



Richting een nieuw verdeelmodel voor Iwoo

Een verkenning van mogelijke aggregatieformules

Jaap Walhout

Hanneke Posthumus

Manon Joosten

Jochem Zweerink

CBS Den Haag
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag
Postbus 24500
2490 HA Den Haag
+31 70 337 38 00
www.cbs.nl

projectnummer

PR000831
2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Mogelijke verdeelsleutel lwoo	4
1.3	Onderzoek naar nog te maken keuzes	5
1.4	Rapportopzet	5
2.	Data en methode	6
2.1	Berekening onderwijsscores	6
2.2	Data onderwijsscores	8
2.3	Instellingen aggregatieformule	9
2.4	Doorgerekende aggregatieformules	11
2.5	Selectiecriteria aggregatieformule	12
3.	Leerlingenmerken	14
3.1	Opleidingsniveau van ouders	14
3.2	Herkomst van de ouders	15
3.3	Verblijfsduur van de moeder	16
3.4	Ouders in de schuldsanering	17
3.5	Asielleerlingen	18
3.6	Tussenconclusie	18
4.	Stabiliteit	19
4.1	Jaar-op-jaar veranderingen achterstandsbudgetten	19
4.2	Tussenconclusie	27
5.	Herverdeeleffecten	28
5.1	Herverdeeleffecten bij de keuze voor een doelgroep van 15 procent	28
5.2	Herverdeeleffecten bij de keuze voor een doelgroep van 20 procent	30
5.3	Tussenconclusie	32
6.	Regionale verschillen	34
6.1	Regionale verschillen in de huidige regeling	35
6.2	Regionale verschillen bij de keuze voor een doelgroep van 15 procent	35
6.3	Regionale verschillen bij de keuze voor een doelgroep van 20 procent	37
6.4	Tussenconclusie	40
7.	Samenvatting en conclusies	41
	Bijlage 1: Begeleidingscommissie	43
	Bijlage 2: Privacy	44

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het bestaande verdeelmodel voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) is niet toekomstbestendig. Deze gaat namelijk uit van het aandeel pro- en lwoo-leerlingen in samenwerkingsverbanden (swv)¹ op 1 oktober 2012. Uit [eerder onderzoek](#) van KBA blijkt dat het niet wenselijk is simpelweg over te stappen op een systematiek die uitgaat van het actuele aandeel pro- en lwoo-leerlingen. Lwoo-leerlingen worden sinds de 'opting out' regeling² die in 2016 inging namelijk niet altijd meer in alle samenwerkingsverbanden individueel gediagnostiseerd. Ook zijn er regionale verschillen in de mate van diagnostisering en omgang met de niet-eenduidige toelatingscriteria voor lwoo en pro.

Om tot een nieuwe verdeelsystematiek te komen, heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd een [verkenkend onderzoek](#) uit te voeren naar mogelijke nieuwe verdeelsleutels³. Het bleek mogelijk voor het lwoo een indicator te ontwikkelen die in de toekomst gebruikt zou kunnen worden als verdeelsleutel. Voor het pro was dat niet het geval. Inmiddels verkent OCW middels een onderzoek van KBA of het pro direct kan worden bekostigd. Dit rapport⁴ richt zich daarom enkel op het lwoo. Hoe kan de in het verkennende onderzoek ontwikkelde indicator worden toegepast als verdeelsleutel? En wat zijn de consequenties daarvan?

1.2 Mogelijke verdeelsleutel lwoo

Het lwoo kent twee doelgroepen: leerlingen met behoefte aan ondersteuning vanwege sociaal-emotionele problematiek⁵, en vanwege een laag IQ in combinatie met leerachterstand⁶. OCW wil het budget voor lwoo over samenwerkingsverbanden verdelen op basis van de behoefte die daar is aan beide typen ondersteuning. De omvang van de behoefte aan lwoo vanwege sociaalemotionele problematiek kan vrij eenvoudig per samenwerkingsverband worden bepaald. Uit [eerder onderzoek](#) van KBA blijkt namelijk dat de behoefte aan lwoo vanwege sociaalemotionele problematiek landelijk evenredig is verdeeld en 23% van de totale lwoo-behoefte uitmaakt. Het budget dat ieder samenwerkingsverband moet krijgen voor lwoo vanwege sociaalemotionele problematiek kan daardoor simpelweg worden berekend door 23% van het lwoo budget te verdelen naar rato van het aantal vmbo leerlingen in een samenwerkingsverband. Omdat voor leerlingen in brede brugklassen

¹ Om alle leerlingen daadwerkelijk een goede onderwijsplek te kunnen bieden, vormen reguliere en speciale scholen in het basis- en voortgezet onderwijs samen regionale samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband maakt afspraken over welke begeleiding de reguliere scholen bieden, welke leerlingen een plek krijgen in het speciaal onderwijs en over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen.

² Zie voor meer informatie: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/opting-out/opting-out-en-lwoo-in-het-nieuwe-onderwijsresultatenmodel>.

³ Dit is niet het eerste onderzoek dat OCW heeft laten uitvoeren om de verdeelsystematiek te herzien. Het KBA heeft een [eerste verkenning](#) uitgevoerd en het CPB heeft een [second opinion](#) uitgevoerd n.a.v. het initiële beleidsvoornemen van OCW.

⁴ Van dit rapport is ook een webversie verschenen: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/richting-een-nieuw-verdeelmodel-voor-lwoo>

⁵ De toelatingscriteria voor deze doelgroep zijn: IQ 91-120, én leerachterstand op tenminste twee van de vier domeinen, waarbij ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft, én deze leerachterstand is gelegen binnen de bandbreedte van 0,25 tot 0,5, waarbij er daarnaast sprake is van sociaal-emotionele problematiek. Samenwerkingsverbanden kunnen van deze criteria afwijken door gebruik te maken van 'opting-out'.

⁶ De toelatingscriteria voor deze doelgroep zijn: IQ 75-90 én leerachterstand op tenminste twee van de vier domeinen, waarbij ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft, én deze leerachterstand is gelegen binnen de bandbreedte van 0,25 tot 0,5. Samenwerkingsverbanden kunnen van deze criteria afwijken door gebruik te maken van 'opting-out'.

niet eenduidig geregistreerd is welk niveau zij volgen, moet daarbij wel worden uitgegaan van het aantal vmbo leerlingen in het derde en vierde leerjaar in een samenwerkingsverband.

Uit hetzelfde KBA onderzoek blijkt dat de andere doelgroep, leerlingen met een laag IQ en leerachterstand, niet evenredig is verdeeld over samenwerkingsverbanden. Om de behoefte aan lwoo voor deze doelgroep te kunnen schatten, heeft OCW het CBS een [lwoo-indicator](#) laten ontwikkelen waarmee per vmbo-leerling de kans op onderwijsachterstand kan worden berekend aan de hand van sociaaleconomische omgevingskenmerken⁷: het opleidingsniveau van beide ouders, de herkomst van de ouders, de verblijfsduur van de moeder in Nederland en of ouders in de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen zitten.

OCW bekostigt echter niet op het niveau van leerlingen, maar op het niveau van samenwerkingsverbanden. De scores van leerlingen moeten dus per samenwerkingsverband (met een zogenoemde aggregatieformule) worden opgeteld om tot een verdeelsleutel te komen. Dat kan op verschillende manieren. Tellen leerlingen bijvoorbeeld mee bij het samenwerkingsverband waarin zij wonen, of waarin de school staat waar zij naar toe gaan? En van welke leerlingen tellen de scores mee (wie vormen de doelgroep): die van de leerlingen met de 30% grootste kans op onderpresteren, of bijvoorbeeld alleen degenen met de 15% grootste kans? Dit soort keuzes heeft consequenties voor bijvoorbeeld de kenmerken van leerlingen in de doelgroep, de regionale spreiding van middelen, de stabiliteit van bedragen die samenwerkingsverbanden van jaar op jaar ontvangen en herverdeeleeffecten.

1.3 Onderzoek naar nog te maken keuzes

OCW heeft het CBS gevraagd een iteratief onderzoek uit te voeren waarin de consequenties van verschillende aggregatieformules worden vergeleken. Op basis van een aantal door OCW vooraf vastgestelde criteria, heeft het ministerie op basis van de tussenresultaten besloten welke twee scenario's het meest kansrijk zijn. De uitkomsten uit deze scenario's worden in dit rapport beschreven, net als de methode en data waarmee de cijfers zijn berekend. Het rapport gaat niet in detail in op de uitkomsten per samenwerkingsverband. Die zijn wel opgenomen in een aparte [tabellenset](#). Om tot een gedragen en gedegen beleidskeuze te komen, heeft OCW een begeleidingscommissie (zie bijlage 1) ingesteld die gedurende en na afloop van het onderzoek heeft meegedacht over de analyses, resultaten en implicaties hiervan.

1.4 Rapportopzet

In het volgende hoofdstuk staat de methodiek centraal: hoe bereken je met de lwoo-indicator zogenoemde onderwijsscores per leerling die de kans op onderpresteren uitdrukken? Welke keuzes moet je maken bij het optellen van die scores per samenwerkingsverband? Met behulp van welke criteria heeft OCW bepaald wat de twee meest kansrijke scenario's zijn? In hoofdstuk 3 tot en met 6 staan de gevolgen van de geselecteerde scenario's voor de kenmerken van leerlingen in de doelgroep centraal en komen de stabiliteit van bedragen die samenwerkingsverbanden over de jaren heen zouden ontvangen, de herverdeeleeffecten en regionale verschillen aan bod. Het laatste hoofdstuk vat de conclusies samen.

⁷ Er is ook verkend of het mogelijk is een indicator te ontwikkelen die niet de kans op onderpresteren van vmbo-leerlingen voorspelt, maar de behoefte aan lwoo en pro. Dit bleek echter niet mogelijk vanwege het ontbreken van geschikte data.

2. Data en methode

Dit hoofdstuk beschrijft hoe met de door het CBS ontwikkelde indicator voor het lwoo (voor leerlingen met een laag IQ en leerachterstand) voor vmbo-leerlingen onderwijsscores kunnen worden berekend die hun kansen op onderpresteren uitdrukken. Daarnaast gaat het in op wat voor keuzes gemaakt moeten worden om die scores op te tellen tot een achterstandsscore per samenwerkingsverband, en hoe die tijdens een iteratief proces zijn gemaakt door OCW. Wat de gevolgen van de keuzes zijn, staat in de latere hoofdstukken centraal.

2.1 Berekening onderwijsscores

OCW beoogt met het lwoo-beleid (op basis van IQ en leerachterstand) leerlingen op het vmbo extra te ondersteunen die onderpresteren als gevolg van ongunstige sociaaleconomische omstandigheden. Oftewel, die minder goed presteren dan zij gezien hun intelligentie zouden kunnen. Voor deze doelgroep overweegt OCW om gebruik te maken van, een aangepaste variant van, de onderwijsachterstandenindicator die het CBS eerder voor het ministerie heeft ontwikkeld voor de verdeling van onderwijsachterstandsmiddelen in het primair onderwijs (po). Hoe de po-indicator is aangepast om hem geschikt te maken voor het lwoo is uitgebreid beschreven in het rapport over de herijking die het CBS eerder op verzoek van OCW heeft uitgevoerd. Een aantal van de belangrijkste bevindingen wordt in onderstaand kader eveneens kort toegelicht.

<START KADER>

Terugblik op de ontwikkelfase van de lwoo-indicator

Met de po-indicator kan per basisschoolleerling de kans op onderpresteren worden berekend op basis van sociaaleconomische omgevingskenmerken, zoals het opleidingsniveau en de herkomst van de ouders. Daarbij zijn de effecten van de omgevingskenmerken gecorrigeerd voor de invloed van intelligentie.

Om de po-indicator beter te laten aansluiten op het doel van lwoo is het onderliggende analysemodel van de po indicator opnieuw geschat (herijkt), maar dan alleen voor leerlingen met een vmbo-toetsadvies. Het idee is dat een herijkte indicator de verwachte onderwijsachterstanden voor leerlingen op het vmbo beter in beeld brengt dan de oorspronkelijke po-indicator, die ook van toepassing is op leerlingen met een havo/vwo-toetsadvies. Het bleek inderdaad van toegevoegde waarde deze herijking uit te voeren. Ten opzichte van de po-indicator bleek dat er één omgevingskenmerk (het gemiddelde opleidingsniveau van moeders op de basisschool) kon worden weggelaten uit de lwoo-indicator omdat deze niet van meerwaarde was. Daarnaast veranderde de invloed van herkomst duidelijk⁸.

De lwoo-indicator biedt op individueel niveau een minder betrouwbare voorspelling bij welke kinderen binnen het vmbo onderwijsachterstanden voorkomen dan bij de oorspronkelijke po-indicator⁹. Enerzijds maakt dit de wetenschappelijke onderbouwing van deze lwoo-indicator minder sterk. Anderzijds is het voor een goede verdeling van het lwoo-budget niet noodzakelijk dat de indicator op individueel niveau kan voorspellen welke kinderen behoefte hebben aan lwoo, maar

⁸ Na herijken verschillen de meeste herkomstcategorieën niet meer significant van de referentiecategorie met herkomst Nederland. Alleen bij de categorieën Noord-Afrika, Suriname/(voormalige) Nederlandse Antillen en Turkije wijzen de geschatte coëfficiënten op een groter risico op onderwijsachterstanden binnen het vmbo.

⁹ Het is denkbaar dat de verklaringskracht van het model voor onderwijsachterstanden bij leerlingen met een vmbo-toetsadvies nog enkele procentpunten kan worden verbeterd door andere omgevingskenmerken toe te voegen. Het zoeken naar nieuwe kenmerken behoorde echter niet tot de scope van het onderzoek.

alleen dat het model op samenwerkingsverband-niveau een betrouwbaar beeld geeft van de totale behoefte aan lwoo. Verder blijken alle omgevingskenmerken in de herijkte indicator een significante verklaring te geven voor onderwijsachterstanden in het vmbo. In die zin kan het opnemen van deze kenmerken in de lwoo-indicator worden onderbouwd. Ook is het aannemelijk dat een aanpak op basis van het herijkte model op samenwerkingsverband-niveau een betere indicatie geeft van de behoefte aan ondersteuning tegen onderpresteren als gevolg van ongunstige sociaaleconomische omstandigheden dan een 'eenvoudige' indicator die OCW eerder heeft overwogen (verdeel budget op basis van aantal vmbo-leerlingen in leerjaar 3 en 4).

Uiteindelijk is het aan OCW om te bepalen of de herijkte po-indicator voldoende geschikt is om als basis te dienen voor het verdelen van het lwoo-budget.

<EINDE KADER>

Met de ontwikkelde lwoo-indicator kan voor vmbo-leerlingen een onderwijsscore worden berekend die hun kans op onderpresteren uitdrukt, en een indicatie vormt van hun behoefte aan lwoo. De onderwijsscore wordt per leerling berekend door de coëfficiënten uit de indicator die horen bij de achtergrondkenmerken van hun ouders op te tellen bij hun startwaarde (zie figuur 2.1). Negatieve coëfficiënten duiden op kenmerken die de kans op onderwijsachterstand vergroten. Dus hoe lager de onderwijsscore, hoe groter de kans op onderwijsachterstand. Voor leerlingen op de basisberoepsgerichte leerweg en kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo (vmbo-bb/kb) is de startwaarde lager dan voor leerlingen op de gemengde leerweg en theoretische leerweg van het vmbo (vmbo gl/tl) zodat rekening wordt gehouden met de verschillende intelligentieniveaus in de twee vmbo-groepen.

In de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs zitten leerlingen vaak in brede brugklassen waardoor het niet duidelijk is welke leerlingen vmbo opleidingen volgen. Om de behoefte aan lwoo op het vmbo vast te stellen, is daarom gekozen alleen uit te gaan van leerlingen in leerjaar 3 en 4. Alleen voor vmbo-leerlingen in de bovenbouw wordt hun kans op onderwijsachterstand dus vastgesteld door hun onderwijsscore te berekenen. Hoewel het lwoo-budget op basis van (geaggregeerde) onderwijsscores van enkel vmbo-bovenbouwleerlingen over samenwerkingsverbanden wordt verdeeld, is het budget ook bedoeld voor ondersteuning van vmbo-onderbouwleerlingen.

Figuur 2.1 Berekening onderwijsscore

Constante	
Startwaarde die verwijst naar de verwachte onderwijsscore van leerlingen die op alle kenmerken een 0 scoren	
+ 525,58	Vmbo-bb/kb
+ 527,47	Vmbo-gl/tl
Herkomstgroepering	
+ 0	Nederland
- 0,86	EU-15, westerse landen
- 0,31	Niet elders genoemd
+ 1,02	Nieuwe EU-landen
- 0,77	Noord-Afrika
- 0,17	Oost-Azië
- 1,84	Suriname, Antillen
- 1,68	Turkije
Verblijfsduur moeder	
+ 0,23	Nul tot vijf jaar
+ 1,06	Langer dan vijf, hooguit tien jaar
+ 0	Langer dan tien jaar
Opleidingsniveau moeder	
- 1,10	Basisonderwijs
- 0,93	Vmbo-b/k, mbo1
+ 0,83	Vmbo-g/t, avo onderbouw
+ 0	Mbo2 en mbo3
+ 0,57	Mbo4
+ 1,58	Havo, vwo
+ 1,82	Hbo-, wo-bachelor
+ 2,30	Hbo-, wo-master, doctor
Opleidingsniveau vader	
- 1,20	Basisonderwijs
- 1,12	Vmbo-b/k, mbo1
+ 0,61	Vmbo-g/t, avo onderbouw
+ 0	Mbo2 en mbo3
+ 0,91	Mbo4
+ 1,58	Havo, vwo
+ 1,73	Hbo-, wo-bachelor
+ 1,87	Hbo-, wo-master, doctor
Schuldsanering ouders	
+ 0	Nee
- 1,54	Ja



Onderwijsscore

2.2 Data onderwijsscores

Voor dit onderzoek zijn de onderwijsscores berekend van leerlingen in leerjaar 3 of 4 op het bekostigde vmbo op 1 oktober 2017, 2018, 2019 en 2020. Er is gekozen om scores voor meerdere jaren te berekenen, om inzicht te kunnen geven in de stabiliteit van de uitkomsten over de tijd heen.

Er is voor ieder peilmoment een bestand samengesteld waarin voor alle leerlingen die op dat moment in de bovenbouw van het vmbo zitten informatie is toegevoegd over de achtergrondkenmerken van hun ouders in de indicator. Zowel de data over onderwijsinschrijvingen als achtergrondkenmerken zijn afkomstig uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB). Dit is een stelsel van gepseudonimiseerde microdata uit sociaaleconomische en ruimtelijke statistieken waar het CBS over beschikt.

Voor de meeste achtergrondkenmerken in de indicator zijn de registraties vrijwel compleet. Uitzondering zijn de opleidingsniveaugegevens; die zijn incompleet voor een substantieel (zo'n 58 procent van de leerlingen heeft ten minste één ouder met een onbekend opleidingsniveau in 2020) en selectief deel van de Nederlandse bevolking. Er is gekozen de ontbrekende gegevens aan te vullen door ze te imputeren (zie kader) en vervolgens de onderwijsscores te berekenen.

Er zijn ook leerlingen van wie geen onderwijsscore kan worden berekend omdat zij zelf, of minimaal één van hun ouders, niet bekend zijn in de bevolkingsregistratie. In totaal gaat dit om ongeveer 6 procent van alle leerlingen in leerjaar 3 of 4 van het vmbo in 2020. In ongeveer 74 procent van deze gevallen is enkel de vader niet bekend in het BRP. Veelvoorkomende redenen waarom leerlingen zelf

niet in de bevolkingsregistratie voorkomen zijn dat zij (al dan niet als asielzoeker) recent in Nederland zijn aangekomen, of in Duitsland of België wonen maar in Nederland naar school gaan. Om voor deze leerlingen toch een onderwijsscore te bepalen, worden opnieuw imputatiemethoden gebruikt. In dit geval worden niet de omgevingskenmerken geïmputeerd, maar de onderwijsscore zelf (zie kader). Na uitvoering van deze imputaties is voor iedere leerling een onderwijsscore bekend.

START KADER

Imputatie opleidingsniveaugegevens

Voor de imputatie van ontbrekende opleidingsniveaugegevens wordt gebruik gemaakt van de methode die is ontwikkeld ten behoeve van het onderwijsachterstanden [verdeelmodel voor het po](#). Daarin wordt op basis van een groot aantal kenmerken die wel bekend zijn uit SSB registraties, en die samenhangen met het opleidingsniveau van een persoon (zoals zijn/haar inkomen en (indien bekend) het opleidingsniveau van zijn/haar partner), een voorspelling gemaakt van de onbekende opleidingsniveaus. Voor het primair onderwijs blijken de imputaties een valide en betrouwbaar beeld te geven van de verwachte onderwijsachterstanden per school zolang het scholen betreft met meer dan 40 leerlingen.

Imputatie onderwijsscores

Voor leerlingen die zelf en/of zijn/haar ouder(s) niet in de bevolkingsregistratie staan worden niet de omgevingskenmerken geïmputeerd, maar de onderwijsscores zelf. Welke imputatiemethode precies gebruikt wordt is afhankelijk van welke informatie wél beschikbaar is:

- Als een kind zelf is ingeschreven in de bevolkingsadministratie, maar één of beide ouders niet, is uit de registraties een aantal kenmerken van het kind bekend. Op basis van deze kenmerken wordt gezocht naar een zo goed mogelijk vergelijkbare leerling voor wie een onderwijsscore kon worden berekend op de gebruikelijke manier. De eerder berekende score van deze leerling wordt overgenomen als score voor de te imputeren leerling. Indien mogelijk wordt de score overgenomen van een andere leerling op dezelfde school.
- Als een leerling zelf niet is ingeschreven in de bevolkingsadministratie, is in principe slechts één kenmerk bekend: de school waarop het kind zit. Voor deze kinderen wordt de score overgenomen van een willekeurig gekozen ander kind, indien mogelijk op dezelfde school.
- Voor leerlingen die als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen beschikt het CBS over een apart bestand van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) met kinderen die sinds 2014 zijn geregistreerd als asielzoeker en/of een verblijfsvergunning hebben gekregen. Voor al deze kinderen wordt een vaste score geïmputeerd: namelijk het gemiddelde van alle scores die behoren tot de doelgroep (zie paragraaf 2.3).

EINDE KADER

2.3 Instellingen aggregatieformule

Omdat OCW niet op leerling- maar samenwerkingsverband-niveau bekostigt, moeten de onderwijsscores van individuele leerlingen worden opgeteld tot achterstandsscores per samenwerkingsverband. Bij het opstellen van een aggregatieformule moeten keuzes over verschillende instellingen worden gemaakt. Allereerst moet worden besloten welke leerlingen tot de doelgroep behoren en dus van welke leerlingen de onderwijsscores worden meegeteld. Tellen bijvoorbeeld alleen de leerlingen met de laagste 15 procent, of bijvoorbeeld de laagste 25 procent onderwijsscores mee? Vervolgens moet worden bepaald met welk gewicht de scores van leerlingen

in de doelgroep meetellen. Wegen zij allemaal even zwaar mee, of wordt daarin gedifferentieerd? Differentiëren kan bijvoorbeeld door uit te gaan van de afstand tussen de onderwijsscore van een leerling in de doelgroep en de landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle leerlingen. Een derde keuze betreft de invoering van een drempel die een samenwerkingsverband moet halen om in aanmerking te komen voor budget. Verder is het de vraag of de scores voor bepaalde regio's, zoals krimpregio's of stedelijke gebieden, moeten worden verhoogd zodat zij extra budget ontvangen. En als laatste moet worden besloten of de scores van leerlingen meetellen bij het samenwerkingsverband waarin zij wonen of waarin zij naar school gaan.

Dit zijn alle vijf beleidskeuzes die OCW moet maken. Een aantal van deze keuzes kon OCW al voorafgaand aan het onderzoek maken, terwijl de impact van een aantal andere keuzes juist tijdens het onderzoek is geïnventariseerd. Hieronder geven we aan over welke instellingen OCW op voorhand al besluiten heeft genomen, en voor welke keuzes verschillende instellingen zijn onderzocht.

1. Omvang doelgroep:
 - *Toelichting:* Door middel van de afbakening van de doelgroep kan bepaald worden welk deel van de leerlingen met enige behoefte aan ondersteuning meetelt bij de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen. Tellen bijvoorbeeld de 10 procent, 20 procent of 30 procent leerlingen met de laagste onderwijsscores, en dus de grootste kans op onderwijsachterstand, mee.
 - *Afstelling:* Tot aan de introductie van 'opting-out' had ca. 10 procent van de vo populatie een lwoo-indicatie. Het ligt voor de hand om bij de afstelling van de doelgroep scenario's te kiezen die dicht bij het oorspronkelijke percentage (10, 15 en 20 procent) ligt. De doelgroep voor lwoo is een andere doelgroep (alleen vmbo) dan de leerlingen die in aanmerking komen voor het leerplusarrangement (de hele vo populatie; LPA). Vanuit die gedachte zal de afstelling van de doelgroep afgestemd worden met de doelgroep voor het leerplusarrangement, zodat er geen overlap ontstaat.
2. Gewicht doelgroepleerlingen:
 - *Toelichting:* Hoe zwaar een individuele leerling die tot de doelgroep behoort meetelt kan op verschillende manieren worden bepaald. Zo kan worden besloten iedere doelgroepleerling even zwaar mee te nemen, of hun gewicht te laten differentiëren. Dit laatste kan bijvoorbeeld door het verschil te nemen van de onderwijsscore van de leerling ten opzichte van de gemiddelde onderwijsscore van alle leerlingen of ten opzichte van de grenswaarde van de doelgroep (de onderwijsscore waar de doelgroep begint). Een model op basis van het verschil ten opzichte van de grenswaarde is stabiel. Echter, een grotere achterstandsscore telt wel aanzienlijk zwaarder mee in de uitkomsten.
 - *Afstelling:* Uiteindelijk is gekozen om aan te sluiten bij de huidige methodiek voor het primair onderwijs waarin de onderwijsscore van een leerling ten opzichte van de gemiddelde onderwijsscore wordt genomen.
3. Drempel samenwerkingsverbanden
 - *Toelichting:* Het is mogelijk een drempel in te bouwen en een samenwerkingsverband pas te bekostigen als zijn achterstandsscore boven een drempel uitkomt. Hiermee kan versnippering van het budget worden voorkomen. Ook wordt voorkomen dat een samenwerkingsverband maar een heel klein budget krijgt, waar praktisch gezien niets mee gedaan kan worden.
 - *Afstelling:* OCW kiest ervoor geen drempel in te bouwen. Alle samenwerkingsverbanden hebben te maken met enige vorm van lichte ondersteuning. Op dit moment geldt ook geen drempel. Naar verwachting zal door het beperkt aantal samenwerkingsverbanden er ook geen versnippering optreden doordat sommige samenwerkingsverbanden een heel klein budget krijgen.
4. Extra budget voor speciale regio's:

- *Toelichting:* Er kan voor gekozen worden om specifieke regio's extra budget te geven, los van de verdeelsystematiek. Bijvoorbeeld G4-gemeenten of regio's die met krimp te maken hebben.
 - *Afstelling:* OCW kiest ervoor om conform een drietal moties¹⁰ het effect op krimpregio's in de analyses te beschrijven. Het model achter de lwoo-indicator is wetenschappelijk onderbouwd en geeft op objectieve wijze de behoefte aan lwoo weer. Het toekennen van extra middelen buiten het model doet afbreuk aan de objectiviteit van de verdeling.
5. Schoolplaats- of woonplaatsbeginsel:
- *Toelichting:* Het toekennen van leerlingen aan samenwerkingsverbanden kan gebeuren op basis van de woonplaats van een leerling of op basis van de school waar een leerling naartoe gaat. Hoe dit werkt, wordt in onderstaand kader toegelicht.
 - *Afstelling:* Beide varianten zijn op verzoek van OCW doorgerekend. Het is van belang dat de gekozen variant aansluit op de wijze waarop wordt bepaald wie de ondersteuningsbekostiging betaalt.

Samenvattend betekent dit dat op verzoek van OCW voor twee instellingen verschillende scenario's zijn doorgerekend (keuzes 1 en 5) en dat het vierde punt wel is gemonitord (hoe ziet de regionale spreiding eruit – in het bijzonder voor krimpgebieden), maar daar geen verschillende instellingen zijn verkend.

START KADER

Toewijzing leerlingen aan samenwerkingsverbanden

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de samenwerkingsverband-indeling uit 2020. Voor het toewijzen van leerlingen aan een samenwerkingsverband wordt gebruik gemaakt van de regio-indeling samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo¹¹. Wanneer leerlingen worden toegewezen op basis van het schoolplaatsbeginsel dan is de postcode van de schoolvestiging bepalend. Wanneer op basis van het woonplaatsbeginsel wordt toegewezen dan is de postcode van de leerling leidend. Als er geen postcode bekend is voor een leerling, dan wordt de postcode van de schoolvestiging gebruikt. Leerlingen van scholen die deel uitmaken van het Reformatorisch Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs (RSVO) vormen hierop een uitzondering en vallen onder samenwerkingsverband VO0001 ongeacht waar zij wonen of waar zij naar school gaan.

Het kan voorkomen dat leerlingen in 2017 t/m 2019 naar schoolvestigingen gingen die in 2020 niet meer bestonden en dus niet voorkomen in de lijst met postcode-samenwerkingsverband combinaties. Deze vestigingen zijn op aangeven van OCW aan het juiste samenwerkingsverband toegewezen.

EINDE KADER

2.4 Doorgerekende aggregatieformules

Voor keuze 1 (omvang doelgroep) en 5 (school-/woonplaatsbeginsel) heeft het CBS op verzoek van OCW verschillende instellingen/aggregatieformules verkend tijdens een iteratief onderzoeksproces. Iedere iteratie zag er als volgt uit. Eerst specificeerde OCW de instellingen van de aggregatieformules van een klein aantal scenario's, daarna rekende het CBS deze scenario's door, waarna OCW op basis van de tussenresultaten besloot hoe zij de volgende iteratie wilde inrichten. Uiteindelijk heeft OCW de twee meest kansrijke formules geselecteerd (zie volgende paragraaf voor selectiecriteria).

¹⁰ Kamerstuk 31289, nr. 381, 31293, nr. 400 en 3500-VII, nr. 26

¹¹ Zie de [regio-indeling](#).

In totaal zijn 12 scenario's doorgerekend. Er is naar zes doelgroepen gekeken. Deze bestonden respectievelijk uit de leerlingen met de 5, 10, 15, 20, 25 en 30 procent laagste onderwijsscores. Voor leerlingen in elk van deze doelgroepen is eerst hun individuele bijdrage bepaald, waarna deze is opgeteld tot achterstandsscore per samenwerkingsverband. De bijdrage van iedere doelgroepleerling is steeds bepaald door van de landelijk gemiddelde onderwijsscore steeds de onderwijsscore van de doelgroepleerling af te trekken. Leerlingen met de grootste kans op onderpresteren (en dus een lage onderwijsscore) tellen zo het zwaarste mee. De individuele bijdrages zijn telkens op twee manieren opgeteld tot achterstandsscores per samenwerkingsverband: in de ene variant zijn zij toegekend aan een samenwerkingsverband op basis van hun woonplaats, en in de andere op basis van hun schoolplaats.

Samengevat, is in de iteraties dus gebruik gemaakt van de volgende aggregatieformule:

De som van A-B voor die (bekostigde) vmbo-leerlingen in leerjaar 3 en 4 die in een samenwerkingsverband [X], die behoren tot de [Y%] van alle vmbo-bovenbouwleerlingen met de laagste onderwijsscore, waarbij B de onderwijsscore van de leerling is en A de landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle (bekostigde) vmbo-bovenbouwleerlingen.

- Waarbij als x-waarden is gekeken naar 'wonen' en 'naar school gaan'.
- En waarbij als y-waarden is gekeken naar 5, 10, 15, 20, 25 en 30%.

2.5 Selectiecriteria aggregatieformule

Om de geschiktheid van de twaalf scenario's te kunnen beoordelen, heeft OCW voorafgaand aan het onderzoeksproces een aantal criteria opgesteld waaraan een geschikt scenario zou moeten voldoen. Dit waren de volgende criteria:

- Betrouwbaarheid
 - De indicator moet een adequate voorspeller zijn van de daadwerkelijke behoefte aan lwoo, zodat de middelen de regionale behoefte volgen.
- Stabiliteit
 - Het toepassen van het model op een andere teldatum moet niet tot te grote verschuivingen in de budgetten leiden.
 - Verschuivingen in budgetten jaar-op-jaar moeten uitlegbaar zijn.
- Verdeling over het land
 - Krimpgebieden mogen niet onevenredig getroffen worden.
 - Verdeling over kleine/grote samenwerkingsverbanden. Herverdeeleffecten zijn niet leidend voor de uiteindelijke keuze, maar spelen wel een rol in het vervolgtraject en moeten wel helder in beeld gebracht worden.
- Uitlegbaarheid
 - Samenhang met de po-indicator en de leerplus-indicator (LPA). Eventuele verschillen moeten uitlegbaar zijn vanuit de gedachte dat zowel de po-indicator als de lpa-indicator voor een andere doelgroep bestemd is dan de lwoo-indicator.
- Toekomstbestendigheid
 - De indicator moet demografische en sociaaleconomische veranderingen kunnen verwerken.

OCW heeft de tussenresultaten op basis van deze criteria getoetst en is aan het einde van het proces tot de conclusie gekomen dat de volgende twee scenario's het meest kansrijk zijn voor implementatie. Eén scenario met een doelgroep van 15 procent en een verdeling op basis van het schoolplaatsbeginsel. En één scenario met een doelgroep van 20 procent en eveneens een verdeling op basis van het schoolplaatsbeginsel. Er is gekozen voor het schoolplaatsbeginsel omdat dit beter

aansluit bij de wijze waarop wordt bepaald wie de ondersteuningsbekostiging betaalt. OCW heeft om een aantal redenen voor deze twee scenario's gekozen. Ten eerste komt met een doelgroep kleiner dan 15 procent te veel de nadruk te liggen op asielzoekers in de doelgroep. Ten tweede heeft OCW gekeken naar de landelijke spreiding. Bij een doelgroep kleiner dan 15 procent treedt een te hoge mate aan concentratie in de grote steden op. OCW is van mening dat lwoo bedoeld is voor meer dan alleen die geconcentreerde doelgroepen. De uitkomsten uit deze scenario's worden in dit rapport uitgebreider toegelicht.

3. Leerlingkenmerken

Dit hoofdstuk laat zien hoe de leerlingen die volgens de twee geselecteerde scenario's tot de doelgroep zouden behoren van elkaar verschillen. Precies gezegd, geeft het inzicht in de kenmerken van leerlingen die in 2020¹² in leerjaar 3 of 4 van het vmbo zaten wiens onderwijsscores respectievelijk tot de laagste 15 of 20 procent onderwijsscores behoren. Ter referentie worden ook de kenmerken van alle vmbo leerlingen in leerjaar 3 en 4 gepresenteerd.

3.1 Opleidingsniveau van ouders

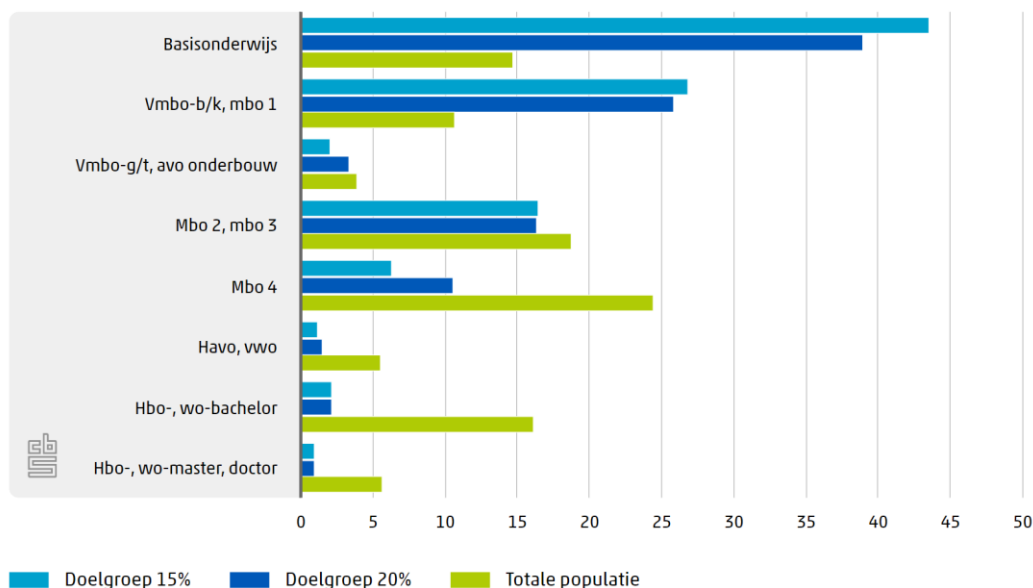
Het hoogst behaalde opleidingsniveau van ouders heeft een grote invloed op de kans op onderpresteren (zie paragraaf 2.1). Ook de invloed op de onderwijsscores van leerlingen en achterstandsscores van samenwerkingsverbanden is daardoor groot.

De figuren 3.1.1 en 3.1.2 laten zien dat het hoogste opleidingsniveau van zowel moeders als vaders relatief minder vaak basisonderwijs is in het scenario met de bredere doelgroep (20 in plaats van 15 procent). Zij hebben juist wat vaker hogere opleidingsniveaus, zoals mbo 4. Van de leerlingen met de 20% laagste onderwijsscores, heeft bijvoorbeeld 39% een moeder met basisonderwijs als hoogste opleidingsniveau. Dit percentage ligt voor moeders van leerlingen met de 15% laagste scores op 44%. Dit is een logische uitkomst. Je hebt namelijk een lagere onderwijsscore nodig om tot de 15 dan tot de 20 procent doelgroep te worden gerekend. En hoe lager het opleidingsniveau van je ouders, hoe lager je onderwijsscore (zie paragraaf 2.1). Het aandeel laagopgeleide ouders zal dus toenemen naarmate de doelgroep smaller wordt.

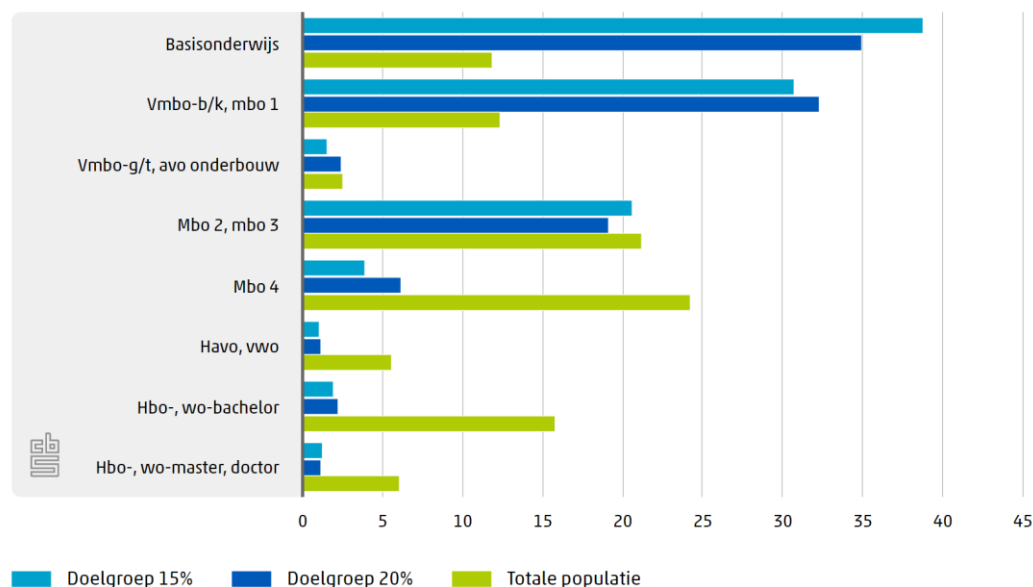
De figuren laten verder zien dat zowel middelbaar als hoger opgeleide ouders duidelijk sterker vertegenwoordigd zijn in de hele populatie dan in de doelgroepopulaties. Ongeveer 22% van de vaders en moeders van alle vmbo-bovenbouwleerlingen is hoogopgeleid, terwijl slechts 3% van de vaders en moeders van leerlingen in de doelgroepopulaties hoogopgeleid is.

¹² Deze analyses zijn ook uitgevoerd voor leerlingen in 2018 en 2019. Omdat de resultaten op hoofdlijnen vergelijkbaar zijn met die voor 2020, worden alleen de meest actuele cijfers getoond.

3.1.1 Hoogst behaalde opleidingsniveau van de moeder per doelgroep, 2020



3.1.2 Hoogst behaalde opleidingsniveau van de vader per doelgroep, 2020



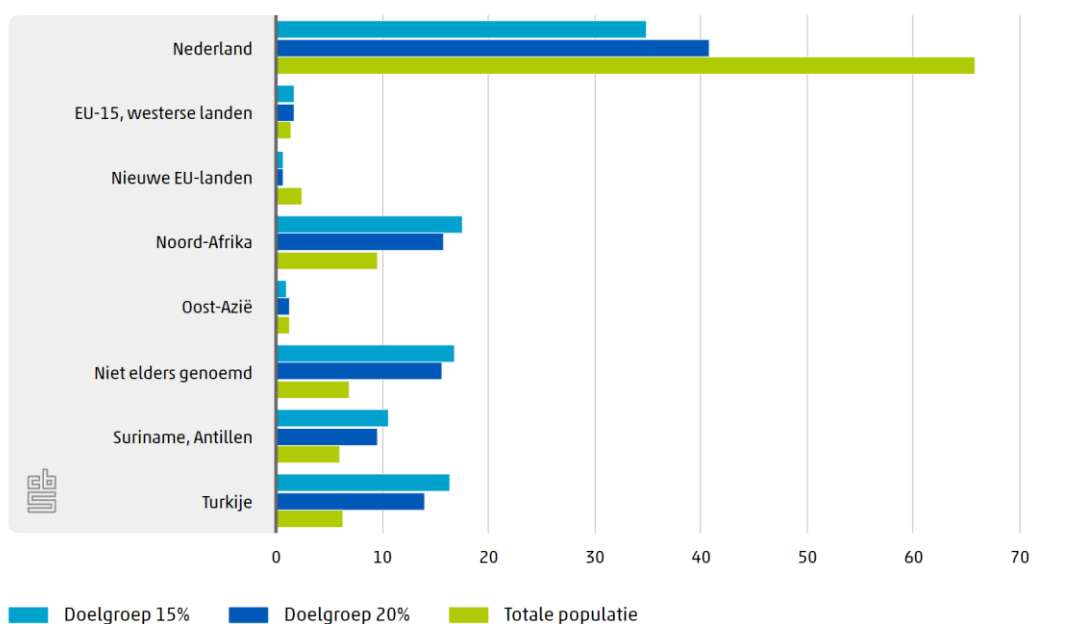
3.2 Herkomst van de ouders

Figuur 3.2.1 laat zien dat 35% van de leerlingen in de 15 procent doelgroep minimaal één ouder met een Nederlandse herkomst hebben. Voor leerlingen in de 20 procent doelgroep is dit percentage met 41% hoger. Voor alle vmbo-leerlingen in leerjaar 3 en 4 is dit percentage nog weer een stuk hoger: 66%. Dit is in lijn met de bevinding dat het hebben van ouders met een niet-Nederlandse herkomst in het geval van de meeste herkomstlanden bijdraagt aan een lagere onderwijsscore en daarmee hogere kans op een onderwijsachterstand (zie paragraaf 2.1). De scenario's die hier niet zijn gepresenteerd, maar wel zijn onderzocht, laten zien dat deze tendens ook breder geldt. Als je de doelgroep

bijvoorbeeld verkleint tot de 10% leerlingen met de grootste kans op een onderwijsachterstand, dan is het aandeel ouders met een Nederlandse herkomst nog kleiner dan bij de leerlingen in de 15 procent doelgroep.

De figuur laat verder zien dat het percentage leerlingen met ouders uit herkomstlanden waarvan bekend is dat zij samenhangen met een grotere kans op onderwijsachterstand, sterker zijn vertegenwoordigd naarmate de doelgroep smaller is. Zo komt 45% van de ouders van leerlingen in de 15 procent doelgroep uit Noord-Afrika, Turkije, Suriname of de Antillen. Dit percentage was 40% voor ouders van leerlingen in de 20 procent doelgroep en 22% voor ouders van alle vmbo bovenbouwleerlingen.

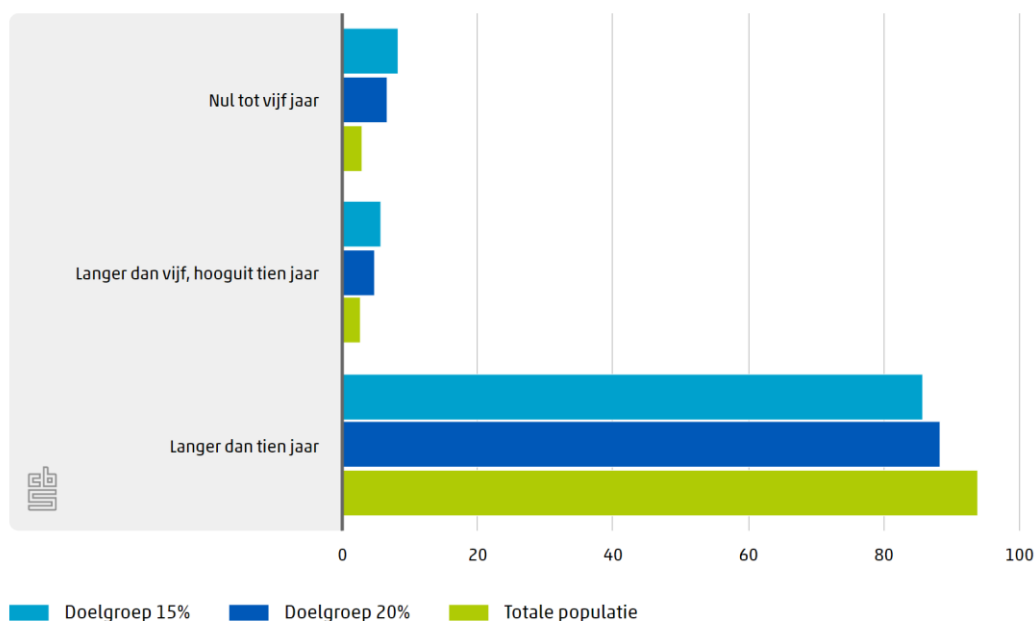
3.2.1 Herkomst van de ouders per doelgroep, 2020



3.3 Verblijfsduur van de moeder

Het percentage leerlingen met een moeder met een verblijfsduur in Nederland van langer dan 10 jaar is het laagst voor leerlingen in de 15 procent doelgroep (86%, zie figuur 3.3.1), iets hoger voor leerlingen in de 20 procent doelgroep (88%) en het hoogst voor de hele populatie vmbo-leerlingen in de leerjaren 3 en 4 (94%). Deze bevinding valt op het eerste oog lastig te rijmen met de bevinding dat een korte verblijfsduur bijdraagt aan een hogere onderwijsscore, en dus met een kleinere kans om tot de doelgroep te horen (zie paragraaf 2.1). De verklaring hiervoor is dat de overige kenmerken van leerlingen met een moeder met een korte verblijfsduur de kans op onderwijsachterstand juist vaak vergroten. Hierbij valt te denken aan het hebben van ouders met een niet-Europese herkomst en/of ouder(s) met een laag opleidingsniveau.

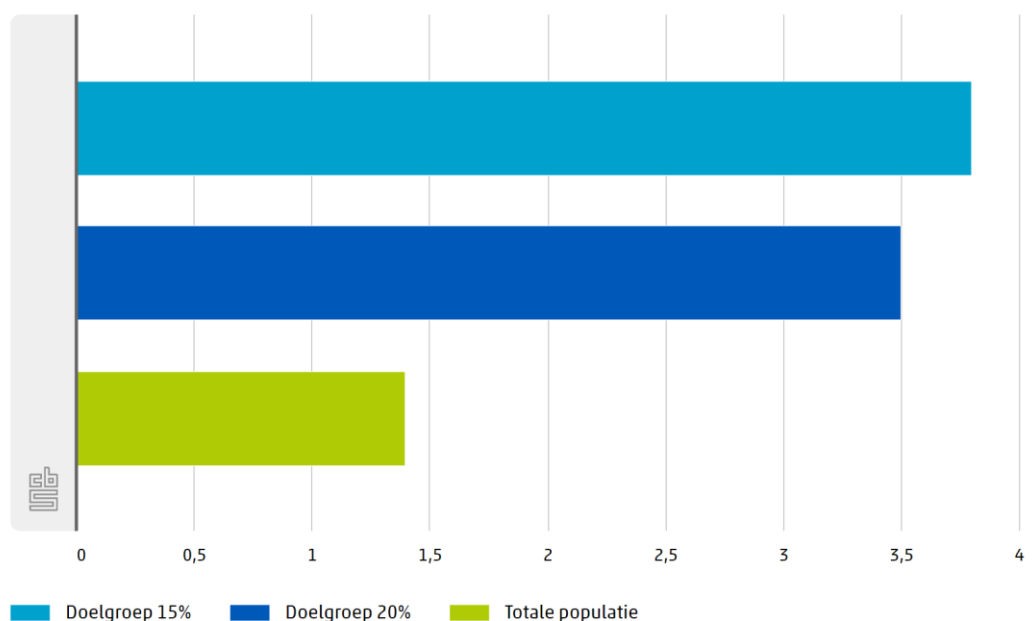
3.3.1 Verblijfsduur van de moeder per doelgroep, 2020



3.4 Ouders in de schuldsanering

Kinderen met ouders in de schuldsanering (wettelijke schuldsanering natuurlijke personen, wsnp) hebben een grotere kans op onderwijsachterstand en dus lagere onderwijsscores (zie paragraaf 2.1). Hoe smaller de doelgroep, hoe groter daardoor het aandeel leerlingen met ouders in de schuldsanering. Van de leerlingen met de 15% respectievelijk 20% laagste onderwijsscores heeft ongeveer 4% daarmee te maken, en van alle leerlingen in de bovenbouw het vmbo ruim 1% (zie figuur 3.4.1).

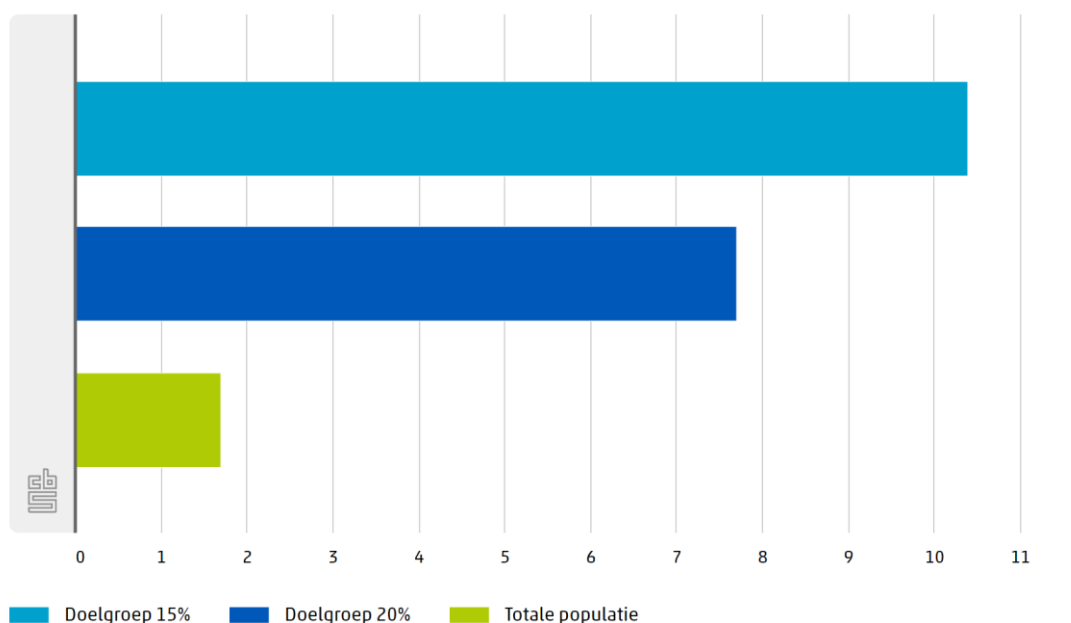
3.4.1 Ouders in de schuldsanering per doelgroep, 2020



3.5 Asielleerlingen

Onderwijsscores van asielleerlingen worden geïmputeerd met de gemiddelde onderwijsscore van leerlingen in de doelgroep (zie het kader in paragraaf 2.2). Figuur 3.5.1 geeft weer dat 10% van de leerlingen in de 15 procent doelgroep en 8% van de leerlingen in de 20 procent doelgroep een asielleerling is. Omdat asielleerlingen altijd tot de doelgroepopulatie horen, is hun aandeel groter als de doelgroep kleiner is. Enkel 2% van alle vmbo leerlingen in de leerjaren 3 en 4 is asielleerling.

3.5.1 Aandeel asielleerlingen per doelgroep, 2020



3.6 Tussenconclusie

Op basis van de resultaten in dit hoofdstuk kunnen we concluderen dat hoe smaller de doelgroep is, hoe groter het aandeel leerlingen is met laagopgeleide ouders, ouders met Noord-Afrika, Turkije, Suriname en de Antillen als herkomst, moeders met een verblijfsduur in Nederland van korter dan 10 jaar, ouders in de schuldsanering, en een asielachtergrond. Oftewel, hoe groter het aandeel leerlingen met kenmerken die de kans op onderwijsachterstand vergroten. Dit is een logische uitkomst. Bij een kleinere doelgroep zou een leerling een lagere onderwijsscore moeten halen om tot de doelgroep te behoren. En om zo'n lagere onderwijsscore te behalen moeten er meer en/of sterkere ongunstige omgevingsfactoren spelen.

4. Stabiliteit

De stabiliteit van achterstandsbudgetten over de jaren heen is één van de criteria waaraan een geschikte verdeelsleutel voor OCW aan moet voldoen. Het gaat hierbij om de stabiliteit van het totale budget aan lichte ondersteuning per samenwerkingsverband waarbij pro en regionale ondersteuning ook meetellen. Hoe dit budget is vastgesteld, is in onderstaand kader toegelicht.

START KADER

Berekening budget lichte ondersteuning

Het budget dat samenwerkingsverbanden momenteel voor lichte ondersteuning ontvangen bestaat uit drie onderdelen: regionale ondersteuning, lwoo en pro. Het budget voor lwoo bestaat weer uit twee onderdelen: ondersteuning voor leerlingen met sociaalemotionele problematiek en ondersteuning voor leerlingen met een laag IQ en leerachterstand. In dit onderzoek laten we voor verschillende scenario's zien hoe dit budget van jaar op jaar (én ten opzichte van de huidige situatie, zie hoofdstuk 5) zou veranderen door:

- Voor ondersteuning van leerlingen met sociaalemotionele problematiek 23 procent van het geldende lwoo budget te verdelen naar rato van het aantal vmbo leerlingen in leerjaar 3 en 4 in het samenwerkingsverband. Uit eerder onderzoek van KBA is namelijk gebleken dat de behoefte hieraan landelijk evenredig is verdeeld, en 23 procent van de totale ondersteuningsbehoefte uitmaakt. Het bedrag voor lwoo voor sociaalemotionele ondersteuning is per jaar stabiel in alle door te rekenen scenario's.
- Voor ondersteuning van leerlingen met een laag IQ en leerachterstand 77 procent van het geldende lwoo budget te verdelen naar rato van de achterstandsscore van het samenwerkingsverband (berekent op basis van de onderwijsscores van de leerlingen in leerjaar 3 en 4 van het vmbo in het samenwerkingsverband). De achterstandsscore, en daarmee het bedrag, zal hierbij per scenario en jaar verschillen.
- Voor regionale ondersteuning en pro uit te gaan van de geldende budgetten. Deze bedragen zijn per jaar in alle scenario's stabiel.

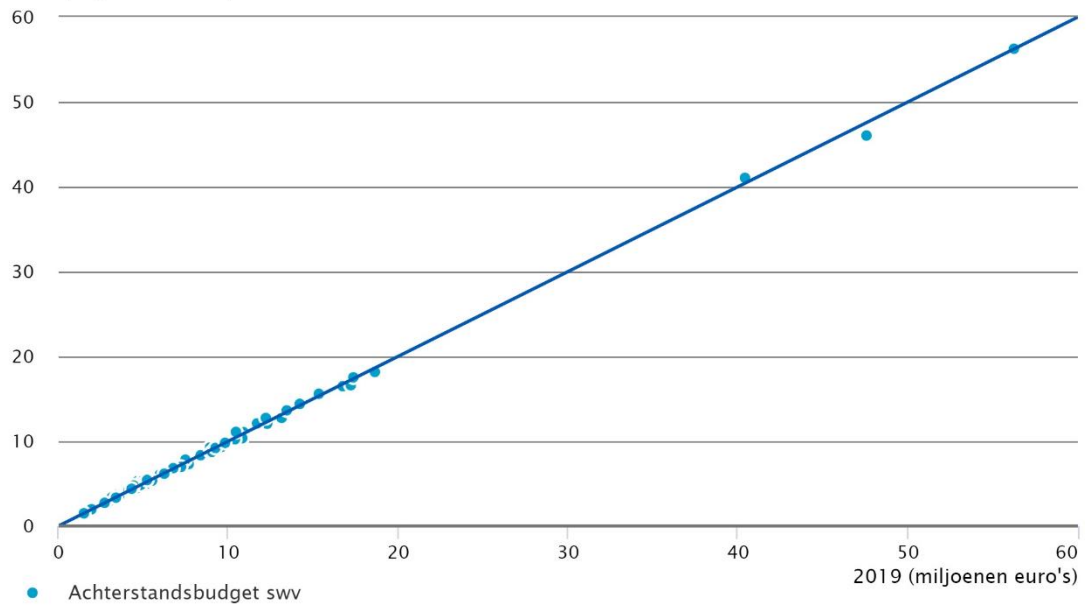
EINDE KADER

4.1 Jaar-op-jaar veranderingen achterstandsbudgetten

De figuren 4.1.1 en 4.1.2 laten voor beide scenario's hypothetische verschuivingen in de achterstandsbudgetten tussen opvolgende jaren zien: hoe had het budget voor lichte ondersteuning van jaar op jaar gefluctueerd als de nu overwogen nieuwe systematiek al was ingevoerd in de periode 2017 tot en met 2020? De punten in de figuren geven de samenwerkingsverbanden weer. Een punt op de diagonaal geeft aan dat het achterstandsbudget tussen twee jaren gelijk is gebleven. Een punt boven de diagonaal duidt erop dat het budget hoger is in het nieuwe jaar dan in het oude jaar. Een punt onder de diagonaal juist dat het budget in het nieuwe jaar lager is. De figuren voor beide scenario's laten zien dat nagenoeg alle punten op of tegen de diagonaal liggen. Dit betekent dat de achterstandsbudgetten behoorlijk stabiel zijn over de jaren voor beide scenario's en dat er qua stabiliteit geen duidelijke verschillen tussen de scenario's zijn.

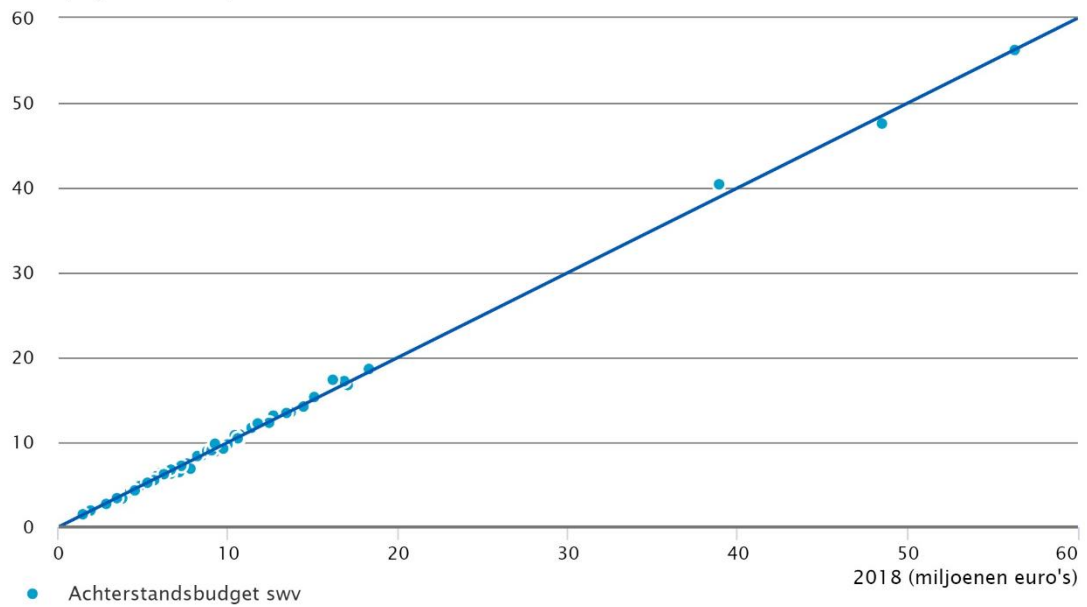
4.1.1 Achterstandsbudget in 2020 t.o.v. 2019 voor doelgroep 15%

2020 (miljoenen euro's)



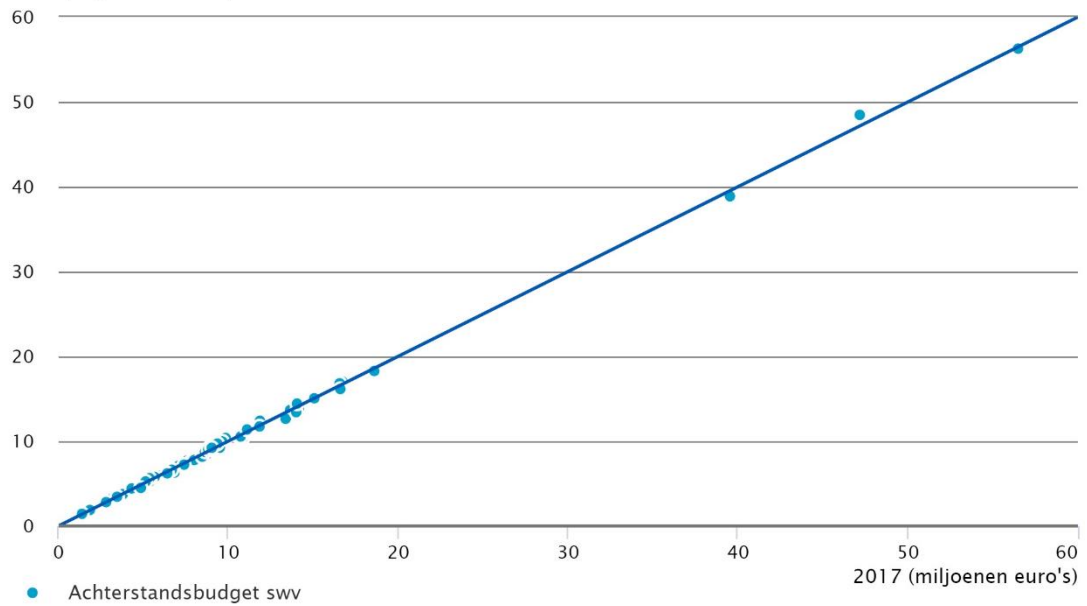
4.1.1 Achterstandsbudget in 2019 t.o.v. 2018 voor doelgroep 15%

2019 (miljoenen euro's)



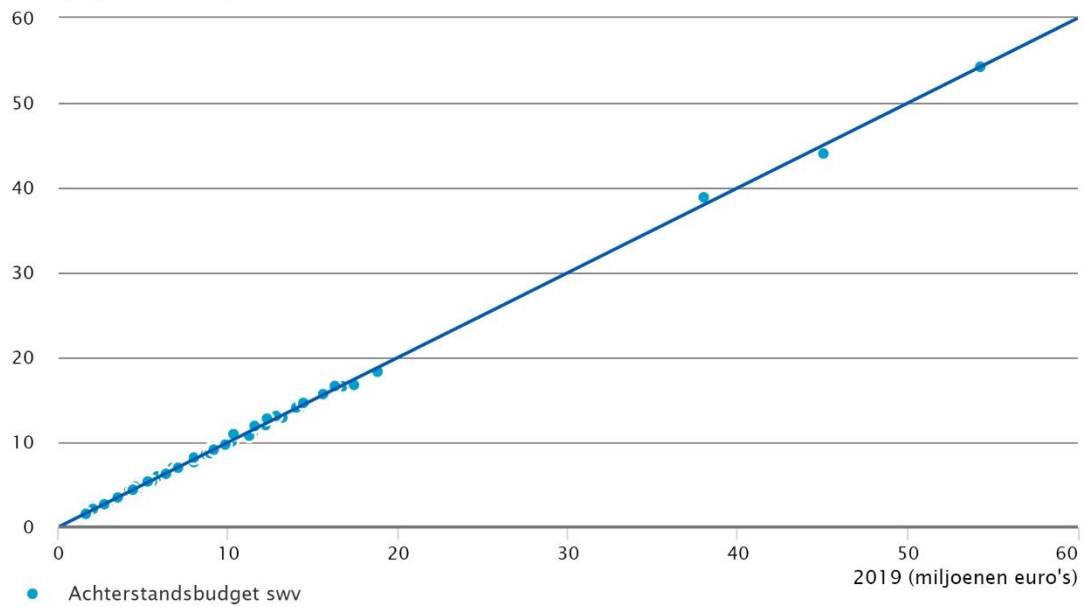
4.1.1 Achterstandsbudget in 2018 t.o.v. 2017 voor doelgroep 15%

2018 (miljoenen euro's)



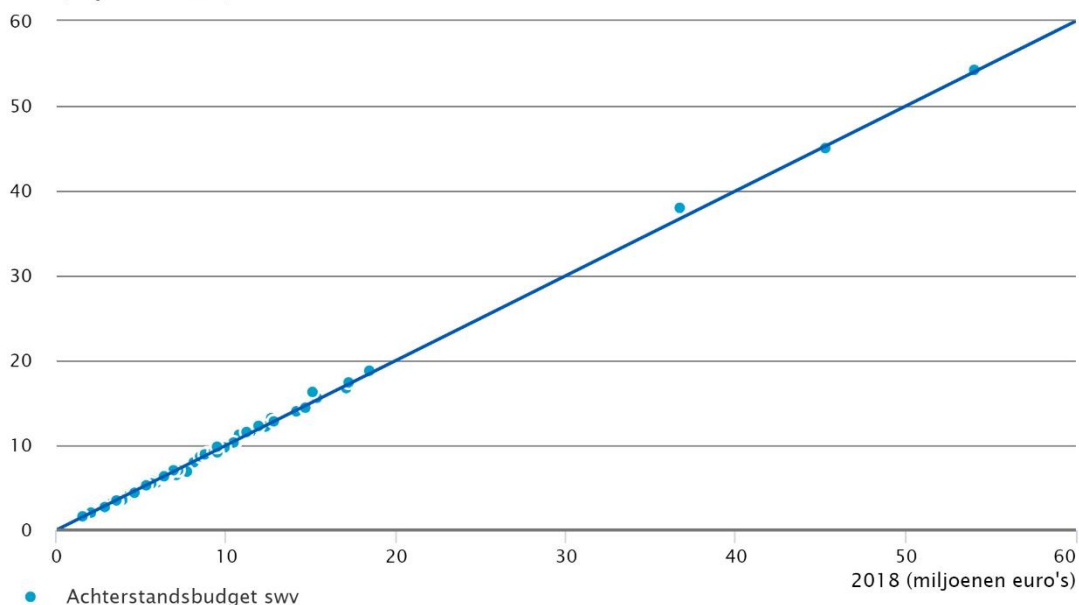
4.1.2 Achterstandsbudget in 2020 t.o.v. 2019 voor doelgroep 20%

2020 (miljoenen euro's)



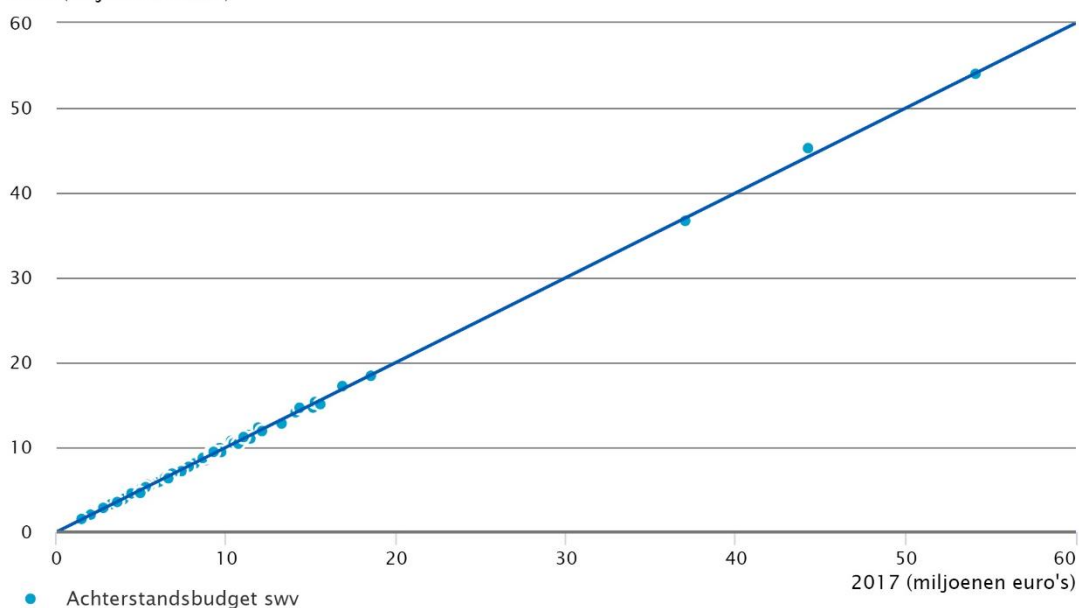
4.1.2 Achterstandsbudget in 2019 t.o.v. 2018 voor doelgroep 20%

2019 (miljoenen euro's)



4.1.2 Achterstandsbudget in 2018 t.o.v. 2017 voor doelgroep 20%

2018 (miljoenen euro's)



Dit beeld wordt bevestigd in de tabellen 4.1.3 en 4.1.4. Deze tabellen tonen per scenario hoeveel samenwerkingsverbanden er van jaar op jaar in absolute en relatieve zin meer of minder op voor- of achteruit zouden zijn gegaan. Bij de keuze voor een doelgroep van 15 procent, zou in de verschillende jaren tussen de 3 en 5 procent van de samenwerkingsverbanden én een absolute (positieve of negatieve) verandering van tenminste 500.000 euro én een percentuele (positieve of negatieve) verandering van tenminste 5 procent hebben gehad. Bij de keuze voor een doelgroep van 20 procent ligt dit percentage tussen de 0 en 4 procent. Het aandeel verbanden dat met absoluut én relatief grotere fluctuaties te maken krijgt is in beide scenario's dus beperkt.

De oorzaken voor de grootste fluctuaties verschillen van geval tot geval. Wel zijn er wat algemene patronen zichtbaar. Voor grote dalingen is het veelal zo dat grote dalingen van het aantal leerlingen een rol spelen. Aangezien 23 procent van het lwoo budget wordt verdeeld op basis van het aantal vmbo leerlingen in de bovenbouw, heeft een daling van het aantal leerlingen een directe invloed op het budget. De daling van het aantal leerlingen heeft dikwijls ook een negatief effect op het budget via verlaagde achterstandsscores, omdat het aantal leerlingen met een Turkse, Surinaamse of Noord-Afrikaanse herkomst dikwijls disproportioneel sterk krimpt. Betreffende herkomsten dragen positief bij aan een onderwijsscore en dragen daarmee negatief bij aan de achterstandsscore en het budget. Bij grote stijgingen van het budget speelt de 23 procent van het lwoo budget die wordt verdeeld op basis van het aantal vmbo bovenbouwleerlingen een belangrijke rol. Naarmate er in totaal minder vmbo bovenbouwleerlingen zijn en het totale lwoo budget gelijk blijft, stijgt het lwoo budget per leerling. Vooral voor samenwerkingsverbanden met veel leerlingen zorgt dit voor een sterke stijging van het budget. In deze samenwerkingsverbanden is doorgaans geen sprake van een sterke verschuiving in de leerlingpopulatie, maar is toch sprake van een sterke verandering van het budget. Naast deze hoofdfactoren dragen veranderingen in het opleidingsniveau van de ouders en het aantal geïmputeerde onderwijsscores, deels gedreven door het aantal asielzoekers, soms ook bij aan zowel grote dalingen als stijgingen in budgetten.

Tabel 4.1.3 Vergelijking van het absolute en relatief verschil in budget van samenwerkingsverbanden in 2020 ten opzichte van 2019 in een scenario met een doelgroep van 15 procent

	-1 miljoen of minder	-1 miljoen tot - 500.000	-500.000 tot - 100.000	-100.000 tot 100.000	100.000 tot 500.000	500.000 tot 1 miljoen	1 miljoen of meer	Totaal
-7.5 procent of minder	0	0	0	0	0	0	0	0
-7.5 tot - 5 procent	0	0	1	0	0	0	0	1
-5 tot - 2.5 procent	1	1	15	0	0	0	0	17
-2.5 tot 2.5 procent	0	0	6	24	10	1	0	41
2.5 tot 5 procent	0	0	0	0	8	1	0	9
5 tot 7.5 procent	0	0	0	0	3	1	0	4
7.5 procent of meer	0	0	0	0	2	1	0	3
Totaal	1	1	22	24	23	4	0	75

Tabel 4.1.3 Vergelijking van het absolute en relatief verschil in budget van samenwerkingsverbanden in 2019 ten opzichte van 2018 in een scenario met een doelgroep van 15 procent

	-1 miljoen of minder	-1 miljoen tot - 500.000	-500.000 tot - 100.000	-100.000 tot 100.000	100.000 tot 500.000	500.000 tot 1 miljoen	1 miljoen of meer	Totaal
-7.5 procent of minder	0	2	1	0	0	0	0	3
-7.5 tot - 5 procent	0	0	6	0	0	0	0	6
-5 tot - 2.5 procent	0	0	5	1	0	0	0	6
-2.5 tot 2.5 procent	0	1	13	23	9	0	0	46
2.5 tot 5 procent	0	0	0	2	8	0	1	11
5 tot 7.5 procent	0	0	0	0	1	1	1	3
7.5 procent of meer	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	0	3	25	26	18	1	2	75

Tabel 4.1.3 Vergelijking van het absolute en relatief verschil in budget van samenwerkingsverbanden in 2018 ten opzichte van 2017 in een scenario met een doelgroep van 15 procent

	-1 miljoen of minder	-1 miljoen tot - 500.000	-500.000 tot - 100.000	-100.000 tot 100.000	100.000 tot 500.000	500.000 tot 1 miljoen	1 miljoen of meer	Totaal
-7.5 procent of minder	0	1	0	0	0	0	0	1
-7.5 tot - 5 procent	0	1	2	0	0	0	0	3
-5 tot - 2.5 procent	0	1	12	0	0	0	0	13
-2.5 tot 2.5 procent	0	1	8	24	12	0	0	45
2.5 tot 5 procent	0	0	0	1	6	2	1	10

5 tot 7.5 procent	0	0	0	0	2	0	0	2
7.5 procent of meer	0	0	0	0	1	0	0	1
Totaal	0	4	22	25	21	2	1	75

Tabel 4.1.4 Vergelijking van het absolute en relatief verschil in budget van samenwerkingsverbanden in 2020 ten opzichte van 2019 in een scenario met een doelgroep van 20 procent

	-1 miljoen of minder	-1 miljoen tot - 500.000	-500.000 tot - 100.000	-100.000 tot 100.000	100.000 tot 500.000	500.000 tot 1 miljoen	1 miljoen of meer	Totaal
-7.5 procent of minder	0	0	0	0	0	0	0	0
-7.5 tot - 5 procent	0	0	0	0	0	0	0	0
-5 tot - 2.5 procent	0	1	15	1	0	0	0	17
-2.5 tot 2.5 procent	1	0	11	18	9	1	0	40
2.5 tot 5 procent	0	0	0	1	13	1	0	15
5 tot 7.5 procent	0	0	0	0	1	1	0	2
7.5 procent of meer	0	0	0	0	0	1	0	1
Totaal	1	1	26	20	23	4	0	75

Tabel 4.1.4 Vergelijking van het absolute en relatief verschil in budget van samenwerkingsverbanden in 2019 ten opzichte van 2018 in een scenario met een doelgroep van 20 procent

	-1 miljoen of minder	-1 miljoen tot - 500.000	-500.000 tot - 100.000	-100.000 tot 100.000	100.000 tot 500.000	500.000 tot 1 miljoen	1 miljoen of meer	Totaal
-7.5 procent of minder	0	2	2	0	0	0	0	4

-7.5 tot - 5 procent	0	0	5	0	0	0	0	5
-5 tot - 2.5 procent	0	0	7	0	0	0	0	7
-2.5 tot 2.5 procent	0	0	14	23	10	0	0	47
2.5 tot 5 procent	0	0	0	1	8	1	1	11
5 tot 7.5 procent	0	0	0	0	0	0	0	0
7.5 procent of meer	0	0	0	0	0	0	1	1
Totaal	0	2	28	24	18	1	2	75

Tabel 4.1.4 Vergelijking van het absolute en relatief verschil in budget van samenwerkingsverbanden in 2018 ten opzichte van 2017 in een scenario met een doelgroep van 20 procent

	-1 miljoen of minder	-1 miljoen tot - 500.000	-500.000 tot - 100.000	-100.000 tot 100.000	100.000 tot 500.000	500.000 tot 1 miljoen	1 miljoen of meer	Totaal
-7.5 procent of minder	0	0	0	0	0	0	0	0
-7.5 tot - 5 procent	0	0	3	0	0	0	0	3
-5 tot - 2.5 procent	0	1	11	0	0	0	0	12
-2.5 tot 2.5 procent	0	0	6	28	12	0	1	47
2.5 tot 5 procent	0	0	0	2	9	0	0	11
5 tot 7.5 procent	0	0	0	0	2	0	0	2
7.5 procent of meer	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	0	1	20	30	23	0	1	75

4.2 Tussenconclusie

We kunnen op basis van de analyses in dit hoofdstuk concluderen dat jaarlijkse veranderingen in achterstandsbudgetten over het algemeen klein zijn. Dit geldt voor beide scenario's. Ook zijn de verschillen in stabiliteit tussen de scenario's zeer beperkt.

5. Herverdeeleffecten

Dit hoofdstuk geeft een indicatie van de herverdeeleffecten die zouden ontstaan als OCW voor één van de twee scenario's kiest. Hierbij gaat het om hypothetische testberekeningen van de herverdeeleffecten voor het totale budget voor lichte ondersteuning in 2020. Naast budget voor het lwoo, bestaat dit ook uit budget voor regionale ondersteuning en pro. Die delen van het budget worden gelijk gehouden in de oude situatie en nieuwe scenario's. Van het lwoo budget wordt in de alternatieve scenario's verder 23 procent verdeeld op basis van het aantal vmbo leerlingen in de bovenbouw (dit budget is bedoeld voor ondersteuning van sociaal emotionele problematiek), en 77 procent op basis van de achterstandsscore die is gebaseerd op de nieuwe indicator (dit budget is bedoeld voor ondersteuning van leerlingen met een laag IQ en achterstand). Voor meer informatie over de berekening van de omvang van het budget voor lichte ondersteuning, zie het kader in hoofdstuk 4.

5.1 Herverdeeleffecten bij de keuze voor een doelgroep van 15 procent

In figuur 5.1.1 zijn de budgetten per samenwerkingsverband weergegeven wanneer in 2020 uit zou zijn gegaan van een doelgroep van 15 procent (oftewel de 15% leerlingen met de grootste kans op onderpresteren), en hoe die zich verhouden tot de budgetten die zij ontvangen vanuit de huidige regeling. De punten in het figuur geven de samenwerkingsverbanden weer. Een punt op de diagonaal geeft aan dat de budgetten gelijk zijn. Een punt boven de diagonaal duidt aan dat het budget voor het samenwerkingsverband hoger is in de huidige regeling dan in het alternatieve scenario. Een punt onder de diagonaal juist dat het budget in de huidige regeling lager is.

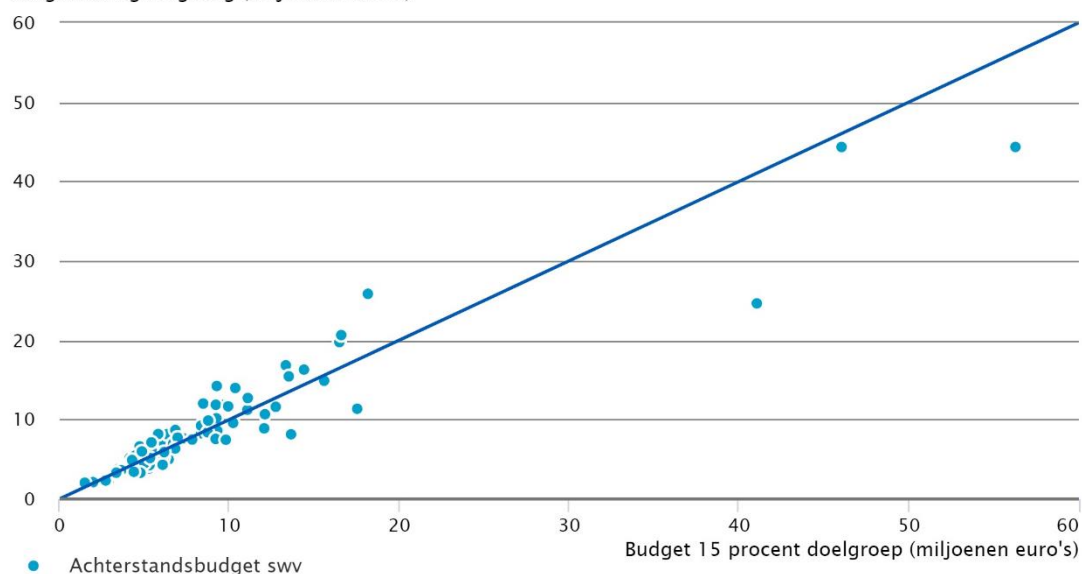
Er zijn zowel samenwerkingsverbanden die erop vooruit als erop achteruit gaan. De absolute verschillen worden groter naarmate de bedragen toenemen. Verder valt op dat de drie samenwerkingsverbanden die er in de eventuele nieuwe systematiek verreweg het meeste budget zouden ontvangen (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag¹³), er twee ook substantieel op vooruit zouden gaan (Rotterdam en Den Haag). Ook volgens de huidige regeling, die uitgaat van het aandeel pro- en lwoo-leerlingen op 1 oktober 2012, komen deze verbanden al op relatief hoge bedragen uit. Het aandeel leerlingen met de 15% grootste kans op achterstand is echter nog sterker geconcentreerd in Rotterdam en Den Haag waardoor hun budget toe zou nemen. Daarentegen is er ook een aantal samenwerkingsverbanden die in de huidige regeling ook al veel budget kregen maar in het alternatieve scenario minder. Het gaat hier bijvoorbeeld om de samenwerkingsverbanden in de omgeving van Eindhoven, Nijmegen en Enschede¹⁴. Het aandeel leerlingen in de doelgroep is daar dus juist relatief kleiner dan het aandeel pro- en lwoo-leerlingen in 2012.

¹³ Het gaat hier om de samenwerkingsverbanden: Vereniging Samenwerkingsverband VO Amsterdam, Samenwerkingsverband Koers VO (Rotterdam) en Stichting Regionaal Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Den Haag

¹⁴ Samenwerkingsverbanden: Stichting Regionaal samenwerkingsverband v PO Eindhoven en Kempenland, Stichting Samenwerkingsverband V(S)O 2507 Nijmegen e.o. en Stichting SWV VO Twente Oost.

5.1.1 Vergelijking van de budgetten van samenwerkingsverbanden in een scenario met een doelgroep van 15 procent en de huidige regeling, 2020

Budget huidige regeling (miljoenen euro's)



Tabel 5.1.2 laat behalve het absolute ook het relatieve verschil in budget per samenwerkingsverband zien. Het gaat wederom om het verschil tussen het scenario waarin de doelgroep de 15 procent leerlingen met de grootste kans op achterstand omvat en de huidige regeling. Voor bijna een derde van de samenwerkingsverbanden blijven de budgetten zowel absoluut als relatief gezien redelijk stabiel: zij gaan er maximaal 1 miljoen euro én maximaal 10 procent op voor- of achteruit. Het aandeel samenwerkingsverbanden dat er meer dan 20% op achteruit gaat is even groot als het aandeel dat er meer dan 20% op vooruit gaat: in beide gevallen gaat het om 19% van de samenwerkingsverbanden. Van de samenwerkingsverbanden die er minstens 20% op achteruitgaan, is er 1 waarvoor die afname ten minste 5 miljoen euro bedraagt. Dit samenwerkingsverband had relatief veel pro- en lwooleerlingen maar scoort op de achtergrondkenmerken van de leerlingen gunstig. Van de verbanden die er minstens 20% op vooruit gaan, zijn er 4 die ten minste 5 miljoen euro meer zouden ontvangen. Hieronder vallen ook twee van de drie samenwerkingsverbanden met de hoogste budgetten als uit wordt gegaan van een 15 procent doelgroep, Den Haag en Rotterdam. Deze samenwerkingsverbanden gaan er vooral meer op vooruit door de lagere opleidingsniveau van de ouders en in sommige gevallen ook door het hoge percentage asiel leerlingen.

De herverdeel effecten die in 2020 zouden zijn opgetreden verschillen dus sterk: er zijn samenwerkingsverbanden waarvoor het verschil absoluut en relatief beperkt is, maar er zijn ook behoorlijk wat verbanden waar de effecten in absolute en/of relatieve zin aanzienlijk zijn. Daar is de achterstandsscore (die is gebaseerd op de vmbo-bovenbouwleerlingen met de 15% grootste kans op onderpresteren in 2020), relatief beduidend hoger of lager dan het aandeel pro- en lwoo-leerlingen in 2012.

Tabel 5.1.2 Vergelijking van het absolute en relatieve verschil in budget van samenwerkingsverbanden in een scenario met een doelgroep van 15 procent en de huidige regeling, 2020

-5 miljoen of minder	-5 miljoen	-2,5 miljoen	-1 miljoen	1 miljoen tot 2,5 miljoen	2,5 miljoen	5 miljoen of meer	Totaal
----------------------------	---------------	-----------------	---------------	---------------------------------	----------------	----------------------	--------

		tot -2,5 miljoen	tot -1 miljoen	tot 1 miljoen		tot 5 miljoen		
-20 procent of minder	1	6	6	1	0	0	0	14
-20 tot - 10 procent	0	2	9	3	0	0	0	14
-10 tot 10 procent	0	0	0	23	2	0	0	25
10 tot 20 procent	0	0	0	6	2	0	0	8
20 procent of meer	0	0	0	2	7	1	4	14
Totaal	1	8	15	35	11	1	4	75

5.2 Herverdeeleffecten bij de keuze voor een doelgroep van 20 procent

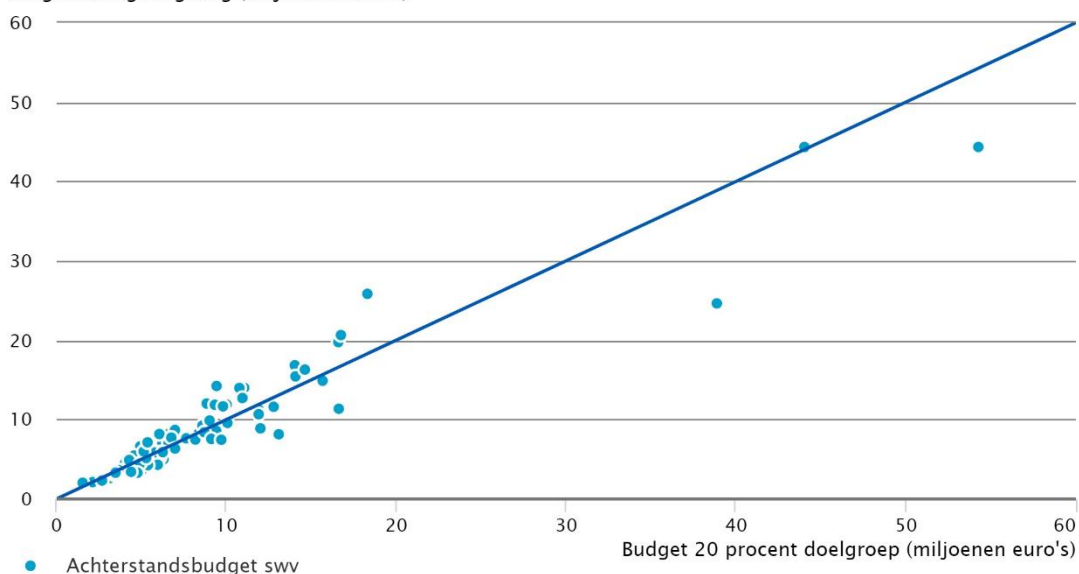
Figuur 5.2.1 en tabel 5.2.2 laten dezelfde vergelijkingen zien als hierboven. De doelgroep is alleen breder: deze bestaat nu uit de vmbo-bovenbouwleerlingen met de hoogste 20% kans op onderpresteren in plaats van de hoogste 15%.

Uit figuur 5.2.1 blijkt dat de uitkomsten voor de 20 procent doelgroep lijken op die voor de 15 procent doelgroep. Zo worden de absolute herverdeeleffecten groter naarmate de bedragen toenemen. Amsterdam, Den Haag en Rotterdam¹⁵ zouden ook wederom de samenwerkingsverbanden zijn die de hoogste budgetten ontvangen in de nieuwe systematiek. Wel zouden deze budgetten iets lager zijn dan in het 15 procent scenario. Later in dit hoofdstuk (figuur 5.2.3) gaan we hier uitgebreider op in.

¹⁵ Het gaat hier om de samenwerkingsverbanden: Vereniging Samenwerkingsverband VO Amsterdam, Samenwerkingsverband Koers VO (Rotterdam) en Stichting Regionaal Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Den Haag

5.2.1 Vergelijking van de budgetten van samenwerkingsverbanden in een scenario met een doelgroep van 20 procent en de huidige regeling, 2020

Budget huidige regeling (miljoenen euro's)



De uitkomsten in tabel 5.2.2 lijken eveneens sterk op de uitkomsten die we eerder zagen voor het scenario waarin werd gewerkt met een 15 procent doelgroep. Wederom geldt voor ongeveer een derde van de samenwerkingsverbanden dat de absolute en relatieve herverdeel effecten beperkt zijn: zij bedragen niet meer dan 1 miljoen euro en maximaal 10% van het budget. Er zijn iets minder samenwerkingsverbanden die er ten minste 20% op achteruit gaan, maar het verschil is niet groot: 15% ten op zichte van 19%. Het aandeel verbanden dat er ten minste 20% op vooruit zou gaan is met 19% even groot. Verder zien we ook in het scenario met een 20 procent doelgroep dat er 1 samenwerkingsverband is die er ten minste 20% op achteruit gaat en te maken heeft met een bedrag dat ten minste 5 miljoen euro daalt. Dit ligt met name aan het feit dat dit samenwerkingsverband een hoog percentage pro- en wooleerlingen heeft bij de huidige regeling. Op de achtergrondkenmerken, behorende bij een lage onderwijsscore, scoren de leerlingen relatief goed. Daarentegen zijn er 3 verbanden waar het bedrag ten minste 20% en 5 miljoen euro toeneemt. Rotterdam en Den Haag¹⁶ maken hier weer onderdeel van uit. Net als bij het scenario van 15 procent is hiervan de verklaring te vinden bij de lagere opleidingsniveaus van de ouders en in het geval van Den Haag door het aandeel asielzoekers.

Tabel 5.2.2 Vergelijking van het absolute en relatief verschil in budget van samenwerkingsverbanden in een scenario met een doelgroep van 20 procent en de huidige regeling, 2020

	-5 miljoen of minder	-5 miljoen tot -2,5 miljoen	-2,5 miljoen tot -1 miljoen	-1 miljoen tot 1 miljoen	1 miljoen tot 2,5 miljoen	2,5 miljoen tot 5 miljoen	5 miljoen of meer	Totaal
-20 procent of minder	1	5	4	1	0	0	0	11

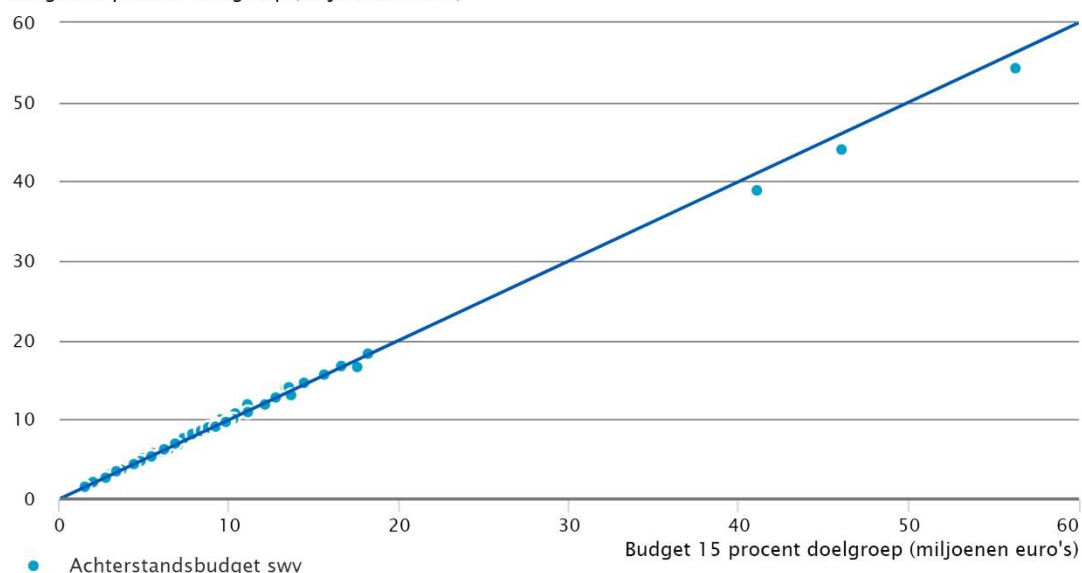
¹⁶ Samenwerkingsverbanden: Samenwerkingsverband Koers VO (Rotterdam) en Stichting Regionaal Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Den Haag

-20 tot -10 procent	0	3	7	7	0	0	0	17
-10 tot 10 procent	0	0	1	24	0	0	0	25
10 tot 20 procent	0	0	0	5	3	0	0	8
20 procent of meer	0	0	0	2	7	2	3	14
Totaal	1	8	12	39	10	2	3	75

Om beter te kunnen zien in hoeverre het werken met een 15- of 20 procent doelgroep tot andere bedragen zou leiden, zetten we in figuur 5.2.3 de budgetten die beide scenario's voor samenwerkingsverbanden zouden opleveren tegen elkaar af. Te zien is dat bij de lagere budgetten de punten vrij dicht op de diagonaal zitten, wat betekent dat er weinig verschil in budget is bij een doelgroep van 15 en 20 procent. Bij de samenwerkingsverbanden die de grootste budgetten zouden ontvangen (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag¹⁷) zijn de grootste verschillen te zien. Bij de keuze voor een kleinere doelgroep, in dit geval 15 procent, krijgen zij meer budget, omdat de focus dan meer ligt op grotere achterstanden en die meer voorkomen in de grote steden. Anders gezegd betekent dit dat in deze regio's meer leerlingen naar school gaan die kenmerken hebben die in de doelgroep zitten, zie voor die kenmerken hoofdstuk 3.

5.2.3 Vergelijking van de budgetten van samenwerkingsverbanden in een scenario met een doelgroep van 20 en 15 procent, 2020

Budget 20 procent doelgroep (miljoenen euro's)



5.3 Tussenconclusie

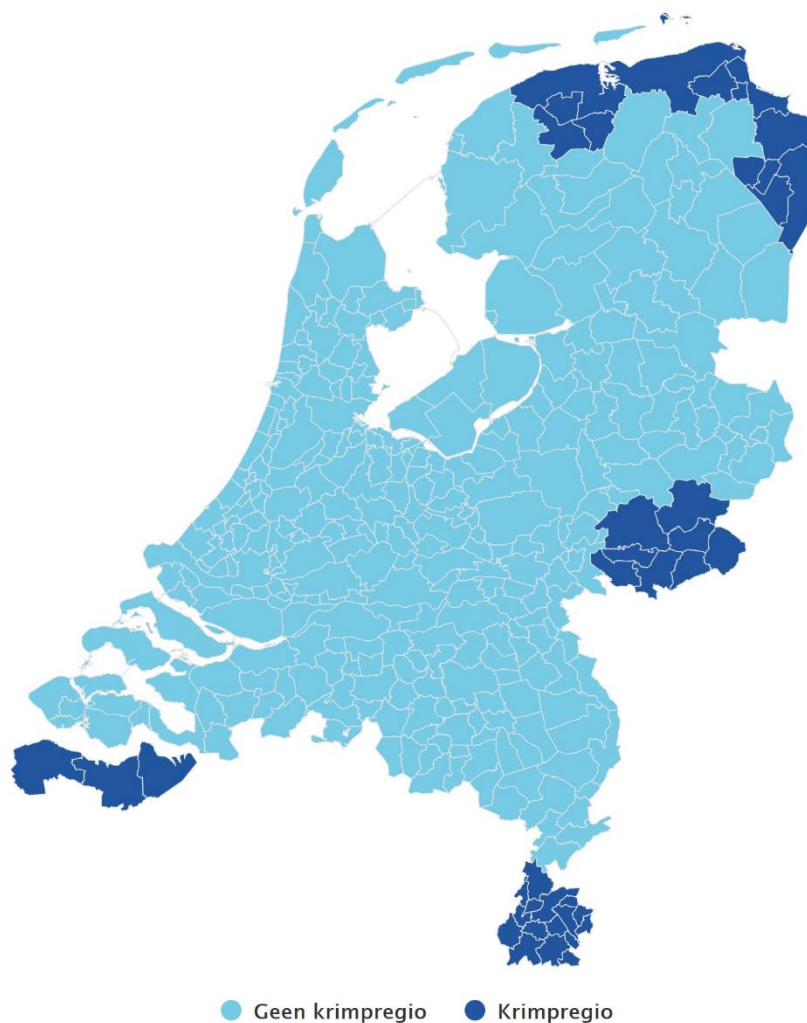
¹⁷ Het gaat hier om de samenwerkingsverbanden: Vereniging Samenwerkingsverband VO Amsterdam, Samenwerkingsverband Koers VO (Rotterdam) en Stichting Regionaal Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Den Haag

Uit de analyses naar de herverdeeeffecten met betrekking tot de budgetten per samenwerkingsverband komt naar voren dat de herverdeeeffecten die in 2020 zouden zijn opgetreden sterk verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Er zijn samenwerkingsverbanden waarvoor het verschil in budget absoluut en relatief gezien beperkt is, maar er zijn ook behoorlijk wat verbanden waar de effecten in absolute en/of relatieve zin aanzienlijk zijn. Dit geldt zowel voor het scenario met een doelgroep van 15 als 20 procent.

6. Regionale verschillen

Dit hoofdstuk gaat in op regionale verschillen. Hoe verschilt het bedrag dat samenwerkingsverbanden in verschillende regio's met de huidige regeling per leerling ontvangen? Hoe zou dat patroon eruit zien in de overwogen alternatieven? En wat betekent dat voor de herverdeel-effecten in verschillende regio's? In navolging van een drietal moties¹⁸, hebben krimpregio's hebben hierbij in het bijzonder de aandacht. De krimpregio's die de overheid onderscheidt¹⁹, zijn in figuur 6.0.1 weergegeven.

6.0.1 Krimpregio's, 2020



Met een aantal kaarten²⁰ wordt in dit hoofdstuk inzichtelijk gemaakt hoe het budget zich over de samenwerkingsverbanden, waaronder de verbanden in krimpregios's, zou verspreiden in de huidige

¹⁸ Kamerstuk 31289, nr. 381, 31293, nr. 400 en 3500-VII, nr. 26.

¹⁹ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>

²⁰ Er is één landelijk samenwerkingsverband, namelijk Vereniging Reformatorisch Passend Onderwijs voor Voortgezet Onderwijs. Omdat dit samenwerkingsverband niet gebied gebonden is, staat deze niet op de kaarten.

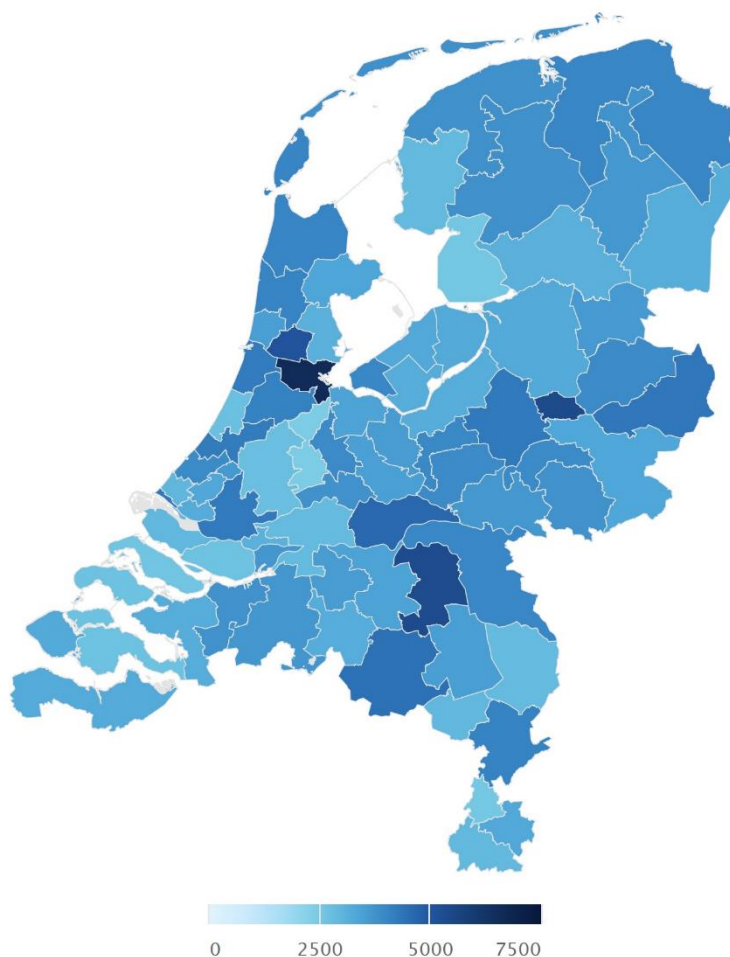
en mogelijk toekomstige systematiek. De kaarten geven per samenwerkingsverband steeds het gemiddelde budget voor lichte ondersteuning per vmbo-bovenbouwleerling in 2020 weer.

6.1 Regionale verschillen in de huidige regeling

Als referentie toont figuur 6.1.1 allereerst het gemiddelde budget per leerling voor de huidige regeling. Dit bedrag wordt bepaald door het aandeel lwoo/pro leerlingen in 2012: hoe hoger dit was, hoe hoger het budget. Te zien is dat de hoogste bedragen in Amsterdam voorkomen. Ook in de noordelijke krimpregio's en Achterhoek zijn bedragen relatief hoog. In de Zuid-Limburgse en Zeeuwse krimpregio's zijn deze juist wat lager.

6.1.1 Gemiddelde budget per leerling volgens de huidige regeling, 2020

Gemeten in euro's



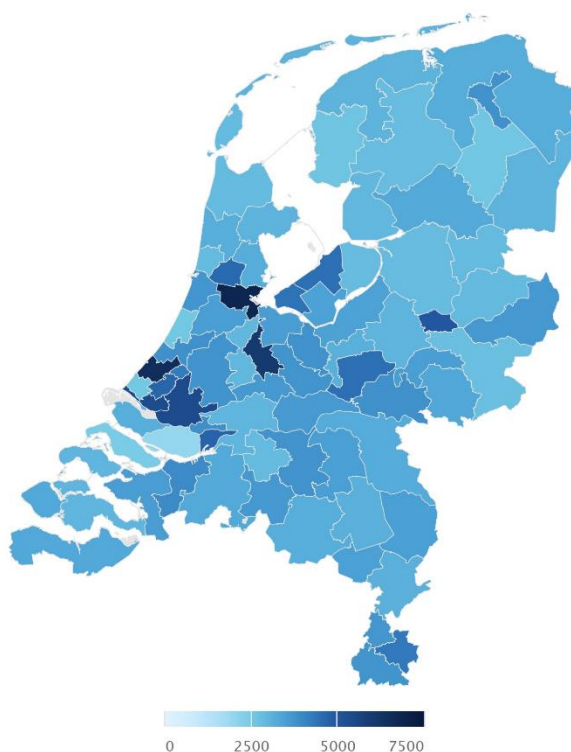
6.2 Regionale verschillen bij de keuze voor een doelgroep van 15 procent

Figuur 6.2.1. laat de gemiddelde budgetten per leerling zien voor het scenario met een doelgroep van 15 procent. Hierin is te zien dat de hogere budgetten met name in de grote steden in de Randstad voorkomen. Dat komt met name doordat leerlingen daar beduidend vaker ouders met de

laagste opleidingsniveaus hebben en vaker ouders met een herkomst hebben die samenhangt met een grotere kans op achterstand. In dit scenario zijn de bedragen in de landelijke gebieden duidelijk lager. Ook in de noordelijke en oostelijke krimpregio's zijn de bedragen relatief laag. In de krimpregio in Zuid-Limburg is wel een iets hoger budget zichtbaar. Dit komt met name doordat Zuid-Limburg vergeleken met de andere krimpregio's een groter aandeel leerlingen zeer laag opgeleide ouders heeft en meer asiel leerlingen kent.

6.2.1 Gemiddelde budget per leerling in een scenario met een doelgroep van 15 procent, 2020

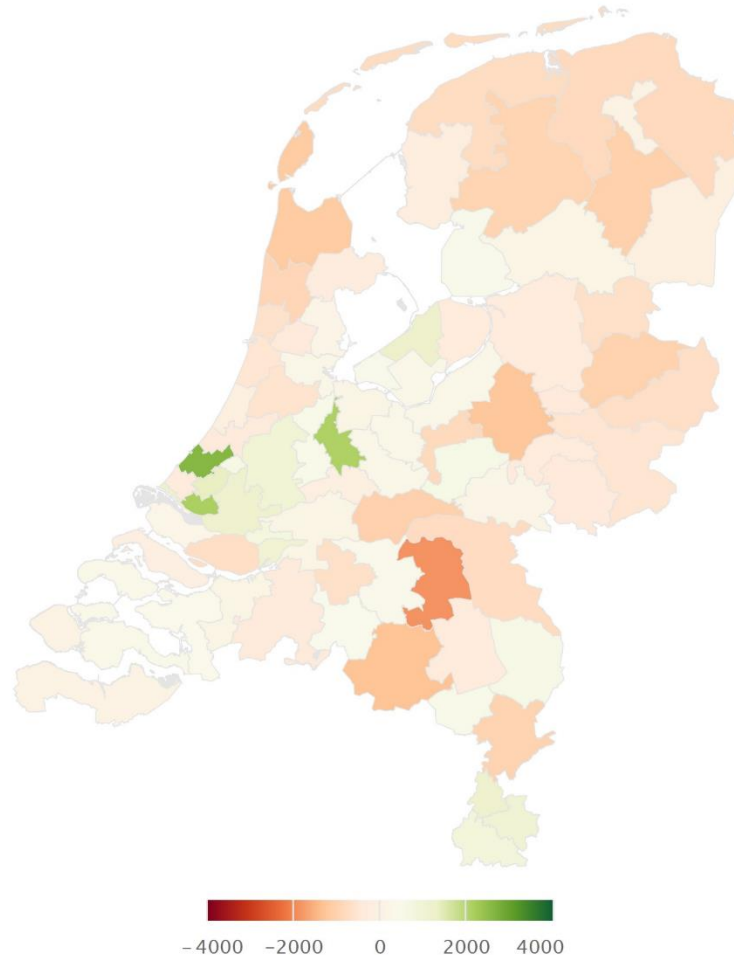
Gemeten in euro's



Om de regionale verschillen tussen de huidige regeling en mogelijke toekomstige regeling beter te kunnen zien, geven we in figuur 6.2.2 per samenwerkingsverband het verschil in gemiddelde budget per leerling weer tussen de doelgroep van 15 procent en de huidige regeling. Groen gekleurde verbanden zouden bij een eventuele nieuwe systematiek een hoger gemiddeld budget krijgen dan op dit moment, rode verbanden juist een lager budget. Uit de kaart blijkt dat de samenwerkingsverbanden in de grote steden in de Randstad vaak een hoger gemiddeld budget per leerling zouden krijgen. Deze samenwerkingsverbanden krijgen vaak een gemiddeld bedrag van rond de 1500 euro meer voor een leerling. Aangezien het gemiddelde bedrag per leerling in de huidige regeling tussen de 2390 en 6610 euro ligt, gaat het om een substantiële verhoging. Ook de Zuid-Limburgse krimpregio zou erop vooruitgaan. Voor de Zeeuwse krimpregio zou er weinig veranderen. De regio's met krimp in het noorden en in de Achterhoek zouden juist minder geld krijgen. Deze regio's krijgen op basis van de huidige regeling relatief veel budget (figuur 6.1.1), maar met de eventuele nieuwe regeling juist relatief weinig budget (figuur 6.2.1).

6.2.2 Verschil in gemiddelde budget per leerling in een scenario met 15 procent ten opzichte van de huidige regeling, 2020

Gemeten in euro's

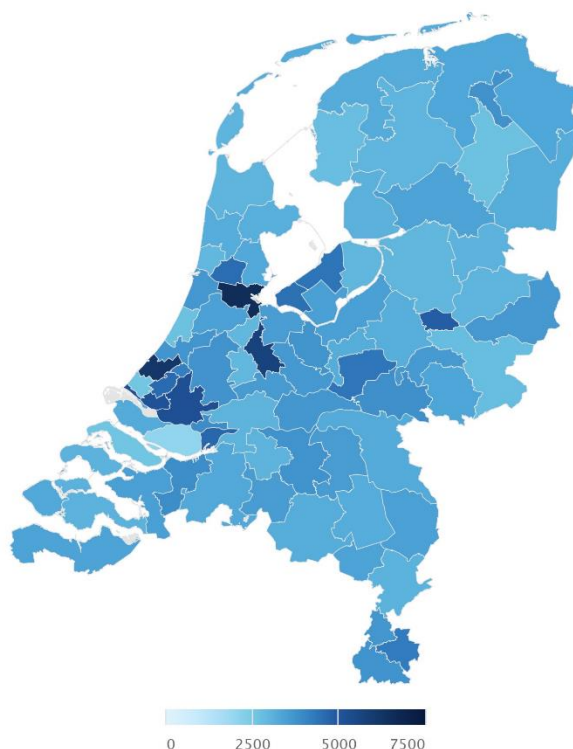


6.3 Regionale verschillen bij de keuze voor een doelgroep van 20 procent

Figuur 6.3.1 laat het gemiddelde budget per leerling zien wanneer uit wordt gegaan van het andere scenario, waarin de doelgroep uit de 20 procent leerlingen met de laagste onderwijsscores bestaat. Het beeld lijkt op hoofdlijnen op dat van het scenario met een doelgroep van 15 procent. De hoogste gemiddelde budgetten liggen wederom in de grote steden in de Randstad. Ook liggen de bedragen in de minder stedelijke gebieden in de regel weer duidelijk lager. Van de krimpregio's, is Zuid-Limburg opnieuw de regio waar de budgetten gemiddeld wat hoger liggen. Het grotere aandeel ouders met hoogstens een mbo-1 opleiding en asielzoekers in deze regio vormen hier weer de verklaring voor.

6.3.1 Gemiddelde budget per leerling in een scenario met een doelgroep van 20 procent, 2020

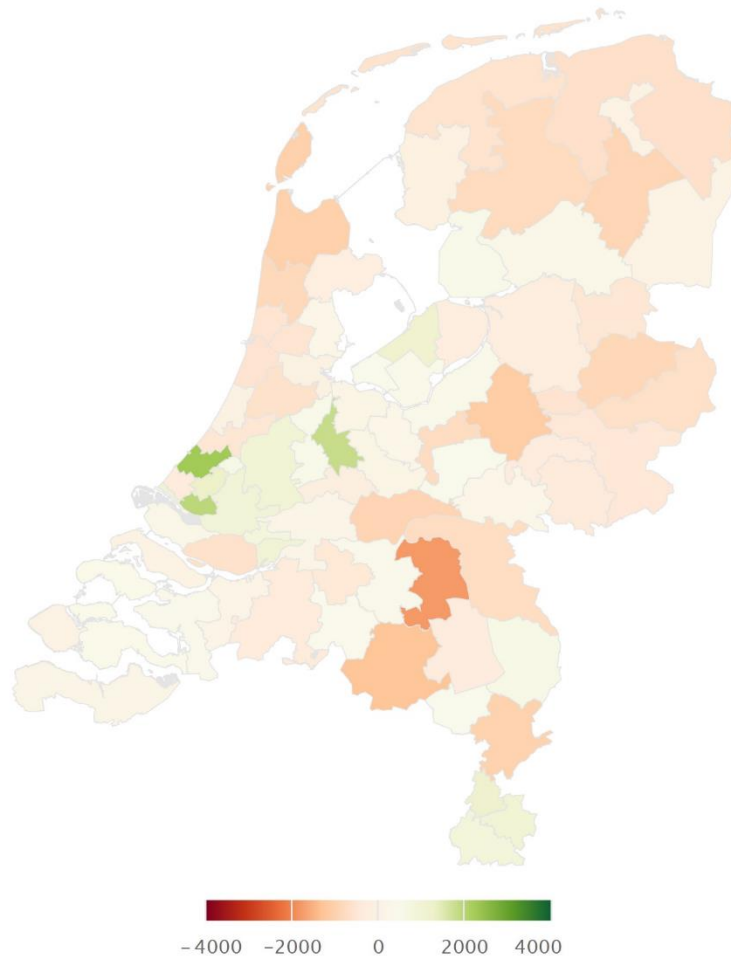
Gemeten in euro's



Figuur 6.3.2 laat per samenwerkingsverband zien hoe het gemiddelde budget per leerling verschuift wanneer een overstap gemaakt zou worden van de huidige verdeelsystematiek naar het scenario met een doelgroep van 20 procent. Net als bij de vergelijking met het scenario met een doelgroep van 15 procent, laat deze figuur zien dat de gebieden in de Randstad en de krimpregio in Zuid-Limburg erop vooruit zouden gaan. En ook hier hebben de krimpregio's in het noorden en oosten een hoger gemiddeld budget bij de huidige regeling en blijft het gemiddelde budget voor de krimpregio in Zeeland nagenoeg gelijk.

6.3.2 Verschil in gemiddelde budget per leerling in een scenario met 20 procent ten opzichte van de huidige regeling, 2020

Gemeten in euro's



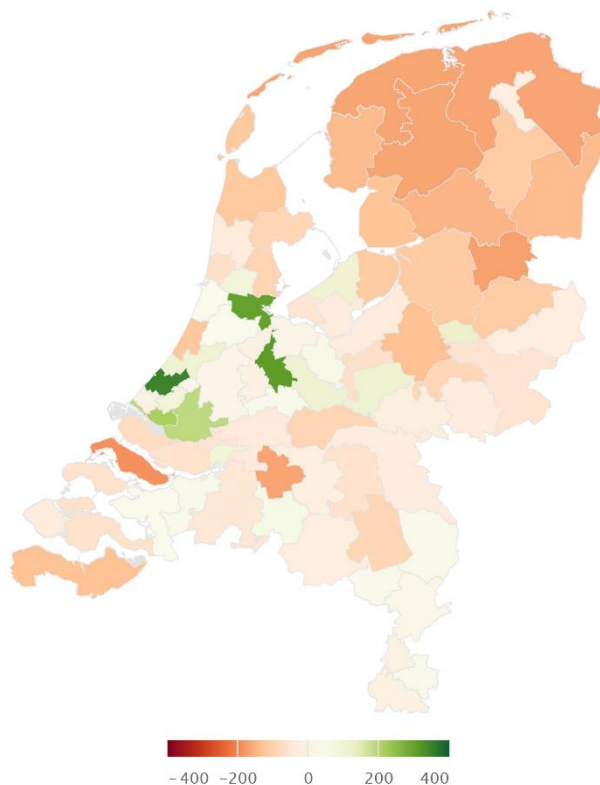
Wat het effect is van de keuze voor een doelgroep van 15 of 20 procent, wordt uit figuur 6.3.3 duidelijk. Groen betekent in dit kaartje dat het gemiddeld budget per leerling hoger is bij de doelgroep van 15 procent, rood dat het lager is. De verschillen tussen deze twee scenario's zijn beduidend kleiner dan de verschillen ten opzichte van de huidige regeling. Om de verschillen die er zijn te kunnen zien is ervoor gekozen de schaal aan te passen van -4000 tot +4000 euro, naar -400 euro tot +400 euro. Te zien is dat vooral in de Randstad een aantal samenwerkingsverbanden een duidelijk hoger budget zou krijgen bij de keuze voor een smallere doelgroep. Dit komt omdat de smalle doelgroep van 15 procent meer focust op grotere achterstanden en die komen relatief meer voor in de grotere steden.

Het financiële voordeel dat de samenwerkingsverbanden in de grote steden in de Randstad zouden hebben bij de keuze voor een doelgroep van 15 procent, is relatief gezien echter niet heel groot. Het gemiddelde bedrag dat samenwerkingsverbanden per leerling zouden ontvangen ligt bij de doelgroep van 15 procent tussen de 1970 en 6860 euro, en voor een doelgroep van 20 procent tussen de 2030 euro en 6560 euro. Omdat de gemiddelde bedragen in de Randstad aan de bovenkant van deze range liggen (zie figuur 6.2.1 en 6.3.1), is een toename van (ruim) 200 euro relatief gezien niet heel groot zijn.

De noordelijke provincies inclusief de krimpregio's in Groningen, maar ook de krimpregio in Zeeland zouden juist een lager budget krijgen in het scenario met een doelgroep van 15 procent. Leerlingen vallen in die regio's relatief gezien vaker in de brede (20 procent) dan in de smalle (15 procent) doelgroep. Voor de krimpregio's in de Achterhoek en Zuid-Limburg zit er weinig verschil tussen de scenario's.

6.3.3 Verschil in gemiddelde budget per leerling in het scenario met een doelgroep van 15 procent ten opzichte van het scenario met een doelgroep van 20 procent, 2020

Gemeten in euro's



6.4 Tussenconclusie

Het budget dat samenwerkingsverbanden in de huidige en mogelijk toekomstige verdeelsystematiek per leerling zouden ontvangen verschilt regionaal. In beide overwogen toekomstige alternatieven, liggen de samenwerkingsverbanden die er het sterkst op vooruit zouden gaan met name in de grote steden in de Randstad. Het krimpgebied in Zuid-Limburg zou er ook in enige mate op vooruit gaan. Voor het krimpgebied in Zeeland zou er niet veel veranderen. De krimpgebieden in het Noorden en de Achterhoek zouden er in de twee scenario's juist op achteruit gaan. Dit komt doordat samenwerkingsverbanden in deze regio's in 2012 relatief veel leerlingen hadden die naar het lwoo/pro gingen, en er juist relatief weinig leerlingen op basis van hun omgevingskenmerken als achterstandsleerling worden aangeduid.

Door te kiezen voor een smallere doelgroep (bestaande uit de leerlingen met de 15 i.p.v. 20 procent grootste kans op onderwijsachterstand), zouden de Randstad en Zuid-Limburg er nog wat meer op vooruit gaan. Voor samenwerkingsverbanden in de krimpregio's in het Noorden en Zeeland zou de keuze voor een bredere doelgroep juist voordeliger zijn. Voor de Achterhoek zijn de verschillen klein.

7. Samenvatting en conclusies

In dit onderzoek heeft het CBS op verzoek van OCW verkend hoe de eerder ontwikkelde lwoo-indicator kan worden toegepast voor de verdeling van het budget over samenwerkingsverbanden. In verschillende iteraties is een twaalfstal scenario's vergeleken: wat betekenen zij voor het type leerlingen waar de focus van het beleid op ligt, de stabiliteit van de bedragen die verbanden van jaar op jaar ontvangen, de herverdeel-effecten, en regionale verschillen? Op basis van vooraf opgestelde criteria, heeft OCW aan de hand van de tussenresultaten de twee scenario's geselecteerd die het meest geschikt worden geacht voor het toekomstige beleid. OCW heeft om een aantal redenen voor deze twee scenario's gekozen. Daarbij heeft OCW vooral gekeken of er niet te grote concentraties effecten optraden. Een te klein doelgroeppercentage leidde tot een te hoge mate aan concentratie in de grote steden en van asiel leerlingen in de doelgroep. OCW is van mening dat lwoo bedoeld is voor meer dan alleen die geconcentreerde doelgroepen. Voor de twee geselecteerde scenario's zijn de uitkomsten in dit rapport beschreven.

De scenario's verschillen in de manier waarop de onderwijsscores per leerling (die hun kans op onderwijsachterstand uitdrukken) worden opgeteld tot achterstandsscore per samenwerkingsverband. De onderwijsscores worden berekend door informatie uit de lwoo-indicator over de mate waarin de achtergrondkenmerken van ouders (te weten: opleidingsniveau, herkomst, verblijfsduur, wettelijke schuldsanering) de kans op achterstand vergroten, te combineren met informatie uit registers over hoe die kenmerken van toepassing zijn op iedere vmbo-leerling²¹. OCW bekostigt echter niet op leerling- maar op samenwerkingsverband-niveau. De scores per leerling moeten dus worden opgeteld tot scores per samenwerkingsverband, en dat kan op verschillende manieren.

In het eerste geselecteerde scenario gebeurt dit als volgt. De achterstandsscores zijn:

De som van A-B voor die (bekostigde) vmbo-leerlingen in leerjaar 3 en 4²² die in een samenwerkingsverband naar school gaan, die behoren tot de 15% van alle vmbo-bovenbouwleerlingen met de laagste onderwijsscore, waarbij B de onderwijsscore van de leerling is en A de landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle (bekostigde) vmbo-bovenbouwleerlingen. Het andere scenario dat door OCW is geselecteerd, heeft veel overeenkomsten met dit scenario. De enige afwijking is dat in plaats van de leerlingen met de 15%, de leerlingen met de 20% laagste onderwijsscores worden geselecteerd. Daarmee is de doelgroep in het tweede scenario breder. Ook leerlingen met iets minder grote kans op achterstanden tellen mee.

Als gekozen wordt voor een smallere (15 procent) in plaats van een bredere (20 procent) doelgroep, zien we dat de leerlingen gemiddeld genomen vaker ouders hebben met de laagste opleidingsniveaus, een niet Nederlandse achtergrond hebben, korte verblijfsduur, schulden (wettelijke schuldsanering natuurlijke personen), of zelf een asielachtergrond hebben. Dit is in lijn met de verwachting. Om tot de 15% leerlingen te worden gerekend met de grootste kans op onderwijsachterstand, moeten je omgevingskenmerken immers minder gunstig zijn dan om tot de 20% leerlingen met de grootste kans op achterstand te worden gerekend.

²¹ Omdat lwoo voornamelijk wordt ingezet in het vmbo, is gekozen de indicator enkel te ontwikkelen voor en toe te passen op vmbo-leerlingen.

²² Omdat het voor leerlingen in brede brugklassen onbekend is welk niveau zij volgen, is gekozen enkel uit te gaan van leerlingen in de bovenbouw.

De scenario's verschillen weinig als wordt gekeken naar de stabiliteit van de bedragen die samenwerkingsverbanden van jaar op jaar voor lichte ondersteuning zouden ontvangen. In beide gevallen zie je van jaar op jaar enkel beperkte wijzigingen optreden.

Verder zal invoering van beide scenario's leiden tot herverdeeleeffecten. Uit een hypothetische proefberekening voor 2020 blijkt dat er samenwerkingsverbanden zijn waarvoor de bedragen behoorlijk gelijk blijven, maar dat er ook verbanden zijn waarvoor de verschillen in absolute en relatieve zin substantieel zijn. De herverdeeleeffecten zijn verder niet regionaal gelijk verdeeld. Met name in grote steden in de Randstad, zou het budget in 2020 duidelijk zijn gestegen. Ook in Zuid-Limburg zou het budget iets stijgen. In het Noorden en Oosten zou dit juist zijn gedaald. Dit heeft er om te beginnen mee te maken dat in die gebieden in 2020 relatief minder leerlingen naar school gingen met kenmerken op basis waarvan zij tot de 15 of 20% leerlingen met de grootste kans op onderwijsachterstand worden gerekend. Daarnaast zijn dit gebieden die op basis van de huidige indicator, die uitgaat van het aantal lwoo/pro leerlingen in 2012, juist relatief veel geld ontvingen. Dit patroon zien we terug voor beide scenario's. De regionale herverdeeleeffecten zijn echter nog iets groter wanneer wordt gekozen voor een doelgroep van 15 procent. Dat komt doordat in de gebieden die er ook in het 20 procent scenario al op voor- of achteruit zouden gaan, in het 15 procent scenario relatief nog meer of minder leerlingen hebben die tot de doelgroep behoren.

De resultaten in dit onderzoek laten dus zien dat de scenario's zowel overeenkomstige als uiteenlopende gevolgen hebben. Om te beginnen betekent de keuze voor het scenario met een doelgroep van 15 procent, een keuze voor een focus op grotere achterstanden en leerlingen met meer 'nadelige' omgevingskenmerken. Voor de stabiliteit over de jaren heen, maakt het weinig verschil welk scenario wordt gekozen. Herverdeeleeffecten zullen ook in beide scenario's optreden. De regionale verschillen die hierbij ontstaan, kennen eveneens een soortgelijk patroon. Wel zijn de verschillen iets geprononceerder in het eerste scenario (doelgroep 15 procent). Het is aan OCW om op basis van deze resultaten af te wegen wat het meest gewenste beleidsalternatief is.

Bijlage 1: Begeleidingscommissie

Eric Bouwens – Sectorraad Praktijkonderwijs

Ton Eimers – KBA Nijmegen

Jan Houwing – Sectorraad samenwerkingsverbanden VO

Jan van Nierop – Stichting Platforms VMBO

Riemer Poortstra – Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO

Nicole Teeuwen – Sectorraad Praktijkonderwijs

Rien van Tilburg, vervangen door Edith Diepeveen – AOC Raad

Jessica Tissink – VO-raad

Paul Verstraten – CPB

Nico van Zuylen – VO-raad

Bijlage 2: Privacy

Privacy is een groot goed. Ook als je niks te verbergen hebt, heb je heel wat te beschermen. Het CBS is het Statistisch Bureau van Nederland dat onafhankelijk onderzoek uitvoert. Het CBS werkt bij elk onderzoek met strenge eisen om data op een veilige manier te verwerven, te verwerken en te publiceren en is transparant over de manier van werken en de methodieken.

Het CBS verzamelt gegevens van natuurlijke personen, bedrijven en instellingen. Dit is wettelijk vastgelegd in de CBS-wet en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Identificerende persoonskenmerken worden na ontvangst direct gepseudonimiseerd. Hierdoor kan het onderzoek alleen worden uitgevoerd op gegevens met een pseudosleutel. Bij publicatie zorgt het CBS er bovendien voor dat natuurlijke personen of bedrijven niet herkenbaar of herleidbaar zijn. Ook hanteert het CBS diverse maatregelen tegen diefstal, verlies of misbruik van persoonsgegevens. Het CBS levert geen herkenbare gegevens aan derden, ook niet aan andere overheidsinstellingen. Wel kunnen sommige (wetenschappelijke) instellingen onder strenge voorwaarden toegang krijgen tot gegevens met pseudosleutel op persoons- of bedrijfsniveau. Dit noemen we microdata.

Voor meer informatie, zie onze website: www.cbs.nl/privacy.