

Vergaderjaar 2019–2020

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 107

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2019

Scholen in het voortgezet onderwijs (vo) ontvangen geld vanuit de regeling leerplusarrangement (LPA) om relatieve onderwijsachterstanden tegen te gaan. Het gaat dan om achterstanden bij de leerlingen ten opzichte van hun potentie, veroorzaakt door ongunstige achtergrondkenmerken. Om te komen tot een verdeling van die middelen (in 2020 € 49,4 miljoen) wordt nu nog gekeken naar het aandeel leerlingen per school dat woonachtig is in de zogenoemde armoedeprobleemcumulatiegebieden (apc-gebieden).¹ Het CBS heeft in opdracht van OCW onderzocht of het zinvol is deze indicator te vervangen door de indicator zoals die met ingang van 1 augustus 2019 in het primair onderwijs (po) wordt gehanteerd om de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid te verdelen. Hierbij bied ik u het resulterende CBS-rapport «*Verkenning alternatieve indicator leerplusarrangement*» aan².

Aanleiding

In het voorjaar van 2017 werd het rapport «*Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug? Interdepartementaal beleidsonderzoek naar het onderwijsachterstandenbeleid*» (IBO onderwijsachterstanden) gepubliceerd.³ Hierin kwam naar voren dat de verdeelsystematiek van de diverse regelingen niet optimaal aansloot op de risico's die leerlingen lopen op onderwijsachterstanden. Daarnaast maakten de onderzoekers duidelijk dat de regelingen gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden zich niet allemaal richten op dezelfde doelgroep. Scholen in het vo lopen zo de

¹ Het gaat om postcodegebieden met een relatief hoog aandeel huishoudens met een inkomen onder de lage inkomensgrens, huishoudens met een uitkering en huishoudens met een hoofdkostwinner met een niet-westerse migratie-achtergrond (particuliere huishoudens waarvan het inkomen bekend is, exclusief studentenhuishoudens). De huidige regeling is op basis van de cumulatiegebieden zoals gehanteerd in de Armoedemonitor 2005 (van het SCP en CBS), gebaseerd op de postcodetabel van 2009 van het Regionaal Inkomensonderzoek.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 27 020, nr. 70.

kans om niet voor dezelfde leerlingen aanvullende bekostiging te krijgen als scholen in het vo. Terwijl die leerlingen ook in het vo extra ondersteuning nodig hebben om onderwijsachterstanden tegen te gaan. In het onderwijsachterstandenbeleid voor de gemeente en po-scholen is onlangs een nieuwe indicator ontwikkeld en inmiddels ingevoerd. Deze indicator brengt de risico's op onderwijsachterstanden van kinderen van 2,5–12 jaar in beeld. Doordat de indicator de doelgroep beter in kaart brengt en actueler is dan de voorgaande indicator, komen de middelen daar terecht waar ze het hardst nodig zijn.⁴

Het is goed om te beseffen dat de risicofactoren ten aanzien van onderwijsachterstanden voor de leerlingen niet op de korte termijn «opgelost» of «weggewerkt» worden maar de hele leerloopbaan kunnen meespelen. In feite kunnen de risicofactoren de hele schooltijd (nieuwe) achterstanden veroorzaken. Het IBO rapport laat zien dat de verdeelsystematiek ook in het vo, op basis van de apc-gebieden, niet optimaal is. Voor de verdeling van de middelen van het LPA is het derhalve eveneens raadzaam een betere systematiek te ontwikkelen zodat het geld ook in het vo terecht komt bij de leerlingen die het het hardst nodig hebben.

Resultaten CBS-onderzoek

In het CBS-onderzoek is bekeken of de voor het po ontwikkelde indicator bruikbaar is voor het vo. Daarbij is ook expliciet onderzocht of de po-indicator leidt tot een betere «voorspellende waarde» (de verklaarde variantie van onderwijsprestaties in het vo) dan de nu voor de LPA gebruikte indicator (gebaseerd op de vraag of de leerling woonachtig is in een apc-gebied).

Bij de po-indicator wordt voor elke leerling een «onderwijsscore» berekend. Het gaat om een maat voor de verwachte onderwijsachterstand van de leerling gezien zijn omgevingskenmerken, ongeacht zijn intelligentie. De hoogte van de onderwijsscore wordt bepaald door een aantal omgevingskenmerken van de leerling.⁵ Een aantal van deze kenmerken blijkt voor het succesvol doorlopen van het vo zwaarder dan wel lichter door te werken dan in het po het geval is.⁶ Daarom heeft het CBS berekeningen gemaakt met een ongewijzigde po-indicator, en met een «herijkte» indicator. Bij deze laatste indicator is de weging van een aantal kenmerken licht aangepast op basis van wat we weten van de doorwerking van die kenmerken op de te verwachten onderwijsachterstanden van de leerling.

De doorrekeningen met de po-indicator, de herijkte indicator en de apcg-indicator laten zien dat de «voorspellende waarde» van een vernieuwde indicator groter zal zijn. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat de verklaarde variantie voor de nu gebruikte apcg-indicator 23,8 procent is, voor de po-indicator voor vo 33,1 procent en voor de herijkte variant 37,2 procent. Het blijkt dus mogelijk op basis van dezelfde omgevingskenmerken, die eerder zijn gevonden om onderwijsachter-

⁴ Kamerstuk 27 020, nr. 78 en Kamerstuk 27 020, nrs. 92, 94 en 104.

⁵ Het gaat om: het opleidingsniveau van de vader en moeder, de verblijfsduur van de moeder in Nederland, en het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op de betreffende school, het land van herkomst van beide ouders en of de ouders in een schuldsaneringstraject zitten.

⁶ De (absolute) invloed van de verblijfsduur van de moeder in Nederland en het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op de betreffende school werken net iets sterker door in het vo. De invloed van de herkomst van de ouders en of de ouders gebruikmaken van schuldsanering blijkt in het vo juist kleiner.

standen in het po te verklaren, een goed verklarend model te vinden voor onderwijsachterstanden in het vo.⁷

Het CBS maakt bij deze, op zich relatief hoge percentages, wel de kanttekening dat er enige ruis ontstaat in de herijkte indicator doordat er gebruik wordt gemaakt van een inschatting van onderwijsprestaties in het vo op basis van de diverse vo-schoolsoorten. Daar waar bij de ontwikkeling van de po-indicator gebruik is gemaakt van de scores van de (Cito-)eindtoets, is de basis voor een herijkte indicator een stuk «grover». Dit zou bij de herijkte indicator kunnen leiden tot minder betrouwbare resultaten. Het CBS komt tot de conclusie dat het gebruik van deze herijkte indicator het risico met zich meebrengt dat het effect van de herkomst van de ouders mogelijk foutief (minder betrouwbaar) meegenomen wordt.

En nu verder

Met dit CBS-rapport is een eerste stap gezet naar een vernieuwde indicator voor het LPA. Voordat er een werkbare indicator beschikbaar is, dienen er nog de nodige stappen gezet te worden en besluitvorming plaats te vinden. Allereerst dient te worden bekeken welke indicator de voorkeur heeft (de po-indicator of de herijkte indicator). Hierbij zullen diverse deskundigen en belanghebbenden worden betrokken. Na de keuze voor een indicator zal een aantal scenario's voor de verdelingssystematiek worden opgesteld en worden de herverdelingseffecten van die scenario's in kaart gebracht. Uit het rapport van CBS blijkt dat de samenhang tussen de (wel of niet herijkte) po-indicator en apcg-indicator zoals die nu wordt gehanteerd, vrij laag is. Dit zal er naar alle waarschijnlijkheid voor zorgen dat er sprake zal zijn van aanzienlijke herverdelingseffecten ten opzichte van de huidige situatie. De verwachting is zelfs dat die verdeeffecten in de praktijk groter zullen zijn omdat de LPA-regeling is gebaseerd op de apc-gebieden zoals die in 2005 zijn vastgesteld.⁸

De keuze voor een uiteindelijke verdeelsystematiek vraagt om een uiterst zorgvuldige afweging. De komende periode zal er daarom met diverse belanghebbenden, waaronder uiteraard de VO-raad, bekeken worden wat wenselijke scenario's zijn. Uw Kamer zal te zijner tijd, nadat er meer duidelijk is over welke indicator de voorkeur heeft en wat mogelijke scenario's zijn, over de voortgang van dit proces worden geïnformeerd.

Een zorgvuldig ontwikkelings- en besluitvormingsproces richting een nieuwe indicator voor het LPA vergt de nodige tijd. Daarom vindt de geplande actualisering van de huidige LPA-regeling nog op de oude manier plaats.⁹

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

⁷ Met percentages boven de dertig procent worden deze modellen vanuit de sociale wetenschap gezien als goed verklarende modellen.

⁸ Het CBS heeft voor haar berekeningen gebruik gemaakt van een actuelere indeling van de apc-gebieden omdat dat een realistischer beeld geeft van waar de doelgroep-leerlingen wonen.

⁹ Op basis van de indeling van apc-gebieden uit 2005. Het budget momenteel vastgesteld op 49,4 miljoen euro.