

---

# Besteding middelen terugdringen onderwijsachterstanden

---

*in het primair en voortgezet onderwijs*



16157-16845 – 006

**eindrapport**

Cebeon, 29 december 2016

# I Inhoudsopgave

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>V</b> | <b>Voorwoord .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>S</b> | <b>Samenvatting .....</b>  | <b>5</b>  |
|          | S.1 Beleid en kennis van middelen (binnen de lumpsum) .....                                | 5         |
|          | S.2 Scholen zetten diverse maatregelen in ter bestrijding van onderwijsachterstanden ..... | 6         |
|          | S.3 Meer achterstandsleerlingen betekent: meer maatregelen en meer fte .....               | 7         |
|          | S.4 Van klassenverkleining en meer onderwijsassistenten wordt veel verwacht .....          | 7         |
|          | S.5 Verantwoording van de middelen vindt globaal plaats .....                              | 8         |
| <b>1</b> | <b>Inleiding .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>2</b> | <b>Uitgangspunten en onderzoeksaanpak .....</b>  | <b>11</b> |
|          | 2.1 Inleiding .....  | 11        |
|          | 2.2 Uitgangspunten .....   | 11        |
|          | 2.2.1 Definitie onderwijsachterstanden .....   | 11        |
|          | 2.2.2 Middelen onderwijsachterstandenbeleid .....  | 12        |
|          | 2.2.3 Inzet middelen en verantwoording .....   | 12        |
|          | 2.3 Onderzoeksaanpak .....   | 13        |
|          | 2.4 Respons .....  | 14        |
|          | 2.4.1 Primair onderwijs .....  | 14        |
|          | 2.4.2 Voortgezet onderwijs .....   | 16        |
| <b>3</b> | <b>Onderwijsachterstanden in het primair onderwijs .....</b>                               | <b>19</b> |
|          | 3.1 Inleiding .....  | 19        |
|          | 3.2 Beleid en kennis OAB-middelen .....  | 19        |
|          | 3.3 Maatregelen en besteding beschikbare middelen .....                                    | 21        |
|          | 3.3.1 Maatregelen onderwijsachterstandenbeleid .....                                       | 21        |
|          | 3.3.2 Bestedingen maatregelen .....  | 28        |
|          | 3.4 De effectiviteit van maatregelen .....   | 30        |
|          | 3.5 Verdeling van middelen en verantwoording .....   | 32        |
| <b>4</b> | <b>Onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs .....</b>                            | <b>35</b> |
|          | 4.1 Inleiding .....  | 35        |
|          | 4.2 Beleid en kennis OAB-middelen .....  | 35        |
|          | 4.3 Maatregelen en besteding beschikbare middelen .....                                    | 37        |
|          | 4.3.1 Bestedingen maatregelen .....  | 42        |
|          | 4.4 De effectiviteit van maatregelen .....   | 44        |
|          | 4.5 Verdeling van middelen en verantwoording .....   | 45        |
|          | <b>Bijlagen .....</b>  | <b>47</b> |
| <b>A</b> | <b>Nadere analyse leerlinggewichten .....</b>  | <b>49</b> |
| <b>B</b> | <b>Maatregelen po .....</b>  | <b>50</b> |
| <b>C</b> | <b>Maatregelen vo .....</b>  | <b>51</b> |



---

## V Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Cebeon samen met Regioplan Beleidsonderzoek onderzoek verricht naar de besteding van middelen ter bestrijding van onderwijsachterstanden in het primaire en voortgezet onderwijs.

In de kern staat in voorliggend onderzoek eenvoudige vraag centraal: ‘Hoe worden de middelen uit de OAB-regelingen (gewichtenregeling, impulsregeling en leerplusarrangement) door scholen besteed?’ Dit lijkt een eenvoudige ‘inventariseringsvraag’ die met een simpele uitvraag bij scholen kan worden opgehaald. Echter, achter de bekostiging gaan verschillende verdelingen schuil die worden berekend op leerlingenniveau, toegekend op schoolniveau en worden uitgekeerd op schoolbestuurniveau. In de praktijk kan het beleid worden neergezet door scholen en kunnen schoolbesturen de middelenverdeling bepalen, wellicht door scholen zelf of gericht op specifieke groepen/klassen/leeftijden. Middelen worden bijna nooit uitsluitend ingezet voor de groep waarop de verdeling is gebaseerd. In het onderzoek brengen we deze verschillende facetten op basis van een enquête zo goed mogelijk in kaart.

Het onderzoek kon niet worden verricht zonder de medewerking van schoolleiders en schoolbesturen. De vragenlijst die ten behoeve van het onderzoek was opgesteld, vergde de nodige tijd een aandacht. We willen de betrokken scholen en hun medewerkers dan ook hartelijk danken voor de tijd die zij voor het onderzoek hebben vrijgemaakt.

---

## S Samenvatting

Om onderwijsachterstanden terug te dringen en leerlingen gelijke kansen te bieden, verstrekt het ministerie van OCW aan scholen in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) *extra* middelen. Deze extra middelen worden via de gewichtenregeling (ca. 171 miljoen euro) en de impulsregeling (ca. 128 miljoen euro) aan po-scholen toebedeeld en via het leerplusarrangement (ca. 46 miljoen euro) aan vo-scholen. De achterstandsmiddelen zijn onderdeel van de lumpsumfinanciering aan scholen. Bij de start van het onderzoek was onvoldoende duidelijk hoe scholen deze middelen inzetten voor het terugdringen van onderwijsachterstanden. Er was behoefte aan meer informatie over de besteding van de middelen in relatie tot de effecten die worden bereikt met onderwijsachterstandenbeleid (OAB).

Binnen dit bredere thema geeft voorliggend onderzoek meer inzicht in de wijze waarop *scholen en schoolbesturen omgaan met de middelen uit de OAB-regelingen (gewichtenregeling, impulsregeling en leerplusarrangement) die zij als onderdeel van de lumpsum ontvangen*. Daarbij focussen we in het onderzoek op vier onderwerpen: beleid, maatregelen, effectiviteit en verantwoording/verdeling.

### **surveyonderzoek**

Na een kort vooronderzoek zijn zowel in het primaire onderwijs als het voortgezet onderwijs de gegevens uitgevraagd in een webenquête onder scholen en besturen. De respons varieert tussen de 22 en 35% (afhankelijk van de doelgroep). De resultaten in dit onderzoek zijn gebaseerd op de antwoorden van schoolleiders en bestuurders in de enquêtes.

---

### S.1 **Beleid en kennis van middelen (binnen de lumpsum)**

#### **primaire onderwijs**

Scholen in het primaire onderwijs ontvangen middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden op basis van de gewichtenregeling en de impulsgebiedenregeling. De gewichtenregeling is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen en de impulsregeling is op basis van de postcode van de school. Van de scholen met een gewicht van meer dan 1,10 zegt circa 90% van de schoolleiders middelen uit de gewichtenregeling te ontvangen. Deze schoolleiders geven daarbij in grote meerderheid (minimaal 80%) aan dat ze bekend zijn met de omvang van de middelen die ze ontvangen.

Scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht boven de 1,10 hebben in meerderheid beleid geformuleerd over onderwijsachterstanden en dit loopt verder op tot 86% in de groep met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht van hoger dan 1,29.

Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht zijn beter bekend met de omvang van de middelen die zij ontvangen in het kader van de bestrijding van onderwijsachterstanden dan de scholen met een lager gewogen gemiddeld leerlinggewicht. Naarmate scholen meer gewichtenleerlingen hebben, is vaker beleid geformuleerd over het terugdringen van onderwijsachterstanden: van ongeveer de helft van scholen tot een gewogen gemiddeld leerlinggewicht van 1,10 tot meer dan 80% bij scholen met de hoogste gewogen gemiddeld leerlinggewichten. Dit beleid is overigens vaak op een bredere groep leerlingen gericht dan alleen gewichtenleerlingen en omvat vaak de leerlingen met een door de school vastgestelde taal-/leerachterstand.

### **voortgezet onderwijs**

Scholen ontvangen middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstandenbeleid op basis van de leerplusregeling. Deze middelen worden uitgekeerd aan schoolbesturen als onderdeel van de lumpsum. De leerplusregeling kent bedragen toe op basis van het aantal leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden (postcodegebieden). Ongeveer twee derde van de scholen die relatief de meeste middelen ontvangen uit de leerplusregeling (meer dan 500 euro per leerling) is niet bekend met de omvang van de leerplusregeling.

Scholen in het voortgezet onderwijs met een hoger gemiddeld bedrag per leerling hebben vaker beleid geformuleerd dan scholen met een lager gemiddeld bedrag per leerling. Dit loopt op tot een percentage boven de 80% bij scholen die meer dan 500 euro per leerling ontvangen. Dit beleid is vaker gericht op het VMBO (zowel theoretische leerweg als basis/kadergerichte leerweg) en daarbinnen LWOO. De scholen die beleid hebben geformuleerd over het terugdringen van onderwijsachterstanden richten zich daarbij het meeste op leerlingen met een door de school vastgestelde taal-/leerachterstand (circa 80%).

---

## **S.2 Scholen zetten diverse maatregelen in ter bestrijding van onderwijsachterstanden**

### **primaire onderwijs**

Vrijwel alle scholen nemen maatregelen om onderwijsachterstanden te bestrijden. Het gaat om 5 à 9 maatregelen per school. Het inzetten van extra leermaterialen, pre-teaching, meer aandacht voor ouderbetrokkenheid, extra opleidingen/cursussen voor het personeel en de inzet van onderwijsassistenten worden het meeste genoemd.

Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht zetten gemiddeld meer maatregelen in. VVE-programma's, klassenverkleining, schakelklassen, aparte groepen voor extra taalondersteuning, weekend-scholen en zomerscholen worden vaker genomen naarmate scholen een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht hebben.

### **voortgezet onderwijs**

Ook in het voortgezet onderwijs zetten vrijwel alle scholen maatregelen in om onderwijsachterstanden te bestrijden. Het gaat om circa 6 à 8 maatregelen. Extra opleidingen/cursussen, ouderbetrokkenheid, aparte groepen voor extra reken-/taalondersteuning en remedial teaching zijn de maatregelen die het meest worden genomen door scholen om onderwijsachterstanden te bestrijden. Alleen scholen die relatief het meeste budget ontvangen uit de leerplusregeling nemen meer maatregelen.

Er is geen eenduidig verband tussen het gemiddeld bedrag per leerling dat scholen ontvangen en de meeste maatregelen. De enige maatregelen die duidelijk vaker genomen worden door scholen naarmate zij een hoger gemiddeld bedrag per leerling ontvangen zijn extra opleidingen/cursussen voor personeel en meer aandacht voor ouderbetrokkenheid.

---

### S.3 Meer achterstandsleerlingen betekent: meer maatregelen en meer fte

#### *primaire onderwijs*

Per maatregel is nagegaan hoeveel fte hierbij betrokken is. Ondanks het feit dat op maatregelniveau de fte inschattingen globaal zijn laat het onderzoek een duidelijke samenhang zien tussen het gewogen gemiddeld leerlinggewicht en de hoeveelheid fte die wordt ingezet ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Met de inzet van klassenverkleining en onderwijsassistenten zijn gemiddeld de meeste fte's per school gemoeid. Juist deze maatregelen worden vaker ingezet door scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht. Het gaat veelal om extra inzet in de onderbouw. Met de maatregelen die veel worden ingezet zijn gemiddeld minder fte gemoeid.

Rekening houdende met de inkomsten die scholen ontvangen voor onderwijsachterstandenbeleid, ook uit andere bronnen, kan worden gesteld dat de beschikbaar gestelde middelen ruimschoots worden besteed. Scholen (dan wel schoolbesturen) maken binnen de lumpsumbudgetten die ze ontvangen eigen beleids- en financiële keuzes en - passen indien nodig - uit ander middelen bij. Dit effect is het grootst bij scholen met een zeer hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht (indicatief meerdere tonnen gemiddeld per school), maar ook scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht onder de drempel voor de gewichtenregeling geven nog tot circa 1 ton uit aan de maatregelen voor onderwijsachterstandenbeleid.

#### *voortgezet onderwijs*

Met de inzet van klassenverkleining en onderwijsassistenten zijn gemiddeld de meeste fte's per school gemoeid. De inzet is hoger bij scholen met VMBO-basis/kadergerichte leerweg (en daarbinnen het LWOO) en praktijkonderwijs. Scholen met beperkte middelen uit de leerplusregeling (tot 300 euro per leerling) zetten niet substantieel meer fte in dan scholen die geen middelen hebben ontvangen. Scholen met een hoger budget (meer dan 300 euro per leerling) zetten duidelijk meer fte in voor maatregelen in de bestrijding van onderwijsachterstanden (gemiddeld ruim 6 fte per school), maar dit loopt niet verder op naarmate scholen nog meer middelen uit de leerplusregeling ontvangen (meer dan 500 euro per leerling).

Rekening houdend met de inkomsten die scholen ontvangen onderwijsachterstanden, ook uit andere bronnen, kan gesteld worden dat scholen zich genooddaakt voelen om maatregelen te nemen om taal-/leerachterstanden te bestrijden. De omvang van de middelen uit de leerplusregeling is een belangrijke dekkingsbron voor de maatregelen die worden genomen. Hierdoor is het beeld van de netto bestedingen (te dekken uit de lumpsum of andere algemene middelen) sterk afhankelijk van de beschikbaar van deze extra middelen. Scholen met weinig leerlingen uit APC-gebieden besteden netto meer middelen aan achterstandsbeleid (indicatief tot een kwart miljoen euro) dan scholen die tot 300 euro per leerling ontvangen. Scholen met de hoogste budgetten uit de leerplusregeling besteden netto minder aan achterstandsbeleid (ruim 1 ton) dan scholen met wat minder leerlingen uit APC-gebieden.

---

### S.4 Van klassenverkleining en meer onderwijsassistenten wordt veel verwacht

Aan schoolleiders is de vraag gesteld welke maatregelen zij als meest effectief zien. Onderwijsassistenten, klassenverkleining en pre-teaching worden door de meeste schoolleiders genoemd als meest effectief. De maatregelen die scholen inzetten sluiten gedeeltelijk aan bij de maatregelen die Driessen als aantoonbaar effectief heeft beschouwd. Klassenverkleining is aantoonbaar effectief bij een substantiële omvang en wordt door veel schoolleiders als effectief beschouwd. Dit geldt veel minder voor dubbele bezetting, wellicht omdat deze maatregel ook door minder schoolleiders wordt toegepast vanwege de hoge kosten. Pre-teaching en onderwijsassistenten zijn ook maatregelen die schoolleiders als effectief beschouwen,

maar hiervoor is in de wetenschappelijke literatuur (nog) geen bewijs gevonden. VVE-programma's zijn onder bepaalde voorwaarden effectief, maar dit wordt door slechts ruim de helft van de schoolleiders zo beoordeeld. Dit geldt nog sterker voor extra taalondersteuning en schakelklassen (voor de oudste groepen in het basisonderwijs). Wel sluit de beoordeling van schoolleiders aan bij de uitgevoerde studies als het gaat om ouderbetrokkenheid.

---

## S.5 Verantwoording van de middelen vindt globaal plaats

### *primaire onderwijs*

Bij de verdeling van de middelen uit de gewichtenregeling wordt veelal de verdeelmaatstaf uit de regeling gevolgd (gewogen gemiddeld leerlinggewicht/aantal gewichtenleerlingen). Bij de impulsregeling wordt vaak afgeweken van de maatstaf waarop de budgetten worden toegekend (de postcode van de school). Er wordt hierbij ook vaak gebruik gemaakt van het gewogen gemiddeld leerlinggewicht of de middelen worden aan één school verstrekt.

In circa vier vijfde van de schoolbesturen wordt verantwoording afgelegd over de maatregelen die zijn genomen. Het gaat meestal om de inhoud van de maatregelen en de resultaten van die maatregelen (leerresultaten voor alle leerlingen).

### *voortgezet onderwijs*

Bij de verdeling van de middelen wordt in meer dan helft van de scholen ook de postcode van de leerlingen gebruikt om de middelen binnen schoolbesturen te verdelen. Maar ook andere verdelingen worden gehanteerd.

De verantwoording van onderwijsachterstanden is op vo-scholen veelal opgenomen in de integrale verantwoording. In het geval van de verantwoording van de resultaten van de maatregelen gaat het in alle gevallen om de 'leerresultaten van alle leerlingen' en daarmee niet alleen over leerlingen voor wie middelen zijn ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.



# 1 Inleiding

## ***achtergrond van het onderzoek***

Bepaalde groepen kinderen en jongeren met een ongunstige economische, sociale of culturele achtergrond presteren slechter dan ze in een gunstigere situatie zouden kunnen. Door deze ongunstige achtergrondkenmerken hebben ze een vergrote kans minder van ouders en omgeving mee te krijgen en worden hun talenten minder optimaal benut. Aan het begin van hun schoolloopbaan starten ze vaak al met een achterstand en zonder extra maatregelen hebben ze een groter risico dat deze leerachterstanden gedurende hun schooltijd verder oplopen met alle mogelijke gevolgen van dien, zoals voortijdig schoolverlaten, uitstromen zonder startkwalificatie en in zijn algemeenheid lager opgeleid (dan mogelijk) uitstromen naar de arbeidsmarkt.

Om onderwijsachterstanden terug te dringen en leerlingen gelijke kansen te bieden, verstrekt het ministerie van OCW aan scholen in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) extra middelen. Deze middelen worden via de gewichtenregeling en de impulsregeling aan po-scholen toebedeeld en via het leerplusarrangement aan vo-scholen. De achterstandsmiddelen zijn onderdeel van de lumpsumfinanciering aan scholen. Het is niet duidelijk hoe scholen deze middelen inzetten voor het terugdringen van onderwijsachterstanden. In algemene zin is er behoefte aan meer inzicht in de besteding van de middelen in relatie tot de effecten die worden bereikt met onderwijsachterstandenbeleid (OAB).

## ***centrale onderzoeksvraag***

De centrale doelstelling van het onderzoek is om inzicht te bieden in de besteding van de middelen uit de OAB-regelingen door scholen in het PO en VO.

De hoofdvraag voor dit onderzoek is dan ook:

*Hoe worden de middelen uit de OAB-regelingen (gewichtenregeling, impulsregeling en leerplusarrangement) door scholen besteed?*

Deze centrale onderzoeksvraag dient te worden beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

*Beleid en kennis*

1. Wordt er specifiek beleid gevoerd op het terugdringen van onderwijsachterstanden en bevorderen van gelijke kansen naar afkomst?
2. In hoeverre zijn scholen zich bewust van de omvang van de OAB-middelen die zij hebben ontvangen (als onderdeel van de lumpsum)?

*Maatregelen en bestedingen*

3. Besteden scholen en schoolgemeenschappen het geld uit OAB-regelingen aan specifieke voorzieningen ten behoeve van het verkleinen van achterstanden en bevorderen van gelijke kansen?
4. Welke maatregelen worden getroffen om onderwijsachterstanden terug te dringen en gelijke kansen naar afkomst te bevorderen? Sluit dit aan bij de doelgroep en de doelen waarvoor de middelen zijn bestemd? Hoeveel middelen zijn hiermee (per school) gemoeid?
5. Welke achtergrondkenmerken hebben de scholen (uit de steekproef) en hoe hangen deze samen met de (typen) uitgaven die scholen doen?
6. Zijn er verschillen in besteding van OAB-middelen tussen scholen die relatief veel OAB-middelen ontvangen en scholen die relatief weinig OAB-middelen ontvangen?
7. Zijn er verschillen in besteding van OAB-middelen tussen schoolsoorten in het voortgezet onderwijs?

### *Effectiviteit*

8. Wat zien scholen en besturen als effectieve manieren om OAB middelen in te zetten? En waarom? Worden er verbeteringen in de leerprestaties verwacht?

### *Verdeling en verantwoording*

9. Hoe verdelen besturen OAB-middelen over de onder het bestuur ressorterende scholen? Worden de bekostigingsregels van OCW gevolgd, of hanteert men een ander verdelingsprincipe?
10. Hoe moeten scholen die OAB-middelen ontvangen deze middelen verantwoorden tegenover het bestuur? Wat is de invloed van het oormerken van lumpsum geld?

Hieruit blijkt dat het onderzoek zich in de eerste plaats richt op een inventarisatie van de bestedingen/kosten en het gevoerde beleid. Met uitzondering van vraag 8 (de perceptie van scholen over hetgeen mogelijk effectieve maatregelen zijn) gaat het in het huidige onderzoek niet over de effectiviteit van het beleid.

### **samenhang met lopende projecten**

De afgelopen decennia is het OAB enkele malen herzien, en ook nu speelt de vraag of de huidige set aan regelingen optimaal is ingericht om met de huidige middelen gelijke onderwijskansen te creëren en zo het maximale uit jongeren uit een achterstandspositie te halen. Daarom worden er momenteel een aantal onderzoeken uitgevoerd die verband houden met het onderhavige onderzoek:

- het CPB probeert in haar onderzoek een antwoord te geven op de volgende vraag: *Leidt het huidige onderwijsachterstandenbeleid in Nederland tot verbeterde leerprestaties in het primair onderwijs?* Om deze vraag te beantwoorden vergelijkt het CPB de leerprestaties (cito scores en zittenblijven) en het personeelsbestand (meer of minder leraren, groeps grootte) van scholen met achterstandsleerlingen die net wel en die net niet in de postcodegebieden liggen voor de impulsregeling. Waar er vanuit DUO centraal gegevens beschikbaar zijn, wordt in het CPB-onderzoek meegenomen hoe scholen de middelen inzetten en hoe dat samenhangt met de resultaten die zij bereiken. De gegevens hierover bij DUO zijn echter beperkt en globaal;
- het leerplusarrangement in het vo leent zich niet voor een dergelijke effectmeting. Oorzaken hiervoor zijn dat er regelmatig veranderingen in de regelgeving zijn geweest, het budget relatief laag is en er geen groot onderscheid is tussen scholen (zoals dat wel het geval is bij de impulsregeling), waardoor er geen goede vergelijking gemaakt kan worden tussen scholen die net wel aanvullende middelen ontvangen en scholen die deze net niet ontvangen. Het CPB kijkt momenteel hoe het leerplusarrangement samenhangt met uitkomsten op scholen en hoe deze regeling zich verhoudt tot de gevonden schattingen uit de internationale wetenschappelijke literatuur over dergelijke regelingen;
- het ministerie van OCW is bezig met een herziening van de gewichtenregeling. Het CBS doet een onderzoek naar de mogelijkheden om de indicatoren van de gewichtenregeling op basis waarvan de middelen worden uitgekeerd te baseren op gegevens die bij het CBS bekend zijn;
- er wordt een interdepartementaal beleidsonderzoek (ibo) uitgevoerd met als doel om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het OAB te analyseren.

### **leeswijzer**

Eerst zullen de belangrijkste uitgangspunten van het onderzoek en de gevolgde onderzoeks aanpak worden beschreven (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek in het primair onderwijs (hoofdstuk 3) en tot slot komen de onderzoekuitkomsten in het voortgezet onderwijs aan bod (hoofdstuk 4).

---

## 2 Uitgangspunten en onderzoeksaanpak

---

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de uitgangspunten van het onderzoek (paragraaf 2.2). Hierin is aandacht voor de gehanteerde definitie van onderwijsachterstanden en de beschikbare middelen voor OAB. Vervolgens wordt de onderzoeksaanpak beschreven (paragraaf 2.3) en wordt ingegaan op de respons van scholen en schoolbesturen (paragraaf 2.4).

---

### 2.2 Uitgangspunten

---

#### 2.2.1 Definitie onderwijsachterstanden

Er is sprake van een onderwijsachterstand als een leerling door een ongunstige economische, sociale of culturele omgeving (met name de thuissituatie) op school slechter presteert dan hij/zij in een gunstigere situatie zou kunnen. Die ongunstige thuisomstandigheden komen onder meer tot uiting in een verbale interactie van lagere kwaliteit en een minder rijke materiële, culturele en sociale omgeving. Ze kunnen samenhangen met een laag opleidingsniveau of laag inkomen van de ouders, met hun etnische herkomst of met de wijk of regio waar het kind opgroeit.<sup>1</sup> Het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) is erop gericht om die onderwijsachterstanden van kinderen uit zwakkere sociaaleconomische milieus te verminderen.

In een achterstandssituatie verkeren, is dus niet hetzelfde als:

- lage prestaties halen: onderpresteren komt op alle prestatieniveaus voor;
- een zorgleerling zijn: dit is meer toe te schrijven aan kenmerken van het kind zelf, zoals gedragsmatige stoornissen of intelligentie- of aandachtstekorten.

Op basis van eerder onderzoek blijkt dat de achterstanden in de periode van 1994-2007 vooral bij de allochtone doelgroep zijn afgenomen, met circa veertig procent. Dit hangt overigens voor het overgrote deel samen met veranderingen in de thuissituatie (zoals vaker tweedegeneratie ouders die het Nederlands beter beheersen).<sup>2</sup> In de periode 2007-2011 lijkt deze ontwikkeling echter te stagneren en lijkt juist de achterstand bij de autochtone doelgroep te zijn verkleind. Hierbij speelt mogelijk een rol dat de gewichtenregeling tussentijds is aangepast waardoor etniciteit niet meer meetelt in de verdeling van de middelen. Tussen 2006 en 2013 is het aantal doelgroepkinderen tevens afgenomen van twintig procent naar circa elf procent, door de stijging van het opleidingsniveau in Nederland en toenemende restricties in het toelatingsbeleid voor nieuwkomers, en daarmee ook in de beschikbare middelen voor OAB.<sup>3</sup>

Momenteel wordt er door het CBS gewerkt aan een herziening van de gewichtenregeling, omdat het door scholen geregistreerde opleidingsniveau van de ouders lang niet altijd correct blijkt te zijn en er naast het opleidingsniveau van de ouders meer indicatoren een rol kunnen spelen.

---

<sup>1</sup> Hart en Risley spreken in dit verband van de '30 Million Word Gap'. Kinderen van 'high-income' gezinnen horen in de eerste levensjaren 30 miljoen woorden meer dan kinderen in 'low-income' gezinnen.

<sup>2</sup> Mulder en Meijnen, Onderwijsachterstanden in de BOPO-periode 2009-2012, een reviewstudie, 2013.

<sup>3</sup> Algemene Rekenkamer, 2013.

---

## 2.2.2 Middelen onderwijsachterstandenbeleid

Schoolbesturen ontvangen de volgende middelen voor onderwijsachterstandenbeleid:

- Gewichtenregeling (po): Voor het schooljaar 2015-2016 gaat het om circa 171 mln. voor de gewichtenregeling plus circa 16 mln. euro voor personeel en arbeidsmarktbeleid. De omvang van de gewichtenregeling is dalende doordat het aantal doelgroepleerlingen afneemt. Deze middelen worden verdeeld op basis van de leerlinggewichten. Deze leerlinggewichten worden vastgesteld op basis een ouderverklaring die ouders moeten aanleveren over hun opleidingsniveau bij de eerste schooldag van hun kind. Op basis hiervan krijgt een leerling een gewicht van 1,2 (tenminste één ouder met maximaal basisonderwijs), een gewicht van 0,3 (maximaal lba/vbo, praktijkonderwijs/lwoo of vmbo basis- of kaderberoepsgerichte leerweg) of een gewicht van 0 (als één van beide ouders een hoger opleidingsniveau heeft genoten). Deze leerlinggewichten worden opgeteld per school en verminderd met 6% van het aantal leerlingen op een school. Ook wordt het leerlinggewicht gemaximeerd tot 80% van het aantal leerlingen op een school;
- Regeling impulsgebieden (po): deze regeling houdt in dat er extra geld wordt toegekend aan scholen in postcodegebieden waar het gemiddelde inkomensniveau laag is en de werkloosheid hoog. De basisscholen krijgen het extra bedrag naar rato van het aantal leerlingen met een leerlinggewicht, onafhankelijk van de hoogte van het gewicht en hiervoor geldt geen drempel. Voor de impulsregeling gaat het in 2016 om circa 128 mln. euro;
- Leerplusarrangement (vo): scholen met een minimumpercentage leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden krijgen extra financiële ruimte. Het drempelpercentage om middelen te ontvangen verschilt per onderwijstype. Voor vmbo-leerlingen is deze vastgesteld op 30%, voor havo-leerlingen op 50% en voor vwo-leerlingen op 65%. Voor 2016 gaat het om circa 46 mln. euro.

Daarnaast ontvangen gemeenten middelen voor Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE), schakelklassen, weekend- en zomerscholen en voortijdig schoolverlaten. G37-gemeenten ontvangen hiervoor meer middelen dan niet-G37-gemeenten. De inzet van deze middelen kan van invloed zijn op maatregelen die scholen (moeten) nemen om achterstanden te verkleinen. De feitelijke besteding van deze middelen via schoolbesturen cq scholen valt buiten de scope van het onderzoek.

---

## 2.2.3 Inzet middelen en verantwoording

De middelen worden toegekend aan scholen op basis van leerlinggewichten (po) en postcodegebieden<sup>4</sup> en uitgekeerd aan schoolbesturen/bevoegd gezag. Schoolbesturen mogen zelf bepalen hoe ze deze middelen vervolgens weer verdelen over scholen en daarin hoeft geen sprake te zijn van een koppeling met het aantal gewichtenleerlingen of scholen/leerlingen uit bepaalde postcodegebieden. Besturen kunnen - indien zij dit wenselijk achten - maatwerk leveren. Het onderzoek is gebaseerd op het schooljaar 2015/2016.

De middelen zijn vrij inzetbaar door de schoolbesturen (als onderdeel van de lumpsumuitkering die schoolbesturen ontvangen) en hier hoeft ook geen afzonderlijke verantwoording over te worden afgelegd. Over de inzet van de middelen zijn geen recente gegevens beschikbaar, ook omdat er in de COOL-cohortstudies geen leerkracht- en directievragenlijsten meer worden afgenomen en dit ook in de open onderwijsdata van DUO geen afzonderlijke categorie betreft. In jaarverslagen van scholen wordt er slechts in beperkte mate aandacht besteed aan de inzet van middelen naar onderwijsachterstanden.

---

<sup>4</sup> Van scholen (po) of leerlingen in armoedeprobleemcumulatiegebieden van leerlingen (vo).

---

## 2.3 Onderzoeksaanpak

### ***vooronderzoek***

Voorafgaand aan de feitelijke uitvraag heeft er een vooronderzoek plaatsgevonden. Het doel van het vooronderzoek was tweeledig. Enerzijds bood het vooronderzoek duidelijkheid over de methodiek (kwantitatief of kwalitatief) die gevolgd moest worden om de gegevens op te vragen bij de scholen en/of besturen. Anderzijds leverde het input voor de te gebruiken vraagstelling en antwoordcategorieën. Hiervoor heeft een literatuurstudie<sup>5</sup> plaatsgevonden en zijn diepte-interviews gevoerd met sleutelinformanten (PO-/VO-raad, schoolbesturen, controllers en beleidsmedewerkers en wetenschappelijk onderzoekers).

Met deze deskundigen is ingegaan op de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid (welke middelen worden ingezet) en de verdeling daarvan binnen schoolbesturen, het beleid, de instrumenten/maatregelen die zijn ingezet en hoe deze in de kosten tot uitdrukking zijn gekomen en de verantwoording aan het bestuur/inspectie (zowel financieel als beleidsmatig). Ook is er aandacht geweest voor de vraag of gegevens beter op schoolniveau dan wel op bestuursniveau kunnen worden uitgevraagd.

De bevindingen zijn met de begeleidingscommissie besproken waarna in gezamenlijk overleg inhoud is gegeven aan het vervolg.

### ***surveyonderzoek***

Zowel in het po als het vo zijn de gegevens kwantitatief uitgevraagd in een surveyonderzoek (webenquêtes). In het po zijn daarbij zowel gegevens opgevraagd bij schoolleiders als bij schoolbesturen. Bij schoolleiders zijn vragen gesteld over de meer beleidsmatige insteek en de maatregelen die worden getroffen om onderwijsachterstanden terug te dringen. De meer financiële vragen (verdeling, bestedingen) zijn voorgelegd aan schoolbesturen. In het vo is de beleids- en budgettaire verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van scholen vaak groter. Daar zijn alle vragen aan schoolleiders gesteld. Zowel in het po als in het vo is gewerkt met een ruime steekproef waarbij scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht en doelgroep leerlingen zijn oververtegenwoordigd in de bruto steekproef.

### ***helpdesk, rappels en non-respons onderzoek***

Om scholen en schoolbesturen te ondersteunen en de respons te bevorderen is er een helpdesk ingesteld waar respondenten met vragen terecht konden. De digitale vragenlijsten konden worden ingevuld in de periode: 10 november tot en met 15 december 2016. In die periode is twee maal een herinnering gestuurd. Omdat de respons tegenviel zijn van 9 december tot 17 december schoolleiders in het po en vo telefonisch benaderd met de vraag of zij de vragenlijst alsnog in wilden vullen, en zo niet, deel wilden nemen aan een kort non-responsonderzoek.

---

<sup>5</sup> Het betreft hier zowel eerder gepubliceerd onderzoek over OAB (o.a. over de effectiviteit van maatregelen), beleidsmatige ontwikkelingen als jaarverslagen van schoolbesturen/scholen.

---

## 2.4 Respons

---

### 2.4.1 Primair onderwijs

De vragenlijsten zijn uitgezet onder een gestratificeerde steekproef van ruim 1.000 schoolleiders en de schoolbesturen van die scholen. De steekproeftrekking heeft plaatsgevonden op basis van het gewogen gemiddelde leerlinggewicht<sup>6</sup> als belangrijke indicator voor de beschikbaarheid van middelen<sup>7</sup>, de omvang van de besturen en de stedelijkheid van de vestigingsplaats van de scholen.

In onderstaande tabel is de respons weergegeven. Hierbij wordt aangetekend dat relatief veel schoolleiders en besturen de vragenlijst niet volledig hebben doorlopen.<sup>8</sup> Dit hangt vermoedelijk samen met de omvang van de vragenlijst en, met name bij besturen, het feit dat bepaalde informatie (met name financiële informatie) moet worden opgezocht cq. nagevraagd bij collega's.

Bij schoolleiders van scholen met een laag gewogen gemiddelde leerlinggewicht is de bereidheid om de vragenlijst in te vullen kleiner geweest (13% van de bruto steekproef). Naarmate een school een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht heeft en daarmee relatief meer middelen toegekend krijgt, stijgt ook de bereidheid om een vragenlijst in te vullen (32% van de bruto steekproef). Dit beeld komt ook terug bij de respons per regio (noord- en zuidelijke provincies iets lager; randstedelijke provincies hoger) en omvang van scholen (respons bij kleinere scholen is lager). Hiermee vormt de respons bij schoolleiders een goede afspiegeling van de variëteit aan type scholen.

Onder schoolbesturen bleek de bereidheid om de vragenlijst in te vullen hoger te liggen onder de grotere schoolbesturen. Gemiddeld beschikken die ook over meer OAB-middelen. De kleinere schoolbesturen hebben duidelijk minder gerespondeerd.

---

<sup>6</sup> Een school met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht van 1,00 heeft geen leerlingen met een leerlinggewicht.

<sup>7</sup> Er zijn scholen die middelen ontvangen uit de gewichtenregeling en niet uit de impulsregeling, of andersom. Ook de middelen voor de impulsregeling worden toegekend volgens hetzelfde patroon als voor de gewichtenregeling (oplopend naar het gewogen gemiddelde leerlinggewicht). In bijlage A wordt hier nader op ingegaan.

<sup>8</sup> Of bepaalde vragen hebben overgeslagen. Bij schoolleiders is de vragenlijst door circa 65% volledig ingevuld en bij schoolbesturen is dit circa 30%. Desalniettemin is de respons wel bruikbaar op de onderdelen die wel zijn ingevuld.

**Tabel 2-1: Respons schoolleiders en besturen in het po naar gewogen gemiddelde leerlinggewicht, omvang bestuur en mate van verstedelijking vestiging school**

| naar gewogen gemiddelde leerlinggewicht      | schoolleiders |      |            |         |     | besturen   |         |     |
|--|---------------|------|------------|---------|-----|------------|---------|-----|
|  | populatie     | %    | steekproef | respons | %   | steekproef | respons | %   |
| <b>Gewicht 1,00 – 1,06</b>                   | 4.433         | 69%  | 308        | 41      | 13% | 159        | 55      | 35% |
| <b>Gewicht 1,07 – 1,09</b>                   | 594           | 9%   | 207        | 49      | 24% | 98         | 30      | 31% |
| <b>Gewicht 1,10 – 1,15</b>                   | 543           | 8%   | 195        | 44      | 23% | 78         | 23      | 29% |
| <b>Gewicht 1,16 -1,28</b>                    | 430           | 7%   | 157        | 44      | 28% | 52         | 19      | 37% |
| <b>Gewicht &gt;1,29</b>                      | 409           | 6%   | 148        | 48      | 32% | 42         | 15      | 36% |
| <b>naar omvang bestuur</b>                   |               |      |            |         |     |            |         |     |
| <b>0-3 scholen</b>                           | 609           | 10%  | 81         | 23      | 28% | 75         | 13      | 17% |
| <b>4-9 scholen</b>                           | 1.199         | 19%  | 183        | 41      | 22% | 118        | 40      | 34% |
| <b>10-19 scholen</b>                         | 2.740         | 43%  | 405        | 84      | 21% | 169        | 54      | 32% |
| <b>&gt;20 scholen</b>                        | 1.857         | 29%  | 346        | 78      | 23% | 67         | 35      | 52% |
| <b>naar stedelijkheid vestigingsgemeente</b> |               |      |            |         |     |            |         |     |
| <b>G4</b>                                    | 578           | 9%   | 148        | 41      | 28% | 32         | 12      | 38% |
| <b>G27</b>                                   | 1.310         | 20%  | 263        | 60      | 23% | 89         | 35      | 39% |
| <b>Overig</b>                                | 4.521         | 71%  | 604        | 125     | 21% | 308        | 95      | 31% |
| <b>Totaal</b>                                | 6.409         | 100% | 1.015      | 226     | 22% | 429        | 142     | 33% |

#### **non-respons po**

Om de respons te bevorderen is bijna een kwart van de steekproef (medio december) telefonisch benaderd, met de vraag of de schoolleider de vragenlijst alsnog in wilde vullen en zo nee, of zij bereid zijn om en aantal vragen telefonisch te beantwoorden (n=245). Circa 10% van de benaderde scholen bleek bereid om de vragenlijst alsnog in te gaan vullen<sup>9</sup>. Nog eens ruim 15% van de schooldirecteuren heeft deelgenomen aan het non-respons onderzoek om te bezien of de non-respons groep afwijkt van de respons op de schriftelijke enquête. Aan deze schoolleiders zijn vragen gesteld over de maatregelen die op hun school zijn ondernomen om onderwijsachterstanden terug te dringen. Van de scholen die niet deelnamen aan het non respons onderzoek, was het veelal niet mogelijk om de directeur te spreken te krijgen. Circa 20% van de benaderde schoolleiders heeft aangegeven niet mee te willen of kunnen werken aan het non-respons onderzoek. De meest genoemde redenen om niet mee te werken is het ontbreken van tijd en de veelheid aan onderzoeken waarvoor scholen worden uitgenodigd.

Als we de (telefonische) non-respons groep vergelijken met de respons groep dan valt het volgende op te merken:

- het gewogen gemiddelde leerlinggewicht in de responsgroep verschilt niet significant van de non-responsgroep;
- de responderende scholen in het hoofdonderzoek hebben gemiddeld circa 7 maatregelen genomen, de scholen uit het non-responsonderzoek gemiddeld circa 5 maatregelen.

Op basis van de non-respons analyse zien we kleine verschillen tussen de respons-groep en de non-respons. Hiermee moet bij de interpretatie van de resultaten rekening worden gehouden.<sup>10</sup> Desalniettemin is sprake van een bruikbare respons die een duidelijke indicatie geeft van de wijze waarop OAB-middelen in het po worden besteed. Vanwege de gestratificeerde steekproeftrekking (zie tabel 2.1) waardoor de

<sup>9</sup> Deze respons is meegenomen in tabel 2.1.

<sup>10</sup> Voor een deel kunnen de verschillen ook te maken hebben met 'mode-effecten'. In het non-respons onderzoek zijn 3 vragen gesteld in het hoofdonderzoek zijn veel meer vragen gesteld en verschilt de context van de maatregelen-vraag. Daarnaast zijn er verschillen tussen een web-enquête en een telefonische enquête bij semi-open vragen (telefonisch ontbreekt het totaaloverzicht op de antwoorden).

kans dat een school of bestuur in de steekproef zit per stratum verschilt, is het wenselijk om de onderzoeksresultaten (per onderdeel) te wegen zodat bij de presentatie van de totaalcijfers deze scheefheid wordt gecorrigeerd (zie verder hoofdstuk 3).

---

## 2.4.2 Voortgezet onderwijs

De vragenlijsten zijn uitgezet onder een gestratificeerde steekproef van ruim 350 schoolleiders in het vo. De steekproeftrekking heeft plaatsgevonden op basis van het toegekende budget uit de leerplusregeling op het totaal aantal leerlingen per schoolvestiging<sup>11</sup>, de omvang van de besturen waar deze scholen onder ressorteren en het onderwijstype (vmbo, havo, vwo, praktijkscholen).

In onderstaande tabel is de respons weergegeven. Hierbij wordt aangetekend dat relatief veel schoolleiders de vragenlijst niet volledig hebben doorlopen.<sup>12</sup> Dit hangt net als in het primair onderwijs vermoedelijk samen met de omvang van de vragenlijst en het feit dat bepaalde informatie (met name financiële informatie) moet worden opgezocht cq. nagevraagd bij collega's.

De bereidheid om de vragenlijst in te vullen is niet hoger geweest bij scholen die veel middelen ontvangen uit de leerplusregeling per leerling. Scholen die onderdeel zijn van een groter bestuur zijn eerder bereid geweest de vragenlijst in te vullen. De respons van scholen die onderwijs aanbieden van de verschillende schooltypen verschilt niet veel, met uitzondering van scholen voor praktijkonderwijs waarbij de respons hoger ligt. Deze scholen krijgen gemiddeld ook een hoger budget toegekend uit de leerplusregeling en kennen relatief veel leerlingen met een leerachterstand. Scholen kunnen meerdere onderwijstypen aanbieden. In de respons hebben scholen aangegeven voor welke onderwijstypen bepaalde maatregelen in de bestrijding van onderwijsachterstanden zijn genomen. Daarbij kan bij Vmbo kader/beroepsgerichte leerweg nog een verbijzondering worden gemaakt naar Leerwegondersteunend onderwijs (Lwoo). De respons vormt een goede afspiegeling van de variëteit aan type scholen.

---

<sup>11</sup> Scholen krijgen een vast bedrag toegekend op basis van het aantal leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden. Hierbij wordt een drempel gehanteerd die varieert per schooltype (van 30% voor vmbo en praktijkonderwijs tot 65% voor vwo/gymnasium). Door de mix en combinaties van schooltypen kan de ene school met meer APC-leerlingen minder middelen ontvangen dan een andere school met minder APC-leerlingen. Daarom heeft de steekproeftrekking plaatsgevonden op basis van de relatieve omvang van de middelen en worden ook de onderzoeksuitkomsten op basis hiervan gepresenteerd.

<sup>12</sup> Of bepaalde vragen hebben overgeslagen. De vragenlijst is door circa 50% volledig ingevuld. Desalniettemin is de respons wel bruikbaar op de onderdelen die wel zijn ingevuld.



**Tabel 2-2: Respons schoolleiders in het vo naar budget uit de leerplusregeling per leerling, omvang bestuur en onderwijstype**

| <i>naar budget per leerling</i>               | <i>populatie</i> | <i>%</i>    | <i>steekproef</i> | <i>respons</i> | <i>%</i>   |
|---|------------------|-------------|-------------------|----------------|------------|
| <i>0 euro per leerling</i>                    | 1.160            | 83%         | 116               | 39             | 34%        |
| <i>1-300 euro per leerling</i>                | 87               | 6%          | 87                | 35             | 40%        |
| <i>300-500 euro per leerling</i>              | 74               | 5%          | 74                | 29             | 39%        |
| <i>500-1.000 euro per leerling</i>            | 84               | 6%          | 84                | 22             | 26%        |
| <i>naar omvang schoolbestuur</i>              | <i>populatie</i> |             | <i>steekproef</i> | <i>respons</i> | <i>%</i>   |
| <i>0-3 scholen</i>                            | 195              | 14%         | 40                | 12             | 30%        |
| <i>4-9 scholen</i>                            | 581              | 41%         | 126               | 40             | 32%        |
| <i>10-19 scholen</i>                          | 251              | 18%         | 58                | 23             | 40%        |
| <i>&gt;20 scholen</i>                         | 378              | 27%         | 137               | 50             | 36%        |
| <i>naar onderwijstype</i>                     | <i>populatie</i> |             | <i>steekproef</i> | <i>respons</i> | <i>%</i>   |
| <i>Vmbo – kader-/beroepsgerichte leerweg*</i> | 573              | 24%         | 174               | 55             | 32%        |
| <i>Vmbo – theoretische leerweg</i>            | 595              | 25%         | 160               | 49             | 31%        |
| <i>Havo</i>                                   | 509              | 22%         | 123               | 40             | 33%        |
| <i>Vwo</i>                                    | 512              | 22%         | 113               | 37             | 33%        |
| <i>Praktijkonderwijs</i>                      | 163              | 7%          | 55                | 23             | 42%        |
| <i>Internationaal onderwijs</i>               | 14               | 1%          | 2                 | 0              | 0%         |
| <b>Totaal</b>                                 | <b>6.409</b>     | <b>100%</b> | <b>1.015</b>      | <b>125</b>     | <b>35%</b> |

\*met en zonder Leerwegondersteunend onderwijs (Lwoo)

### **non-respons vo**

Om de respons in het vo te bevorderen is bijna de helft van de steekproef telefonisch benaderd, met de vraag of de schoolleider de vragenlijst alsnog in wilde vullen en zo nee, of hij/zij bereid was om een aantal vragen telefonisch te beantwoorden.

Circa 10% van de schooldirecteuren (soms na het inplannen van een telefonische afspraak) heeft deelgenomen aan het non-respons onderzoek, dat ongeveer vijf minuten duurde, om te bezien of de non-respons groep afwijkt van de respons groep van de enquête. Hierin zijn vragen aan de orde gekomen over maatregelen die zijn ondernomen om onderwijsachterstanden te bestrijden, de verdeling van de toegekende middelen binnen het schoolbestuur en de verantwoording van deze middelen aan het bestuur. De overige scholen die zijn gebeld, hebben om verschillende redenen niet deelgenomen aan dit non-respons onderzoek. Bijna 30% van de scholen die in het non-respons onderzoek zijn betrokken was in de betreffende periode (kort voor de kerstvakantie) ofwel de directeur onbereikbaar, ofwel de school in het geheel niet bereikbaar.

Met circa 30% van de scholen is wel contact gelegd met de directeur of met zijn/haar secretaresse, maar was het niet mogelijk om deel te nemen aan het telefonische non-respons onderzoek. Hiervoor werden verschillende redenen gegeven. De meest gegeven reden luidde dat de directeur geen tijd had om in deze periode nog deel te nemen aan het onderzoek. Ook werd regelmatig genoemd dat scholen erg veel uitnodigingen krijgen om deel te nemen aan onderzoeken en dat het niet mogelijk is om aan elk van deze onderzoeken mee te werken.

Nadere analyse van de non-respons laat zien dat er geen significant verschil tussen de responsgroep en de non-responsgroep is als gekeken wordt naar het gemiddelde (onderwijsachterstand) bedrag per leerling. Op basis van het non-respons onderzoek komen we tot de conclusie dat in het vo sprake is van een bruikbare respons om tot een globale beantwoording van de onderzoeksvragen voor het vo te komen. Gezien de gestratificeerde steekproeftrekking waarbij de groep die geen aanvullende achterstandsmiddelen (0 euro per leerling) in de bruto steekproef bewust klein is gehouden, is het wenselijk om de onderzoeksresultaten te wegen indien over het totaal een uitspraak wordt gedaan (zie verder hoofdstuk 4).



---

## 3 Onderwijsachterstanden in het primair onderwijs

---

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de enquêtes onder scholen en besturen in het primair onderwijs gepresenteerd. We volgen daarbij de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. In paragraaf 3.2 staat het beleid en de kennis van de middelen centraal, daarna gaan we in op maatregelen die zijn uitgevoerd (paragraaf 3.3). We bespreken vervolgens de perceptie van de effectiviteit van de genomen maatregelen (paragraaf 3.4) en sluiten af met de wijze waarop besturen middelen over scholen verdelen en de eventuele verantwoording van scholen aan het bestuur (paragraaf 3.5).

#### *De bevindingen in vogelvlucht:*

- scholen met gewichtenleerlingen (gewogen gemiddeld leerlinggewicht boven 1,10) hebben bijna allemaal beleid geformuleerd om ‘achterstanden’ terug te dringen. De doelgroep is vaak breder gedefinieerd dan gewichtenleerlingen en wordt ingezet op groepen met leer- en taalachterstanden;
- dit beleid leidt in de praktijk tot 5 à 9 maatregelen per school. Extra leermaterialen, pre-teaching, ouderbetrokkenheid, extra opleiding en cursussen en de inzet van onderwijsassistenten worden het meeste ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden;
- VVE-programma’s, schakelklassen, aparte groepen voor extra taalondersteuning, weekendscholen en zomerscholen worden vaker genomen naarmate scholen een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht hebben;
- naarmate scholen een groter percentage gewichtenleerlingen hebben, zetten zij meer fte’s in voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De beschikbaar gestelde middelen worden ruimschoots besteed. Dit effect is het grootst bij scholen met een zeer hoog gewogen gemiddeld aantal leerlinggewichten;
- van meer onderwijsassistenten, kleinere klassen en meer pre-teaching verwachten scholen met het oog op het terugdringen van achterstanden het meest;
- besturen verdelen de middelen over scholen veelal op basis van het gewogen gemiddeld leerlinggewicht conform de OCW verdeelsleutel. Bij de impulsregeling wordt vaak afgeweken van de maatstaf van OCW waarop de budgetten worden toegekend;
- de verantwoording door de scholen aan de besturen vindt plaats op basis van maatregelen en resultaat van de maatregelen en indien mogelijk bestedingen.

---

### 3.2 Beleid en kennis OAB-middelen

#### *beleid en doelgroep*

Aan schoolleiders is de vraag gesteld of scholen specifiek beleid hebben geformuleerd over het terugdringen van onderwijsachterstanden en op welke doelgroep(en) dit beleid is gericht. Hierover zijn van circa 200 scholen gegevens ontvangen.

Het blijkt dat ongeveer 45% van de schoolleiders aangeeft beleid te hebben dat aansluit bij de definitie van onderwijsachterstanden voor dit onderzoek. Naarmate scholen een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht hebben, is vaker beleid geformuleerd over het terugdringen van onderwijsachterstanden.

Scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht tot en met 1,06 (de drempel voor een uitkering uit de gewichtenregeling) hebben in 35% beleid geformuleerd. Scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht boven de 1,10 hebben in meerderheid beleid geformuleerd over onderwijsachterstanden en dit loopt verder op tot 86% in de groep met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht van hoger dan 1,29.

**Tabel 3-1: Hebben scholen beleid geformuleerd over het terugdringen van onderwijsachterstanden (n=190)**

| <i><b>gewogen gemiddeld leerlinggewicht</b></i> | <i><b>ja</b></i> | <i><b>nee</b></i> | <i><b>weet niet</b></i> |
|---|------------------|-------------------|-------------------------|
| <b>Gewicht 1,00 – 1,06</b>                      | 35%              | 59%               | 6%                      |
| <b>Gewicht 1,07 – 1,09</b>                      | 47%              | 50%               | 3%                      |
| <b>Gewicht 1,10 – 1,15</b>                      | 62%              | 36%               | 3%                      |
| <b>Gewicht 1,16 -1,28</b>                       | 77%              | 18%               | 5%                      |
| <b>Gewicht &gt;1,29</b>                         | 86%              | 12%               | 2%                      |
| <b>Totaal*</b>                                  | 45%              | 50%               | 5%                      |

\* bij de berekening van het totaal is rekening gehouden met de omvang van de groepen/strata in de populatie (zie hoofdstuk 2).

De scholen die beleid hebben geformuleerd over het terugdringen van onderwijsachterstanden richten zich daarbij het meeste op leerlingen met een door de school vastgestelde taalachterstand (77%). Maar dit beleid is vaak ook gericht op gewichtenleerlingen (70%) of leerlingen met een ongunstige thuissituatie (65%). Scholen met een laag gewogen gemiddeld leerlinggewicht richten hun beleid vaker op leerlingen met een door de school vastgestelde taalachterstand. Een kwart van de scholen die beleid hebben geformuleerd richt zich nog op een andere doelgroep (meestal alle leerlingen) of vluchtelingen/nieuwkomers. Dit zijn in meerderheid scholen met een hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht, maar ook wel scholen met een heel laag gewogen gemiddeld leerlinggewicht.

Gezien deze groepen en de overlap ertussen richten scholen zich in de praktijk bij het bestrijden van onderwijsachterstanden zelden exclusief op gewichtenleerlingen maar meestal op de bredere groep 'leerlingen met een taalachterstand'. Deze overlap blijkt ook uit onderstaande tabel. Overigens is het percentage gewichtenleerlingen bij vrijwel alle schoolleiders in beeld (93% van de responderende schoolleiders), maar weten leerkrachten in mindere mate welke leerlingen een gewichtenleerling is (minder dan 60%).

**Tabel 3-2: Welk percentage van de leerlingen op uw school is gewichtenleerling, heeft een taalachterstand, komt uit een ongunstige thuissituatie (n=188)**

| <i><b>Gewogen gemiddeld leerlinggewicht</b></i> | <i><b>gem. % gewichtenleerling</b></i> | <i><b>gem. % taalachterstand</b></i> | <i><b>gem. % ongunstig thuis</b></i> |
|---|--|--------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Gewicht 1,00 – 1,06</b>                      | 7%                                     | 12%                                  | 9%                                   |
| <b>Gewicht 1,07 – 1,09</b>                      | 13%                                    | 20%                                  | 13%                                  |
| <b>Gewicht 1,10 – 1,15</b>                      | 17%                                    | 17%                                  | 18%                                  |
| <b>Gewicht 1,16 -1,28</b>                       | 24%                                    | 39%                                  | 31%                                  |
| <b>Gewicht &gt;1,29</b>                         | 41%                                    | 67%                                  | 48%                                  |

Nadere analyse van deze cijfers laat zien dat er bij sommige scholen een discrepantie is tussen het aantal leerlingen waarvoor middelen worden toegekend en het aantal leerlingen waarvoor deze middelen worden ingezet. Op bijna tweederde van de scholen is het percentage leerlingen met een taalachterstand tenminste 10 procentpunt hoger dan het percentage gewichtenleerlingen, op basis van de eigen opgave cq. inschatting. Op een kwart van de scholen is dat verschil zelfs meer dan 25 procentpunt. Deze scholen bevinden zich relatief vaak in de G4 en (overige) G37-gemeenten. Het zijn zowel grote als kleine scholen. De meesten van hen hebben een hoog percentage gewichtenleerlingen maar er zijn ook enkele uitzonderingen

(scholen met een beperkt aantal gewichtenleerlingen). Voor minder dan 10% van de scholen valt het verschil tussen het aantal leerlingen waarvoor de middelen worden toegekend en de middelen waaraan deze worden besteed gunstig uit.

### ***bekend met omvang middelen***

Scholen ontvangen middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden op basis van de gewichtenregeling en de impulsgebiedenregeling. Deze middelen worden uitgekeerd aan schoolbesturen als onderdeel van de lumpsum. De gewichtenregeling is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen en de impulsregeling is op basis van de postcode van de school (zie hoofdstuk 2). Van de responderende schoolleiders zegt ongeveer 80% middelen te ontvangen op basis van de gewichtenregeling en 50% zegt middelen te ontvangen uit de impulsgebiedenregeling. Van de scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht van meer dan 1,10 zegt circa 90% van de schoolleiders middelen uit de gewichtenregeling te ontvangen. In de toekenning van de uitkeringen uit de gewichtenregeling en de impulsgebiedenregeling liggen deze percentages net iets hoger.

Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht zijn beter ('exact of bij benadering') bekend met de omvang van de middelen die zij ontvangen in het kader van de bestrijding van onderwijsachterstanden dan de scholen met een lager gewogen gemiddeld leerlinggewicht. Dit is te verklaren doordat de relatieve omvang van deze middelen voor scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht groter is.

**Tabel 3-3: Bekendheid met omvang middelen in het kader van OAB (n=177)**

| <i>naar gewogen gemiddeld leerlinggewicht</i> | <i>exact</i> | <i>benadering</i> | <i>vaag</i> | <i>geen idee</i> |
|---|--------------|-------------------|-------------|------------------|
| <i>Gewicht 1,00 – 1,06</i>                    | 18%          | 50%               | 23%         | 9%               |
| <i>Gewicht 1,07 – 1,09</i>                    | 31%          | 43%               | 11%         | 14%              |
| <i>Gewicht 1,10 – 1,15</i>                    | 12%          | 59%               | 12%         | 18%              |
| <i>Gewicht 1,16 -1,28</i>                     | 31%          | 56%               | 8%          | 5%               |
| <i>Gewicht &gt;1,29</i>                       | 32%          | 53%               | 9%          | 6%               |
| <i>Totaal*</i>                                | 22%          | 51%               | 17%         | 10%              |

\* bij de berekening van het totaal is rekening gehouden met de omvang van de groepen/strata in de populatie (zie hoofdstuk 2).

## **3.3 Maatregelen en besteding beschikbare middelen**

### **3.3.1 Maatregelen onderwijsachterstandenbeleid**

Scholen nemen maatregelen om onderwijsachterstanden te bestrijden. Hierbij kan gedacht worden aan klassenverkleining, de inzet van onderwijsassistenten, aparte groepen voor extra ondersteuning, schakelklassen en de inzet van extra leermaterialen. Aan schoolleiders is gevraagd welke maatregelen op hun school in het schooljaar 2015/2016 van toepassing zijn geweest in de bestrijding van onderwijsachterstanden.<sup>13</sup> In deze maatregelen zijn activiteiten opgenomen die kunnen zijn gericht op specifieke doelgroepen (zoals extra ondersteuningsgroepen of pre-teaching) of waarbij dit niet direct het geval zal zijn (zoals

<sup>13</sup> Schoolleiders en schoolbesturen kunnen niet aangeven uit welke financiële stroom een bepaalde maatregel wordt gefinancierd. Wel is gevraagd welke middelen er worden ingezet voor onderwijsachterstandenbeleid. Hiernaast kan ook een deel van de lumpsumuitkering worden ingezet.

onderwijsassistenten). Ook hebben deze maatregelen een sterke variatie in financiële gevolgen. Maatregelen als extra leermaterialen of ouderbetrokkenheid hoeven niet direct een groot beslag te leggen op financiële middelen. Ook kunnen maatregelen soms worden gefinancierd door gemeenten (zoals bij een VVE-programma of een zomer of weekendschool).

Vrijwel alle scholen nemen maatregelen om onderwijsachterstanden te bestrijden, ook scholen met een laag gewogen gemiddeld leerlinggewicht. Wel is er een positief verband tussen het aantal maatregelen dat scholen genomen hebben en het aantal gewichtenleerlingen van de school. In onderstaande tabel is het gemiddeld aantal maatregelen opgenomen dat scholen hebben genomen die van kracht zijn in het schooljaar 2015/2016.

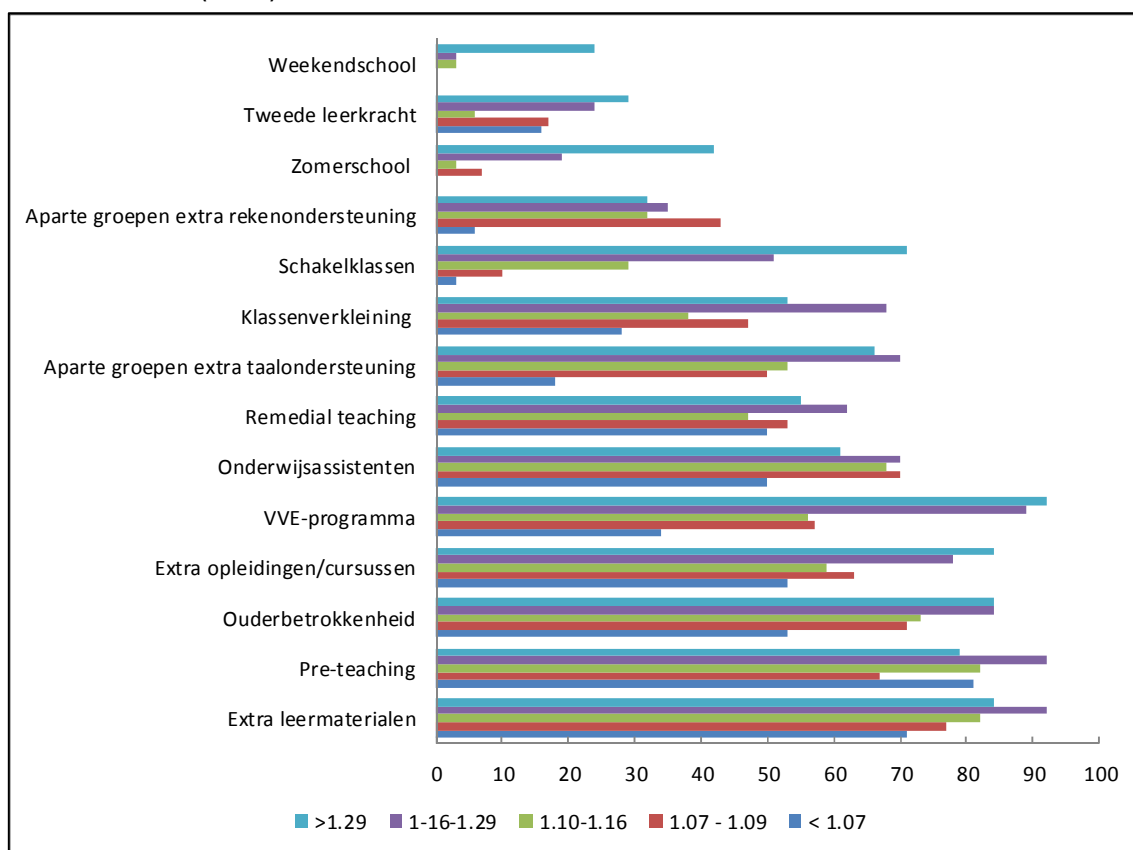
**Tabel 3-4: Aantal maatregelen om onderwijsachterstanden terug te dringen (n=171)**

| <i>gewogen gemiddeld leerlinggewicht</i> | <i>gemiddeld aantal maatregelen</i> | <i>min</i> | <i>max</i> |
|--|-------------------------------------|------------|------------|
| <b>Gewicht 1,00 – 1,06</b>               | 4,7                                 | 0          | 8          |
| <b>Gewicht 1,07 – 1,09</b>               | 6,4                                 | 0          | 11         |
| <b>Gewicht 1,10 – 1,15</b>               | 6,5                                 | 1          | 12         |
| <b>Gewicht 1,16 -1,28</b>                | 8,4                                 | 5          | 12         |
| <b>Gewicht &gt;1,29</b>                  | 9,0                                 | 5          | 13         |
| <b>Totaal*</b>                           | 5,5                                 | 0          | 13         |

\* bij de berekening van het totaal is rekening gehouden met de omvang van de groepen/strata in de populatie (zie hoofdstuk 2).

In figuur 3.5 wordt duidelijk welke maatregelen het meest genomen zijn ter bestrijding van onderwijsachterstanden en of er een relatie bestaat tussen bepaalde maatregelen die scholen nemen en het gewogen gemiddeld leerlinggewicht. In bijlage B zijn de cijfers per maatregel weergegeven.

**Figuur 3-5: Maatregelen om onderwijsachterstanden terug te dringen naar gewogen gemiddeld leerlinggewicht (n=171)**



Uit deze grafiek blijkt dat:

- extra leermaterialen, pre teaching, ouderbetrokkenheid, extra opleiding en cursussen en de inzet van onderwijsassistenten het meeste zijn ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden;
- een aantal specifieke maatregelen vaker is genomen naarmate scholen een hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht hebben. Het gaat dan met name om de inzet van een VVE-programma, schakelklassen, aparte groepen voor extra taalondersteuning, weekendscholen, zomerscholen. Dit vormen ook de maatregelen waarvoor gemiddeld meer fte's zijn ingezet;
- er ook maatregelen zijn die zowel bij scholen met een hoog als scholen met een laag gewogen gemiddeld leerlinggewicht in ongeveer gelijke mate worden ingezet. Dit zijn remedial teaching, onderwijsassistenten en de tweede leerkracht voor de klas.

### ***klassenvergroting***

Er zijn scholen die de klassen bewust vergroten om binnen de (reguliere) lumpsumuitkering middelen vrij te spelen die kunnen worden ingezet om (extra) maatregelen te nemen om (elders) onderwijsachterstanden te bestrijden. Dit blijkt in slechts in beperkte mate voor te komen (minder dan 15%) van de scholen. Scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht op basis waarvan een beperkte uitkering uit onderwijsachterstandsmiddelen wordt ontvangen doen dit iets vaker dan scholen met een zeer laag of zeer hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht.

### ***inzet per maatregel***

Schoolleiders is ook gevraagd om de inzet in fte of materiële lasten (leermaterialen en opleidingen/cursussen) aan te geven. Op deze cijfers heeft een nadere analyse en opschoning plaatsgevonden dat zich heeft gericht op uitschieters. Zo heeft een aantal scholen een zeer hoge fte-opgave verstrekt dat zich

vooral heeft gemanifesteerd bij enkele maatregelen die slechts op bepaalde momenten plaatsvinden (zoals zomer en weekendscholen, die ook kunnen worden ingezet in samenwerking met andere scholen) of die specifieke activiteiten omvatten (zoals ouderbetrokkenheid<sup>14</sup>). Ook is in de praktijk binnen scholen één (gedeelte) fte niet altijd zuiver toe te rekenen aan één maatregel. Tot slot bleek het niet altijd mogelijk voor scholen om aan te geven hoeveel fte met een maatregel was gemoeid. In onderstaande tabel is daarom de *indicatief* gemiddelde fte-inzet per maatregelen weergegeven.

**Tabel 3-6: Aandeel scholen dat maatregel inzet (ongewogen), aantal scholen met fte-opgave en ongewogen gemiddelde fte-inzet (totaal 171 scholen)**

| <b>Maatregelen</b>                                  | <b>% inzet maatregel</b> | <b>opgave FTE</b> | <b>gem. fte</b> |
|---|--------------------------|-------------------|-----------------|
| <b>Klassenverkleining</b>                           | 47%                      | 70                | 1,4             |
| <b>Inzet onderwijsassistenten</b>                   | 64%                      | 103               | 1,2             |
| <b>Tweede leerkracht</b>                            | 19%                      | 29                | 1,2             |
| <b>Pre-teaching</b>                                 | 81%                      | 73                | 0,6             |
| <b>Ouderbetrokkenheid</b>                           | 74%                      | 47                | 0,3             |
| <b>VVE-programma</b>                                | 67%                      | 65                | 1,7             |
| <b>Aparte groepen voor extra taalondersteuning</b>  | 53%                      | 63                | 0,7             |
| <b>Aparte groepen voor extra rekenondersteuning</b> | 30%                      | 28                | 0,4             |
| <b>Remedial teaching</b>                            | 54%                      | 72                | 0,5             |
| <b>Schakelklassen</b>                               | 35%                      | 47                | 1,1             |
| <b>Zomerschool</b>                                  | 15%                      | 8                 | 1,0             |
| <b>Weekendschool</b>                                | 6%                       | 3                 | 0,5             |
| <b>Overige maatregelen</b>                          | 14%                      | 10                | 2,2             |

Met de inzet voor VVE-programma's, klassenverkleining, onderwijsassistenten, tweede leerkracht, schakelklassen en zomerscholen zijn gemiddeld de meeste fte's per school gemoeid. Pre-teaching, ouderbetrokkenheid, onderwijsassistenten en VVE-programma's worden het meeste ingezet. Een beperkte aantal scholen zet nog fte's in voor diverse overige maatregelen (o.a. verlengde schooldag/leertijdverlening). Hieronder wordt per type maatregel een nadere toelichting gegeven.

### **klassenverkleining**

Het verkleinen van klassen wordt door bijna de helft van de responderende schoolleiders ingezet als maatregel om onderwijsachterstanden te bestrijden. Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht zetten deze maatregel vaker in dan scholen met een laag gewogen gemiddeld leerlinggewicht. Ook zetten scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht meer fte in (gemiddeld meer dan 2 fte voor scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht hoger dan 1,30). Klassenverkleining wordt in circa 35% van de scholen ingezet voor alle groepen. Daar waar klassenverkleining wordt ingezet voor een deel van de groepen wordt deze vaker ingezet voor de onderbouw. Klassenverkleining komt zowel voor bij scholen met veel en weinig leerlingen; de inzet per school varieert wel.

Aan besturen is gevraagd om de gemiddelde klassengrootte van de ressorterende scholen binnen het bestuur met de grootste taalachterstanden. Dit is afgezet tegen de gemiddelde klassengrootte binnen die besturen. Hierbij wordt aangetekend dat dit mede afhankelijk is van demografische ontwikkelingen en historisch gegroeide patronen. Uit deze analyse blijkt dat scholen met de grootste taalachterstanden een lager gemiddelde klassengrootte hebben ten opzichte van de andere scholen binnen hun bestuur als het gewogen gemiddelde leerlinggewicht groter is dan 1,15.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Hierbij kan het ook gaan om FTE's van ouders/vrijwilligers.

<sup>15</sup> Voor scholen met de hoogste gewogen gemiddelde leerlinggewichten loopt dit op tot circa 20% minder leerlingen per groep.



### ***onderwijsassistenten***

Onderwijsassistenten worden het meeste ingezet door scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht tussen de 1,10 en 1,29 (circa 70%). Scholen met de hoogste gewogen gemiddelde leerlinggewichten (vanaf 1,30) zetten gemiddeld wel meer onderwijsassistenten in. Onderwijsassistenten worden in circa 70% van de scholen ingezet voor een deel van de groepen, in merendeel voor de onderbouw. Binnen de groepen worden ze in meerderheid ingezet voor specifieke groepen leerlingen, met name leerlingen met een door school vastgestelde leer- of taalachterstand en in veel mindere mate voor alleen gewichtenleerlingen of leerlingen met een ongunstige thuissituatie. Onderwijsassistenten worden zowel ingezet bij scholen met veel en weinig leerlingen; de inzet per school varieert wel.

### ***tweede leerkracht***

Een tweede leerkracht voor de klas wordt in iets minder dan 20% van de responderende scholen ingezet. Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht zetten de tweede leerkracht iets vaker in. De tweede leerkracht wordt vrijwel nooit voor alle groepen ingezet, maar vooral voor de groepen 1 tot en met 4. Binnen die groepen wordt de tweede leerkracht bij ongeveer de helft van de scholen ingezet voor alle leerlingen en bij de andere helft van de scholen voor specifieke leerlingen. Indien sprake is van specifieke leerlingen gaat het vooral om leerlingen met een door school vastgestelde leer- of taalachterstand en in veel mindere mate voor alleen gewichtenleerlingen of leerlingen met een ongunstige thuissituatie. Er is geen eenduidig verband tussen de inzet van een tweede leerkracht en de omvang van de school.

### ***pre-teaching***

Pre-teaching is het apart nemen van een groep zwakke leerlingen om hen alvast de instructie te geven die gaat volgen in de les. Dit gebeurt zowel op scholen met een laag als hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht. Scholen met een hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht zetten hier wel vaker leerkrachten voor in terwijl scholen met een laag gewogen gemiddeld leerlinggewicht meer werken met assistenten. De inzet in fte per school wijkt gemiddeld niet af tussen scholen met een hoog en een laag gewogen gemiddeld leerlinggewicht. In circa 40% van de scholen wordt pre-teaching ingezet voor alle groepen; bij de overige 60% ligt het zwaartepunt bij de groepen 3 tot en met 5. Pre-teaching wordt vanuit de aard van de maatregel voornamelijk ingezet bij specifieke groepen leerlingen binnen een groep en dan vooral bij leerlingen met een door de school vastgestelde leer- of taalachterstand.

### ***aparte groepen voor taalondersteuning***

Scholen met een hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht maken veel vaker gebruik van aparte groepen voor taalondersteuning (dit loopt op tot bijna 70% van de scholen met een hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht). Ook is de inzet per school bij scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht veel hoger en gaat het vaker om leerkrachten dan om assistenten. In ruim 60% van de scholen die deze maatregel inzetten om onderwijsachterstanden te bestrijden gaat het om een beperkt aantal groepen, met name de groepen 1 tot en met 4. Binnen groepen gaat het om meer dan 90% om specifieke groepen leerlingen en dan met name om leerlingen met een door de school vastgestelde leer- of taalachterstand.

### ***aparte groepen voor rekenondersteuning***

Scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht tot en met 1,06 maken nauwelijks gebruik van aparte groepen voor rekenondersteuning. Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht dan 1,06 zetten deze maatregel in circa 30 à 40% van de responderende scholen in. Leerkrachten worden hiervoor vaker ingezet dan assistenten, maar de fte-inzet is niet hoger naarmate het gewogen gemiddeld leerlinggewicht toeneemt. In ruim 60% van de scholen die deze maatregel inzetten om onderwijsachterstanden ten bestrijden gaat het om een beperkte aantal groepen (met name de groepen 3 tot met 8). Binnen

groepen gaat het om meer dan 90% om specifieke groepen leerlingen en dan met name om leerlingen met een door de school vastgestelde leerachterstand.

### ***remedial teaching***

Ongeveer de helft van de responderende scholen zet remedial teaching in als maatregel om onderwijsachterstanden te bestrijden. Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht zetten deze maatregel nauwelijks vaker in dan scholen met een lager gewogen gemiddeld leerlinggewicht. Wel zetten scholen met de hoogste gewogen gemiddelde leerlinggewichten relatief meer fte in (circa 0,7 fte per school) en gaat het vaker om leerkrachten dan om assistenten of overig personeel. In ongeveer de helft van de scholen is remedial teaching beschikbaar voor alle groepen. Indien dit niet voor alle groepen beschikbaar is, gaat het vooral niet om de groepen 1 en 2. Vanzelfsprekend wordt remedial teaching niet aangeboden voor alle leerlingen in een groep, maar in meerderheid gericht op leerlingen met een door de school vastgestelde leer- en/of taalachterstand.

### ***weekendschool***

Weekendscholen wordt slechts in beperkte mate ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden en vrijwel alleen bij scholen met de hoogste gewogen gemiddelde leerlinggewichten (iets meer dan 20% van de scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht hoger dan 1,30). Weekendscholen worden vooral ingezet voor de groepen 7 en 8 en daarbinnen voor specifieke groepen leerlingen (leerlingen met een door de school vastgestelde taal- of leerachterstand, uit een ongunstige situatie of andere doelgroepen).

### ***zomerschool***

Circa 15% van de responderende scholen geven aan dat ze zomerscholen inzetten als maatregel om onderwijsachterstanden te bestrijden. Scholen met de hoogste gewogen gemiddelde leerlinggewichten zetten deze maatregel vaker in; met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht vanaf 1,30 gaat om ongeveer 40% van de scholen, vanaf 1,16 om ongeveer 20% van de scholen. Scholen met een lager gewogen gemiddeld leerlinggewicht zetten deze maatregel vrijwel niet in. Zomerscholen worden vooral ingezet voor groep 7 (en in mindere mate groepen 6 en 8), maar toch ook in een derde van de scholen voor alle groepen. Binnen de groepen gaat het altijd om specifieke groepen leerlingen, maar meestal niet gericht op gewichtenleerlingen alleen.

### ***extra leermaterialen***

Meer dan 80% van de responderende scholen zetten extra leermaterialen in om onderwijsachterstanden te bestrijden. Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht zetten iets vaker leermaterialen in (85 à 90%). Het gaat meestal om leermaterialen voor alle groepen, maar binnen groepen wel specifiek gericht op specifieke leerlingen (met name leerlingen met een door de school vastgestelde taal- en/of leerachterstand). Het gaat zowel om leermaterialen gericht op taal en lezen (woordenschat) als rekenen (rekentuin), ook vaak digitaal. Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht geven gemiddeld wel een hoger budget uit voor extra leermaterialen (gemiddeld meer dan 11.000 euro) dan scholen met een lager gewogen gemiddeld leerlinggewicht (gemiddeld minder dan 10.000 euro).

### ***extra opleidingen/cursussen***

Bijna 70% van de responderende scholen stellen extra opleidingen/cursussen beschikbaar om onderwijsachterstanden te bestrijden. Scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht hoger dan 1,16 zetten deze maatregel gemiddeld vaker in (ruim driekwart van de scholen) en ook het aandeel van de leerkrachten die deze opleidingen/cursussen volgen is dan wat hoger. Overigens zijn in ruim 60% van de responde-

rende scholen deze opleidingen/cursussen voor alle leerkrachten bedoeld. Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht geven gemiddeld een hoger budget uit voor extra opleidingen/cursussen (gemiddeld meer dan 4.000 euro per jaar) dan scholen met een lager gewogen gemiddeld leerlinggewicht (gemiddeld minder dan 3.000 euro per school per jaar).

### ***ouderbetrokkenheid***

Veel scholen zetten vormen van ouderbetrokkenheid in om onderwijsachterstanden te bestrijden. Voor scholen met een lager gewogen gemiddeld leerlinggewicht (tot en met 1,06) is dit circa 50%; scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht boven de 1,16 is dit meer dan 80% van de scholen. De inzet in fte's is beperkt, maar wel iets hoger in scholen met de hoogste leerlinggewichten. Het gaat meestal om leerkrachten, maar ook we om directie of intern begeleiders. Daarnaast wordt ook wel gebruik gemaakt van vrijwilligers/ouders die in fte niet op de begroting van de school drukken. Ouderbetrokkenheid is meestal gericht op alle groepen en anders vooral gericht op de groepen 1 en 2. Binnen de groepen is ouderbetrokkenheid soms gericht op specifieke groepen leerlingen en soms op alle leerlingen. Daarbij gaat het zowel om gewichtenleerlingen, leerlingen met een door de school vastgestelde taal- en/of leerachterstand, leerlingen met een ongunstige thuissituatie.

### ***inzet VVE-programma***

Circa twee derde van de scholen zetten in op VVE-programma's<sup>16</sup> om onderwijsachterstanden te bestrijden. Dit varieert wel sterk naar het gewogen gemiddeld leerlinggewicht. Scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht tot en met 1,06 is dit ongeveer 30%. Scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht tussen de 1,07 en 1,16 is dit ongeveer 60% en scholen met een nog hoger leerlinggewicht is dit circa 90%. Scholen die zijn gevestigd in de G4 (en mindere mate G37) worden hierin wel vaker ondersteund door de gemeente. In het VVE-programma gaat het in meerderheid om leerkrachten, maar ook wel om assistenten. De inzet in scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht is hoger in fte per school, hoewel er ook scholen zijn met een laag gewogen gemiddeld leerlinggewicht met ruime inzet. Op scholen met een lager leerlinggewicht worden wel minder assistenten ingezet.

### ***schakelklassen***

Circa een derde van de responderende scholen zetten schakelklassen in als maatregel om onderwijsachterstanden te bestrijden. Scholen met een laag gewogen gemiddeld leerlinggewicht (onder de 1,10) maken hier vrijwel geen gebruik van. Scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht hoger dan 1,16 in meerderheid wel. De inzet in fte neemt ook toe naarmate het gewogen gemiddeld leerlinggewicht hoger is. Het gaat vooral om de inzet van leerkrachten. Er wordt onderscheid gemaakt in verschillende type schakelklassen. De vormen die het meeste worden toegepast bij de bestrijding van onderwijsachterstandenbeleid zijn schakelklassen gericht op neveninstromers (tussen groep 1 en 8) en schakelklassen gericht op taal (meestal gericht op de groepen 2,3 en 4). Ook schakelklassen gericht op nieuwkomers en vluchtelingen komen regelmatig voor.

### ***overige maatregelen***

Ongeveer 15% van de responderende schoolleiders geven aan nog andere maatregelen in te zetten om onderwijsachterstanden te bestrijden. Met name bij scholen met een hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht is hier nog een behoorlijke fte-inzet (meer dan 2 fte per school) mee gemoeid. Het gaat om een variatie van maatregelen (meer lestijd, verlengde schooldag/leertijdverlenging, samenwerking met partners, bepaalde projecten).

---

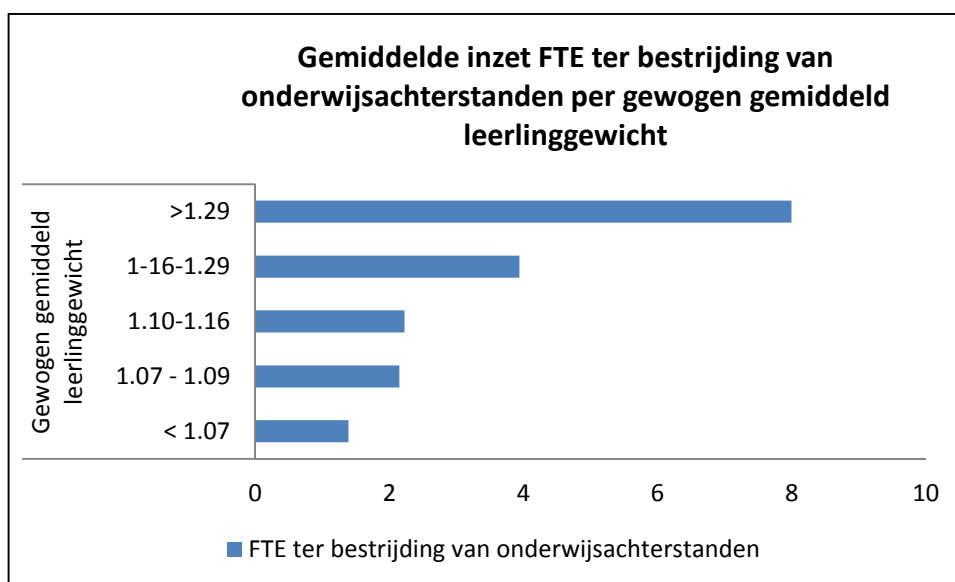
<sup>16</sup> Het gaat om de inzet van scholen zelf, veelal in samenwerking met peuterspeelzalen, aan voorschoolse educatie (gericht op groep 1 en 2).

### 3.3.2 Bestedingen maatregelen

#### **totale inzet FTE's maatregelen onderwijsachterstandenbeleid**

Om te komen tot de bestedingen aan maatregelen voor onderwijsachterstandenbeleid wordt de inzet voor de afzonderlijke maatregelen uit de vorige paragraaf bij elkaar opgeteld<sup>17</sup>. Van schoolbesturen is naast de respons van circa 170 schoolleiders nog van ruim 30 scholen een opgave ontvangen van de fte-inzet voor de maatregelen die zijn gericht op onderwijsachterstandenbeleid. Op die manier is van ruim 200 scholen een beeld van de fte-inzet. Hierop heeft een correctie plaatsgevonden voor onderwijsassistenten, omdat sprake is van een dubbel telling. Naast de totale inzet voor de maatregel onderwijsassistenten worden deze fte's immers ook ingezet bij een aantal maatregelen (zoals bij pre-teaching en aparte groepen voor ondersteuning).

De door scholen opgegeven fte's op maatregelniveau laat in onderstaande grafiek een duidelijke samenhang zien tussen enerzijds het gewogen gemiddelde leerlinggewicht en anderzijds de hoeveelheid fte die wordt ingezet ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Naarmate scholen een groter percentage gewichtenleerlingen hebben, zetten zij meer fte in voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.



#### **normbedragen per FTE**

Om te komen tot de gemiddelde bestedingen van de maatregelen is de indicatieve fte-inzet omgerekend naar kostenbedragen. Hiervoor is enerzijds gebruik gemaakt van de opgave van schoolbesturen van de totale fte's en daarmee samenhangende personeelskosten van het volledige personeelsbestand per school (BRIN-nummer). Anderzijds is deze uitkomst nog getoetst aan de Regeling bekostiging personeel PO van landelijk gewogen gemiddelde leeftijd en informatie uit een toolbox van de PO-raad.

#### **overhead**

De kosten voor ondersteuning zijn vervolgens nog toegerekend aan de personeelskosten. Hierbij gaat het enerzijds op bovenschoolse overhead. Dit zijn de kosten op bestuursniveau voor bestuur/directie,

<sup>17</sup> Voor scholen die hebben aangegeven bepaalde maatregelen te hebben ingezet in de bestrijding van onderwijsachterstanden, maar die hiervan de FTE-inzet niet hebben opgegeven, heeft een schatting plaatsgevonden op basis van het gemiddelde naar schoolgewicht van de desbetreffende maatregelen.

secretariële ondersteuning, P&O, financiën en control, informatisering en automatisering, marketing/communicatie/PR/kwaliteitszorg, facilitaire zaken, juridische zaken en sectorspecifieke overhead (zoals roostering en registraties). Deze bovenschoolse overhead is gewogen opgehoogd op basis van de omvang van de besturen (in aantal scholen). Dit leidt tot een bovenschools overheadpercentage van circa 5,5%.

Anderzijds gaat het om de overhead dat op schoolniveau plaatsvindt. Daarbij gaat het om de inzet van directieleden (dat tijd dat ze niet voor de klas staan) en voor coördinatie en voor organisatie- en beheer-personeel (conciërges, administratie). Hiervan is door circa 150 schoolleiders een opgave verstrekt. De inzet voor deze taken per school is gerelateerd aan de gemiddelde totale personeelsinzet per school. Dit leidt tot een gemiddelde schooloverhead van 12%. De totale overhead is daarmee circa 17,5%.

### ***extra leermaterialen en opleidingen/cursussen***

De lasten voor extra leermaterialen en opleidingen/cursussen zijn niet gebonden aan fte. Hiervoor zijn opgaven verstrekt door schoolbesturen per BRIN-nummer.<sup>18</sup>

### ***bestedingen maatregelen***

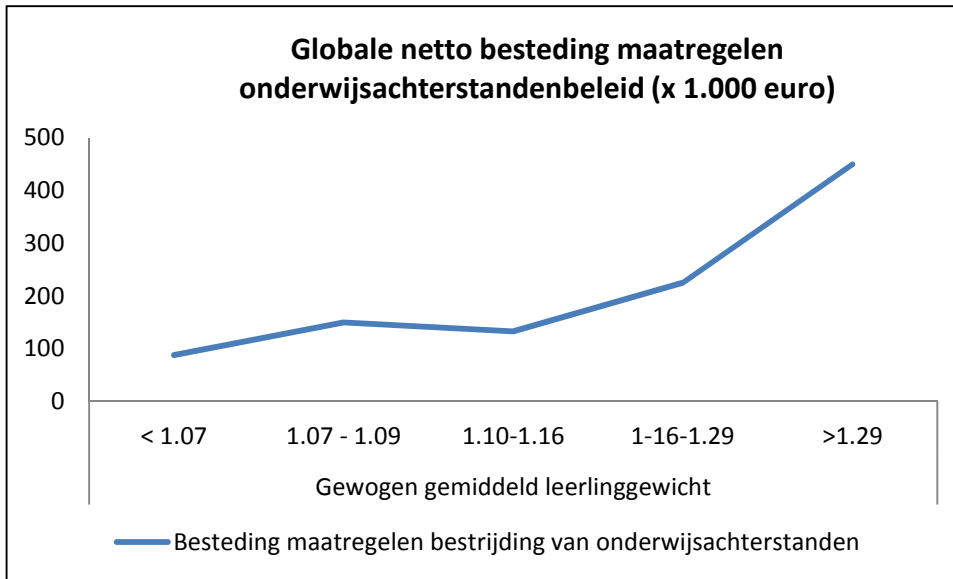
Op basis van de opgegeven fte's, de normbedragen per fte, overhead en de budgetten voor extra leermaterialen en opleidingen/cursussen kan een globale indicatie worden verkregen van de kosten die met de maatregelen voor onderwijsachterstandenbeleid samenhangen. De uitkomst is gevoelig voor aannames die we hebben moeten maken. Dit hangt ook samen met het gegeven dat één fte wellicht niet zuiver voor één maatregel (zie tabel 3.6) of één vorm van achterstand wordt ingezet (taalachterstand wel of niet in combinatie met gewichtenleerlingen en een ongunstige thuissituatie)<sup>19</sup>. Van deze bestedingen hebben we de beschikbare dekkingsbronnen afgetrokken die scholen inzetten voor achterstandsbeleid. Naast de gewichtenregeling en de impulsregeling gaat het met name om gemeentelijke middelen (met name voor scholen met een hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht), overige subsidies en passend onderwijs.<sup>20</sup> Dit leidt tot onderstaand indicatieve netto gemiddelde bestedingen per school naar gewogen gemiddeld leerlinggewicht (die dus worden gedekt uit de lumpsumuitkering of andere algemene middelen). Scholen zullen deze bestedingen dus met name dekken uit hun reguliere lumpsum-uitkering.

---

<sup>18</sup> Schoolbesturen van meer dan 5 scholen hebben deze informatie alleen aangeleverd voor een selectie van 5 scholen. Scholen met een hoger gewogen gemiddeld leerlinggewicht zijn hierin vermoedelijk oververtegenwoordigd.

<sup>19</sup> Met name scholen met een veel gewichtenleerlingen of leerlingen met een taal-/leerachterstand zien (een gedeelte van) het reguliere onderwijs ook als achterstandsbeleid.

<sup>20</sup> Op basis van opgaven van schoolbesturen gedifferentieerd naar het gewogen gemiddeld leerlinggewicht.



Hoewel de bedragen een indicatief karakter hebben en zijn gebaseerd op de beelden die scholen zelf opgeven is wel duidelijk dat de beschikbaar gestelde middelen ruimschoots worden besteed. Er is aldus geen sprake van onderbesteding. Scholen (dan wel schoolbesturen) maken binnen de lumpsumbudgetten die ze ontvangen eigen beleids- en financiële keuzes en - passen indien nodig - uit ander middelen bij. Dit effect is het grootst bij scholen met een zeer hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht (meerdere tonnen gemiddeld per school), maar ook scholen met een gewogen gemiddeld leerlinggewicht onder de drempel voor de gewichtenregeling geven nog tot circa 1 ton uit aan de maatregelen voor onderwijsachterstandenbeleid.

---

### 3.4 De effectiviteit van maatregelen

In onderstaande tabel is de inschatting van de effectiviteit van de maatregelen volgens schoolleiders opgenomen.

**Tabel 3-7: Welke maatregelen worden door schoolleiders als effectief gezien voor het bestrijden van onderwijsachterstanden (ongewogen) ongeacht de eigen inzet daarvan**

| <i>maatregel</i>                | <i>Aantal</i> | <i>%</i> | <i>toelichting</i>   |
|---------------------------------|---------------|----------|--|
| <i>Onderwijsassistent</i>       | 126           | 82%      | meer handen waardoor meer ondersteuning  |
| <i>Klassenverkleining</i>       | 117           | 76%      | meer aandacht voor leerlingen  |
| <i>Pre-teaching</i>             | 117           | 76%      | door pre-teaching kan een kind daarna de les beter volgen samen met klasgenoten  |
| <i>Ouderbetrokkenheid</i>       | 103           | 67%      | betrokken ouders geeft betrokken kinderen en betrokken kinderen komen beter tot leren en krijgen intrinsieke motivatie tot leren |
| <i>Extra leermaterialen</i>     | 100           | 65%      | daardoor kun je op verschillende manieren oefenen en extra aanbod bieden, naar gelang de onderwijsbehoefte van dat kind.         |
| <i>Opleidingen/cursussen</i>    | 98            | 64%      | kennis hebben van en inzicht hebben in de problemen vergroot de kans op het kunnen wegwerken van achterstanden.                  |
| <i>VVE</i>                      | 86            | 56%      | taalachterstanden zo vroeg mogelijk verhelpen is belangrijk voor de vervolg-kansen van het kind.                                 |
| <i>Extra taalondersteuning</i>  | 74            | 48%      | helpt leerlingen de taal beter te beheersen en geeft hen meer tijd om de stof aan te leren.                                      |
| <i>Tweede leerkracht</i>        | 55            | 47%      | meer en sneller aandacht voor elke leerling, meer maatwerk<br>Leerkrachten kunnen elkaar feedback geven                          |
| <i>Remedial Teaching</i>        | 57            | 37%      | extra (individuele) aandacht.  |
| <i>Extra rekenondersteuning</i> | 49            | 32%      | specifieke aandacht voor rekenproblemen  |
| <i>Schakelklassen</i>           | 51            | 33%      | deze kinderen hebben gericht extra impulsen nodig en dmv schakelklassen is hier ruimte voor.                                     |
| <i>Zomerschool</i>              | 22            | 19%      | om te voorkomen dat in de zomervakantie de opgedane kennis wegzakt of om achterstanden te voorkomen/in te halen                  |
| <i>Weekendschool</i>            | 12            | 8%       | extra uren, fris en fruitig in het weekend ipv na schooltijd, mooie gelegenheid om ook aan talenten werken                       |

Onderwijsassistenten, klassenverkleining en pre-teaching worden door de meeste schoolleiders genoemd als meest effectief. Onderwijsassistenten en klassenverkleining zijn maatregelen die respectievelijk 64% en 47% van de responderende schoolleiders hebben genomen, maar waar wel relatief veel fte's voor worden ingezet. Pre-teaching wordt bij meer dan 80% van de scholen ingezet, maar de gemiddelde fte-inzet is daarbij ook wat lager. Ouderbetrokkenheid, extra leermaterialen en opleidingen/cursussen worden ook door veel schoolleiders genoemd. Dit zijn maatregelen die ook veel worden genomen (70 à 80%) – ook door scholen met een lager gewogen gemiddeld leerlinggewicht, maar een wat minder groot beslag leggen op het budget.

Er is hiermee enige discrepantie tussen de maatregelen die scholen als meest effectief zien en de maatregelen die zij vaker inzetten ter bestrijding van onderwijsachterstanden.

### ***bewezen effectieve interventies***

Er is slechts in beperkte mate onderzoek gedaan naar de effectiviteit van interventies om onderwijsachterstanden te bestrijden. Driessen heeft in 2013 een overzicht opgesteld van de beschikbare (internationale) studies<sup>21</sup> en daarbij aangegeven welke interventies wel werken. Hierbij wordt aangetekend dat weinig instrumenten aantoonbaar effectief zijn, maar dat ook niet gesteld kan worden dat ze niet effectief zijn, mede omdat er voortdurend geschaafd is aan doelgroepen, doelstellingen en instrumenten (veel maatwerk). Doelgroepen met de zwaarste achterstanden (allochtone leerlingen) hebben in de loop der jaren een flinke inhaalslag gemaakt, maar het is niet aan te geven of dit een gevolg is van het beleid of verandering in de maatschappij.

In de studie wordt gesteld dat achterstanden kunnen worden voorkomen/bestreden door:

<sup>21</sup> Geert Driessen, De bestrijding van onderwijsachterstandenbeleid (deel 1 en 2), 2013

- centrumgerichte programma's (met als basis de school of de voorschoolse voorziening) met aandacht voor de thuissituatie en activiteiten die ouders met hun kinderen uitvoeren;
- integrale programma's (gericht op meerdere domeinen);
- doorgaande lijn;
- kleinere groepen en dubbele bezetting;
- professionaliteit van uitvoerders;
- vastleggen van pedagogisch-didactische uitgangspunten in beleidsplan of werkplan;
- na- en buitenschoolse programma's (verlengde schooldag, naschoolse opvang, vakantiecampen), op latere leeftijd;
- pilots taalbeleid onderwijsachterstanden<sup>22</sup>;
- schakelklassen.

De maatregelen die scholen inzetten sluiten gedeeltelijk aan bij de maatregelen die Driessen als aantoonbaar effectief heeft beschouwd. Klassenverkleining zijn aantoonbaar effectief bij een substantiële omvang hoewel relatief kostbaar en dit wordt door veel schoolleiders ook als effectief beschouwd. Dit geldt veel minder voor dubbele bezetting, wellicht omdat deze maatregel ook door minder schoolleiders wordt toegepast vanwege de hoge kosten. Pre-teaching en onderwijsassistenten zijn ook maatregelen die schoolleiders als effectief beschouwen, maar hiervoor is in de wetenschappelijke literatuur (nog) geen bewijs gevonden. VVE-programma's zijn onder bepaalde voorwaarden<sup>23</sup> effectief, maar dit wordt door slechts ruim de helft van de schoolleiders zo beoordeeld. Dit geldt nog sterker voor extra taalondersteuning en schakelklassen (voor de oudste groepen in het basisonderwijs). Wel sluit de beoordeling van schoolleiders aan bij de uitgevoerde studies als het gaat om ouderbetrokkenheid.

Extra leermaterialen, pre teaching, ouderbetrokkenheid, extra opleiding en cursussen en de inzet van onderwijsassistenten worden het meeste ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden. Driessen vindt hiervoor geen aanwijzingen dat deze maatregelen aantoonbaar effectief zijn.

---

## 3.5 Verdeling van middelen en verantwoording

### *verdeling middelen door besturen over onderliggende scholen*

De middelen uit de gewichtenregeling en de impulsgebiedenregeling worden toegekend op basis van de kenmerken van de scholen (per BRIN-nummer), maar worden toegekend aan de schoolbesturen. Deze schoolbesturen maken vervolgens een afweging op welke plek deze middelen worden ingezet.

De middelen uit de gewichtenregeling worden toegekend op basis van het gewogen gemiddeld leerlinggewicht van leerlingen op die school. De middelen worden door besturen veelal op basis van het gewogen gemiddeld leerlinggewicht ook doorgespeeld aan de onder het bestuur ressorterende scholen. Ook komt het in circa 15% van de schoolbesturen (op basis van een respons van circa 100 schoolbesturen) voor dat de middelen aan één school worden verstrekt. Dit kan ermee samenhangen dat in het desbetreffende jaar een investering/maatregel wordt ingezet waarvoor extra middelen benodigd zijn of waar de problematiek groter is dan bij de andere scholen.

---

<sup>22</sup> In de periode 2006-2010 ontvingen scholen extra geld en ondersteuning van experts. Het doel om het percentage uitvallers op taal terug te dringen werd voor een belangrijk deel gehaald.

<sup>23</sup> De plaats waar de interventie wordt uitgevoerd, de kwaliteit van de instructie en leidster-kindinteracties, de leidster-kindratio, de kwalificaties/competenties van de leidsters, de intensiteit en duur van de interventie, en de mate van ouderbetrokkenheid/participatie.



**Tabel 3-8: Op basis waarvan verdelen besturen de middelen uit de gewichtenregeling?**

| <b>Op basis van .....</b>   | <b>%*</b> |
|---|-----------|
| <i>aantal gewichtenleerlingen/gewogen gemiddeld leerlinggewicht</i> | 80%       |
| <i>postcode van de school</i>                                       | 3%        |
| <i>postcode adres leerlingen</i>                                    | 1%        |
| <i>totaal aantal leerlingen</i>                                     | 5%        |
| <i>aan één school verstrekt</i>                                     | 14%       |
| <b>Totaal</b>   | 100%      |

\* ongewogen.

De middelen die worden uitgekeerd uit de impulsgebiedenregeling worden toegekend op basis van het postcodegebied van de scholen. Dit principe wordt in de afweging die schoolbesturen maken veel minder opgevolgd. Deze middelen worden regelmatig ook verdeeld op basis van het aantal gewichtenleerlingen (gewogen gemiddeld leerlinggewicht) (circa 35%) of aan één school verstrekt (ruim 20%). Dit hangt ook samen met het feit dat de leerlingen van de scholen niet altijd uit hetzelfde postcodegebied komen als waar de school is gevestigd.

**Tabel 3-9: Op basis waarvan verdelen besturen de middelen uit de impulsgebiedenregeling?**

| <b>Op basis van .....</b>   | <b>%*</b> |
|---|-----------|
| <i>aantal gewichtenleerlingen/gewogen gemiddeld leerlinggewicht</i> | 35%       |
| <i>postcode van de school</i>                                       | 41%       |
| <i>postcode adres leerlingen</i>                                    | 5%        |
| <i>totaal aantal leerlingen</i>                                     | 6%        |
| <i>aan één school verstrekt</i>                                     | 21%       |
| <b>Totaal</b>   | 100%      |

\* ongewogen.

### **bestedingen op bestuursniveau**

De meeste besturen zetten alle toegekende middelen voor onderwijsachterstandenbeleid door naar de scholen. In sommige gevallen wordt een deel van de middelen niet 'doorgedecentraliseerd' (zie tabel 3.10). Van de besturen die een deel van de gewichtenmiddelen inzetten op bestuursniveau gaat het om bovenschoolse activiteiten, specialisten en stafbureau/gezamenlijke kosten, bovenschoolse zorg, coördinatie, acute crisissituaties, website, plannen voor ouderparticipatie e.d.

Overige middelen die worden ontvangen voor achterstandenbeleid worden vaker ingezet op bestuursniveau. In het geval van dat gemeentelijke middelen die op bestuursniveau worden ingezet, gaat het om zaken als onderwijs aan nieuwkomers, Brede school activiteiten en VVE-activiteiten. In bijna alle gevallen gaat het om zaken die op het niveau van de gemeente zijn/worden geregeld.

**Tabel 3-10: Wordt een deel van de middelen ingezet op bestuursniveau?**

| <i>middelen</i>               | <i>ja</i> | <i>nee</i> |
|-------------------------------|-----------|------------|
| <i>Gewichtenregeling</i>      | 8%        | 92%        |
| <i>Impulsgebiedenregeling</i> | 15%       | 85%        |

**verantwoording**

Waarna de middelen zijn verdeeld over de ressorterende scholen is ook nagegaan of deze scholen verantwoording dienen af te leggen aan hun schoolbestuur. Er zijn verschillende niveaus waarop verantwoording afgelegd kan worden:

- over de maatregelen die zijn genomen;
- over de feitelijke besteding van de middelen die zijn ontvangen;
- over de resultaten van de maatregelen.

In circa 80% van de schoolbesturen wordt verantwoording afgelegd over de maatregelen die zijn genomen en de resultaten van die maatregelen. Bij de verantwoording over de maatregelen gaat het meestal alleen om inzicht in de feitelijke (type) maatregelen die zijn ondernomen en minder in de omvang van de doelgroepen. Bij de verantwoording over de resultaten van de maatregelen gaat het meestal om inzicht in de leerresultaten (toetsresultaten of rapportcijfers) voor alle leerlingen en in mindere mate in de persoonlijke ontwikkeling van alle leerlingen en de leerresultaten voor achterstandsléerlingen. De verantwoording wordt meestal afgelegd in een integrale rapportage (jaarverslag/jaarrekening) en in circa een derde van de schoolbesturen ook nog in een specifieke verantwoording gericht op onderwijsachterstanden.

**Tabel 3-11: Waarover moeten scholen verantwoording afleggen aan besturen (gevraagd aan besturen)?**

| <i>middelen</i>                         | <i>ja*</i> | <i>nee</i> |
|---|------------|------------|
| <i>Maatregelen die zijn genomen</i>     | 77%        | 13%        |
| <i>Feitelijke besteding (in euro's)</i> | 61%        | 39%        |
| <i>Resultaten van de maatregelen</i>    | 82%        | 18%        |

\* ongewogen.

---

## 4 Onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs

---

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de inzet die scholen in het voortgezet onderwijs plegen ter bestrijding van onderwijsachterstanden. We volgen daarbij de onderzoeksvragen (van beleid tot verantwoording) en de opbouw is daardoor vergelijkbaar met hoofdstuk 3. In paragraaf 4.2 gaan we in op het OAB-beleid en de kennis van de middelen. In paragraaf 4.3 staan we stil bij maatregelen die zijn uitgevoerd. We bespreken vervolgens de effectiviteit van de genomen maatregelen in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.5 bespreken we het verdelings- en verantwoordingsvraagstuk.

#### *bevindingen in vogelvucht*

- vooral scholen met meer middelen uit de leerplusregeling in VMBO-basis/kadergerichte leerweg (en daarbinnen Lwoo) hebben beleid geformuleerd om onderwijsachterstanden te verminderen;
- de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid is vaak breder geformuleerd dan alleen het aantal leerlingen uit APC-gebieden;
- niet alle schoolleiders zijn bekend met de leerplusregeling, ook niet als ze hieruit middelen ontvangen;
- er is geen eenduidige relatie tussen gemiddeld bedrag per leerling (leerplusregeling) en de gekozen maatregelen, wel zien we dat scholen met een gemiddeld hoger bedrag per leerling iets vaker kiezen voor extra scholing van hun personeel en extra inzet op ouderbetrokkenheid;
- scholen met een hoger budget per leerling uit de leerplusgeldten zetten relatief wel meer FTE in per school, maar dekken dit deels uit deze middelen;
- middelen uit de leerplusregeling worden (tussen scholen onder één bestuur) in meerderheid verdeeld op basis van de postcode van leerlingen, maar ook andere verdeelmaatstaven worden gehanteerd;
- er wordt relatief weinig verantwoording afgelegd over de leerplussmiddelen aan schoolbesturen.

---

### 4.2 Beleid en kennis OAB-middelen

#### *beleid en doelgroep*

Aan de schoolleiders is de vraag gesteld of scholen specifiek beleid hebben geformuleerd over het terugdringen van onderwijsachterstanden en op welke doelgroep(en) dit beleid is gericht. Hierover zijn van ruim 90 scholen gegevens ontvangen.

Van de onderzochte schoolvestigingen heeft 57% beleid geformuleerd om onderwijsachterstanden terug te dringen, aansluitend bij de definitie van onderwijsachterstanden voor dit onderzoek. Scholen met een hoger gemiddeld bedrag in het kader van de Leerplusregeling (gerelateerd aan het totaal aantal leerlingen) hebben vaker beleid geformuleerd dan scholen met een lager budget. Dit loopt op tot een percentage boven de 80% bij scholen die gemiddeld meer dan 500 euro per leerling ontvangen. Als rekening wordt gehouden met de oververtegenwoordiging van scholen die bedragen ontvangen uit de Leerplusregeling, dan heeft circa 38% van de schoolvestigingen beleid geformuleerd over onderwijsachterstanden.

**Tabel 4-1: Hebben VO-scholen beleid geformuleerd over het terugdringen van onderwijsachterstanden (n=91)**

| <i>Budget Leerplus gerelateerd aan aantal leerlingen</i> | <i>ja</i>  | <i>nee</i> | <i>weet niet</i> |
|--|------------|------------|------------------|
| <i>0 euro per leerling</i>                               | 31%        | 55%        | 14%              |
| <i>1-300 euro per leerling</i>                           | 60%        | 40%        | 0%               |
| <i>300-500 euro per leerling</i>                         | 68%        | 32%        | 0%               |
| <i>500-1.000 euro per leerling</i>                       | 83%        | 11%        | 6%               |
| <b>Totaal*</b>   | <b>38%</b> | <b>50%</b> | <b>12%</b>       |

\* bij de berekening van het totaal is rekening gehouden met de omvang van de groepen/strata in de populatie (zie hoofdstuk 2).

Dit beleid is vaker gericht op VMBO (theoretisch en basis/kadergerichte leerweg) en daarbinnen specifiek op LWOO<sup>24</sup>. Als scholen die beleid geformuleerd hebben een VMBO-basis/kadergerichte leerweg hebben, heeft dat beleid daar altijd betrekking op. Van de scholen die beleid hebben geformuleerd heeft dit bij ruim 60% van de scholen ook betrekking op VWO en circa 75% op HAVO.

De scholen die beleid hebben geformuleerd over het terugdringen van onderwijsachterstanden richten zich daarbij het meeste op leerlingen met een door de school vastgestelde taal-/leerachterstand (circa 80%). Bij circa 50% van deze scholen is dit beleid (ook) gericht op leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden (APC-gebieden) en/of leerlingen uit een ongunstige thuissituatie. Scholen die veel middelen ontvangen uit de Leerplusregeling richten hun beleid wel vaker op leerlingen uit APC-gebieden. Daarmee komen de middelen uit de Leerplusregeling zelden exclusief bij leerlingen uit een APC-gebieden terecht.

In tabel 4.2 is te zien dat er een overlap bestaat tussen het aantal leerlingen uit APC-gebieden, leerlingen met een door de school vastgestelde leerachterstand en leerlingen uit een ongunstige thuissituatie. Docenten weten in meerderheid niet welke leerlingen uit APC-gebieden komen

**Tabel 4-2: Welk percentage van de leerlingen op uw school is een leerling uit een APC-gebied, heeft een leerachterstand, komt uit een ongunstige thuissituatie (n=52)**

| <i>Budget Leerplus gerelateerd aan aantal leerlingen</i> | <i>gem. % leerlingen APC-gebieden</i> | <i>gem. % leerachterstand</i> | <i>gem. % ongunstig thuis</i> |
|--|---------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <i>0 euro per leerling</i>                               | 14%                                   | 38%                           | 19%                           |
| <i>1-300 euro per leerling</i>                           | 30%                                   | 40%                           | 23%                           |
| <i>300-500 euro per leerling</i>                         | 55%                                   | 64%                           | 61%                           |
| <i>500-1.000 euro per leerling</i>                       | 69%                                   | 76%                           | 60%                           |

Op bijna de helft van het aantal responderende scholen is het percentage leerlingen met een door de school vastgestelde leerachterstand (op basis van de eigen opgave cq. inschatting) minimaal 10 procentpunten hoger dan het aantal leerlingen uit APC-gebieden. Op meer dan een kwart van de scholen is dit zelfs minimaal 25 procentpunten. Dit laatste effect is groter op scholen die geen middelen ontvangen uit de Leerplusregeling. Het gaat vooral om scholen met VMBO/LWOO-afdelingen en praktijkscholen<sup>25</sup>. In ongeveer 10% van de scholen valt de vergelijking tussen het aantal leerlingen uit APC-gebieden en het aantal leerlingen met een leerachterstand gunstig uit. Dit effect treedt in gelijke mate over de onderwijstypen op.

<sup>24</sup> Het lwoo is er immers voor vmbo-leerlingen die extra hulp nodig hebben bij het behalen van hun diploma.

<sup>25</sup> Sommige schoolleiders van praktijkscholen geven aan dat, vanuit de aard van het onderwijs, vrijwel alle leerlingen op die school leerlingen zijn met een leerachterstand.

### **bekend met omvang middelen**

Scholen ontvangen middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstandenbeleid op basis van de leerplusregeling. Deze middelen worden uitgekeerd aan schoolbesturen als onderdeel van de lumpsum. De leerplusregeling kent bedragen toe op basis van het aantal leerlingen uit APC-gebieden (postcodegebieden, zie ook hoofdstuk 2). Bijna twee derde van de responderende scholen is bekend met de leerplusregeling (gewogen voor de omvang van de groepen/strata in de populatie is dit 40%). Voor scholen die geen middelen ontvangen uit de leerplusregeling is deze bekendheid ongeveer de helft. Circa 35% van de scholen die de meeste middelen ontvangen (gemiddeld meer dan 500 euro per leerling, ongeacht of dit een APCG-leerling) is niet bekend met de leerplusregeling of weet dit niet. Deze bekendheid is ongeveer gelijk tussen onderwijstypen.

**Tabel 4-3: Bekendheid met omvang middelen in het kader van OAB (n=116)**

| <i>Budget Leerplus gerelateerd aan aantal leerlingen</i> | <i>Ja</i> | <i>nee</i> | <i>weet niet</i> |
|--|-----------|------------|------------------|
| <i>0 euro per leerling</i>                               | 33%       | 56%        | 11%              |
| <i>1-300 euro per leerling</i>                           | 77%       | 13%        | 10%              |
| <i>300-500 euro per leerling</i>                         | 76%       | 21%        | 3%               |
| <i>500-1.000 euro per leerling</i>                       | 65%       | 25%        | 10%              |
| <i>Totaal*</i>   | 40%       | 49%        | 11%              |

\* bij de berekening van het totaal is rekening gehouden met de omvang van de groepen/strata in de populatie (zie hoofdstuk 2).

## **4.3 Maatregelen en besteding beschikbare middelen**

Scholen nemen maatregelen om onderwijsachterstanden te bestrijden. Hierbij kan gedacht worden aan klassenverkleining, de inzet van een tweede docent in de klas, aparte groepen voor extra ondersteuning, schakelklassen en de inzet van extra leermaterialen. Aan schoolleiders is gevraagd welke maatregelen op hun school in het schooljaar 2015/2016 van toepassing waren in de bestrijding van onderwijsachterstanden. In deze maatregelen zijn activiteiten opgenomen die kunnen zijn gericht op specifieke doelgroepen (zoals extra ondersteuningsgroepen of pre-teaching) of waarbij dit niet direct het geval zal zijn (zoals onderwijsassistenten). Ook hebben deze maatregelen een sterke variatie in financiële gevolgen. Maatregelen als extra leermaterialen of ouderbetrokkenheid hoeven niet direct een groot beslag te leggen op financiële middelen. Ook kunnen maatregelen soms worden gefinancierd door gemeenten (zoals een zomer of weekendschool).

Vrijwel alle scholen nemen maatregelen om onderwijsachterstanden te bestrijden, ook scholen met weinig leerlingen uit APC-gebieden. Wel is er een positief verband tussen het aantal maatregelen dat scholen genomen hebben en het budget dat wordt ontvangen uit de leerplusregeling (gerelateerd aan het aantal leerlingen) van de school. In onderstaande tabel is het gemiddeld aantal maatregelen opgenomen dat scholen hebben genomen die van kracht zijn in het schooljaar 2015/2016.

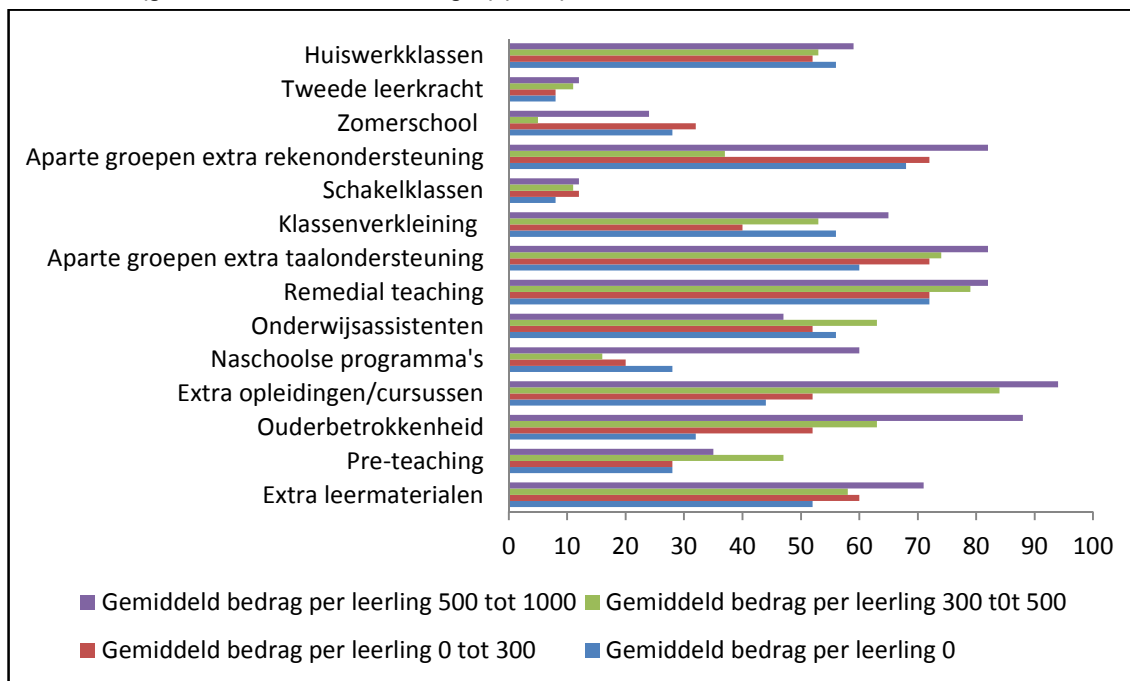
**Tabel 4-4: Aantal maatregelen om onderwijsachterstanden terug te dringen (n=86)**

| <i>Budget Leerplus gerelateerd aan aantal leerlingen</i> | <i>gemiddeld aantal maatregelen</i> | <i>min</i> | <i>max</i> |
|--|-------------------------------------|------------|------------|
| <i>0 euro per leerling</i>                               | 6,0                                 | 0          | 13         |
| <i>1-300 euro per leerling</i>                           | 6,5                                 | 1          | 15         |
| <i>300-500 euro per leerling</i>                         | 6,6                                 | 1          | 11         |
| <i>500-1.000 euro per leerling</i>                       | 8,2                                 | 5          | 12         |
| <i>Totaal*</i>   | 6,2                                 | 0          | 15         |

\* bij de berekening van het totaal is rekening gehouden met de omvang van de groepen/strata in de populatie (zie hoofdstuk 2).

In figuur 4.5 wordt duidelijk welke maatregelen het meest genomen zijn ter bestrijding van onderwijsachterstanden en of er een relatie bestaat tussen bepaalde maatregelen die scholen nemen en het budget dat zij per leerling ontvangen uit de leerplusregeling. In bijlage C is het aandeel van de responderende scholen opgenomen dat een bepaalde maatregel heeft ingezet.

**Figuur 4-5: Maatregelen om onderwijsachterstanden terug te dringen naar budget Leerplusregeling (gerelateerd aan aantal leerlingen) (n=86)**



Uit deze grafiek blijkt dat:

- er geen eenduidig verband bestaat tussen het bedrag dat scholen in het kader van de leerplusregeling ontvangen en de meeste maatregelen. De enige maatregelen die duidelijk vaker genomen worden door scholen naarmate zij een hoger bedrag ontvangen zijn ‘opleidingen/cursussen voor personeel’ en ‘ouderbetrokkenheid’.
- extra opleidingen/cursussen, ouderbetrokkenheid, aparte groepen voor extra rekenondersteuning, aparte groepen voor taalondersteuning en remedial teaching zijn de maatregelen die het meest worden genomen door scholen om onderwijsachterstanden te bestrijden. Schakelklassen, een tweede docent voor de klas en zomerscholen zijn maatregelen die veel minder worden genomen.

### **inzet per maatregelen**

Schoolleiders is ook gevraagd om de inzet in fte of materiële lasten (lesmaterialen en extra opleidingen/cursussen voor docenten) aan te geven. Op deze cijfers heeft een nadere analyse en opschoning plaatsgevonden waarbij uitschieters nader zijn bekeken. Ook is in de praktijk binnen scholen één (gedeelte) fte niet altijd zuiver toe te rekenen aan één maatregel. Tot slot bleek het niet altijd mogelijk voor scholen om aan te geven hoeveel fte met een maatregel was gemoeid. In onderstaande tabel is daarom de indicatief gemiddelde fte-inzet per maatregel weergegeven.

**Tabel 4-6: Aandeel scholen dat maatregel inzet (ongewogen), aantal scholen met FTE-opgave en ongewogen gemiddelde FTE-inzet (totaal 86 scholen)**

|                                 | <b>% inzet maatregel</b> | <b>Opgave FTE</b> | <b>Gem. FTE</b> |
|---------------------------------|--------------------------|-------------------|-----------------|
| <b>Klassenverkleining</b>       | 52%                      | 25                | 3,1             |
| <b>Onderwijsassistenten</b>     | 55%                      | 38                | 2,3             |
| <b>Tweede docent</b>            | 9%                       | 3                 | *               |
| <b>Pre-teaching</b>             | 34%                      | 13                | 0,5             |
| <b>Extra taalondersteuning</b>  | 71%                      | 26                | 0,7             |
| <b>Extra rekenondersteuning</b> | 65%                      | 30                | 0,4             |
| <b>Remedial teaching</b>        | 76%                      | 46                | 0,5             |
| <b>Zomerschool</b>              | 23%                      | 8                 | 0,4             |
| <b>Schakelklassen</b>           | 10%                      | 5                 | *               |
| <b>Huiswerkklassen</b>          | 55%                      | 22                | 0,5             |
| <b>Naschoolse programma's</b>   | 29%                      | 9                 | 1,0             |
| <b>Extra lesmateriaal</b>       | 59%                      | nvt               | nvt             |
| <b>Cursussen/opleidingen</b>    | 65%                      | nvt               | nvt             |
| <b>Ouderbetrokkenheid</b>       | 56%                      | 16                | 0,4             |
| <b>Overige maatregelen</b>      | 13%                      | 4                 | *               |

\*vanwege de beperkte omvang van het aantal opgaven en de grote mate van spreiding kan hier geen betrouwbaar gemiddelde FTE-inzet worden gegeven

Met de inzet van klassenverkleining en onderwijsassistenten zijn gemiddeld de meeste fte's per school gemoeid. Extra taalondersteuningsgroepen, remedial teaching, extra cursussen/opleidingen en extra rekenondersteuning worden het meeste ingezet, maar hierbij wordt gemiddeld minder fte per school ingezet. Hieronder wordt per maatregel een korte toelichting gegeven waarin ook wordt ingegaan in de verschillen tussen onderwijstypen.

### **klassenverkleining**

Het verkleinen van de klassen wordt door circa de helft van de responderende schoolleiders ingezet als maatregel om onderwijsachterstanden te bestrijden. Er is geen duidelijk patroon waar te nemen dat scholen die meer middelen ter beschikking hebben uit de leerplusregeling deze maatregel vaker nemen. Klassenverkleining wordt vaker als maatregel ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden op het VMBO-basis/kadergerichte leerweg (en specifiek daarbinnen LWOO-afdelingen) en praktijkonderwijs (circa 70% van de scholen met dit onderwijstype). Op scholen met onderwijstypen HAVO en VWO/gymnasium komt dit veel minder voor.

Dit onderzoek heeft onvoldoende informatie opgeleverd om uitspraken te kunnen doen over de omvang van de klassenverkleining.

### **onderwijsassistenten**

Onderwijsassistenten worden niet vaker ingezet op scholen die meer middelen ontvangen uit de leerplusregeling, maar de gemiddelde inzet per fte op die scholen is wel groter. Scholen met VMBO-basis/kadergerichte leerweg zetten vaker onderwijsassistenten in, op praktijkscholen wordt gemiddeld meer fte ingezet per school. In het VO worden onderwijsassistenten in een grote meerderheid van de scholen ingezet voor alle leerlingen van de klas.

### ***tweede docent voor de klas***

De inzet van een tweede docent voor de klas (tegelijkertijd) wordt in minder dan 10% van de responderende scholen ingezet als maatregel om onderwijsachterstanden te bestrijden. Gezien de beperkte omvang van deze maatregel kunnen geen betrouwbare uitspraken worden gedaan over de relatie met de beschikbaarheid van extra middelen. Wel lijkt deze maatregel vaker te worden ingezet in het praktijkonderwijs. De inzet van de tweede docent wordt zowel ingezet voor alle leerlingen in een klas als voor specifieke groepen.

### ***pre-teaching***

Pre-teaching is het apart nemen van een (kleine) groep zwakke leerlingen (of individueel) om hen alvast de instructie te geven die gaat volgen in de les. Circa een derde van de responderende scholen zetten deze maatregel in om onderwijsachterstanden te beperken. Deze maatregel lijkt iets meer te worden genomen door scholen die een hoger budget toegekend krijgen uit de leerplusregeling (gerelateerd aan het aantal leerlingen), maar de gemiddelde inzet in fte per school is niet hoger. Deze maatregel wordt vaker ingezet op praktijkscholen en LWOO-afdelingen binnen het VMBO; nauwelijks op het VWO/gymnasium ook al is op deze maatregel op een ander onderwijstype binnen die school wel ingezet. Vanuit de aard van de maatregel wordt pre-teaching ingezet bij specifieke groepen leerlingen. Het gaat dan met name om leerlingen met een door de school vastgestelde taal- of leerachterstand. Slechts in beperkte mate gaat het specifiek om leerlingen uit APC-gebieden of leerlingen uit een ongunstige thuissituatie.

### ***aparte groepen voor extra taalondersteuning***

Ruim 70% van de responderende VO-scholen zetten aparte groepen voor extra taalondersteuning in om onderwijsachterstanden te bestrijden. Scholen die relatief meer middelen uit de leerplusregeling ontvangen, zetten deze maatregel wat vaker in hoewel ook circa 60% van de scholen zonder budget uit de leerplusregeling hierop inzetten. Deze maatregel wordt vaker ingezet op VMBO (zowel de theoretische als basis/kadergerichte leerweg-t en daarbinnen LWOO-afdelingen (60 à 70%)) dan het VWO, HAVO en praktijkscholen (40 à 50%). In circa 80% van de responderende scholen worden deze groepen voor extra taalondersteuning ingezet op leerlingen met een door de school vastgestelde taalachterstand.

### ***aparte groepen voor extra rekenondersteuning***

Ook aparte groepen voor extra rekenondersteuning is een populaire maatregel onder de responderende scholen (circa 65%). Daarnaast lijkt deze maatregel grotendeels parallel te lopen met de extra taalondersteuning.

### ***remedial teaching***

Ongeveer drie kwart van de responderende scholen zet remedial teaching in als maatregel om onderwijsachterstanden te bestrijden. Er is hier geen duidelijke relatie met de aanwezigheid van middelen uit de leerplusregeling, ook niet in de intensiteit van de maatregel (in fte). Remedial teaching wordt minder ingezet op de HAVO en het VWO en juist wel op het VMBO (binnen het LWOO). De gemiddelde fte-inzet per school op praktijkscholen is hoger dan op andere onderwijstypen. Scholen richten deze maatregel primair op leerlingen met een door de school vastgestelde leer- of taalachterstand.

### ***zomerschool***

Bijna een kwart van de responderende scholen geven aan dat ze een zomerschool inzetten als maatregel om onderwijsachterstanden te bestrijden. Ook bij deze maatregel is geen duidelijke relatie met de beschikbaarheid van leerplusmiddelen. De gemiddelde fte-inzet per school is beperkt, omdat deze maatregel alleen in de zomermaanden plaatsvindt. Zomerscholen zien we vaker in het VWO, HAVO en



mindere mate VMBO-theoretische leerweg. Van deze maatregel wordt gebruik gemaakt door leerlingen met een door de school vastgestelde taalachterstand en ook wel door leerlingen ter voorkoming van doubleren.

### ***schakelklas***

Ongeveer een op tien responderende scholen zetten schakelklassen in als maatregel om onderwijsachterstanden te bestrijden. Er is geen duidelijke relatie met de aanwezigheid van middelen uit de leerplusregeling of onderwijstypen. De samenstelling van schakelklassen is zeer verschillend: met leerlingen uit het speciaal onderwijs bij praktijkscholen tot internationale schakelklassen, soms in deeltijd. Enkele scholen geven bovendien aan dat al hun klassen schakelklassen zijn.

### ***huiswerkklassen***

Meer dan de helft van de responderende scholen maakt gebruik van huiswerkklassen bij de bestrijding van achterstanden. Er is geen duidelijke relatie met de aanwezigheid van leerplusmiddelen. Huiswerkklassen worden in alle onderwijstypen ingezet, met uitzondering van praktijkscholen. Deze maatregel wordt zowel ingezet voor alle leerlingen van een klas als voor specifieke groepen leerlingen. Bij de meeste scholen wordt geen financiële bijdrage gevraagd van de leerlingen cq. hun ouders voor deelname aan de huiswerkklassen.

### ***naschoolse programma's***

Ongeveer een kwart van de responderende scholen werken met naschoolse programma's om onderwijsachterstanden te bestrijden. Het gaat hierbij om activiteiten als verlengde schooldag (onderwijstijdverlenging) of bepaalde activiteiten gericht op sport of cultuur. Scholen die veel middelen ontvangen uit de gewichtenregeling (vanaf 500 euro per leerling) zetten veel vaker naschoolse programma's in dan scholen die minder of geen middelen ontvangen uit de leerplusregeling. Tussen onderwijstypen lijken naschoolse programma's wat vaker te worden ingezet op VMBO-basis/kadergerichte leerweg (en daarbinnen LWOO) en praktijkscholen. Deze maatregel is zowel beschikbaar voor alle leerlingen van een klas/school als voor specifieke groepen leerlingen.

### ***extra lesmaterialen***

Bijna 60% van de responderende scholen zet extra les-/leermaterialen in om onderwijsachterstanden te bestrijden. Alleen scholen die met het hoogste budget uit de leerplusregeling zetten deze maatregel iets vaker in. Deze extra lesmaterialen worden vaker ingezet bij VMBO-basis/kadergerichte leerweg (en daarbinnen LWOO). Het gaat zowel om fysieke, digitale leermaterialen als om investeringen in ICT en inventaris. De gemiddelde kosten van deze extra lesmaterialen is 10.000 à 15.000 euro per jaar.

### ***extra opleidingen/cursussen***

Ongeveer twee derde van de responderende scholen stellen extra opleidingen/cursussen beschikbaar om onderwijsachterstanden te bestrijden. Het gaat vaker om scholen die gemiddeld meer dan 300 euro per leerling ontvangen uit de leerplusmiddelen (meer dan 80% van de scholen investeren hierin) en vaker om VMBO-basis/kadergerichte leerweg (en daarbinnen LWOO) en praktijkscholen. Bij ongeveer de helft van de scholen die extra opleidingen/cursussen inzetten worden deze gevolgd voor alle docenten, en bij andere scholen zijn deze alleen gericht op docenten van taalvakken (meestal Nederlands) of docenten die aangeven hieraan behoefte te hebben. Gemiddeld is hiermee circa 10.000 euro per school per jaar gemoeid.

### ***ouderbetrokkenheid***

Bij meer dan helft van de responderende scholen worden vormen van (extra) ouderbetrokkenheid ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden. Hierbij is een duidelijke positieve relatie met de beschikbaarheid van middelen uit de leerplusregeling (en dus de aanwezigheid van leerlingen uit APC-gebieden). De hiermee gepaard gaande inzet per school is ook groter bij die scholen. Praktijkscholen zetten deze maatregel vaker in dan scholen met andere onderwijstypen. Ouderbetrokkenheid is veelal gericht op alle leerlingen cq. hun ouders van een school en niet op specifieke groepen leerlingen. Er is variatie in vormen van ouderbetrokkenheid die worden aangeboden; veel gericht op extra voorlichting aan ouders en het inbouwen van meer contactmomenten (ook in de vorm van huisbezoeken).

### ***overige maatregelen***

Een beperkt aantal scholen zet nog in op overige maatregelen om onderwijsachterstanden te bestrijden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan vormen van samenwerking (met andere scholen, PO-scholen of brede scholen), gerichte lesobservaties en bepaalde cursussen/projecten aan leerlingen.

---

## **4.3.1 Bestedingen maatregelen**

### ***totale inzet FTE's maatregelen onderwijsachterstandenbeleid***

Om te komen tot de bestedingen aan maatregelen voor onderwijsachterstandenbeleid wordt de inzet voor de afzonderlijke maatregelen uit de vorige paragraaf bij elkaar opgeteld.<sup>26</sup> Hiermee is van circa 6% van alle VO-scholen in Nederland een beeld van de fte-inzet. Er heeft nog een correctie plaatsgevonden voor onderwijsassistenten, omdat sprake is van een dubbel telling. Naast de totale inzet voor de maatregel onderwijsassistenten worden deze fte's immers ook bij een aantal maatregelen (zoals aparte groepen voor ondersteuning) ingezet.

Ondanks het feit dat op maatregelniveau de fte-inschattingen globaal zijn laat onderstaande grafiek desalniettemin wel een bepaalde samenhang zien tussen het budget dat scholen toegekend krijgen uit de leerplusregeling en de omvang in fte die wordt ingezet ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Er kan worden gesteld dat:

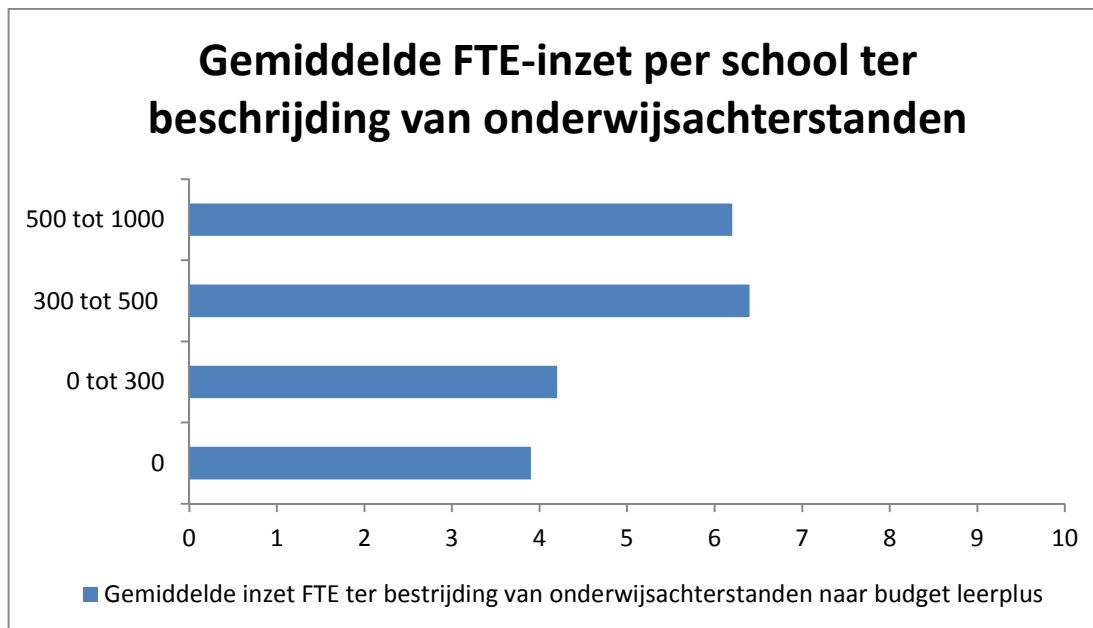
- scholen die in beperkte mate middelen ontvangen uit de leerplusregeling (tot gemiddeld 300 euro per leerling) zetten niet substantieel meer fte in dan scholen die geen middelen ter beschikking hebben gesteld (gemiddeld circa 4 fte per school);
- scholen die gemiddeld meer dan 300 euro per leerling ontvangen uit de leerplusregeling zetten duidelijk meer FTE in voor maatregelen in de bestrijding van onderwijsachterstanden (gemiddeld 6,0 à 6,5 fte per school), maar dit loopt niet verder op naarmate scholen nog meer middelen uit de leerplusregeling ontvangen (meer dan 500 euro per leerling);
- de FTE-inzet per school is hoger op het VMBO-basis/kadergerichte leerweg (en daarbinnen LWOO) en praktijkscholen dan op VWO, HAVO en (in mindere mate) VMBO-theoretische leerweg.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Voor scholen die hebben aangegeven bepaalde maatregelen te hebben ingezet in de bestrijding van onderwijsachterstanden, maar die hiervan de FTE-inzet niet hebben opgegeven, heeft een schatting plaatsgevonden op basis van het gemiddelde schoolgewicht van de desbetreffende maatregelen.

<sup>27</sup> De FTE-inzet per maatregel is niet in beeld naar onderwijstype (scholen kunnen meerdere onderwijstypen op dezelfde vestiging hebben).

**Figuur 4-7: Indicatief gemiddelde fte-inzet per school aan maatregelen onderwijsachterstandenbeleid**



### **bestedingen maatregelen**

Om te komen van de gemiddelde FTE-inzet per school naar de gemiddelde bestedingen zijn:

- de opgegeven fte's omgerekend naar kostenbedragen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de normbedragen per type fte (uitgaande van gemiddelde leeftijd) afkomstig uit landelijke regelingen over de bekostiging<sup>28</sup>;
- de kosten voor ondersteuning vervolgens toegerekend aan de personeelskosten. Het gaat om de kosten voor bestuur/directie, secretariële ondersteuning, P&O, financiën en control, informatisering en automatisering, marketing/communicatie/PR/kwaliteitszorg, facilitaire zaken, juridische zaken en sectorspecifieke overhead (zoals roostering en registraties). Op basis van de opgave van schoolleiders (zowel bovenschoolse overhead als indirect onderwijsondersteunend personeel) gaat het om overhead van circa 20%. Dit komt overeen met eerder onderzoek naar de overhead in het voortgezet onderwijs<sup>29,30</sup>;
- de budgetten voor extra lesmaterialen en opleidingen/cursussen die niet zijn gebonden aan FTE hierbij nog opgeteld. Hiervoor zijn opgaven verstrekt door schoolbesturen.

Op deze wijze wordt een globale indicatie verkregen van de kosten die met de maatregelen voor onderwijsachterstandenbeleid samenhangen. De uitkomst is gevoelig voor aannames die we hebben moeten maken. Dit hangt ook samen met het gegeven dat één fte wellicht niet zuiver voor één maatregel (zie tabel 4.6) of één vorm van achterstand wordt ingezet (taalachterstand wel of niet in combinatie met leerlingen uit APC-gebieden en/of een ongunstige thuissituatie). De uitkomst hebben we verminderd met de dekking uit achterstandsmiddelen die scholen inzetten. Naast de leerplusregeling gaat het met name om gemeentelijke middelen (met name voor scholen waar de achterstandsproblematiek groot is), deel van het budget van passend onderwijs dat wordt ingezet voor achterstandsbeleid en beperkte overige subsidies (o.a. voortijdig schoolverlaten). Dit leidt tot onderstaand indicatieve netto gemiddelde besteding per school

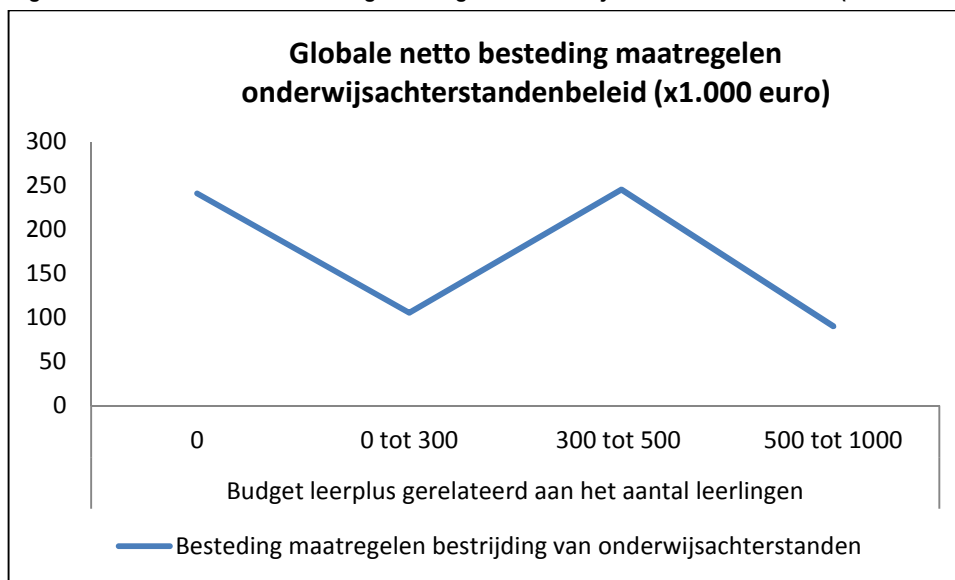
<sup>28</sup> Regeling bekostiging personeel PO 2015-2016 en aanpassing bedragen voor ondersteuning van leerlingen in het PO en het VO 2015-2016.

<sup>29</sup> M.P.M Huijben, Overhead gewaardeerd, verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector,, 2011.

<sup>30</sup> Ecorys Rotterdam & Institute for Public Sector Efficiency Studies TU/Delft, Overhead of Onderwijs, 2007.

(die dus worden gedekt uit de lumpsumuitkering of andere algemene middelen). Scholen zullen deze middelen met name dekken uit de lumpsumuitkering.

**Figuur 4-8: Globale netto besteding maatregelen onderwijsachterstandenbeleid (x 1.000 euro)**



Hoewel de bedragen een indicatief karakter hebben kan worden gesteld dat ook scholen die geen leerlingen uit APC-gebieden hebben (of althans niet boven de drempelwaarden) zich genoodzaakt voelen om maatregelen te nemen om taal-/leerachterstanden te bestrijden. In de bruto besteding verschilt deze groep niet van scholen die een beperkt aantal leerlingen uit APC-gebieden hebben. De omvang van deze middelen is echter een belangrijke dekkingsbron voor de maatregelen die worden genomen. Zoals ook al blijkt uit figuur 4.8 besteden scholen die een budget ontvangen van gemiddeld meer dan 300 euro per leerling (gerelateerd aan het totaal aantal leerlingen van een school) uit de leerplusregeling meer. De hogere omvang van de leerplusmiddelen is onvoldoende om deze maatregelen te kunnen financieren. Scholen met de hoogste budgetten uit de leerplusregeling besteden niet meer aan onderwijsachterstandenbeleid, maar kennen een hogere dekking (naast de leerplus ook uit andere inkomstenbronnen, waaronder gemeentelijke subsidies).

#### 4.4 De effectiviteit van maatregelen

In paragraaf 3.4 zijn de interventies beschreven die, vanuit wetenschappelijke literatuur, op bepaalde voorwaarden als aantoonbaar effectief zijn aangemerkt. Voor het vo zijn dit met name klassenverkleining, dubbele bezetting, naschoolse programma's, pilots gericht op taalbeleid en schakelklassen. In de vorige paragraaf is beschreven dat veel scholen extra taalondersteuning in kleine groepen bieden, extra opleidingen/cursussen aanbieden voor docenten en inzetten op ouderbetrokkenheid. Ook de als effectief beschreven maatregel van het verkleinen van de klassen wordt door ongeveer de helft van de responderende scholen uitgevoerd. Naschoolse programma's, dubbele bezetting en schakelklassen worden door slechts een beperkt aantal scholen ingezet. Dit hangt wellicht samen met het kostenplaatje dat aan deze maatregelen hangt (bijvoorbeeld bij de tweede docent voor de klas). Overigens wil het niet zeggen dat maatregelen die niet aantoonbaar effectief zijn, dit ook niet kunnen zijn.

## 4.5 Verdeling van middelen en verantwoording

### *verdeling middelen door besturen over onderliggende scholen*

De middelen uit de leerplusregeling worden toegekend op basis van leerlingen uit APC-gebieden (postcodegebieden) die staan ingeschreven per school, maar worden uitgekeerd aan de schoolbesturen. Deze schoolbesturen maken vervolgens een afweging op welke plek deze middelen worden ingezet. Deze middelen worden voornamelijk verdeeld op basis van de postcode van leerlingen, maar ook wel op basis van de postcode van de school of het totaal aantal leerlingen per school.

**Tabel 4-9: Op basis waarvan verdelen besturen de middelen uit de leerplusregeling?**

| <i>Op basis van .....</i>                      | <i>%*besturen</i> |
|--|-------------------|
| <i>de postcode(gebieden) per school</i>        | 14%               |
| <i>de postcode(gebieden) van leerlingen</i>    | 57%               |
| <i>het totaal aantal leerlingen per school</i> | 10%               |
| <i>anders</i>                                  | 12%               |
| <i>aan één school uitgekeerd</i>               | 7%                |
| <b>Totaal</b>                                  | 100%              |

\* ongewogen.

### *bestedingen op bestuursniveau*

De meeste besturen zetten alle toegekende middelen voor onderwijsachterstandenbeleid door naar de scholen. In sommige gevallen wordt een deel van de middelen niet 'doorgedecentraliseerd' (zie tabel 4.10).

**Tabel 4-10: Wordt een gedeelte van de middelen op bestuursniveau ingezet?**

|                         | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> |
|-------------------------|-----------|------------|
| <b>Leerplusregeling</b> | 7%        | 93%        |

\* ongewogen.

### *verantwoording*

Tot slot is nagegaan in hoeverre scholen verantwoording afleggen aan het bestuur. Er zijn verschillende niveaus waarop verantwoording afgelegd kan worden:

- over de maatregelen die zijn genomen;
- over de feitelijke besteding van de middelen die zijn ontvangen;
- over de resultaten van de maatregelen.

Ongeveer de helft van de schoolleiders leggen (integraal<sup>31</sup>) op tenminste één van bovengenoemde niveaus verantwoording af aan hun bestuur over de maatregelen die zijn genomen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Bij de verantwoording gaat het meestal over de type maatregelen die zijn genomen en/of de resultaten van de maatregelen. Bij de verantwoording over de resultaten van de maatregelen gaat het meestal om inzicht in de leerresultaten (toetsresultaten of rapportcijfers) voor alle leerlingen en het schoolklimaat en motivatie van leerlingen.

In onderstaande tabel is weergegeven wat het aandeel is van de scholen die verantwoording afleggen aan hun schoolbesturen op de verschillende niveaus.

<sup>31</sup> Niet in een specifieke verantwoording over onderwijsachterstanden, maar in een jaarverslag.

**Tabel 4-11: Waarover moeten scholen verantwoording afleggen aan besturen (gevraagd aan besturen)?**

| <i>middelen</i>                         | <i>ja*</i> | <i>nee</i> |
|---|------------|------------|
| <i>Maatregelen die zijn genomen</i>     | 41%        | 59%        |
| <i>Feitelijke besteding (in euro's)</i> | 33%        | 67%        |
| <i>Resultaten van de maatregelen</i>    | 43%        | 57%        |

\* ongewogen.

---

## **Bijlagen**

---





## A Nadere analyse leerlinggewichten

In hoofdstuk 3 zijn de onderzoeksuitkomsten voor het primair onderwijs gepresenteerd naar het gewogen gemiddelde leerlinggewicht. De aanvullende middelen worden echter deels ook toegekend op basis van postcodegebieden. Hiermee rijst de vraag of de indeling in leerlinggewichten daarmee representatief is voor de beschikbaarheid van aanvullende bekostiging voor achterstandenbeleid (gewichtenregeling en impulsregeling).

### *gewichten en impulsregeling*

Circa een derde van de scholen ontvangt middelen uit de gewichtenregeling en circa een kwart uit de impulsregeling. In onderstaande tabel is het aantal scholen weergegeven voor zowel de groepsindeling naar leerlinggewicht als de groepsindeling naar gemiddeld budget.

| <i>naar gewogen gemiddeld leerlinggewicht</i> | <i>0-50 euro</i> | <i>50-200 euro</i> | <i>200-500 euro</i> | <i>500-1.000 euro</i> | <i>&gt;1.000 euro</i> |
|---|------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>Gewicht 1,00 – 1,06</b>                    | 4.020            | 350                | 63                  | 0                     | 0                     |
| <b>Gewicht 1,07 – 1,09</b>                    | 192              | 267                | 129                 | 6                     | 0                     |
| <b>Gewicht 1,10 – 1,15</b>                    | 2                | 171                | 247                 | 123                   | 0                     |
| <b>Gewicht 1,16 -1,28</b>                     | 0                | 1                  | 108                 | 191                   | 130                   |
| <b>Gewicht &gt;1,29</b>                       | 0                | 0                  | 1                   | 31                    | 377                   |
| <b>Totaal</b>                                 | 4.214            | 789                | 548                 | 351                   | 507                   |

Hieruit blijkt dat het budget uit de gewichtenregeling en impulsregeling tezamen sterk is gerelateerd aan het gewogen gemiddelde leerlinggewicht. Scholen met een hoog gewogen gemiddeld leerlinggewicht krijgen dus ook een hoger budget toegekend op basis van de regelingen. Er is wel een aantal scholen met een nauwelijks tot geen middelen ontvangt uit de gewichtenregeling wel middelen ontvangt uit de impulsregeling. Bij scholen met een leerlinggewicht onder de 1,07 is dit echter slechts gemiddeld 12 euro per leerling; scholen met een leerlinggewicht tussen de 1,07 en 1,10 ontvangen evenveel uit de gewichtenregeling en de impulsregeling, namelijk circa 62 euro per leerling.

## B Maatregelen po

In onderstaande tabel is aangegeven hoe vaak een maatregel is ingezet (in %) bij de responderende scholen in het po, uitgesplitst naar het gewogen gemiddeld leerlinggewicht.

| <b>Maatregelen</b>                                  | <b>&lt;1,07</b> | <b>1,07 – 1,09</b> | <b>1,10 – 1,15</b> | <b>1,16 - 1,28</b> | <b>&gt;1,29</b> |
|---|-----------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------|
| <b>Klassenverkleining</b>                           | 28%             | 47%                | 38%                | 68%                | 53%             |
| <b>Inzet onderwijsassistenten</b>                   | 50%             | 70%                | 68%                | 70%                | 61%             |
| <b>Tweede leerkracht</b>                            | 16%             | 17%                | 6%                 | 24%                | 29%             |
| <b>Pre-teaching</b>                                 | 81%             | 67%                | 82%                | 92%                | 79%             |
| <b>Ouderbetrokkenheid</b>                           | 53%             | 71%                | 73%                | 84%                | 84%             |
| <b>VVE-programma</b>                                | 34%             | 57%                | 56%                | 89%                | 92%             |
| <b>Aparte groepen voor extra taalondersteuning</b>  | 18%             | 50%                | 53%                | 70%                | 66%             |
| <b>Aparte groepen voor extra rekenondersteuning</b> | 6%              | 43%                | 32%                | 35%                | 32%             |
| <b>Remedial teaching</b>                            | 50%             | 53%                | 47%                | 62%                | 55%             |
| <b>Schakelklassen</b>                               | 3%              | 10%                | 29%                | 51%                | 71%             |
| <b>Zomerschool</b>                                  | 0%              | 7%                 | 3%                 | 19%                | 42%             |
| <b>Weekendschool</b>                                | 0%              | 0%                 | 3%                 | 3%                 | 24%             |
| <b>Extra leermaterialen</b>                         | 71%             | 77%                | 82%                | 92%                | 84%             |
| <b>Extra opleidingen/cursussen</b>                  | 53%             | 63%                | 59%                | 78%                | 84%             |

## C Maatregelen vo

In onderstaande tabel is aangegeven hoe vaak een maatregel is ingezet (in %) bij de responderende scholen in het vo, uitgesplitst naar het budget uit de leerplusregeling (gerelateerd aan het totaal aantal leerlingen)

| <b>Maatregelen</b>                             | <b>0</b> | <b>0-300</b> | <b>300-500</b> | <b>500-1.000</b> |
|--|----------|--------------|----------------|------------------|
| <i>Extra leermaterialen</i>                    | 52%      | 60%          | 58%            | 71%              |
| <i>Pre-teaching</i>                            | 28%      | 28%          | 47%            | 35%              |
| <i>Ouderbetrokkenheid</i>                      | 32%      | 52%          | 63%            | 88%              |
| <i>Extra opleidingen/cursussen</i>             | 44%      | 52%          | 84%            | 94%              |
| <i>Naschoolse programma's</i>                  | 28%      | 20%          | 16%            | 60%              |
| <i>Onderwijsassistenten</i>                    | 56%      | 52%          | 63%            | 47%              |
| <i>Remedial teaching</i>                       | 72%      | 72%          | 79%            | 82%              |
| <i>Aparte groepen extra taalondersteuning</i>  | 60%      | 72%          | 74%            | 82%              |
| <i>Klassenverkleining</i>                      | 56%      | 40%          | 53%            | 65%              |
| <i>Schakelklassen</i>                          | 8%       | 12%          | 11%            | 12%              |
| <i>Aparte groepen extra rekenondersteuning</i> | 68%      | 72%          | 37%            | 82%              |
| <i>Zomerschool</i>                             | 28%      | 32%          | 5%             | 24%              |
| <i>Tweede leerkracht</i>                       | 8%       | 8%           | 11%            | 12%              |
| <i>Huiswerkklassen</i>                         | 56%      | 52%          | 53%            | 59%              |