is] niet veranderd” (G4D1). Een directeur ziet de komst van de impulsregeling zelfs als erkenning “dat de gewichtenregeling niet deugt” (NPD2), omdat de middelen uit de gewichtenregeling voor zijn school zodanig omlaag zijn gegaan, dat er zonder de impulsregeling weinig tijd besteed kan worden aan kinderen in kleinere groepen en meer in combinatiegroepen gewerkt zou moeten worden. De aanvulling vanuit de impulsregeling lijkt in het algemeen voor de kleinere scholen in het noorden van het land cruciaal te zijn om de gemiddelde groepsgrootte in de hand te kunnen houden.

NPD2: Ik denk, als ik die gelden niet zou hebben, [...] zegmaar ik kan nu met acht groepen werken, dan zou ik zeker anderhalve groep terug gaan.

NPF: Ja, want dan zou ik met combinatiegroepen moeten werken [...], ik heb nu acht enkele groepen en daar zitten 25 leerlingen in een groep gemiddeld, dus dan heb je een groep van 50 leerlingen, ik zou niet weten hoe dat moet. [...] Dus je kan ook concluderen dat de overheid tekort schiet. Want je zou toch gewoon groepen van 25 leerlingen moeten kunnen laten draaien.

Het laten draaien van groepen met een hanteerbare gemiddelde groepsgrootte lijken de directeuren belangrijk te vinden om goed onderwijs te geven. Hier zal later verder op ingegaan worden in paragraaf 5.2 over de inzet van de middelen. Voor hier is het belangrijk om te onderstrepen dat de directeuren, als zij het over de impulsregeling hebben, zich kritisch uitlaten over de rol van ‘de overheid’ hierin. Zij lijken immers te willen zeggen dat, als de gewichtenregeling op een juiste manier was veranderd, de gelden uit de impulsregeling niet zo hard nodig geweest voor het geven van goed onderwijs zoals nu het geval is. “Zo zijn we leuk bezig met z’n allen” (G4D2) wordt dit “repareren” van de gewichtenregeling ook wel omschreven door een van de directeuren: geld wordt weggehaald bij de grote steden ten behoeve van scholen in de kleine gemeenten in het noorden van het land, terwijl de problematiek niet minder is geworden, waarna het vervolgens weer wordt gerepareerd door het instellen van de impulsregeling.

Over het algemeen lijken de directeuren dus positief over de extra inkomsten uit de impulsregeling. Toch maken zij hier ook vaak een kanttekening bij. Het kan volgens de directeuren voorkomen dat een school net buiten een impulsgebied staat en om die reden geen extra geld ontvangt, terwijl op die school wel kinderen uit dat impulsgebied zitten. Ook kan het tegenovergestelde het geval zijn: een school die in een impulsgebied staat, maar waar kinderen op zitten die uit een betere buurt komen. Het ministerie heeft wel plannen om de impulsregeling te wijzigen en specifieker te gaan kijken waar de kinderen vandaan komen, in plaats van alleen in welke wijk de school staat (VOS/ABB, 2012b). Sommige directeuren geven aan om die reden wat van hun eigen impuls gelden in te leveren, omdat er een andere school binnen het bestuur is die net buiten een impulsgebied valt, maar die de middelen wel nodig heeft.

NPG2: [...] we hebben bijvoorbeeld een school [...] waar ook behoorlijk wat gewichtleerlingen zijn, maar dat is dan een nieuwe school, die staat op het bedrijventerrein, en [die valt] dus niet onder de postcoderegeling. [...] Dus van de totale inkomsten rond die impulsgebieden is er ook een aantal scholen dat er niet onder valt, maar die daar wel in mee profiteren. Dus wij [...] krijgen eigenlijk wat minder dan waar we recht op hebben.

G4D2: [...] die school staat op de rand van Den Haag en Rijswijk, je voelt ‘m al aankomen: hij staat dus net even in Rijswijk, maar deze wijk in Den Haag is wel degelijk een postcodewijk. Die kinderen die gaan allemaal daarheen en vervolgens krijgt die school niks. [...] Dus een gedeelte van bijvoorbeeld het geld dat we hier krijgen, omdat het een school is van hetzelfde bestuur, gaat ook daar naar toe. [...]

De directeuren lijken de gewichtenregeling vanuit financieel oogpunt als vrij beperkt te zien door eerdergenoemde aanscherping van het criterium opleidingsniveau van ouders en het verwijderen

van de factor etniciteit, terwijl de impulsregeling “vrij riant” (NPG2) is en “prettig [is] voor de hoeveelheid geld die je binnenkrijgt als school” (G4U1). Een directeur uit Groningen stelt zelfs dat hij blij is dat hij “met dit soort gelden dus de tent nog gewoon een beetje fatsoenlijk kan laten draaien” (NPG1).

Subsidies

Naast de gelden uit de gewichtenregeling en de impulsregeling lijken met name de directeuren uit de grote steden ook subsidie vanuit de gemeente te ontvangen om allerlei extra activiteiten en begeleiding op te zetten.

G4D2: Dus iemand bedenkt dit en vervolgens ga je naar meneer gemeente en zeg je ‘joh ik heb een leuk plan’, en meestal krijgen we daar gewoon geld voor [...] dat is allemaal boven [...] je rijksbudget. [...] Maar goed, dit zijn allemaal van die extra dingen die in de ene stad wel mogelijk zijn en in de andere stad niet.

G4D1: En dan heb ik het grote voordeel dat ik in een gemeente als Den Haag werk, een G4-gemeente, omdat die absoluut meer prioriteit geeft aan onderwijs in de breedste zin van het woord en dus ook heel veel geld over hebben voor dat onderwijs. Ik zat daarvoor in de gemeente Leiden, de G27, die hebben bijna geen geld meer om iets met subsidies te doen. En Den Haag dus wel, en dat levert me ieder jaar een behoorlijk bedrag op, waar ik dankbaar gebruik van maak.

De directeuren op het platteland lijken veel minder in aanmerking te komen voor subsidie vanuit de gemeente. Wellicht heeft dit te maken met de grootte van de gemeente, zoals in bovenstaande citaten wordt gesuggereerd door de directeuren; als het in de G27 al lastig is om subsidies te verstrekken, zal dit nog meer opgaan voor de kleinste gemeenten. De directeuren die subsidie ontvangen lijken zich wel bewust te zijn van het (mogelijke) tijdelijke aspect van subsidies en daarmee de afhankelijkheid van de gemeente:

G4D2: [...] Ze zetten het meestal voor vier jaar vast een beleid, dus dan kan je in ieder geval vier jaar vooruit. [...] En dan mag ik hopen dat het niet na vier jaar afgelopen is, [...] ben je weer terug bij af. Dus ik hoop van harte dat dat dan ook doorgaat, maar voor hetzelfde geld zit er een hele andere gemeenteraad en die heeft er hele andere ideeën over.

De gemeente kent subsidies toe, waardoor scholen voor bepaalde programma’s afhankelijk lijken te zijn van de gemeente. Een aantal voorbeelden dat door de scholen in de grote gemeenten genoemd wordt waarvoor zij subsidie ontvangen, zijn de schakelklas, NT2-klas, zaterdagschool, zomerschool, leertijdverlenging, et cetera. De directeuren geven aan dat deze extra onderdelen zonder subsidie meteen weg zouden vallen. Bovendien ligt het er aan welke gemeenteraad er zit of de plannen steun vinden en een school subsidie toegekend krijgt. De directeuren geven aan dat zij zelf ook een actieve houding aannemen en zelf naar de gemeente stappen om te proberen extra geld te krijgen:

G4U2: Nou, kijk, wij zijn geen krachtwijk hè. Je hebt dus krachtwijken, [...], maar [deze wijk] is geen krachtwijk. Dus bijvoorbeeld wij hebben een ouderkamer [...] en ik heb subsidie aangevraagd en heb ik niet gekregen omdat [deze wijk] geen krachtwijk is.

G4R: Nou dan zou ik wel meer doen aan met name drama bijvoorbeeld, [...] om agressie te verminderen, om hun energie kwijt te kunnen, om hun creativiteit kwijt te kunnen. En ik zou dat heel graag willen koppelen aan uitbreiding woordenschat, [...] Dus daar hebben we ook nu een aanvraag voor lopen. Hebben we vorig jaar ook al gedaan, toen is het afgewezen.

Wat betreft subsidies lijkt er zo een beeld te ontstaan waarin de scholen uit de grote gemeenten meer mogelijk kunnen maken door de subsidies vanuit de gemeente dan de scholen in het noorden van het land uit de kleine gemeenten. Grote gemeenten hebben meer geld over om te verdelen over de scholen, ook al is dat wel afhankelijk van de gemeenteraad die er op dat moment zit.

Deelconclusie

Tegen de oorspronkelijke plannen in, geven zowel de directeuren van de scholen in de grote steden als de scholen in het noorden van het land aan er op achteruit te zijn gegaan qua financiële

middelen. De financiële consequenties van de herijking van de gewichtenregeling zorgen voor kritische opmerkingen van de kant van de directeuren. Naast de verwijdering van de factor etniciteit wordt ook het strenger worden van het criterium van opleidingsniveau van ouders als oorzaak genoemd van de financiële teruggang genoemd. Er lijkt hier sprake te zijn van een strijd tussen twee cognitieve *frames* waarmee de directeuren de gewichtenregeling interpreteren: een zogenoemd 'financieel *frame*' en een 'normatief *frame*'. De meerderheid van de directeuren lijkt zich te kunnen vinden in de verandering van de gewichtenregeling en daarbij ook in de focus op opleidingsniveau en de verwijdering van de factor etniciteit. De directeuren herkennen dit criterium immers in hun directe omgeving. De verandering in de gewichtenregeling wordt door de meerderheid van de directeuren dan ook omschreven als 'het is realistisch' of 'ik vind het prima'. De manier waarop de directeuren uit de G4 en de directeuren uit de noordelijke provincies betekenis geven aan hun directe omgeving, vertoont overeenkomsten; dit lijkt voort te komen uit het feit dat zij allen te maken hebben met een omgeving waarin sprake is van weinig stimulering en van taalachterstand. Toch lijken de financiële consequenties van de verandering in de praktijk te zorgen voor een zekere twijfel over deze uitspraak. Om in termen van De Wit (2012) te spreken, lijkt hier sprake te zijn van een kloof: enerzijds lijken zij het vanuit hun professionele achtergrond eens te zijn met de normatieve kant van de verandering in de gewichtenregeling, anderzijds lijkt de verandering in de financiële situatie van de school druk te leggen op diezelfde professionele logica en de uitvoering daarvan. De directeuren geven wel aan dat hun financiële situatie wordt verlicht door een aantal andere financiële middelen dat als het ware een compensatie lijkt te vormen voor de teruglopende middelen vanuit de gewichtenregeling. Waar de scholen de middelen die zij krijgen voor inzetten, zal in de volgende paragraaf worden behandeld.

5.2 Inzet van de middelen

In de vorige paragraaf is aan bod gekomen hoe de directeuren tegen de nieuwe gewichtenregeling aankijken, wat de effecten van de verandering op financieel vlak zijn geweest en wat voor andere gelden zij nog meer ontvangen. In deze paragraaf wordt behandeld waar de scholen deze middelen daadwerkelijk voor inzetten.

Schoolbreed en integraal in de formatie

Alle geïnterviewde directeuren ontvangen geld vanuit de gewichtenregeling. Zij lijken deze middelen echter niet specifiek voor de gewichtenleerlingen in te zetten, maar schoolbreed:

NPG2: Het is bij ons niet zo dat wij zeggen van hé dit kind heeft een gewicht, daar gaan we eens even speciale dingen mee doen, en dat kind heeft geen gewicht, dus daar doen we die speciale dingen niet mee.

G4D1: Schoolbreed. Niet alleen maar toegespitst op die 10%. Dat doe ik schoolbreed. [...] Dat het niet alleen naar die kinderen toe gaat bij mij op school, komt omdat ik vind dat alle kinderen moeten profiteren daarvan en dat deze kinderen ook profiteren van het feit dat ze een aantal andere kinderen in de klas hebben waaraan ze zich weer kunnen optrekken en mee bezig kunnen zijn.

Er lijkt dus geen duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen de gewichtenleerlingen en de niet-gewichtenleerlingen. Daar lijkt achter te zitten dat de directeuren het belangrijk vinden dat alle leerlingen hetzelfde aanbod krijgen, zodat iedereen ervan kan profiteren. Daarmee lijkt bovendien verondersteld te worden dat niet alleen gewichtenleerlingen profijt hoeven te hebben van een kleinere klas; ook een leerling die wat beter presteert kan hier baat bij hebben. Daarnaast lijken de directeuren op deze manier ook rekening te houden met de eerdergenoemde uitzonderingen:

G4U1: Ja, kijk, je ziet dat het er sowieso 372 zijn van de 621, en dat [...] wil niet zeggen dat daar [de leerlingen zonder gewicht, DvW] niks mee aan de hand is.

NPD2: Nou, mijn beeld is dat onderwijsachterstanden zegmaar door de hele school heen zitten [...]

Door de middelen schoolbreed in te zetten, lijken de directeuren deze uitzonderingen te willen ondervangen. Bovendien geven de directeuren aan dat de gelden samen met de andere inkomsten integraal in de begroting terechtkomen:

G4D2: [...] eigenlijk gooi je alles op een hoop, je gaat kijken wat een normale groepsverdeling is. Dus we hebben hier drie groepen [3], vier groepen 5, enzovoorts. En dan als die vol zijn [...], zet je [daar] dus fte's op logischerwijs. En dan kijk je wat je dan over hebt en hoe je dat het beste kan inzetten. En dat kan voor van alles en nog wat zijn.

G4D1: Dat komt bij mij integraal in de formatie.

Om deze reden is soms ook lastig te onderscheiden hoe in het bijzonder de gewichtengelden worden ingezet op de betreffende scholen. Over het algemeen lijkt een meerderheid van de directeuren wel te weten om hoeveel gewichtengeld het gaat en in hoeverre dit bedrag de afgelopen jaren is veranderd, maar omdat alle inkomsten op een hoop worden gegooid, is het lastig te onderscheiden waar het gewichtengeld in het bijzonder in is geïnvesteerd. Dit lijkt ook te maken te hebben met de lumpsumfinanciering, waardoor er geen schotjes meer gehandhaafd worden tussen verschillende bestedingsdoeleinden; scholen krijgen nu "een grote zak met geld" (NPD1) en mogen zelf bepalen waar ze hun geld op inzetten. Door deze deregulatie van de schoolbudgetten hebben scholen meer vrijheid gekregen om te beslissen hoe zij dit inzetten (Pijl & Frissen, 2009). Daarom wordt in het vervolg gekeken waar de directeuren hun middelen op inzetten en hoe extra begeleiding voor leerlingen met achterstanden wordt opgezet.

Extra begeleiding van leerlingen

NPF: Nou, dat kan op drie manieren hè, je kunt zorgen voor professionalisering van je leerkrachten, dus dan koop je eigenlijk expertise in of je doet het met middelen, dus dan koop je onderwijsmiddelen, dat kan vanalles zijn, een boek of een spel of [...] computers, noem maar op, [...] of formatie, dat betekent dat je echt [zorgt voor] extra handen in de klas.

De directeuren lijken hun middelen op verschillende manieren in te zetten om leerlingen extra te begeleiden. Zoals eerder is aangegeven, bieden zij de begeleiding niet van uitsluitend de middelen uit de gewichtenregeling aan; alle gelden worden bij elkaar gelegd en dan wordt gekeken wat er over is om wat extra's te doen. Uit de interviews kwamen verschillende wijzen waarop extra begeleiding werd opgezet naar boven. In eerste instantie lijkt dit gerealiseerd te worden door extra handen in de klas en klassenverkleining. Daarnaast brengen de directeuren ook naar voren dat zij inzetten op de scholing of professionalisering van de leerkracht. Ook geven de directeuren aan te investeren in materialen. Tot slot zal ingegaan worden op de inzet van middelen voor lestijdverlenging, wat mogelijk gemaakt lijkt te worden door subsidies.

Meer handen in de klas en klassenverkleining

Een groep uit elkaar halen, kleinere klassen, extra handen in de klas: het lijkt een veelgebruikte strategie te zijn waarop de directeuren het mogelijk maken dat de leerlingen meer begeleiding en intensiever les krijgen. Een verklaring voor het feit waarom deze manier van extra begeleiding zo vaak genoemd wordt, lijkt te zitten in de kosten; het inzetten van extra formatie springt er altijd boven uit, "want formatie is ongeveer 85% van je budget" (NPF). Opvallend is dat de directeuren hier duidelijk aangeven dat klassenverkleining mogelijk wordt gemaakt door de extra middelen:

NPD1: Nou omdat we extra middelen hebben, kunnen wij er dus voor zorgen dat de groepsgrootte niet te groot wordt [...] zodat er ook intensief lesgegeven wordt aan die kinderen.

NPG2: [...] dat wij alle middelen die wij binnenkrijgen op de gewichtleerlingen dat we die zoveel mogelijk inzetten in de formatie. En inzetten in de formatie is eigenlijk ook een stukje onderwijsachterstandenbeleid, want je maakt daardoor de groepen kleiner, dan wel ben je in staat om een combinatiegroep bijvoorbeeld een gedeelte van de week uit elkaar te halen, waardoor je wat extra's met kleinere groepen kinderen kunt gaan doen.

Het inzetten van de middelen in de formatie hoeft niet per definitie een extra leerkracht te betekenen; het kan ook gaan om een onderwijsassistent of een tutor die extra aan de slag gaat met individuele kinderen of een klein groepje uit de klas haalt.

NPD1: [...] bij de kleuters [...] hebben we een tutor en die tutor gaat specifiek met die doelgroepkinderen aan de slag. [...] de kinderen die dus uitvallen op allerlei woordenschatonderdelen, [daar] gaat ze extra mee aan de slag.

G4U1: Bij ons betekent [het] dat we kleinere klassen hebben en meer handen in de klas. Dus bijvoorbeeld elke kleuterklas heeft minstens 6 van de 9 dagdelen een onderwijsassistent. Omdat met name natuurlijk de vier- en vijfjarigen [...] die komen meestal zonder Nederlandse taalkennis op school. Dus daar moet gewoon heel veel aandacht aan besteed worden en dat kan je niet doen in een groep van dertig leerlingen [...]

Opvallend is dat de extra begeleiding vaak lijkt te worden ingezet in de onderbouw van de school. Een reden die genoemd wordt, is dat de kinderen dan met weinig taalkennis op school komen en omdat in die eerste jaren “de meeste basis gelegd wordt” (NPD2) en “heel veel belangrijke fundamenten worden gelegd voor de rest van de school” (G4R). Dit lijkt in verband te staan met wat eerder in paragraaf 5.1 aan bod is gekomen over de taalachterstand waarmee kinderen op school komen, waar vervolgens de school extra hard aan moet werken om dat bij te trekken. De start op school is daardoor een stuk moeizamer. Voor kinderen van allochtone afkomst lijkt dan te gelden dat ze te weinig Nederlandse taalkennis hebben; voor kinderen van het platteland een beperkte woordenschat. Door de achterstand waarmee de kinderen binnenkomen, lijkt het verkleinen van de klassen door extra handen in dienst te nemen dus een veelgebruikte strategie om daarmee om te gaan.

Professionalisering: de leerkracht doet er toe

Naast het verkleinen van de klassen lijkt ook veel te worden ingezet op scholing of professionalisering van de leerkrachten.

G4D1: En omdat het dus op deze school steeds meer neerkomt op de leerkracht, is het belangrijk om die leerkrachtsvaardigheden op een steeds hoger plan neer te zetten en daarom [...] willen [wij] dus over twee jaar zeggen dat wij een Marsano-school² zijn waar in groep 1 tot en met 8 alle leerkrachten dezelfde didactische vaardigheden hanteren, op grond waarvan we dus nu zeker mogen weten dat het rendement met 20% omhoog gaat.

G4R: [...] Dus wij zijn nu ook wel bezig om de focus vooral ook te richten op de vaardigheden van de leerkrachten in de klas, [...] om mensen professioneler nog in hun vak te laten staan. En vooral ook qua continuïteit vanaf groep 1 tot en met groep 8 mensen ook op ongeveer dezelfde wijze functioneren in de klas, [...] daar valt nog wel heel veel winst te behalen qua leerrendement.

Hier valt op dat er een grote nadruk wordt gelegd op de leerkracht. Dit lijkt de volgende redenen te hebben: door de teruglopende middelen moet er geschrapt worden in de extra's, zoals de extra leerkrachten, schoolmaatschappelijk werk, et cetera, waardoor er meer op de leerkracht aankomt. Daarnaast bestaat de overtuiging dat er meer rendement wordt behaald als de middelen worden ingezet op het professionaliseren van de leerkracht. Zo kan er volgens de directeuren bijvoorbeeld wel geld uitgegeven worden aan mooie materialen, maar als een leerkracht daar niet goed mee kan omgaan, dan heeft dat geen rendement. Bijvoorbeeld in het geval van een taalprogramma bij de kleuters: “daar is een heleboel winst te behalen uit de manier waarop je iets voorleest” (G4U1). Het doel van de inzet op scholing lijkt dus te zijn dat leerkrachten bekwamer in hun vak worden, waardoor er meer rendement wordt behaald en de resultaten van de leerlingen omhoog gaan. “De

² De betreffende directeur legt uit dat Marsano een wetenschapper is die heeft onderzocht welke vaardigheden daadwerkelijk rendement op het onderwijs hebben. Marsano heeft dit onderzocht door een metaonderzoek uit te voeren naar alle onderzoeken die er op dit gebied zijn geweest. De directeur geeft aan dat er een aantal didactische vaardigheden uit het onderzoek naar voren is gekomen dat er voor zorgt dat het leerrendement met twintig procent omhoog gaat als een leerkracht deze vaardigheden structureel toepast. Met een “Marsano-school” bedoelt de directeur in dit geval dat op zijn school in alle groepen de betreffende didactische vaardigheden toegepast zullen worden.

leerkracht doet er toe" (G4D1). Als zij weten wat ze moeten doen, "hun tijd goed gebruiken, goeie materialen hebben, dan is het rendement altijd maximaal" (NPG1). Leerkrachten als *street-level bureaucrats* staan immers in direct contact met het *street-level* niveau, de leerlingen, waar zij een behoorlijk invloed op kunnen uitoefenen (Lipsky, 2010). Omdat een school een professionele organisatie is en leerkrachten een bepaalde mate aan vrijheid hebben, zullen het stellen van regels en eisen niet de gewenste uitwerking hebben, omdat het werk daarvoor te complex is. De kwaliteit van scholen berust meer op scholing (Pijl & Frissen, 2009). Op deze manier kan een school dus enige mate aan invloed op de leerkrachten uitoefenen. Voor deze professionalisering is soms ook een schoolopleider of een kwaliteitscoördinator ingezet.

G4U1: [...] we hebben een schoolopleider, dat zijn mensen die dus zorgen dat leerkrachten goed opgeleid worden en geschoold en met name de nieuwe leerkrachten, dat is ook een fulltime iemand.

NPG1: En we proberen het dus in te zetten [...] deels voor het optimaliseren van leerkrachtgedrag door een kwaliteitscoördinator.

Op deze manier lijken de directeuren te proberen de kwaliteit van de leerkracht steeds te verhogen, maar ook om de leerkracht scherp te houden op zijn eigen functioneren. Bovengenoemde kwaliteitscoördinator gaat bijvoorbeeld aan de hand van video-opnames samen met leerkracht reflecteren op zijn vaardigheden. Dit reflecteren lijkt ook als onderdeel van de professionalisering gezien te worden. Tot slot worden ook de functionerings- en beoordelingsgesprekken genoemd als manier om de kwaliteit van de leerkrachten in de gaten te houden. Een aantal keer per jaar kan er "een soort check" (G4U1) plaatsvinden in de klassen om te kijken hoe er onderwijs wordt gegeven. Een hoge mate aan professionaliteit van de leerkrachten lijkt het fundament van een geslaagde school te zijn. Extra geld en materialen maken het onderwijs gemakkelijker, maar:

G4D1: [...] op het moment dat je dat geld niet aanwendt ten gunste van de vakbekwaamheid van jouw leerkracht, zolang je dat geld niet aanwendt ten gunste van een beoordelingssysteem, een functioneringssysteem, een controlesysteem naar leerkrachten toe doet [geld alleen] helemaal niks. [...] het heeft nog nooit een rendement opgeleverd.

NPG2: Zoveel te meer middelen we hebben, zoveel te meer kunnen we ook doen. Tenminste als je de middelen op de goeie manier gaat inzetten.

Zolang een leerkracht niet bekwaam is in het hanteren van een bepaald lesprogramma, heeft investeren in materialen geen zin lijkt hieruit naar voren te komen. Om die reden lijkt scholing erg belangrijk te zijn. Deze focus op professionalisering lijkt in verband te staan met de financiële situatie van met name de scholen in de G4:

G4D1: [...] door al die bezuinigingen, de orthopedagoog is er uit, schoolmaatschappelijk werk is van 15 uur terug gegaan naar 3 uur, alle leerkrachten die coördinatie-uren hebben, die hebben die coördinatie-uren niet meer,

G4D2: [...] een kind zit normaal gesproken in een klas en krijgt daar gewoon les en extra zorg ook, nou, die krijgt dan ook nog ondersteuning van een zorgleerkracht, als je dat zo wilt noemen, of een stimuleringsleerkracht. Dat is wel steeds meer afgenomen, omdat je daar geen geld meer voor hebt

De directeuren lijken als gevolg van het teruglopen van de middelen als eerst te snijden in de extra onderwijsondersteunende diensten zoals schoolmaatschappelijk werk of een orthopedagoog, waardoor er meer op het bordje van de leerkracht terecht lijkt te komen. In sommige gevallen wordt door de directeuren aangegeven dat zij nog wel wat investeren in deze diensten, maar dat dit erg is teruggelopen. Om die reden lijken de directeuren meer te investeren in de leerkrachten in de vorm van scholing. In de noordelijke provincies lijkt van onderwijsondersteunende diensten vanwege de krappere financiële situatie überhaupt al minder sprake te zijn; in sommige gevallen is er soms ook minder mogelijk op het gebied van scholing van de leerkrachten. De directeuren die wel op scholing kunnen inzetten, brengen verschillende thema's naar voren waarop de scholing momenteel is gericht: de lerende organisatie, gedifferentieerd werken, het geven van krachtige instructie, het onderwijzen van spelling, woordenschatonderwijs, gedragsproblematiek en opbrengstgericht

werken. Met name dit laatste, opbrengstgericht werken, is een thema waar de directeuren een aantal kritische kanttekeningen bij plaatsen. Hier wordt later dieper op ingegaan. Gedifferentieerd werken lijkt een thema te zijn waar de directeuren al langer mee bezig zijn en waar hun leerkrachten ook in geschoold zijn of worden. In samenwerking met de intern begeleider kan een leerkracht op deze manier efficiënter tegemoet komen aan de verschillen die er in de klas zijn en dan met name aan de kinderen die meer moeite hebben met de lesstof. Concreet houdt dit in dat:

G4R: [...] elke klas een bepaalde manier van lesgeven krijgt, waarbij de klassikale instructie, om het even heel grof samen te vatten, heel kort wordt gehouden [...] en dat je vervolgens de kinderen verdeelt in drie groepen, de instructiegevoelige kinderen, de instructieafhankelijke kinderen en de instructieonafhankelijke kinderen [...]

De leerlingen worden dus in drie niveaus ingedeeld, wat als doel lijkt te hebben dat de leerkracht effectiever de kinderen tegemoet kan komen. Deze indeling in niveaus wordt volgens de directeuren gerealiseerd op basis van de toetsresultaten, die de leerkracht samen met de intern begeleider van de school analyseert. Op basis daarvan kan een leerkracht een groepsplan maken dat specifiek voor een bepaalde klas wordt geschreven en waarin doelen worden gesteld die de leerkracht met die klas wil bereiken. Vervolgens lijkt de intern begeleider ook weer te controleren “van hoe vorder je daar in en zit je op schema of ga je niet goed, je hebt veel te grote uitval, hoe doe je de dingen” (G4U1).

Onder andere door scholing gericht op gedifferentieerd werken, maar ook door scholing die gericht is op andere thema's, lijkt gericht te worden op het sterker maken van de leerkracht. Wat ook opvalt, is dat een aantal directeuren met betrekking tot professionaliseren erg vaak het woord 'rendement' laat vallen. Hier lijkt achter te zitten dat de inzet op professionalisering veel rendement oplevert, omdat een leerkracht door middel van scholing effectiever en efficiënter les kan geven.

Materialen

In het voorgaande kwam naar voren dat volgens een aantal directeuren een dure lesmethode niet per definitie voor succesvolle resultaten hoeft te zorgen; de leerkracht moet deze methode immers wel goed in weten te zetten. Toch lijkt het ook niet zo te zijn dat het dan niet uitmaakt welke methode gehanteerd wordt. De keuze voor bepaalde materialen lijkt te staan of vallen bij de vraag of een methode aansluit bij de behoeften van de leerlingen.

NPD1: [...] En ik heb het over de zaakvakken, maar ik heb het ook over de taalmethode. Dat 'ie niet een excellent moeilijke methode moet zijn, maar juist een wat eenvoudige methode. [...] Omdat je anders toch op een verkeerd niveau de lesstof aanbiedt. Op een te hoog niveau, zodat de kinderen zich dat niet eigen kunnen maken

NPF: Die geven ook al een soort van minimaal programma van wat kinderen minimaal moeten doen en een basis en een extra. [...] en daarnaast hebben we heel veel extra materialen en dat kan zijn een verdieping, het kan zijn een verbreding, het kan zijn een versnelling.

De methode lijkt dus aan te moeten sluiten bij het niveau van de leerlingen en de verschillen die er tussen de kinderen bestaan. Dit komt overeen met wat onder anderen Kagan (1992) en Palmer (2011) stellen over de invloed van de kennis van de *context* van het onderwijs op het maken van beleidskeuzes. Kennis van de context bestaat volgens hen uit kennis van de specifieke groep leerlingen en hun behoeften, die een belangrijke leidraad vormt voor de directeuren als besluitvormers. Het volgende citaat beschrijft wat het gevolg kan zijn van het maken van keuzes die niet aansluiten bij de betreffende leerlingen.

G4D1: [...] en de kinderen ook hebben aangetoond, dat ze niet op dat niveau kunnen werken. Ga dat dan ook niet vragen. Als ik jou iedere keer iets laat doen wat je niet kan, werkt dat niet zozeer bevorderlijk voor jouw zelfbeeld en voor jouw zelfvertrouwen.

Aan de andere kant geven de directeuren aan dat de normen ook weer niet te laag mogen worden. Om die reden geven zij aan dat zij de leerlingen wel altijd willen blijven uitdagen op hun eigen niveau. “Altijd prikkelen, altijd uitdagen, altijd kijken of er nog meer in zit” (G4D1). Als er over specifieke methodes wordt gesproken, zijn dat vaak methodes die gericht zijn op taal, zoals de

uitbreiding van de woordenschat, klankbewustzijn bij de kleuters, maar ook studievoordigheden. De scores van de leerlingen op de Cito-eindtoets lijken mede bepalend te zijn voor de keuze voor een bepaalde methode. In paragraaf 5.3 wordt dieper ingegaan op de totstandkoming van de keuzes die directeuren maken.

Extra lestijd

Naast klassenverkleining, professionalisering en de aanschaf van materialen, wordt ook extra lestijd naar voren gebracht als manier om leerlingen extra te begeleiden. Op de kleinere scholen lijkt dit al gerealiseerd te worden door het uit elkaar halen van combinatiegroepen, omdat “je in een combinatieklas gewoon de kinderen de helft van de aandacht kunt geven, maar kinderen die uitvallen nog veel minder en dat kun je in een enkele klas veel beter doen” (NPD2). Echter wordt ook vaak lestijdverlenging genoemd, wat inhoudt dat er langere dagen worden gemaakt.

G4R: [...] Dus maandag, dinsdag, donderdag, vrijdag werken we niet tot 12 uur 's morgens maar tot kwart over 12, dus dat is een kwartier extra, dat is een uur per week. En dat is dus het doel om gewoon wat meer tijd te kunnen besteden aan het werk dat je moet doen [...] Dat kan nu wat rustiger, wat meer overwogen, dus op die manier proberen we ook de leerresultaten verder te verbeteren.

NPG2: Wij hebben bijna geen leerlingen aan de bovenkant, we hebben weinig hoogbegaafde leerlingen, dat betekent dat we onze energie [steken] in extra dingen, verlengde instructie bijvoorbeeld, of extra instructie [...]

Lestijdverlenging lijkt in verband te staan met een verbetering van de leerresultaten door extra energie te steken in leerlingen. Naast verlenging van de schooldag, realiseert een school in Den Haag ook op andere wijzen extra beschikbare lestijd door middel van een zaterdagsschool en een zomerschool:

G4D2: [...] we hebben zaterdagsschool [...] voor de groepen 6, 7 en 8 [...] En we hebben zomerschool, de eerste 3 weken van de zomervakantie. [...] En we hebben lestijdverlenging. [...] We werken hier met, in groep 1 tot en met groep 8, dertig uur per week [...] het minimum is 24 [...].

Overigens lijken lestijdverlenging, de zaterdagsschool en de zomerschool niet zozeer mogelijk te worden door middelen uit de gewichtenregeling; de directeuren geven aan dat dit allemaal gefinancierd wordt vanuit subsidies van de gemeente. De extra tijd die beschikbaar komt door lestijdverlenging, lijkt met name geïnvesteerd te worden in de basisvaardigheden. Dit is ook het geval met de zaterdagsschool, en deels met de zomerschool; in deze laatste wordt echter ook tijd besteed aan creatieve activiteiten.

NPD2: Nou, extra tijd besteden aan taal, rekenen en lezen. [...] en eigenlijk taal en lezen nog veel meer dan rekenen. [...] en dan met name [...] begrijpend lezen, daar hebben kinderen heel veel moeite mee.

G4R: [...] Voor vorig jaar ging dat geld vooral naar brede school activiteiten, ontspannende, leuke activiteiten [...] Nu gaat het vooral naar activiteiten die de basisvaardigheden bevorderen, dus taal en rekenen zeg maar, dus daar krijgen we nu geld voor. [...]

Deze focus op de basisvaardigheden lijken de directeuren te zien als een vrij recente verandering. De directeuren lijken dit in verband te brengen met de opbrengstgerichte focus van de inspectie waar later dieper op in wordt gegaan, maar ook met de wensen van de wethouder die er op dat moment zit. Bovendien zijn subsidies geoormd, waardoor de gelden niet vrijblijvend ingezet kunnen worden; naderhand dient verantwoording afgelegd te worden, geeft een aantal directeuren aan, waar zij niet zozeer over te spreken lijken te zijn vanwege de omvang van de plannen en verslagen die zij in dienen te leveren. Extra tijd wordt daarnaast besteed aan studievoordigheden, bijvoorbeeld in de vorm van een Profijtklas of het doorwerken van een aparte leergang na schooltijd. Beide zijn gericht op allochtone kinderen die wel de “brains” hebben om naar het vwo te gaan, maar veel moeite hebben met studievoordigheden. In eerste instantie zijn deze extra lessen gewoon in het Nederlands, maar eventueel wordt er iets toegelicht in de eigen taal als bepaalde begrippen onduidelijk zijn. Daarnaast is er op een aantal scholen een schakelklas, die ook gefinancierd wordt door de gemeente.

G4D1: Ja, wij hebben groep 3 schakelklas, dat is een fulltime schakelklas, [daar] komen 20 kinderen in [...] waarvan we zien dat de kinderen de brains hebben om het wel aan te kunnen, dus wij investeren een jaar lang extra in taal en taalontwikkeling, in de hoop om daarmee een stuk van de achterstanden die ze hebben op taalgebied om die ingelopen te hebben.

G4D2: [...] Ik heb leerkrachten die voor een schakelgroep staan, dat zijn geselecteerde kinderen die wel een behoorlijke intelligentie hebben, maar door een taalachterstand, dat kan zijn doordat ze bijvoorbeeld hier pas twee jaar zijn, maar dat kan van alles en nog wat zijn. Dat zijn aparte groepen, daar hebben we er drie van.

Opvallend is dat ook de schakelklas, net als de profijtklas en de naschoolse leergang voor studievaardigheden, gericht is op kinderen die in principe veel aan zouden kunnen, maar die door bepaalde omstandigheden uiteindelijk niet het niveau zouden halen wat zij aankunnen. Wat tot slot opvalt, is dat deze extra investeringen met name plaats lijken te vinden in de grote steden. Dit lijkt ook weer te maken kunnen hebben met de eerdergenoemde observatie dat de scholen in de G4 meer te besteden hebben dan de kleine gemeenten.

Deelconclusie

In deze paragraaf is uiteengezet hoe directeurs de middelen die zij ontvangen in de praktijk inzetten om met achterstanden om te gaan. Zo geeft de meerderheid van de directeurs aan alles wat zij ontvangen aan financiering bij elkaar te leggen; ook de gewichtengelden komen op die manier integraal in de begroting terecht. De middelen uit de gewichtenregeling worden dan ook niet alleen gericht op de leerlingen met een gewicht; dit wordt schoolbreed ingezet. De middelen voor extra begeleiding lijken voornamelijk ingezet te worden op meer handen in de klas en klassenverkleining. Professionalisering van de leerkracht wordt ook als belangrijk speerpunt naar voren gebracht: de leerkracht doet er voor de directeurs zeer toe. Dit kan verklaard worden door de professionele aard van een school: de kwaliteit van een school berust meer op scholing dan op regels en eisen (Pijl & Frissen, 2009). Door de teruglopende middelen lijken de onderwijsondersteunende diensten, zoals schoolmaatschappelijk werk, steeds meer te verdwijnen, waardoor ook weer de professionaliteit van de leerkracht lijkt te worden benadrukt. Zonder goede leerkrachten, lijken alle dure lesmethoden overbodig te zijn. Tot slot worden er ook specifiek bepaalde methodes geselecteerd die ten goede komen aan de betreffende leerlingenpopulatie en wordt er gericht op het besteden van extra tijd in de vorm van bijvoorbeeld lestijdverlenging of een schakelklas, wat vaak wordt gefinancierd vanuit gemeentelijke subsidies. De professionaliteit van de school lijkt ook naar voren te komen in het vooropstellen van de specifieke behoeften van de leerlingen bij het maken van keuzes rondom de inzet van de middelen.

5.3 Het opstellen van schoolbeleid

In de vorige paragrafen is aan bod gekomen hoe de directeurs de gewichtenregeling zien, welke consequenties de verandering in de gewichtenregeling heeft gehad voor hun school en waar zij hun middelen op inzetten. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de overwegingen die hier achter schuilgaan. Er is een aantal factoren naar voren gekomen dat invloed heeft op de keuzes van directeurs over de bestedingsdoeleinden en op de totstandkoming van beleid. Hierbij kan een tweedeling gemaakt worden in interne factoren en externe factoren. De interne factoren hebben te maken met de interne omgeving van de school als organisatie, waar de directeurs op eigen initiatief rekening mee lijken te houden bij het opstellen van beleid. De externe factoren zijn de factoren die van buitenaf op de school afkomen, waar zij wel rekening mee moeten houden, maar die een bepaalde druk op de directeurs lijken te leggen. In het vervolg zullen deze verscheidene factoren stuk voor stuk langsgegaan worden.

Interne factoren

De interne factoren waar de directeurs rekening mee lijken te houden bij het opstellen van beleid, bestaan uit factoren die betrekking hebben op de directe omgeving van de school. Hierbij lijkt het te gaan om de visie van de directeurs zelf op goed onderwijs, de leerkrachten, de leerlingenpopulatie,

de resultaten van leerlingen op basis waarvan doelen worden geformuleerd, maar ook de financiële situatie van de school, de medezeggenschapsraad en de ouders. In het vervolg zullen deze factoren achtereenvolgens worden behandeld.

De directeuren geven aan dat zij bij het opstellen van beleid zelf als directeur vaak met initiatieven komen, maar dat ook de leerkrachten met voorstellen kunnen komen en dat er ook veel overleg plaatsvindt:

G4R: [...] ik vind wel dat ik er in het bijzonder voor betaald wordt om met initiatieven te komen of in ieder geval initiatieven uit te lokken bij mensen, [...] dat je jezelf afvraagt en je met elkaar ook afvraagt, waar zijn we mee bezig, hoe zou het beter kunnen, [...] hoe kunnen we de kwaliteit verhogen. Dat zijn belangrijke vragen. En als daar mensen mee bezig zijn, dan ben je in een instelling ook goed bezig.

NPD1: [...] En dan kom ik met een voorstel en dan buigt iedereen zich er over en dan, [...] dat gebeurt natuurlijk ook wel, ik ben natuurlijk ook niet alleswetende, er kunnen wel eens leerkrachten [...] zeggen van 'hé kan het niet beter zo, dat lijkt me prettiger draaien, ik denk dat het niet meer rendement heeft', enzovoort. Nou, dan kunnen we ook daar nog wat in wijzigen. [...] ik denk als je met elkaar een beslissing neemt dan is het een beter gedragen beslissing dan wanneer ik 'm van bovenaf zo opleg.

De directeuren lijken het belangrijk te vinden dat de beslissingen die genomen worden gedragen beslissingen zijn en dat deze bovendien gericht zijn op het verhogen van de kwaliteit. De directeuren komen vaak met het initiatief, maar dit lijkt niet te betekenen dat zij allesbepalend zijn voor het beleid op de school. Zij geven immers aan dat de leerkrachten de mogelijkheid wordt gegeven hier invloed op uit te oefenen. Dit lijkt ook terug te komen in hoe de directeuren praten: zij praten vaak in de 'wij-vorm', maar ook worden 'met elkaar', 'met de collega's' of 'met het team' vaak gebruikt. Hiermee lijken zij op zichzelf in samenspraak met de leerkrachten te doelen. Het feit dat de directeuren aangeven zelf vaak met initiatieven komen, maar tegelijk veel inspraak aan de leerkrachten lijken te geven en veel in overleg doen, doet denken aan wat De Wit (2012) zegt over de samengesmolten posities van *manager* en *professional* in de positie van de leidinggevende op een school. Zij sturen niet alleen aan vanuit hun positie als *manager*, maar geven ook om professionele waarden als persoonlijke betrokkenheid, intrinsieke motivatie en een focus op inhoud. Ook lijkt dit overeen te komen met wat Mintzberg (1980) zegt over *managers* in de professionele bureaucratie, namelijk dat zij ook *professional* moeten zijn om de steun van de leerkrachten te kunnen behouden en bepaalde doelen te bereiken. Bovendien geeft een directeur in eerdergenoemd citaat in dit opzicht aan dat hij "natuurlijk ook niet alleswetend" (NPD1) is, waarmee hij lijkt aan te geven dat de leerkrachten in sommige gevallen een betere kijk op de situatie hebben dan hij. Een andere directeur zegt in dit opzicht dat leerkrachten "een professionele verantwoordelijkheid hebben om altijd naar zichzelf te kijken in termen van vakmanschap, competenties, enzovoort" (G4D1); dit gebruikt hij als reden om aan te geven waarom leerkrachten ook met zinvolle initiatieven en voorstellen komen. Leerkrachten bekijken samen met de intern begeleider de resultaten van de leerlingen om vervolgens daarover verantwoording af te leggen.

NPF: [...] De hoe en waarom vragen moeten daarbij ook verantwoord worden en dan bespreekt de groepsleerkracht dat met [...] de intern begeleider is heel belangrijk in een school, ook voor de kwaliteitsbewaking, maar ook [...] voor het zorgen dat de [...] onderwijsbehoefte van de leerlingen in kaart komt, maar ook dat je daar iets mee doet.

De leerkracht lijkt vanwege zijn kennis van, en kijk op, de specifieke klassensituatie een belangrijke stem in het geheel te hebben. Dit komt overeen met wat Lipsky (2010) zegt over *street-level bureaucrats*, namelijk dat zij op *street-level* niveau beschikken over de expertise, ervaring en de positie om beslissingen te maken en in te spelen op individuele gevallen. Hierbij hebben zij volgens Lipsky (2010) wel te maken met het schoolbeleid en –regels waardoor hun vrijheid enigszins wordt beperkt, maar het feit dat zij een discretionaire ruimte hebben, lijkt het belang naar voren te brengen voor directeuren om de steun van de leerkrachten te behouden. Als al het schoolpersoneel

wordt betrokken bij het beleidsproces en gelooft in de onderliggende waarden, lijkt de kans bovendien groter te worden dat beleid op een juiste manier wordt geïmplementeerd (Brundrett & Duncan, 2011).

Draagvlak wordt tot slot ook gezocht bij de ouders van de leerlingen en de medezeggenschapsraad. Hun invloed gaat echter minder ver dan die van de leerkrachten; het gaat hier meer om ouderbetrokkenheid en instemming via de medezeggenschapsraad. Ouderbetrokkenheid is een thema waar veel scholen in het algemeen mee bezig zijn. De directeuren geven aan dat deze betrokkenheid nodig is om de kinderen echt verder te helpen; ouders moeten thuis ook “onderwijsondersteunend” (G4R) bezig zijn. Een aantal directeuren geeft aan dat het betrekken van ouders niet altijd gemakkelijk gaat; dit zou te maken kunnen hebben met de eerdergenoemde doecultuur in bepaalde omgevingen. Lareau (1989) toonde eerder al aan dat *upper-middle-class* ouders, die een hoge opleiding, status en inkomen, meer betrokkenheid laten zien bij de school van hun kinderen dan *working-class* ouders. Hoe meer betrokkenheid en stimulansen van de ouders, des te beter de onderwijskansen (Lareau, 1989). Dit lijkt het belang weer te geven om ouders zoveel mogelijk bij de school te betrekken. Om dit te realiseren lijken er verschillende activiteiten opgezet te worden, zoals koffie-ochtenden, informatie-avonden en meekijkdagen. Een directeur uit Den Haag meldt bovendien dat hij actief naar draagvlak bij ouders heeft gezocht bij het opzetten van een zaterdagsschool:

G4D2: Nou, vervolgens dan bedenk je zo iets en dan ga je kijken of daar draagvlak voor is of dat de ouders dan hun kind zouden brengen of niet. Ja, als er geen kind komt, dan heb je een prachtig idee, maar dan heb je er niks aan.

Toch lijkt het hier ook meer te gaan om draagvlak in de vorm van betrokkenheid en inzet van de ouders, dan om inhoudelijk draagvlak zoals in het geval van de leerkrachten. Ouderbetrokkenheid lijkt ook mogelijk gemaakt te worden door de medezeggenschapsraad waarin de ouders van de leerlingen zijn vertegenwoordigd. Samen met de medezeggenschapsraad wordt bijvoorbeeld gekeken of “we de goeie keuzes gemaakt [hebben] het afgelopen jaar” (NPG2). Ook krijgt ze nieuwe voorstellen te zien, “maar het is niet meer zo dat het dan heel erg doorgesproken wordt of veranderd” (NPD1). Betrokkenheid en instemming van de ouders lijkt belangrijk gevonden te worden, de daadwerkelijke invloed van de ouders en de MR lijkt echter gering te zijn.

Bij het maken van een beleidsplan en keuzes daarin lijkt bovendien het verhogen van de kwaliteit centraal te staan; de vraag hoe iets beter zou kunnen, of iets wel ‘rendement’ heeft en het reflecteren op het eigen functioneren en dat van de school lijkt gebruikelijk te zijn. In het eerstgenoemde citaat wordt zelfs gesteld dat het bezig zijn met het verhogen van de kwaliteit laat zien dat een instelling ook goed functioneert. Hier lijkt achter te zitten dat het voor een school in het algemeen belangrijk is om als school zo hoog mogelijke kwaliteit te realiseren en alles uit de leerlingen te halen wat er in zit.

NPG1: Waarom zou je anders een school beginnen als je niet tot doel hebt gesteld om alles er uit te halen wat er in zit.

Alles uit de leerlingen halen wat er in zit lijkt een algemene doelstelling te zijn van de scholen. Er wordt gesteld dat een school niet goed bezig is, als de focus hier niet op ligt. Het boeken van vooruitgang lijkt zelfs in die mate belangrijk te zijn, dat wanneer er geen vooruitgang te zien is bij de leerlingen, de implementatie van beleid eerder zal falen (Brundrett & Duncan, 2011). Alles eruit halen wat er in zit lijkt echter niet per definitie te betekenen dat de hoogst denkbare scores behaald moeten worden; niet elke groep leerlingen heeft het in zich om hoog te scoren.

NPG1: Dus het is goed dat er wat extra geld is voor scholen met veel kinderen die eigenlijk extra begeleiding en ondersteuning nodig hebben vanwege de wat minder aanwezigheid van talent. [...] Om er alles uit te halen wat er in zit. Dat kost wat meer moeite.

G4D1: Omdat wij ons ook realiseren dat startposities van een aantal van onze kinderen wat belemmeringen in zich heeft door de thuissituatie, door de omstandigheden waarin ze zijn geweest,

en natuurlijk is het dan onze ambitie om naar dat kind te kijken en dat kind mee te nemen en het kind het gevoel te geven dat er meer in zit.

Het lijkt hier te gaan om de hoogst mogelijke score in verhouding tot de leerlingenpopulatie. De directeuren geven aan dat het in hun geval wat meer moeite kost om alles uit hun leerlingen te halen, vanwege beperkende factoren die zowel te maken lijken te hebben met de thuissituatie waar de leerlingen uit komen als met minder talent. Volgens Coleman (1966) is de sociaaleconomische achtergrond van de leerling ook de belangrijkste indicator voor minder goede prestaties bij leerlingen, die wordt vormgegeven door de familie van het kind. Als deze niet “strongly and effectively supportive of education” is, zal er weinig vooruitgang zijn bij kinderen (Coleman, 1966). De directeuren lijken bij het opstellen van beleid dus rekening te houden met de leerlingenpopulatie en haar specifieke behoeften. Een directeur uit Drenthe zegt dit ook letterlijk; bij het maken van een schoolplan wordt “een analyse [gemaakt] van nou, wat heb ik voor ouders op school, uit wat voor situatie komen de kinderen, waar hebben ze het meest aan” (NPD2). Opvallend is ook dat de directeuren vaak het woord ‘extra’ laten vallen als zij het hebben over de leerlingen op hun school. Zo ook in bovengenoemd citaat: de leerlingen hebben “extra begeleiding en ondersteuning” nodig, waar een school “extra geld” voor nodig heeft. Een complexere leerlingenpopulatie lijkt dus te vragen om veel extra’s. De directeuren geven aan dat dit wordt versterkt doordat scholen ook leerlingen moeten opvangen die eerder naar het speciaal onderwijs verwezen zouden worden. Hierdoor is “het werk stukken ingewikkelder geworden. [...] leraren moeten veel meer rekening houden met enorme verschillen. Want reken maar dat er een wereld van verschil is tussen een IQ van 70 en een IQ van 140” (NPG1). Ook dit lijkt het lastiger te maken om alles er uit te halen wat er in zit. Deze complexe leerlingenpopulatie lijkt de directeuren echter niet te ontmoedigen:

G4R: Ja. Dus dat probeer [je] te accentueren dat een kind z’n sterke kanten heeft, z’n eigen vaardigheden met zich meebrengt en dat het aan de school is om daar op een goede manier mee om te gaan, een goede aanvulling mee te kunnen geven. [...] dus wij willen vooral ook vanuit de positieve invalshoek kijken naar de kinderen die hier op school rondlopen [...]

NPG1: [...] we differentiëren natuurlijk wel voor leerlingen die dat nodig hebben, maar iedereen wordt wel getriggerd en ook een beetje gepresst en geduwd [...] om ze inderdaad zo ver mogelijk te krijgen.

Kinderen ‘triggeren’ om ze zo ver mogelijk te krijgen en “benadrukken waar kinderen goed in zijn” (G4U2) lijkt de manier te zijn waarmee de directeuren alles uit hun leerlingen proberen te halen gegeven de omstandigheden. De directeuren lijken intrinsiek gemotiveerd om extra energie in de leerlingen steken en het lesaanbod op hun behoeften aan te passen om hen zo ver mogelijk te krijgen. Deze intrinsieke motivatie om alles uit deze leerlingen te halen wat er in zit, is iets wat kenmerkend is voor de professioneel handelende directeur (De Wit, 2012). Wat opvallend is, is dat sommige directeuren in dit opzicht een vergelijking maken met andere scholen als het gaat over de leerlingenpopulatie waar zij mee te maken hebben:

NPG2: [...] Een school in Haren, Haren is [...] een buitendorp van Groningen met allemaal heel hoogopgeleide ouders, ouders die veelal ook wetenschappelijk onderwijs hebben gevolgd. [A]ls je die kinderen op school hebt, heb je een heel andere populatie kinderen waar je hele andere dingen mee kunt doen dan met onze leerlingenpopulatie. Dus om daar scores te halen die van de school worden gevraagd, is makkelijker dan voor een school zoals de onze.

G4D1: De leerkracht doet er toe. [...] Tenzij [...] je op een buitengewoon riante witte school zit in Wassenaar of in Oegstgeest [...] daar doet de leerkracht er helemaal niet toe. [...] Dat komt daar binnen en dat kan allemaal al lezen en schrijven als ze bij de kleuters zitten [...]

De directeuren lijken hiermee aan te willen geven dat het op hun school harder werken is om alles uit de leerlingen te halen, dan op een school die in een omgeving staat die wordt gekenmerkt door een hoog opleidingsniveau en ‘witte’ (!) ouders. Hier lijkt achter te zitten dat kinderen op deze scholen niet met een achterstand de school binnenkomen. Om die reden vond een directeur het ook goed dat er wat extra geld beschikbaar is voor scholen die extra ondersteuning moeten bieden omdat het hier gaat om een “categorie [die] meer leerkrachtafhankelijk is, meer

instructieafhankelijk, meer begeleidingsafhankelijk, je hebt wat meer menskracht nodig, dus meer geld” (NPG1). Dit lijkt overeen te komen met wat Coleman (1966) zegt over de bijdrage van de school: in feite maakt de bijdrage van de school geen verschil uit voor de hoogte van de prestaties van leerlingen, tenzij het gaat om leerlingen die uit een minder stimulerende omgeving komen. Deze kinderen zijn gevoeliger voor verbeteringen in de omgeving: zowel een kwalitatief betere school als een sociaaleconomisch sterkere leerling-populatie zorgen bij hen voor meer verbetering in de schoolprestaties dan bij leerlingen die wel uit een stimulerende thuissituatie komen. Echter zal enkel de bijdrage van de school niet tot gevolg hebben dat de prestaties van deze leerlingen worden gelijk getrokken (Coleman, 1966). De directeuren lijken door deze vergelijking hun school en de situatie waarmee zij moeten omgaan af te zetten tegen een soort ideaalplaatje, waarbij het zeer weinig moeite kost om bepaalde resultaten te behalen, omdat de leerlingen uit zichzelf al veel kennen en kunnen. Hiermee lijken zij te willen onderstrepen dat de moeite die gedaan moet worden en de resultaten die gehaald kunnen worden afhankelijk zijn van de leerlingpopulatie en de omgeving waarin zij opgroeien. Ook is opvallend dat in eerdergenoemd citaat wordt gesteld dat het voor een ‘riante witte school’ met ‘hoogopgeleide ouders’ makkelijker is om de ‘scores te halen die van de school worden gevraagd [...] dan voor een school als de onze’. Er lijken dus bepaalde scores van de scholen gevraagd te worden, waarvan de directeuren aangeven dat deze gegeven hun omstandigheden lastig te behalen zijn. Deze minimale scores worden van hen gevraagd door de politiek en de inspectie; hier zal onder ‘Externe factoren’ verder op worden ingegaan.

Ook lijken de directeuren de toetsresultaten nauwlettend in de gaten te houden en wordt er gekeken “welke kinderen [uit]vallen [...] op Cito-toetsen [...] en welke kinderen moeten we extra hulp bieden” (NPD1). De ontwikkeling van de leerlingen lijkt op de voet gevolgd te worden:

G4U1: [...] nu is het veel meer van: dit is het resultaat op dit gebied en dat kan voor die locatie zijn, of dat kan voor het totaal zijn of dat kan voor dat leerjaar zijn en we moeten [dat] nader onderzoeken, maar heel smart geformuleerd. We willen gewoon aan het einde van dan en dan die verbetering van de resultaten zien. [...] Dus je stelt je een doel want dat is belangrijk.

G4D1: [...] Daar kijken we voornamelijk naar de vaardighedenscores en dan gaan we kijken welke kinderen komen er nou aan die onderkant er uit en wat gaan we nu de komende periode daarmee doen en op welke manier gaan we dat doen.

Resultaten lijken zo ook belangrijk te zijn bij het tot stand komen van beleid. Op basis hiervan lijkt immers ook jaarlijks gekeken te worden wat wel en wat niet goed gaat, waarna doelen vastgesteld en concrete stappen gezet kunnen worden:

G4U1: [...] stel je voor, bij de Cito-eindtoets merkten we dat al jaren het onderdeel studievaardigheden niet goed gescoord werd, dus we hebben vorig jaar een methode voor studievaardigheden aangeschaft.

De directeuren geven daarbij aan dat de aanschaf van deze materialen wel mogelijk moet zijn qua financiën. De laatste factor die van invloed lijkt te zijn op de totstandkoming van beleid is dan ook de financiële situatie van school: “de ruimte wordt beperkt door de middelen” (NPD1). Wat er allemaal gerealiseerd kan worden, en hoe, hangt af van de ruimte die de financiën bieden. De directeuren geven aan vaak eerst te kijken wat zij een goede gemiddelde groeps grootte vinden en op basis daarvan hoeveel leerkrachten zij nodig hebben. Dit bedrag ligt volgens de directeuren al vast: van het bovenschools bestuur ontvangen zij een formatieplan, waarvan zij aangeven ongeveer 85% van de lumpsumfinanciering kwijt te zijn aan personeelskosten. Dan blijft er een marge over waarin de directeuren zelf kunnen schuiven:

NPD1: En dan wordt er gekeken van welke groep heeft het meeste nodig, of welke leerling heeft het meeste nodig en wordt er ook gekeken naar uitval van leerlingen, dat je zegt van hé die scores te laag, [...] daar moet extra aan gewerkt worden [...] Daar kiezen we dan voor.

Ook hier lijkt de logica van het professioneel handelen weer in terug te komen, waarbij inhoud zeer belangrijk is (De Wit, 2012). Een directeur uit Utrecht verwoordt dit als volgt: “[d]us het gaat dus niet

op grond van alleen maar cijfers, het gaat [ook] echt op grond van inhoud, van dit is een klas die dit en dit nodig heeft” (G4U1).

Bij het opstellen van beleid lijkt, kortom, gestreefd te worden naar ‘alles eruit halen wat er in zit’. De directeuren lijken rekening te houden met een aantal factoren dat in hoofdstuk 3 ook naar voren kwam: de situatie waaruit de leerlingen komen en wat hun specifieke behoeften zijn, op basis waarvan het lesaanbod wordt vastgesteld en doelen worden gesteld. Daarnaast geven de directeuren aan de resultaten van de leerlingen nauwlettend in de gaten te houden, zodat gekeken kan worden of er een verbetering te zien is of dat er meer stappen gezet moeten worden. Dit alles lijkt in overleg tussen de directeur en de leerkrachten te gebeuren, waarbij een constante focus wordt gehouden op het verhogen van het rendement en verbetering van de resultaten en de kwaliteit. Ook wordt er draagvlak bij de ouders gezocht in de vorm van betrokkenheid en instemming van de medezeggenschapsraad.

Dit waren de interne factoren die van invloed lijken te zijn op de totstandkoming van beleid; het zijn de factoren waar de directeuren zelf rekening mee houden en waarvan zij aangeven dat ze belangrijk zijn om als instelling ‘goed bezig’ te zijn. Deze factoren lijken door de directeuren gezien te worden als behorend tot de dagelijkse gang van zaken en lijken ook inherent aan het goed functioneren van een school in haar specifieke omgeving te zijn. De directeuren noemen echter nog andere factoren waar zij minder positief over praten en die niet uit de interne omgeving van de school voortkomen. Dit zijn de externe factoren, te weten de politiek, de inspectie en het bovenschools bestuur. In het vervolg zal hier verder op worden ingegaan.

Externe factoren

G4D1: [...] We kijken heel duidelijk waar we staan, welke kant we op willen en waar we onze prioriteiten willen stellen. Natuurlijk heb je daarbij rekening te houden met signalen van buitenaf, of de politiek die met iets grilligs komt, of wat dan ook. Natuurlijk moet je daar een beetje rekening mee houden, maar het kernwoord in die zin is ‘een beetje’ rekening mee houden. Als je daar altijd heel veel rekening mee houdt, kan je nooit meer tot eigen sturing komen, want iedere vier jaar zit het toch weer anders in elkaar en als je de pech [hebt] is na anderhalf jaar de regering alweer weg en dan kan je na anderhalf jaar weer opnieuw gaan beginnen.

G4R: Dus [...] En ja, ik heb gewoon heel veel aan onderwijsvernieuwingstrajecten en projecten en aanpakken voorbij zien komen. [...] dat draait dan vier jaar, dan valt er weer een kabinet of dan gaat hier in Rotterdam gaat er weer een B&W veranderen en dan komt weer een wethouder met nieuwe stokpaarden [...]

De manier waarop de directeuren over ‘de politiek’ praten, lijkt weinig positief te zijn. Dit lijkt te maken te hebben met het feit dat deze plannen niet vanuit de school zelf komen; als een innovatie door een externe actor wordt opgelegd, zal deze bovendien minder kans van slagen hebben (Brundrett & Duncan, 2011). Helemaal nu het kabinet weer is gevallen, geven de directeuren aan dat ze niet weten “hoe het met de continuïteit is gesteld” (G4R). Er lijkt onzekerheid te heersen over de plannen die vanuit de politiek komen en in hoeverre zij zich als school daar door moeten laten leiden. Om die reden geeft een directeur uit Den Haag ook aan dat hij slechts ‘een beetje’ rekening houdt met de ‘grillen’ van de politiek, omdat anders niet meer tot eigen sturing gekomen kan worden. Hierbij lijkt de eigen sturing te staan voor iets wat vaststaat en waarop vertrouwd kan worden en de sturing vanuit de politiek als iets ‘grilligs’ waar je niet op aan kan. Een aantal directeuren geeft dan ook aan zoveel mogelijk hun “eigen ding” (NPG1) te doen en de “eigen koers” (G4R) te bepalen. Naast de wisselingen in de politiek is er nog een ander aspect waar de directeuren niet zo over te spreken te zijn. Dit heeft te maken met de resultaatgerichte focus van de overheid en de norm die de inspectie hanteert die is gebaseerd op de landelijke gemiddelde Cito-score van leerlingen. De behaalde Cito-scores van een school worden vergeleken met het landelijk gemiddelde op basis waarvan uitspraken worden gedaan over het functioneren van scholen. Het afrekenen op Cito-resultaten lijkt niet iets te zijn wat altijd zo is geweest, “want [vroeger] werden gewoon scores voor kennisgeving aangenomen en nu wordt er echt van je geëist [dat je] op bepaalde minimum niveaus

komt te zitten” (G4R). Als een school deze norm niet haalt, lijkt deze al vrij snel de stempel ‘zwakke school’ toebedeeld te krijgen. De focus die er vanuit ‘de politiek’ lijkt te zijn op het verhogen van de resultaten, lijkt op weerstand te stuiten van de directeuren:

G4D1: [...] De illusie vanuit de politiek dat als het ene kind daar staat en het andere kind staat hier en ik kan investeren en ik krijg dat kind hier, dat is een misvatting.

NPG1: En dan krijg je het verschijnsel dat we in Nederland bestuurd worden door een hoogopgeleide elite en dat zijn kindertjes die hebben dan op school gezeten waar van de 30 de 25 naar het vwo of naar het gymnasium gingen, die hebben dus ook het idee ontwikkeld: als je gewoon goed je best doet dan kom je op het vwo of het gymnasium [...] Die hebben er geen benul van dat er ook mensen zijn met een IQ van 80.

De directeuren lijken hiermee aan te willen geven dat het niet met elke leerlingenpopulatie mogelijk is om bepaalde scores te behalen die van hen gevraagd worden. Er lijkt hier een verschil te zitten tussen hoe ‘de politiek en de inspectie’ over onderwijsachterstanden denken en hoe de directeuren daarover denken en ook daarmee samenhangend hoe ‘de politiek en de inspectie’ denken over wat competentie is en hoe de directeuren daar in staan. Opvallend is dat de directeuren het in dit opzicht zowel over de normen van de politiek (of: ‘de minister’, of: ‘Den Haag’) als die van de inspectie hebben. De aanduidingen ‘politiek’ en ‘inspectie’ worden door elkaar gebruikt; het lijkt dat de directeuren hiermee op hetzelfde doelen.

De directeuren geven aan dat ‘de politiek’ wil dat zij zoveel mogelijk hun best doen en investeren om de achterstanden van de leerlingen weg te werken; echter zal dit in hun ogen niet lukken als de achterstand te maken heeft met kindgebonden kenmerken zoals intelligentie.

NPG1: Er zijn verschillende soorten achterstanden. Ik denk dat je achterstanden hebt bij kinderen die door een bepaalde oorzaak, en dat kan zijn, een andere taal, of door omstandigheden dat ze gewoon te weinig onderwijs hebben gehaald, [...] zich niet conform hun mogelijkheden hebben ontwikkeld en dan is er echt sprake van een achterstand. Dat is ook iets wat je in kunt halen. Waar we hier eigenlijk veel meer mee te maken hebben, dat is een achterstand die verbonden is aan kindkenmerken, aan bijvoorbeeld intelligentie. [...] Wij hebben te maken met de zogenaamde hardnekkige achterstanden, maar eigenlijk zijn het geen achterstanden. Die mensen functioneren gewoon op hun niveau.

G4D1: Achterstanden is ook iets wat je definieert hè. Op het moment dat de inspectie of de politiek zegt: dit is onze norm die wij willen halen en haal je die norm niet, dan heb je een achterstand. [...] verschillen zijn er gewoon. Je hebt kinderen die minder met taal hebben, je hebt kinderen die minder met rekenen hebben. Dat hoeft niet per se direct te betekenen dat ze een achterstand hebben. Nee, dat is hun level van competentie. [...]

Uit hun ervaring met verschillende leerlingen lijken de directeuren duidelijk te willen maken dat een achterstand zoals ‘de politiek en de inspectie’ die definiëren aan de hand van gemiddelde Cito-scores niet altijd een achterstand is. Hier lijkt achter te zitten dat een kind uitstekend kan functioneren ondanks dat zijn Cito-score onder het gemiddelde ligt. Dit is dan het ‘level van competentie’ van het betreffende kind volgens de directeuren. Zodra dit wel als achterstand wordt gedefinieerd, lijkt het als het ware een achterstand te worden die niet weggewerkt kan worden. Op dit punt lijkt er dus sprake te zijn van een *clash* tussen de definitie van competentie van directeuren en die van ‘de politiek en de inspectie’. De achterstanden die wel weggewerkt kunnen worden bestaan volgens een aantal directeuren uit achterstanden die zijn ontstaan door bepaalde omstandigheden die buiten het kind liggen, zoals een andere moedertaal of te weinig onderwijs en tot op zeker hoogte de achterstand door toedoen van een weinig stimulerende thuissituatie. Hier lijken echter grenzen aan te zitten, die volgens de directeuren worden gevormd door de intelligentie van het betreffende kind. Ook Coleman (1966) heeft eerder laten zien dat scholen wel wat kunnen betekenen voor kinderen met een lage sociaaleconomische achtergrond, maar dat dit ook beperkt is. Het hanteren van een en dezelfde gemiddelde score voor alle scholen lijkt de plank mis te slaan. “De overheid wil nu dat wij in dit gebied dingen uit kinderen halen die er niet in zitten. Dat is heel erg moeilijk” (NPG1). Deze verschillen tussen de politiek en de directeuren in betekenisgeving aan onderwijsachterstanden

lijken voort te komen uit verschillende cognitieve frame of *worldviews* (Coburn, 2004): de overheid lijkt volgens de directeuren van mening te zijn dat alle achterstanden weggewerkt kunnen worden, terwijl dit volgens de directeuren zelf niet mogelijk is. Deze verschillende interpretaties kunnen in beginsel een oorzaak vormen voor een verschil tussen de vooraf opgestelde beleidsdoelen en de uiteindelijke beleidsuitkomst (Yanow, 1996). Een aantal directeuren geeft dan ook aan dat zij met hun leerkrachten hard werken om alles uit de leerlingen te halen wat er in zit, maar dat daar wel grenzen aan zitten. Zij lijken om die reden de potentie van de leerlingen als uitgangspunt te nemen om vervolgens te kijken welke leerlingen extra begeleiding nodig hebben en waar dus extra middelen op ingezet kunnen worden. Als met de potentie van de leerlingen echter niet de vereiste scores gehaald kunnen worden, lijkt dit een bepaalde druk op te leveren bij de directeuren. Hier wordt later nader op ingegaan.

De directeuren wijzen er wel op dat de Cito-scores worden gecompenseerd voor scholen met een hoger percentage gewichtenleerlingen. “De normering die is vastgesteld op het percentage gewichtleerlingen boven de 15%, daarvoor hanteert de inspectie een andere normering dan voor een school met een percentage gewichtleerlingen wat onder de 15% ligt” (NPG2). Toch wordt ook hierbij aangegeven dat dit niet alles dekt; immers, zoals eerder gesteld in paragraaf 5.1 hebben niet alle gewichtleerlingen een onderwijsachterstand en andersom. Daarnaast is er ook niets bekend over de leerlingen die niet gewogen worden:

NPG1: [...] Dus dat [kunnen] kinderen zijn van ouders die een magere mbo hebben, maar dat zouden ook allemaal ouders kunnen zijn die een wetenschappelijke opleiding hebben gehad. Dat scheelt 10 Cito-toetspunten bij wijze van spreken. Als je dat niet meeneemt, dan kun je helemaal niks.

Compensatie van de Cito-scores aan de hand van het leerlingengewicht lijkt niet betrouwbaar gevonden te worden, omdat niet met zekerheid iets over de niet-gewichtenleerlingen gezegd kan worden. Ook wordt een voorbeeld genoemd van een school in Drenthe met drie kinderen in groep acht, waarvan er een naar het praktijkonderwijs moest. Voor deze school zou het om die reden al moeilijk worden om nog voldoende te scoren naar de maatstaven van de inspectie. Hier lijkt achter te zitten dat het voor een kleinere school soms lastiger is om de scores te halen dan voor een grotere school, omdat die meer leerlingen, en daardoor meer kans op compensatie van de lage scores, heeft. Dit lijkt ook in bredere zin op te gaan voor scholen die in een omgeving staan die wordt gekenmerkt door een laag opleidingsniveau:

NPD2: [...] als je dan een gewone school hebt ergens in een gewone buurt, dan heb je naast een aantal ouders dat laagopgeleid is ook wel weer een aantal ouders dat hoogopgeleid is. [...] Dus dan is het gemiddelde wel goed. Maar als je ook geen compensatie hebt, dat is het probleem hè, zegmaar wij hebben dan ouders die gewogen zijn, maar de anderen zijn ook laag opgeleid. Alleen die worden niet als lager opgeleid gezien, die worden er niet voor gewogen, maar [...] die kinderen scoren ook zwak.

De gemiddelde norm lijkt voor sommige scholen met een laagopgeleide omgeving, waar ook minder ambitie lijkt te zijn (zie 5.1), te hoog te zijn. “Het is gewoon vervelend als er alleen maar gekeken wordt naar een cijfertje [...] een kind is toch meer dan 530” (G4D2). Hiermee lijkt de directeur aan te willen geven dat er meer achter een score zit, dat er andere factoren mee kunnen spelen die dit cijfer kunnen verklaren. Een aantal directeuren vraagt zich ook af wat er mis mee is als een kind laag scoort en gewoon met zijn handen wil werken.

G4D1: [...] Vroeger had je de ambachtsschool [...] daar gingen de kinderen naartoe, die met hun handen iets wilden doen. Die gouden handjes hadden, die je niet moet vermoeien met allemaal theoretisch gesodemieter en die ontwikkelden zich op een prima manier. [...] dat zijn competente mensen. Zijn dat mensen waar sprake is van een onderwijsachterstand? Dacht het niet. [...] Door alle onderwijsveranderingen die er zijn geweest, moet het merendeel zo nodig havo of vwo gaan doen, moet het merendeel zo nodig universitair gaan doen.

Ook mensen die niet het niveau van de universiteit halen zijn competente mensen volgens de directeur en hebben dan ook geen achterstand. Hiermee lijkt de directeur te willen zeggen dat het uitgangspunt van het onderwijs en het behalen van hoge resultaten is doorgeschoten in Nederland,

zeker voor een school met een lager scorende leerlingenpopulatie. Als die leerlingen op hun niveau presteren, maar er wordt constant meer gevraagd, kan dat een negatieve uitwerking op hen hebben, want “[a]ls je iemand kapot wilt maken, moet je langdurig hogere eisen aan stellen dan waar die aan kan voldoen” (NPG1). De directeuren lijken genoeg te willen nemen met een lagere score als dat een goede weergave is van wat hun leerlingen kunnen, “[a]lleen de inspecteur, die wil graag dat we huizenhoge resultaten laten zien [...] en dat dwingt” (NPF). De directeuren geven aan dat de resultaatgerichte focus van de inspectie en de politiek druk oplevert:

NPG2: Er zit heel veel druk op. En die druk wordt, met name ook van bovenaf, inspectie, bestuur, algemene management, wordt die druk ook behoorlijk opgevoerd. Want ons algemeen management, ons bestuur, wordt ook weer afgerekend door de inspectie op de resultaten van de scholen die daar allemaal onderhangen.

G4U1: [...] het is een ontwikkeling dat ons bestuur steeds meer de kerngetallen wil weten, dus niet alleen kerngetallen van aantallen, maar ook niveaus en uitstroomresultaten [...] zij zijn er ook voor verantwoordelijk dat als de inspectie zegt ‘ja, maar die school is zwak’, dat ze daar ook op gaan sturen en zich er ook mee gaan bemoeien.

Ook het bovenschools bestuur lijkt te maken te hebben met de druk vanuit de inspectie om resultaten te behalen, waarop zij zich vervolgens ook weer meer met de gang van zaken van de school lijkt te gaan bezighouden. Het is opvallend dat de directeuren deze druk zodanig ervaren, omdat zij zelf immers ook al lijken te sturen op resultaten, zoals onder ‘Interne factoren’ is laten zien. Een verklaring hiervoor lijkt te zijn dat de directeuren, zodra zij daadwerkelijk worden afgerekend op hun resultaten, dit als druk gaan ervaren.

G4R: [...] En nogmaals, ik klaag niet vanwege het feit dat het belangrijk is dat we normen halen, en dat we resultaat boeken, dat snap ik ook wel en dat is ook goed en daar werken wij ook heel hard aan, alleen, ja, het is nu alleen maar dat.

Hieruit lijkt ook naar voren te komen dat het behalen van resultaten iets is wat bij een school hoort; immers, als een school bezig is met het verhogen van de kwaliteit en alles uit de leerlingen halen wat er in zit, “dan ben je in een instelling ook goed bezig” (G4R). Alleen door de grote nadruk op het behalen van Cito-resultaten die onhaalbaar lijken te zijn en het idee dat een school, door er geld in te investeren, alle achterstanden weg zou kunnen halen, levert druk op, omdat dit volgens de directeuren niet mogelijk is met een leerlingenpopulatie die dat niveau van competentie niet heeft en niet zal behalen. In dit opzicht wordt ook wel gepraat over “een soort doorgeslagen maakbaarheidsgedachte” (NPG1) die er in het onderwijs lijkt te zijn. De directeuren lijken dus klem te zitten tussen de eisen vanuit de overheid en hun inhoudelijke visie op wat mogelijk is met hun leerlingenpopulatie. Dit lijkt overeen te komen met wat De Wit (2012) stelt over het spanningsveld waarin leidinggevend in het onderwijs zich bevinden: enerzijds is er een grotere nadruk komen te liggen op management en resultaatgericht sturen, terwijl directeuren anderzijds ook als *professionals* betrokken zijn bij hun leerkrachten en willen sturen op inhoud. Deze rationele manier van aansturen en controleren van scholen door de overheid op basis van resultaten, kan scholen ertoe dwingen resultaten te produceren die geen adequate weergave zijn van realiteit op de school en het onderwijs (Pijl & Frissen, 2009). Ook wordt door een aantal directeuren genoemd dat deze nadruk op toetsresultaten kan leiden tot perverse effecten:

NPD2: [...] er wordt heel veel gepraat over *teach to the test* hè? [...] [J]e wordt afgerekend op je toetsresultaten als school, dus wat gaan dan veel scholen doen, nou, zorg maar dat toetsresultaten goed zijn, dus oefenen wat meer om de toetsen goed te maken.

De directeuren lijken zich gedwongen te voelen om op allerlei mogelijke manieren de resultaten te behalen; bijvoorbeeld door de leerlingen een beetje te helpen bij de Cito-toets of de toets op een ander moment af te nemen. Het sturen op resultaten door de overheid lijkt dus niet te passen bij de professionele manier van werken van de school; een school is immers een professionele bureaucratie die om decentrale aansturing vraagt (Mintzberg, 1980), waardoor beter ingespeeld kan worden op de complexe omgeving waarmee zij te maken heeft. Door scholen op een rationele manier te sturen

op resultaten en te controleren op cijfers lijkt er sprake te zijn van een 'disconnectie met de realiteit' (Pijl & Frissen, 2009): de directeuren geven immers aan dat de realiteit het niet toelaat dergelijke hoge resultaten te behalen.

NPG1: [...] Dus er moet weer een klimaat komen waarbij professionals worden vertrouwd. Waarbij er gewoon vanuit gegaan wordt dat een professional, vanuit zijn intrinsieke motivatie datgene doet wat goed is. [...] En nu worden we vanuit de overheid bekeken met een soort wantrouwen, [...] wat zegt van we moeten ze in de gaten houden want ze doen niet wat wij willen.

G4R: Wat je eigenlijk nodig hebt, is dat er eens een wethouder zou komen of een minister die zegt van "nou, hier heb je een zak met geld, [...] ik wil graag een plan zien wat je er voor vier jaar mee doet, en je [...] vier jaar lang, geef ik zelf de garantie dat je gewoon het geld krijgt. Ga maar aan de slag".

Een school zou volgens de directeur voldoende geld moeten krijgen om goed onderwijs te verzorgen, maar ook het vertrouwen van de overheid dat hij daarmee alles uit de leerlingen haalt wat er gegeven hun omstandigheden in zit. Een directeur geeft ook aan dat "jij [...] met jouw ouders [weet] wat het beste voor je kinderen is" (NPD2) en een andere dat "onderwijs eigenlijk veel te belangrijk [is] om aan politici over te laten die er geen verstand van hebben" (NPG1). De directeuren lijken in dit opzicht het belang van het aanhouden van een eigen koers te benadrukken. Zoals eerder gezegd lijkt deze eigen sturing te staan voor iets waar op vertrouwd kan worden, terwijl de sturing vanuit de politiek wordt gezien als grillig en iets waar je niet op aan kan. De *professional* moet meer vertrouwd worden; de hoge eisen van bovenaf en de druk die daaruit voortkomt, lijkt de directeur te ervaren als een beperking van de vrijheid om te doen op zijn school wat hem goed dunkt en wat mogelijk is.

Daarnaast geven de directeuren aan dat de teruglopende middelen ook niet aan bijdragen aan het behalen van hoge resultaten; als de middelen teruglopen kan er minder ondersteuning worden geboden en "[v]ervolgens ga je dat op een gegeven moment wel weer merken in de Cito-scores" (G4D2). Daarnaast kunnen deze schijnbare hogere resultaten van leerlingen, die hoger zijn dan wat ze eigenlijk uit zichzelf behaald zouden hebben, ook gevolgen hebben voor het vervolgonderwijs volgens een aantal directeuren:

NPG1: Maar wat is het gevolg, want heel veel scholen doen dat, wat stond er in het onderwijsverslag: 25% van de VO-scholen is onvoldoende, want de afstroom is te hoog. Als wij kinderen te hoge scores meegeven... [...] natuurlijk vallen ze dan door de mand, want we maken ze niet intelligenter, we geven ze wel een hogere score.

G4D1: Door alle onderwijsveranderingen die er zijn geweest, [...] moet het merendeel zo nodig universitair gaan doen. Universiteiten zien ook wel dat het niveau naar beneden gaat. Dus wat doen zij, iedere keer zetten ze hun normen een beetje naar beneden, want dan hebben ze toch wel een succespercentage. [...]

Hiermee lijken de directeuren aan te willen geven dat het niveau waar in het onderwijs naar wordt gestreefd eigenlijk te hoog is en dat dit niet bevorderlijk voor het onderwijs in het algemeen is. Ondanks dat de directeuren de druk "van bovenaf" (NPG2) als negatief lijken te ervaren, lijken zij hun beleid hier wel op aangepast te hebben:

G4R: [...] we stoppen dat geld nu gewoon in extra taal en rekenen, ook al omdat de inspectie aan het eind van groep 8 bij de afname van de Cito-toets een bepaald minimumscore [wil] zien. En je hebt wel een klein beetje uitwijkmogelijkheden, maar dat moet je niet twee of drie keer achter elkaar hebben, anders word je als zwakke school geboekstaafd. En dat is niet fijn, want dan kom je op internet en je wordt toch ook een beetje zegmaar aan het kruis genageld ten opzichte van je collega-scholen, dus het is ook voor je naam van je school heel belangrijk dat je minimaal die basisscore van het Cito haalt.

Het geld dat bovenstaande directeur eerst in Brede School - activiteiten stak, gaat nu in de basisvaardigheden zitten. Door de gedwongen resultaatgerichtheid geven de directeuren aan dat de focus daardoor steeds meer op de basisvaardigheden taal en rekenen is komen te liggen. "Er wordt 's middags niet even getekend, er wordt nog even weer extra aandacht besteed aan die sommetjes [...] en wat extra leeswerk [...]. Met andere woorden: je ziet het onderwijs verschrallen" (NPG1). De grotere aandacht voor de basisvaardigheden lijkt zo iets wat de directeuren noodgedwongen hebben

moeten doen, omdat zij aangeven dat de inspectie om bepaalde scores vraagt en zij zelf geen zwakke school willen worden. Om die reden moeten er bepaalde onderdelen van het lesprogramma wijken; het behalen van de Cito-norm lijkt de scholen te domineren, terwijl de directeuren tegelijkertijd aangeven dat de lat te hoog ligt voor hun leerlingen.

Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de factoren aan bod gekomen die van invloed lijken te zijn op de keuzes die directeuren maken bij het opstellen beleid. Hierbij is een tweedeling gemaakt in de zogenoemde interne factoren, waarmee de directeuren aangeven rekening te houden bij het opstellen van beleid, en de externe factoren, waarbij zij aangeven zich meer gedwongen te voelen om deze mee te nemen.

Tabel 4. Interne en externe factoren

	Interne factoren	Externe factoren
1)	Visie directeuren op goed onderwijs: alles eruit halen wat er in zit;	De politiek en de inspectie;
2)	De leerkrachten;	Het bovenschools bestuur.
3)	De leerlingenpopulatie en haar specifieke behoeften;	
4)	De resultaten van de leerlingen;	
5)	De financiële situatie van de school;	
6)	De ouders en de medezeggenschapsraad.	

De interne factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van beleid bestaan zijn de factoren waar de directeuren vanuit hun professionele logica rekening mee houden bij het maken van keuzes over de inzet van middelen. De directeuren geven aan dat zij samen met de leerkrachten en deels de ouders en de medezeggenschapsraad hard werken om goede kwaliteit te leveren en alles uit de leerlingen te halen wat er in zit. Daarbij staat de leerlingenpopulatie en haar specifieke behoeften centraal. Ook wordt er op resultaten gestuurd; als deze de competentie van de leerling goed weergeven, dan doet de school het goed volgens de directeuren. Tot slot brengen de directeuren naar voren dat de financiën een kader vormen voor wat mogelijk gemaakt kan worden.

De directeuren lijken zich echter onder druk gezet te voelen door de externe factoren. Dit zijn de eisen vanuit de inspectie en de politiek over de minimale resultaten die zij met hun leerlingen moeten behalen, waar het bovenschools bestuur bovendien ook op lijkt aan te sturen. Er lijkt hier sprake te zijn van een botsing tussen de ideeën van de inspectie en de politiek over onderwijsachterstanden en over de definitie van competentie. Dit lijkt een bepaalde druk op te leveren bij de directeuren; immers, niet elke school kan een verschil maken in de prestaties van leerlingen, want dit wordt beperkt door de sociaaleconomische achtergrond van de leerlingen (Day, 2003; Coleman, 1966). Hierover stelt Day (2003, p.7) dat de sturing van scholen door de overheid met een soort *one-size-fits-all* programma's voorbij lijkt te gaan aan de specifieke context waarin scholen zich bevinden, waardoor er een grotere druk geplaatst lijkt te worden op leidinggevenden om goede resultaten te produceren. Er lijkt hier sprake te zijn van problematische betekenisgeving, omdat er verschillende interpretaties van onderwijsachterstanden en competentie zijn. Deze interpretaties lijken gebaseerd te worden op bestaande *worldviews*; als de interpretaties van de betrokken actoren niet overeenkomen, kan dat van invloed zijn op het al dan niet slagen van beleid (bijvoorbeeld Yanow, 1996; Coburn, 2004; Datnow & Castellano, 2000). De directeuren geven aan zoveel mogelijk de potentie en behoeften van hun eigen leerlingen als uitgangspunt te nemen en daar de beschikbare middelen op in te zetten. Ook brengen zij naar voren dat zij het liefst zoveel mogelijk hun eigen koers aanhouden; echter lijkt de druk vanuit 'de politiek en de inspectie' er voor

te zorgen dat de directeuren meer inzetten op de basisvaardigheden om de resultaten te verhogen. Daarnaast lijkt de druk van bovenaf ook te kunnen leiden tot het optreden van perverse effecten, door er bijvoorbeeld op alternatieve wijze voor te zorgen dat de leerlingen hogere scores krijgen dan ze zelf zouden behalen.

6. Conclusie en aanbevelingen

In het geval van de nieuwe gewichtenregeling lijkt er sprake te zijn van een ‘gat’ tussen beleid en praktijk. De directeuren lijken zich in een spagaat te bevinden, waarbij zij laveren tussen het beleid van de overheid en de praktijk van de school. Concreet uit zich dit in een viertal dualiteiten waar de directeuren mee te maken hebben bij het opstellen van beleid omtrent onderwijsachterstanden.

Allereerst lijken de directeuren zich enerzijds vanuit normatief oogpunt te kunnen vinden in de nieuwe gewichtenregeling, anderzijds zorgt de uitwerking van de verandering in de praktijk op financieel gebied voor wat kritische kanttekeningen. Vanuit een normatief *frame* kunnen de directeuren zich vinden in het criterium van opleidingsniveau van ouders omdat zij dit in hun eigen omgeving herkennen en het om die reden ook ‘realistisch’ vinden. Vanuit een financieel *frame* zien de directeuren echter de nadelige gevolgen voor hun school, wat ertoe leidt dat zij zich ook kritisch uitlaten over de verandering. Dit geldt voor zowel scholen in de G4 als scholen uit de noordelijke provincies: ook deze laatsten zijn er, tegen de plannen in, financieel op achteruit gegaan. De directeuren geven aan dat dit komt door het verzwaren van de eisen voor het criterium opleidingsniveau, waardoor steeds minder kinderen in aanmerking kwam voor een gewicht. De directeuren stellen dat een grens van drie jaar mavo te weinig opleiding is; ook dan is er sprake van een laag opleidingsniveau. Opvallend is dat er overeenkomsten zijn tussen de opvattingen van zowel de directeuren uit de G4 als de directeuren uit de noordelijke provincies; zij lijken met dezelfde problematiek te maken te hebben. Deze problematiek lijkt in beide gevallen voort te komen uit de omgeving van de school en de thuissituatie van de kinderen, die volgens de directeuren gekenmerkt worden door zowel een laag opleidingsniveau, als door taalachterstand.

Een tweede dualiteit heeft te maken met de verschillende visie van directeuren en ‘de overheid’ op maakbaarheid. Volgens de directeuren vindt de overheid dat achterstanden op scholen met geld weggewerkt kunnen worden, zodat de gemiddelde Cito-norm gewoon behaald kan worden. Opvallend, omdat eerder onderzoek (bijvoorbeeld Coleman, 1966) al heeft aangetoond dat schoolspecifieke factoren niet van doorslaggevende invloed zijn op de prestaties van leerlingen; deze invloed is slechts gering. Sociaaleconomische belemmerende factoren lijken dus niet via de school weggewerkt te kunnen worden. De directeuren lijken dit dan ook niet op die manier te ervaren; in hun ogen is het met een leerlingenpopulatie met minder talent niet altijd mogelijk om de gevraagde resultaten te behalen. Volgens de directeuren functioneert een kind goed als deze het maximale presteert naar zijn eigen niveau van competentie. Een vraag die hier logischerwijs uit voortvloeit, is of het dan wel zinvol is om geld te investeren in met name de scholen in de noordelijke provincies. Deze worden immers gekenmerkt door een leerlingenpopulatie met ‘hardnekkige’ onderwijsachterstanden die voortkomen uit de sociaaleconomische achtergrond van de kinderen. De meerderheid van deze leerlingen lijkt geen beduidend hoger niveau te behalen ondanks dat scholen extra middelen ontvangen. Waarom zou men investeren in deze leerlingen als dit niet leidt tot hogere resultaten? Toch is er een reden waarom de extra financiering niet zomaar gestopt kan worden; er werd immers ook aangegeven dat deze leerlingen leerkrachtafhankelijker zijn en scholen over het algemeen meer moeite moeten doen om deze leerlingen op het niveau te houden wat zij hebben. Ook al kunnen de achterstanden niet helemaal weggewerkt worden, een sociaaleconomisch zwakkere leerlingenpopulatie is gevoeliger voor verbeteringen in de omgeving dan een sociaaleconomisch sterke leerlingenpopulatie (Coleman, 1966). Wel is het van belang om de intentie waarmee het geld aan scholen wordt gegeven te heroverwegen; het wegwerken van onderwijsachterstanden lijkt niet haalbaar te zijn; het geven van goed onderwijs aan leerlingen met meer onderwijsbehoeften lijkt dat wel te zijn.

Een derde dualiteit heeft te maken met botsende doelstellingen tussen de school en de overheid. Ook hier lijken de directeuren zich in een spagaat te bevinden: enerzijds willen zij hun beleid zo goed mogelijk afstemmen op hun omgeving, waarbij alles uit de leerlingen halen wat er in zit centraal lijkt te staan, terwijl zij anderzijds eisen vanuit de politiek en de inspectie ondervinden die in hun ogen met hun leerlingenpopulatie niet haalbaar zijn. De directeuren geven aan dat er hard wordt gewerkt

om alles uit de leerlingen te halen wat er in zit, veel te eisen van de leerkrachten en de leerlingen, verwachtingen hoog te houden en te sturen op de resultaten van de leerlingen; dit lijkt echter niet genoeg te zijn. Om in termen van De Wit (2012) te praten, lijkt er sprake te zijn van een botsing of kloof tussen de professionele logica van de school en de logica van de organisatie: enerzijds proberen de directeuren volgens de logica van de organisatie te voldoen aan de eisen vanuit de overheid en hoge resultaten te behalen, anderzijds zien zij als *professional* dat dit lastig haalbaar is. Deze botsing lijkt veroorzaakt te worden door verschillen in betekenisgeving tussen de directeuren en de overheid omtrent onderwijsachterstanden en verschillende definities van competentie van leerlingen.

De laatste dualiteit heeft te maken met de manier van aansturen van scholen. Enerzijds hebben scholen de vrijheid om keuzes te maken over de inzet van de middelen, die is versterkt door de komst van de lumpsumfinanciering, terwijl zij anderzijds te maken hebben gekregen met toenemende eisen omtrent resultaten. De druk en de frustratie die de directeuren hierdoor ervaren, lijkt er in sommige gevallen toe te leiden dat scholen op alternatieve wijze ervoor proberen te zorgen dat de leerlingen hogere toetsresultaten behalen, bijvoorbeeld door de kinderen een beetje te helpen of een antwoord voor te zeggen. Dit optreden van perverse effecten lijkt te duiden op een beleid dat zijn doel mist; scholen lijken gedwongen te worden de resultaten van hun leerlingen op te schroeven om te voorkomen dat ze daarop worden afgerekend en een zwakke school worden. Een mogelijke oorzaak is de rationele manier van aansturen van scholen, die niet past bij de professionele manier van werken van een school (Pijl & Frissen, 2009). Er lijkt hier sprake te zijn van de 'disconnectie met de realiteit' van Pijl en Frissen (2009); door te sturen op Cito-resultaten lijkt de overheid de school als professionele bureaucratie aan te sturen volgens de rationele principes van een machinebureaucratie, terwijl de professionele bureaucratie, onder andere vanwege het complexe werk dat er gedaan wordt, lijkt te vragen om vrijheid en decentralisatie (Mintzberg, 1980). Scholen lijken er zo van te worden weerhouden om in te spelen op hun specifieke omgeving.

Door bovengenoemde dualiteiten is er sprake van een spanning tussen beleid en praktijk, waardoor er vraagtekens kunnen worden gezet bij de uitwerking van het overheidsbeleid in de praktijk. Met name de verschillen in betekenisgeving tussen 'de politiek' en de scholen omtrent onderwijsachterstanden en competentie van leerlingen lijken problematisch te zijn. De maakbaarheidsgedachte die de overheid lijkt te hebben in het onderwijsachterstandenbeleid in combinatie met de focus op resultaatgericht werken, lijkt te botsen met de praktijk waar de directeuren mee te maken hebben. De directeuren lijken een ideaalbeeld te hebben waarbij zij als *professionals* weer het vertrouwen vanuit de overheid krijgen en hun eigen koers aan kunnen houden los van de 'grillen' van de politiek. Hierbij gaat om een koers die afgestemd is op hun specifieke leerlingenpopulatie, gericht is op de vakbekwaamheid van de leerkracht en op alles uit de leerlingen halen wat er in zit. De directeuren geven aan dat zij al proberen alles uit hun leerlingen te halen wat er in zit en hun potentie als uitgangspunt te nemen. Echter ervaren zij door de eisen en resultaatgerichtheid van 'de inspectie en de politiek' een druk om bepaalde keuzes te maken die hen distantieert van hun professionele logica.

Aanbevelingen

Uit bovenstaande dualiteiten, of knelpunten, kan een aantal aanbevelingen naar voren gebracht worden.

- Allereerst kan gedacht worden aan een heroverweging van de eisen vanuit de inspectie en de resultaatgerichte focus van de overheid. De druk die dit op scholen legt, is immers onnodig; het is niet met elke leerlingenpopulatie mogelijk om de vereiste resultaten te behalen. Scholen kunnen niet alle belemmerende sociaaleconomische factoren wegwerken. Er zou gezocht kunnen worden naar een andere manier van beoordelen van scholen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van leerlingenpopulatie.
- Daarmee samenhangend is het ook aan te bevelen het huidige sturingsmechanisme van de overheid te heroverwegen. Het is van belang dat de manier van sturen past bij de

professionele aard van scholen. Scholen moeten immers hun professionaliteit kunnen blijven aanwenden om hun complexe werk goed uit te kunnen voeren en in te spelen op hun complexe omgeving. Hierbij is handelingsvrijheid een belangrijk aspect. De overheid dient op centraal niveau de professionaliteit, de vrijheid en mogelijkheden tot scholing en verhogen van de kwaliteit juist te beschermen en te versterken. Dan zullen scholen nog beter op hun omgeving in kunnen leren spelen. Het opstellen van meer eisen en regels zal juist leiden tot minder vooruitgang of zelfs perverse effecten.

- Ook kan gedacht worden aan een grotere nadruk op leren en evalueren tijdens het implementatieproces. Al tijdens het implementatieproces kan immers blijken dat bepaalde beleidsdoelen of –veronderstellingen geherdefinieerd dienen te worden in het licht van nieuw verkregen informatie uit de praktijk. Directeuren van basisscholen kunnen hierbij een bron van informatie vormen. Het ‘gat’ tussen beleid en praktijk kan zo verkleind worden.
- Ook zou gekeken kunnen worden naar het criterium van opleidingsniveau van ouders in de nieuwe gewichtenregeling. Immers, het vooruitzicht was dat de scholen in de kleine gemeenten op het platteland meer geld zouden ontvangen. Door de verzwaring van het criterium van opleidingsniveau van ouders, lijkt er sprake te zijn van het tegenovergestelde en kunnen er vraagtekens gezet worden bij de beloofde herverdeling van de middelen. De ervaring lijkt er op te wijzen dat er weinig verschil te zien is tussen gewichtenleerlingen en de leerlingen zonder gewicht met ouders met slechts drie jaar mavo. Ook deze leerlingen blijken leerkrachtafhankelijker te zijn dan leerlingen met hoogopgeleide ouders en meer begeleiding nodig te hebben. Het criterium zou ruimer geformuleerd kunnen worden, zodat ook deze leerlingen in aanmerking komen voor de gewichtenregeling en er bovendien op financieel vlak meer draagvlak ontstaat voor de regeling onder de directeuren.

7. Discussie

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat verschillen in betekenisgeving en de professionele manier van werken van een school in haar complexe omgeving ervoor kunnen zorgen dat er bij het implementeren van beleid keuzes gemaakt kunnen worden, die tot gevolg hebben dat er een ‘gat’ tussen beleid en praktijk ontstaat. Zo heeft dit onderzoek een bijdrage kunnen leveren aan de literatuur over betekenisgeving en de positie van *professionals* door het te vertalen naar directeuren in het primair onderwijs. Bovendien heeft dit onderzoek iets toegevoegd aan de implementatieliteratuur, omdat het heeft laten zien hoe onderwijsbeleid in de praktijk kan uitpakken. Daarnaast heeft het ook bijgedragen aan de maatschappelijke discussie en zorgen over de blijvende achterstanden van bepaalde groepen leerlingen. Dit onderzoek heeft laten zien dat bepaalde achterstanden wellicht geen achterstanden zijn; dit zou kunnen vragen om een andere benadering van het thema onderwijsachterstanden.

Een beperking van dit onderzoek is het geringe aantal directeuren dat is geïnterviewd, waardoor geen representatieve uitspraken gedaan kunnen worden over de manier waarop directeuren van basisscholen in heel Nederland omgaan met de nieuwe gewichtenregeling. Dit onderzoek kan gezien worden als een eerste verkenning op de manier waarop scholen met deze beleidsverandering omgaan. Een volgend onderzoek zou het verkregen beeld breder kunnen toetsen. Door te richten op meer directeuren uit meerdere regio’s, kan een nog genuanceerder beeld ontstaan en kunnen er hardere uitspraken gedaan worden.

Een andere interessante aanvulling die gedaan zou kunnen worden in volgend onderzoek, is het concreter bekijken waar scholen hun middelen op inzetten aan de hand van formatieplannen en beleidsplannen. Daarnaast kan ook gedacht worden aan een onderzoek naar de effectiviteit van het huidige sturingsmechanisme van de overheid: draagt het afrekenen op resultaten daadwerkelijk bij aan betere prestaties van scholen en leerlingen met onderwijsachterstanden?

Literatuurlijst

Arslan, Z. & Jungbluth, P. (2001). *Gewicht op maat. De gewichtenregeling moderniseren ter wille van meer gelijke onderwijskansen: hoe dan wel?* Utrecht: Forum.

Blackmore, J. (2004). Leading as Emotional Management Work in High Risk Times: The Counterintuitive Impulses of Performativity and Passion. *School Leadership & Management*, Vol. 24(4), pp. 439-459.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom onderwijs.

Borg, S. (2003). Teacher cognition in language teaching: A review of research on what language teachers think, know, believe, and do. *Language Teaching*, Vol. 36, pp. 81-109.

Bruijn, H. de, & Noordegraaf, M. (2010). Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken. *Bestuurskunde*, Vol. 19(3), pp. 6-20.

Brundrett, M. & Duncan, D. (2011). Leading curriculum innovation in primary schools. *Management in Education*, Vol. 25(3), pp. 119-124.

CBS (2010). *Jaarrapport Integratie 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2011). *Regionaal beeld van de jeugd 2011*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Coburn, C.E. (2004). Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship Between the Institutional Environment and the Classroom. *Sociology of Education*, Vol. 77(3), pp. 211-244.

Coleman, J.S., Campbell, E.Q., Hobsen, C.J., et al. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington DC: U.S. Government printing office.

Datnow, A. & Castellano, M. (2000). Teachers' Responses to Success for All: How Beliefs, Experiences, and Adaptations Shape Implementation. *American Educational Research Journal*, Vol. 37(3), pp. 775-799.

Day, C. (2003). The UK Policy Environment for School Leadership: Uneasy Transitions. *Leadership and Policy in School*, Vol. 2(1), pp. 5-25.

DUO (2012a). Begrip: Gewichtenregeling oud. Geraadpleegd via:

http://www.data.duo.nl/includes/navigatie/openbare_informatie/waargebruikt.asp?item=Gewichtenregeling%20oud, 25-04-2012.

DUO (2012b). Leerlingen basisonderwijs naar gewicht. Geraadpleegd via:

http://www.data.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/po/datasets/Leerlingen/Leerlingen/po_leerlingen1.asp, 04-05-2012.

DUO (2012c). Leerlingen basisonderwijs met een niet-Nederlandse achtergrond naar geboorteland. Geraadpleegd via:

http://www.data.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/po/datasets/Leerlingen/Leerlingen/po_leerlingen9.asp, 04-05-2012.

Farkas, G. (2009). Closing the achievement gaps. Sykes, G., Schneider, B. & Plank, D.N., *Handbook of education policy research* (pp. 661-671). New York/London: Routledge.

Frissen, P.H.A. (2004). Evaluatie OA-beleid: Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit. Een bestuurlijk review van OAB/WSNS/LGF. Geraadpleegd via:

<http://www.onderwijsachterstanden.nl/zit.php/beleid/zitbel032.html>, 04-05-2012.

Galton, M. (1993). *Managing Education in Small Primary Schools. ASPE Paper No. 4. Managing Primary Education Series*. London: Trentham Books Ltd.

Graden, E.C. (1996). How Language Teachers' Beliefs About Reading Instruction Are Mediated by Their Beliefs About Students. *Foreign Language Annals*, Vol. 29(3), pp. 387-395.

Jones, N.D.; Schneider, B. (2009). Social stratification and educational opportunity. Sykes, G., Schneider, B. & Plank, D.N., *Handbook of education policy research* (pp. 889-900). New York/London: Routledge.

- Kagan, D.M. (1992). Implications of Research on Teacher Belief. *Educational Psychologist*, Vol. 27(1), pp. 65-90.
- Karsten, S., e.a. (2004). Het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid nader beschouwd. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Lareau, A. (1989). *Home advantage: Social class and parental intervention in elementary education*. New York: The Falmer Press.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundahl, L. (2002). From Centralisation to Decentralisation: governance of education in Sweden. *European Educational Research Journal*, Vol. 1(4), pp. 625-636.
- Mickelson, R.A. (2009). Race, ethnicity and education Sykes, G., Schneider, B. & Plank, D.N., *Handbook of education policy research* (pp. 240-257). New York/London: Routledge.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004). *Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2005a). *Aanpak onderwijsachterstanden*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2005b). *Herijking gewichtenregeling basisonderwijs*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2008). *Wijziging van de gewichtenregeling*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2009). Informatie over uitwerking impulsgebieden in gewichtenregeling. Den Haag: OCW.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, Vol. 26(3), pp. 322-341.
- Noordegraaf, M. (2007). From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society*, Vol. 39(6), pp. 761-785.
- Noordegraaf, M. (2010). 'Strijd om professionaliteit'. Over de (vermeende) problemen in professionele publieke dienstverlening. *Bestuurskunde*, Vol. 19(1), pp. 80-87.
- Noordegraaf, M. & Sterrenburg, J. (2009). Publieke professionals en verantwoordingsdruk. Bovens, M. & Schillemans, T. (eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 231-253). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Onderwijsachterstanden.nl (2012). Schuivende verhoudingen. Geraadpleegd via: <http://www.onderwijsachterstanden.nl/zit.php/achtergrond/zitach050.html>, 04-05-2012.
- Overheid.nl (2012). *Besluit bekostiging WPO*. Geraadpleegd via: http://wetten.overheid.nl/BWBR0003862/geldigheidsdatum_07-08-2012#HoofdstukIII, 07-08-2012.
- Palmer, D. & Snodgrass Rangel, V. (2011). High Stakes Accountability and Policy Implementation: Teacher Decision Making in Bilingual Classrooms in Texas. *Education Policy*, Vol. 25(4), pp. 614-647.
- Pijl, S.J. & Frissen, P.H.A. (2009). What Policymakers Can Do to Make Education Inclusive. *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 37(3), pp. 366-377.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Rijksoverheid (2012). *Wat is de gewichtenregeling in het basisonderwijs?* Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerachterstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-gewichtenregeling-in-het-basisonderwijs.html>, 14-02-2012.

- Rijksoverheid (2012a). *Wat is het landelijk onderwijsachterstandenbeleid?* Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerachterstand/vraag-en-antwoord/wat-is-het-landelijk-onderwijsachterstandenbeleid.html>, 12-03-2012.
- Rijksoverheid (2012b). *Wat is de schakelklas in het basisonderwijs?* Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerachterstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-schakelklas-in-het-basisonderwijs-bo.html>, 12-03-2012.
- Rijksoverheid (2012c). *Wat zijn het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht in het onderwijs?* Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voortgezet-onderwijs/vraag-en-antwoord/wat-zijn-het-schoolplan-de-schoolgids-en-het-klachtrecht-in-het-onderwijs.html>, 07-04-2012.
- Roeleveld, J. (2010). *Schoolprestaties van oude en nieuwe gewichtenleerlingen*. Geraadpleegd via: http://www.kohnstammstituut.uva.nl/pdf_documenten/Roeleveld_J_Schoolprestaties%20van%20oude%20en%20nieuwe%20gewichtenleerlingen.pdf, 04-05-2012.
- SCP (2012). *Jaarrapport Integratie 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW Uitgeverij.
- Vergari, S. (2009). Charter school policy and issues and research questions. Sykes, G., Schneider, B. & Plank, D.N., *Handbook of education policy research* (pp. 478-490). New York/London: Routledge.
- Verloop, N., Driel, J. van, Meijer, P. (2001). Teacher knowledge and the knowledge base of teaching. *International Journal of Educational Research*, 35, pp. 441-461.
- Vogels, R. & Bronneman-Helmers, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- VOS/ABB (2012a). *Zwartescholentoeslag wordt afgeschaft*. Geraadpleegd via: <http://www.vosabb.nl/werkgevers-in-onderwijs/item/artikel/zwartescholentoeslag-wordt-afgeschaft/>, 04-05-2012
- VOS/ABB (2012b). *Regeling impulsgebieden blijft*. Geraadpleegd via: <http://www.vosabb.nl/werkgevers-in-onderwijs/actueel/nieuws/item/artikel/regeling-impulsgebieden-blijft-geen-rddf-plaatsingen/>, 05-07-2012
- Wilkins, J.L.M. (2008). The relationship among elementary teachers' content knowledge, attitudes, beliefs, and practices. *Journal of mathematics teacher education*, Vol. 11(2), pp. 139-164.
- Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Newbury Park: Sage

Bijlage. De vragenlijst

	Achtergrond
	<i>We beginnen eerst met wat algemene vragen over uw ervaring als directeur</i>
1	Hoe lang bent u al directeur? En op deze school?
2	Kunt u wat meer vertellen over deze school?
3	Wat is uw rol als directeur in deze school? Wat zijn uw taken?
	Onderwijsachterstanden
	<i>De volgende vragen gaan over onderwijsachterstanden, de leerlingen met onderwijsachterstanden en uw visie hier op.</i>
4	Wat verstaat u onder onderwijsachterstanden?
5	Hoeveel leerlingen met onderwijsachterstanden zijn er op uw school?
6	Kunt u wat meer vertellen over deze leerlingen?
7	Hoe ontstaan onderwijsachterstanden volgens u?
8	Welke factoren kunnen hier allemaal van invloed op zijn?
9	<i>Op dit moment is de gewichtenregeling gericht op kinderen met laagopgeleide ouders.</i> Wat vindt u hier van?
10	Op welke manier kunnen onderwijsachterstanden volgens u het best tegengegaan worden?
	Gewichtenregeling
	<i>De volgende vragen zullen gaan over de gewichtenregeling.</i>
11	Kunt hier wat meer vertellen over uw ervaring met de gewichtenregeling?
12	Is er met de komst van de nieuwe gewichtenregeling sprake van een verandering voor uw school? (stijging of daling van het budget?)
13	Hoe hebt u uw beleid daar op afgestemd?
14	Wat vindt u er van dat de factor etniciteit uit de regeling is gehaald?
15	<i>Sinds schooljaar 2009-2010 wordt er extra geld gegeven aan scholen met achterstandsleerlingen die in impulsgebieden staan.</i> Bevindt uw school zich in zo'n gebied?
16	Zo ja: wat vindt u van deze financiering? En hoe gaat u om met deze extra financiering? Zo nee: Wat vindt u van deze manier van financieren?
17	Vindt u dat u genoeg middelen krijgt om onderwijsachterstanden effectief aan te pakken?
	Inzet van de middelen
	<i>De volgende vragen gaan over de inzet van middelen uit de gewichtenregeling en hoe deze beslissingen tot stand komen.</i>
18	Waar zet u op uw school de middelen uit de gewichtenregeling voor in?
19	Hoe zet uw school extra begeleiding voor leerlingen met onderwijsachterstanden op?
20	Hoeveel ruimte ervaart u om zelf keuzes te maken over de inzet van de financiering?
21	Waar houdt u allemaal rekening mee bij het bepalen waar u het gewichtengeld voor inzet?
22	Welke keuzes heeft u tot op heden gemaakt over de inzet van het gewichtengeld?
23	Verandert het beleid omtrent onderwijsachterstanden op uw school?
	Tot slot
24	Kunt u in 1 zin vertellen wat u van de huidige gewichtenregeling vindt?
25	Zijn er tijdens het interview nog andere dingen bij u opgekomen die u wilt toevoegen?