

Financiële effecten van verzuiling in het basisonderwijs

In Nederland bestaan weinig heilige huisjes, maar een is er nog heiliger dan heilig: de 'vrijheid van onderwijs'. De vrijheid van onderwijs wil zeggen dat binnen zekere grenzen iedere levensbeschouwelijke richting scholen kan exploiteren die volledig door de overheid worden bekostigd. De verzuiling van het onderwijs heeft geleid tot een versnippering van het scholenbestand. In dit artikel worden de loonkosten van het extra onderwijzend personeel dat hierdoor in het lager onderwijs nodig is, geraamd op ca. f. 500 mln. Exercities met enkele rekenmodellen brengen onder andere aan het licht dat het strenger toepassen van de bestaande regels een forse besparing op deze meerkosten van de onderwijsvrijheid kan opleveren. In vergelijking daarmee valt de mogelijke opbrengst van het opheffen van de verzuiling in het niet.

DRS. J.B.J. KOELMAN* – DR. J.G.M. LAMMERS**

De verzuiling is binnen het Nederlandse onderwijsstelsel een belangrijk structuurgegeven. Vele beschouwingen en analyses, vooral van sociologen, politicologen en historici, zijn in de loop der jaren aan het verschijnsel gewijd, al dan niet toegespitst op het onderwijs. Relatief weinig aandacht is echter tot nu toe besteed aan een financieel-economische benadering.

In dit artikel zullen de financiële effecten van de verzuiling centraal staan. Wij proberen antwoord te geven op de vraag in hoeverre de verzuiling in het onderwijs leidt tot additionele uitgaven. In het verleden is al door enkele auteurs de veronderstelling geuit dat het verzuilde onderwijsstelsel leidt tot additionele uitgaven 1). Door deze auteurs wordt echter niet expliciet ingegaan op de vraag in welke orde van grootte deze uitgaven liggen. Door een analyse te maken van de personele uitgaven voor gewoon lager onderwijs in 1982 2) willen wij deze leemte vullen. De gekozen uitgavencategorie neemt ruim 80 procent van de totale uitgaven voor het lager onderwijs in beslag.

Uitgangspunt in de onderhavige beschouwing is dat verzuiling resulteert in een toename van het scholenbestand, waardoor het gemiddelde aantal leerlingen per school kleiner wordt. Hierdoor ontstaan negatieve schaafeffecten en neemt – zeker als de leerlingen-instroom daalt – de mogelijkheid af om te komen tot een optimale gemiddelde schoolgrootte. Anders geformuleerd: verzuiling leidt tot reguleringsefficiëntie 3) en, indien geconfronteerd met een theoretische optimale situatie, tot additionele uitgaven 4).

In dit kader zijn twee aspecten van belang: enerzijds de relatie tussen richtingsgewijze pluriformiteit en de in regelgeving vastgestelde bekostigingsvoorwaarden; anderzijds de richtingsgewijze pluriformiteit als structuurgegeven. Het eerste aspect heeft betrekking op het feit dat bepaalde bekostigingsvoorwaarden (stichtingsnormen, afstandscriteria, opheffingsnormen) 'ruim' geformuleerd zijn om een zo gevarieerd scholenbestand als in Nederland aanwezig is, mogelijk te maken. Men zou zich in dit verband de vraag kunnen stellen of ook met minder genereuze bekostigingsvoorwaarden niet eveneens gestalte

zou kunnen worden gegeven aan het op artikel 23 van de Grondwet gebaseerde grondprincipe van vrijheid van onderwijs. Het tweede aspect leidt tot de vraag in hoeverre verzuiling op zich, dat wil zeggen onafhankelijk van de wijze waarop de bekostigingsvoorwaarden zijn geformuleerd, zou kunnen leiden tot additionele uitgaven.

* Centrum voor Studies voor het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB), Universiteit Twente.

** Vakgroep sociologie aan de faculteit sociale wetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen. De auteurs zijn prof. dr. P.B. Boorsma, drs. R.J.G.M. Florax, prof. dr. ir. J.M.M. Ritzen en drs. M.H.J. Vosselman erkentelijk voor hun deskundig commentaar.

1) Zie S. Miedema, De kosten van de verzuiling, *Socialisme en Democratie*, 1957, jg. 14, blz. 47-58; D.A.P.W. van der Ende, Kosten van openbaar en bijzonder onderwijs, *Openbare Uitgaven*, jg. 1976, blz. 90-100; R. van Gendt, *Educational financing and policy goals for primary schools*, OECD, Parijs, 1979; J.M.M. Ritzen, *Wat is onderwijs ons waard?*, Groningen, 1983; Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Kosten van de onderwijspacificatie*, 's-Gravenhage, 1985.

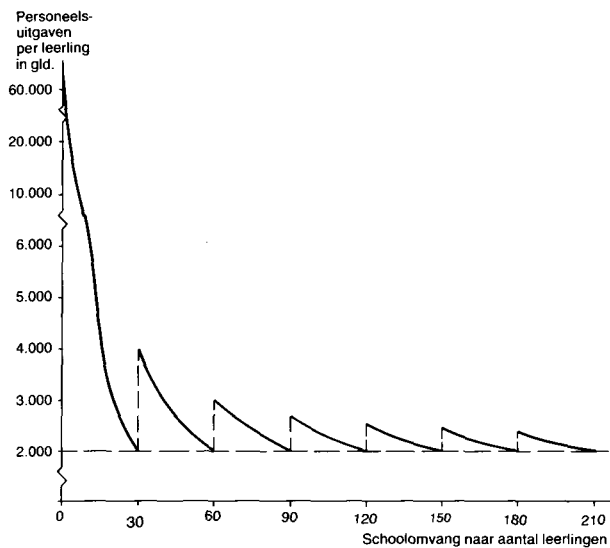
2) Het basisonderwijs werd op 1 augustus 1985 ingevoerd toen de Wet op het basisonderwijs van kracht werd. Ons databestand heeft betrekking op 1982 waarin nog sprake was van een scheiding tussen kleuter- en gewoon lager onderwijs. In het databestand zijn voor ruim 400 gemeenten gegevens opgenomen omtrent het aantal aanwezige richtingen, de personele en materiële exploitatie-uitgaven, aantal scholen, aantal leerlingen, aantal leerkrachten enz.

3) Zie voor een behandeling van het begrip reguleringsefficiëntie, P.B. Boorsma en J.B.J. Koelman, Doelmatigheid en hoger onderwijs vanuit een economisch perspectief, in: P.B. Boorsma en J.B.J. Koelman (red.), *Doelmatigheid in het hoger onderwijs*, 's-Gravenhage, 1986, blz. 29-35.

4) In deze bijdrage wordt niet ingegaan op de vraag in hoeverre de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs (met name de overschrijdingsregeling) leidt tot additionele uitgaven. Voor dit thema raadplege men J.B.J. Koelman en J. Lammers, De financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder lager onderwijs, *Bestuur*, april 1985, jg. 4, blz. 26-33 en J.M.M. Ritzen, Onderwijs en economie, in: J.A. van Kemenade, M.A.J. Lagerwei, J.H.M. Leune en J.M.M. Ritzen (red.), *Onderwijs: bestel en beleid. Onderwijs en Samenleving B*, Groningen, 1987, blz. 64-71.

Schaaleffecten en personele uitgaven

Wanneer wij uitgaan van de in 1982 van kracht zijnde leerlingenschaal (de 30-schaal) en tevens veronderstellen dat een gemiddelde leerkracht f. 60.000 bruto (inclusief sociale lasten werkgever) verdient, kunnen wij de bijgaande figuur construeren 5).



Figuur 1. Verplichte personeelsuitgaven per leerling naar schoolgrootte

Uit de figuur blijkt duidelijk dat de personele kosten per leerling afnemen naarmate de schoolomvang toeneemt. Tevens blijkt dat zich opvallende breukpunten na veelvoudigen van 30 leerlingen voordoen. Telkens wanneer bij toename van het aantal leerlingen met 1 een nieuwe leerkracht dient te worden aangesteld, springen de uitgaven per leerling omhoog. Hoe groter echter de school reeds is, des te kleiner worden de sprongen. Ten slotte valt op dat de personele uitgaven per leerling op de zeer kleine scholen erg hoog zijn. Zo is het verschil in personele uitgaven per leerling tussen een kleine school met 31 leerlingen 6) en een grotere school met 241 leerlingen al zeer aanzienlijk, namelijk f. 1.630 per leerling. Dit duidt op het bestaan van opmerkelijke positieve schaaleardeffecten.

Raming van de maximaal mogelijke besparingen

In de inleiding is gesteld dat verzuiling leidt tot een versnippering van het scholenbestand en daardoor tot negatieve schaaleardeffecten. In andere termen geformuleerd: verzuiling leidt tot additionele uitgaven. In het navolgende willen wij een poging wagen om voor de personele uitgaven een schatting te maken van de orde van grootte van deze additionele uitgaven. Daartoe zal gebruik worden gemaakt van rekenmodellen als vergelijkingsbases. Centraal in deze vergelijkingsbases zal een aantal cruciale 'bijgestelde' bekostigingsvoorwaarden staan. Eerst willen wij echter weten hoe groot de maximale besparingsruimte is.

Het aantal leraren dat een school kan aanstellen is afhankelijk van het aantal leerlingen. De maximale grootte van een groep (klas) is volgens de 30-schaal dertig leerlingen. De maximale 'besparingsruimte' is de afgeleide van de besparingen die in het 'gunstigste' geval zouden kunnen worden geëffectueerd. Het gunstigste geval is hier een situatie waarin de gemiddelde groepsgrootte (klasse-grootte) gelijk is aan het gemiddelde van de in 1982 geldende leerlingenschaal. Dit gemiddelde bedraagt 30 leerlin-

gen per leerkracht. De feitelijke gemiddelde groepsgrootte van alle in ons databestand opgenomen scholen is 25,6 leerlingen per leerkracht. Laten we nu eens bezien hoe groot de verschillen in aantallen leerkrachten (en dus ook in personele uitgaven) zijn wanneer de 'theoretische' gemiddelde groepsgrootte van 30 vergeleken wordt met de feitelijke gemiddelde groepsgrootte van 25,6 (zie tabel 1).

Tabel 1. Aantal leerkrachten en personele uitgaven a), in mln. gld., voor de steekproefgemeenten in 1982 per richting naar groepsgrootte

Richting	Groepsgrootte				(1)-(3)	(2)-(4)
	25,6		30			
	aantal leerkrachten (1)	personele uitgaven (2)	aantal leerkrachten (3)	personele uitgaven (4)		
Openbaar	11.466	831	9.674	703	1.792	128
Potestants-Christelijk	9.235	669	7.819	567	1.416	102
Rooms-Katholiek	11.093	804	9.618	697	1.475	107
Algemeen-bijzonder	1.168	85	1.037	75	131	10
Totaal	32.962	2.389	28.148	2.042	4.814	349

a) Berekend door middel van een gemiddeld salaris van f. 72.493,35 (inclusief sociale lasten werkgever).
Bron: bewerkte gegevens CBS.

Uit tabel 1 komt naar voren dat door een verhoging van de gemiddelde groepsgrootte, dat wil zeggen een toename van de 'bezettingsgraad' per leerkracht (en dus ook van de gemiddelde schoolgrootte), een kostenbesparing van maximaal f. 349 miljoen kan worden gerealiseerd. Deze maximaal haalbare besparing bedraagt ruim 14,5% van de feitelijke uitgaven binnen de steekproefgemeenten. Uitgaande van de veronderstelling dat ook voor geheel Nederland een besparingspercentage van 14,5 bereikt kan worden door een vergroting van de gemiddelde klassebezetting (groepsgrootte), kan berekend worden dat de ruimte voor kostenbesparingen 514 miljoen is 7).

Opbouw van de rekenmodellen

In het bovenstaande is reeds aangegeven dat in de re-

5) Strikt genomen is de figuur niet geheel conform de in 1982 van kracht zijnde regelgeving. Immers, wanneer een school 23 leerlingen telt, kan reeds een tweede leerkracht worden aangesteld en bij 51 leerlingen een derde leerkracht. De 30-schaal is pas 'echt' van kracht wanneer een school meer dan 120 leerlingen heeft. Voor de analytische eenvoud zijn wij er echter ook voor de zeer kleine scholen van uitgegaan dat de groepsgrootte maximaal 30 leerlingen per leerkracht kan bedragen. Sedert 1 augustus 1983 is als bezuinigingsmaatregel de 30-schaal vervangen door een 32-schaal.

6) Het betreft hier een school die qua leerlingenaantal beneden de opheffingsnorm zit. In de praktijk kunnen veel van dergelijke scholen worden aangetroffen. Deze scholen kunnen blijven bestaan dank zij de bevoegdheid van de minister van Onderwijs en Wetenschappen om 'onthefing' te verlenen.

7) Dit bedrag is als volgt berekend: $0,145 (S \times LK)$, waarbij S staat voor een gemiddeld salaris van f. 72.493,35 en LK betrekking heeft op het totale aantal verplichte leerkrachten in Nederland. In 1982 bedraagt het totale aantal leerkrachten 48.857 (zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek van het basisonderwijs 1982/1983, Onderwijzend personeel*, 's-Gravenhage, 1984, blz. 10). In feite is de berekende besparingsruimte van f. 514 miljoen voor de gehele populatie nog aan de voorzichtige kant. Immers, op grond van CBS-cijfers kan worden berekend dat in 1982 de gemiddelde groepsgrootte voor heel Nederland 24,6 leerlingen bedraagt; een gemiddelde groepsgrootte die dus duidelijk lager is dan de door ons berekende gemiddelde groepsgrootte van 25,6 in de steekproefgemeenten. Dit betekent dat, afgezet tegen een theoretische situatie waarin zich een gemiddelde klassebezetting van 30 leerlingen voordoet, de maximaal te realiseren besparingen uitkomen op f. 631 mln., hetgeen neerkomt op een besparingspercentage van 18%.

kenmodellen de bekostigingsvoorwaarden anno 1982 op een dusdanige wijze zullen worden bijgesteld dat telkens sprake zal zijn van een aanzienlijk hogere gemiddelde schoolgrootte dan in de steekproefgemeenten. De bekostigingsvoorwaarden die hierbij in het geding zijn, hebben betrekking op:

- de minimaal noodzakelijke leerlingenaantallen per school;
- de leerlingenaantallen die meegeteld mogen worden in geval van schoolstichting;
- de richting van de school.

Laten wij allereerst enkele relevante aspecten belichten van de wijze waarop in 1982 gestalte werd gegeven aan de bekostigingsvoorwaarden met betrekking tot bovengenoemde punten. Wat de minimaal noodzakelijke leerlingenaantallen betreft kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties. Enerzijds kan er sprake zijn van het stichten van een nieuwe school. Daarvoor gelden bepaalde minimumnormen. Anderzijds kan de vraag aan de orde zijn of een bepaalde school dient te worden opgeheven. Ook daarvoor gelden wettelijk vastgelegde minimumnormen. In beide gevallen bestaan er echter allerlei ontsnappingsmogelijkheden. Zo kan de minister bij voorbeeld beslissen dat een school met zeer weinig leerlingen toch niet dient te worden opgeheven, omdat de betreffende school de enige is van een bepaalde signatuur in een bepaald voedingsgebied 8). Ten aanzien van de vaststelling van de leerlingen die al dan niet mogen worden meegeteld in geval van schoolstichting, kan worden gewezen op twee relevante criteria, namelijk de afstand tussen de ouderlijke woning en de school van de gewenste signatuur en het al dan niet aanwezig zijn van een andere school van dezelfde signatuur in het voedingsgebied.

De normen en criteria in de wetgeving zijn uitdrukkelijk afgestemd op het waarborgen van de vrijheid van onderwijs. Ook allerlei uitzonderingsbepalingen en onthefingsmogelijkheden getuigen hiervan. De wens om een verzuild onderwijsstelsel te creëren en in stand te houden, heeft geleid tot 'ruim' geformuleerde bekostigingsvoorwaarden; bekostigingsvoorwaarden die bezien vanuit een doelmatigheidsoptiek leiden tot additionele uitgaven.

Men kan echter ook – zoals wij hebben gedaan – van de gedachte uitgaan dat het zeer wel mogelijk moet zijn om de verzuiling als centraal structuurgegeven binnen het onderwijs op een meer doelmatige wijze gestalte te geven. Daartoe zijn door ons vergelijkingsbases gebruikt. Behalve het (door ons in het onderstaande nog aan te tonen) gegeven dat de bestaande inrichting van het verzuilde lager onderwijsstelsel leidt tot aanzienlijke additionele uitgaven, kan men zich ook de vraag stellen in hoeverre de verzuiling op zich additionele uitgaven met zich meebrengt. Of anders geformuleerd: leidt verzuiling onafhankelijk van de bekostigingsvoorwaarden eveneens tot additionele uitgaven? Ook ter beantwoording van deze vraag zijn vergelijkingsbases gehanteerd.

Komen wij nu tot een bespreking van het door ons ontwikkelde alternatief. Dit alternatief bestaat uit de volgende basiselementen:

- a. in een bepaald voedingsgebied is, tenzij een nader te bepalen schoolgrootte wordt overschreden, slechts één school van dezelfde signatuur aanwezig;
- b. de eveneens nader te bepalen minimumnormen voor de leerlingenaantallen worden stringent toegepast. Onthefingen worden niet verleend. Ontsnappingsclausules en uitzonderingsbepalingen zijn niet meer van kracht;
- c. het afstandscriterium is ondergeschikt aan de minimumnormen. Indien binnen een bepaald voedingsgebied de minimale schoolomvang niet wordt bereikt, wordt het voedingsgebied vergroot. Het afstandscriterium is in principe variabel 9).

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is het alternatief niet vast omlind. Afhankelijk van de in te stellen criteria zijn er verscheidene mogelijkheden. Enkele van deze mogelijkheden zijn door ons vastgelegd in 'modellen'. In het on-

derstaande zullen wij twee modellen behandelen 10).

Ten einde te kunnen komen tot hanteerbare modellen wordt aangenomen dat, indien in de modellen sprake is van pluriformiteit, deze alleen betrekking heeft op de vier hoofdrichtingen 11). Bovendien veronderstellen wij dat in een bepaalde gemeente de leerlingen van een bepaalde richting in gelijke aantallen de scholen van de betreffende richting bezoeken. De modelmatige berekeningen vormen de som van de per afzonderlijke steekproefgemeenten berekende uitkomsten. Intergemeentelijke en regionale scholen moesten ten gevolge hiervan buiten beschouwing blijven 12).

In elk model worden drie criteria gehanteerd die vrij in te stellen zijn. Deze criteria zijn:

- minimale schoolgrootte;
- maximale schoolgrootte;
- afstand tussen de school en de ouderlijke woning.

Wat de leerlingenschaal betreft is telkens uitgegaan van de in 1982 van kracht zijnde schaal, de zogenaamde 30-schaal. De uitkomsten waarin wij het meest geïnteresseerd zijn, betreffen de aantallen leerkrachten, de gemiddelde schoolgrootte, de gemiddelde groeps-grootte en het aantal scholen. Deze uitkomsten worden afhankelijk gesteld van de ingevoerde minima, maxima en afstands-normen. Bezien wij nu de gehanteerde modellen.

Model I:

- a. bestaande minimumnormen worden ingevoerd;
- b. de maximale schoolgrootte is variabel;
- c. het afstandscriterium is 4 kilometer 13).

Onder de bestaande minimumnormen ten aanzien van de leerlingenaantallen worden – zonder dat onthefingsmogelijkheden aanwezig zijn – de in de Lager-onderwijswet 1920 vastgelegde opheffingsnormen bedoeld. Deze normen zijn afhankelijk van de gemeente-grootte. Zij bedragen:

- 125 leerlingen in gemeenten met 100.000 of meer inwoners;
- 100 leerlingen in gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners;
- 75 leerlingen in gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners;
- 50 leerlingen in gemeenten met minder dan 25.000 inwoners.

De maximale schoolomvang is door ons gesteld op 1.000, 750 en 500 leerlingen. Uitgaande van de bestaande opheffingsnormen zijn dus drie berekeningen gemaakt. Het afstandscriterium van 4 kilometer is identiek aan het in de Lager-onderwijswet geformuleerde criterium.

Model II:

- a. de minimumnormen zijn variabel en tevens afhankelijk van de gemeentegrootte;
- b. de maximale schoolgrootte is variabel;
- c. het afstandscriterium is oneindig.

8) Onder het begrip 'voedingsgebied' verstaan wij het recruteringsgebied voor (potentiële) leerlingen dat tot stand komt op grond van een afstandsnorm.

9) Het probleem van de grotere afstand tussen ouderlijke woning en te bezoeken school dat in bepaalde regio's zal ontstaan, kan worden opgevangen door een systeem van schoolbussen, zoals ook in het buitenland zeer gebruikelijk is.

10) Zie voor een uitgebreidere benadering van deze thematiek J.B.J. Koelman, *Kosten van de verzuiling*, 's-Gravenhage, 1987, blz. 211-230.

11) Er is binnen de modellen geen rekening gehouden met het feit dat binnen de protestants-christelijke hoofdrichting en binnen de algemeen-bijzondere hoofdrichting allerlei sub-richtingen voorkomen; sub-richtingen die als zodanig ook ten dele in de jurisprudentie zijn erkend, zoals bij voorbeeld het reformatorisch onderwijs.

12) Gesteld kan worden dat de te realiseren besparingen hoger zouden uitvallen indien regionale scholen in de modellen zouden zijn opgenomen.

13) In Koelman, op.cit., wordt uiteengezet hoe het aantal scholen op grond van een bepaald afstandscriterium kan worden berekend.

Ook in dit model wordt uitgegaan van een maximaal mogelijke schoolgrootte van 500, 750 of 1.000 leerlingen. Afhankelijk van de gemeentegrootte worden vier verschillende minimumnormen per groottecategorie ingevoerd. Per maximum worden dus telkens vier berekeningen uitgevoerd. Dat zijn in totaal twaalf berekeningen. De minimumnormen gekoppeld aan de groottecategorieën zijn:

- 75, 100, 125 en 150 voor gemeenten met minder dan 25.000 inwoners;
- 100, 125, 150 en 175 voor gemeenten met 25.000 - 50.000 inwoners;
- 125, 150, 175 en 200 voor gemeenten met 50.000 - 100.000 inwoners;
- 150, 175, 200 en 225 voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

De normen zijn in alle gevallen hoger dan de bestaande normen anno 1982.

De twee modellen hebben alleen betrekking op een theoretische situatie waarin het bestaande pluriforme stelsel op een meer doelmatige wijze gestalte wordt gegeven. Daartoe zijn drie in dit verband cruciale bekostigingsvoorwaarden op een andere manier ingevuld. In het begin van deze bijdrage is echter ook gewag gemaakt van additionele kosten ten gevolge van de verzuiling als structuurgegeven, dat wil zeggen extra kosten die, onafhankelijk van de bekostigingsvoorwaarden, voortvloeien uit het feit dat er sprake is van verzuiling. Wanneer wij de vraag willen beantwoorden hoeveel de verzuiling op zich aan extra kosten met zich meebrengt voor het gewoon lager onderwijs, zullen wij moeten beschikken over cijfers betrekking hebbend op een theoretische situatie zonder verzuiling. Daarom zijn voor de modellen twee varianten uitgerekend, namelijk een variant met (variant 1) en een variant zonder richtingsgewijze pluriformiteit (variant 2) 14).

Tot zover de hoofdlijnen van de gebruikte modellen en de gehanteerde varianten. Bezien wij nu de door middel van de modelberekeningen verkregen onderzoeksresultaten.

De onderzoeksresultaten

De onderzoeksresultaten worden in tabel 2 gepresenteerd. Het eerste deel van tabel 2 heeft betrekking op een situatie waarin richtingsgewijze pluriformiteit als uitgangspunt wordt genomen. Het tweede deel van tabel 2 handelt over een situatie waarin sprake is van slechts één richting. Door deze opzet zijn wij in staat om situaties met en zonder pluriformiteit te vergelijken, terwijl verder dezelfde bekostigingsvoorwaarden worden gehanteerd.

Eerst nog enkele opmerkingen vooraf. De presentatie van de onderzoeksresultaten is gericht op de aantallen leerkrachten die op grond van de modellen noodzakelijk zijn in de steekproefgemeenten en op de daaraan verbonden financiële consequenties 15). De hiermee verkregen resultaten worden vervolgens proportioneel vertaald naar de gehele populatie (Nederland) 16). In eerste instantie wordt uitgegaan van een maximale schoolomvang van 500 leerlingen. Daarna wordt echter ook kort aandacht besteed aan de besparingen die kunnen worden bereikt indien de maximale schoolgrootte 750 dan wel 1.000 leerlingen bedraagt. Bezien wij nu in tabel 2 de onderzoeksresultaten.

Uit tabel 2 blijkt allereerst dat de aantallen leerkrachten telkens ruim lager uitkomen dan het totale aantal leerkrachten van 32.962 (zie tabel 1) dat in werkelijkheid is aangesteld. De berekende aantallen leerkrachten kunnen door vermenigvuldiging met een gemiddeld salaris (f. 72.493,35) worden uitgedrukt in termen van totale personele uitgaven. De resultaten van deze berekening zijn weergegeven in kolom 3 van tabel 2. Opvallend is dat de bedragen niet veel van elkaar verschillen. Over de oorzaken van deze kleine verschillen, komen wij in het onderstaande nog te spreken. Met behulp van de gegevens uit tabel 2 kunnen vervolgens de op grond van de modeluit-

Tabel 2. De onderzoeksresultaten

	Model	Aantal leerkrachten in steekproefgemeenten	Totale personele uitgaven van de steekproefgemeenten in mln. gld.	Te realiseren besparingen voor de steekproefgemeenten in mln. gld.	Te realiseren besparingen voor Nederland in mln. gld.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variant 1	I	29.524	2143	246	369
	II	28.463	2115	274	411
Variant 2	I	29.170	2115	274	411
	II	29.060	2111	278	417

Bron: bewerkte gegevens CBS.

komsten te bereiken besparingen worden berekend. Deze zijn opgenomen in de kolommen 4 en 5 van tabel 2. De hoogste besparingen (f. 417 miljoen) worden bereikt bij model II, variant 2 17).

De belangrijkste conclusies die uit tabel 2 kunnen worden getrokken zijn:

- de omvang van de te realiseren besparingen wordt hoofdzakelijk bepaald (f. 369 miljoen) door het feit dat in principe in een bepaald voedingsgebied geen ontheffingen worden verleend en geen uitzonderingsbepalingen worden toegepast, tenzij een bepaalde maximale schoolgrootte wordt overschreden, slechts één school van dezelfde signatuur aanwezig is, en het afstandscriterium ondergeschikt is gemaakt aan de toepassing van minimumnormen met betrekking tot de leerlingenaantallen;
- een verhoging van de minimumnormen, gecombineerd met het vergroten van het afstandscriterium leidt slechts tot een geringe toename van de te realiseren besparingen (maximaal f. 42 miljoen);
- een situatie zonder pluriformiteit zal niet leiden tot een opzienbarende stijging van het te besparen totaalbedrag (maximaal f. 42 miljoen);
- op grond van de modelberekeningen wordt een belangrijk deel van de berekende 'manoeuvrerruimte' van f. 514 miljoen opgevuld (gemiddeld ca. 80%) 18).

14) Om misverstanden te voorkomen: invoering van deze variant wordt door ons niet bepleit. Deze variant wordt uitsluitend gebruikt om ons inzicht in kostenbepalende factoren te vergroten.

15) Informatie omtrent andere relevante variabelen, zoals aantal scholen, gemiddelde schoolgrootte en gemiddelde groepsgrootte wordt verstrekt in Koelman, op.cit.

16) Dit proportioneel vertalen heeft plaatsgevonden door gebruik te maken van een vermenigvuldigingsfactor van 1,5. Hiertoe is besloten gegeven het feit dat de (onbewerkte) totaal-scores op de cruciale variabelen in onze steekproef steeds ongeveer 2/3 bedragen van de totaal-scores op deze variabelen in de gehele populatie.

17) Een vergelijking van variant 1 met variant 2 leidt tot de verrassende conclusie dat bij afwezigheid van verzuiling in een aantal gevallen meer leerkrachten noodzakelijk zouden zijn dan in een situatie met verzuiling. Hier is echter sprake van een vertekening ten gevolge van de 'out-leerlingen'. Out-leerlingen zijn leerlingen uit bepaalde steekproefgemeenten die op grond van het computerprogramma niet op een school geplaatst kunnen worden. Het kan namelijk voorkomen dat, uitgaande van de in de verschillende modellen gehanteerde minimumnormen, in sommige gemeenten uit de steekproef kinderen 'overblijven', dat wil zeggen dat er te weinig kinderen zijn voor het toekennen van een school. Immers, de minimumnormen worden stringent toegepast. Er is in de modellen geen ruimte voor uitzonderingsbepalingen. Indien wordt uitgegaan van één richting zijn er uiteraard minder out-leerlingen dan in een pluriforme situatie. Dit is de reden voor het feit dat (in eerste instantie) meer leerkrachten noodzakelijk kunnen zijn in een situatie zonder pluriformiteit. Hiervoor is door ons gecorrigeerd met betrekking tot de berekende personele uitgaven en de daarvan afgeleide besparingen.

18) Bij de berekening van de maximale mogelijke besparingsruimte (het 'nul-model') werd uitgegaan van een gemiddelde groepsgrootte van 30. In de modeluitkomsten varieert de gemiddelde groepsgrootte van 28,58 tot 29,45. Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van de uitgangssituatie waarin sprake is van een groepsgrootte van 25,6.

(vervolg op blz. 888)

(vervolg van blz. 883)

Deze conclusies brengen als 'overkoepelende' conclusie met zich mee dat de verzuiling in het lager onderwijs op zich niet hoeft te resulteren in aanzienlijke additionele uitgaven, maar dat vooral de vormgeving van een pluriform stelsel de hoofddeterminant is van de berekende te effectueren besparingen. Dit betekent dat de aanduiding 'kosten van de verzuiling' enigszins misleidend is en dat het correcter zou zijn om te spreken over de kosten van de huidige vormgeving (bekostigingsvoorwaarden) van de verzuiling.

De gepresenteerde onderzoeksresultaten hebben steeds betrekking op een maximale schoolomvang van 500 leerlingen. Wat gebeurt er echter indien de maximale schoolgrootte 750 c.q. 1.000 leerlingen zou bedragen? Hoewel dergelijke maxima ons niet erg realistisch lijken, hebben wij daarvoor dezelfde berekeningen uitgevoerd. Deze berekeningen hebben geleid tot de volgende conclusies:

- bij een maximum van 750 leerlingen nemen in het 'gunstigste' geval de te realiseren besparingen toe met 33 miljoen gulden;
- indien de maximale schoolgrootte 1.000 leerlingen zou bedragen, stijgen de te realiseren besparingen ten hoogste met 45 miljoen gulden.

J.B.J. Koelman
J.G.M. Lammers