



TER BESLUITVORMING

Aan: MTVO

nota

CBS-onderzoek indicator 2018

Paraaf VO

Datum

Voortgezet Onderwijs

Van

5.1/2.e

T 5.1/2.e

Datum

27 juni 2018

Referentie

Bijlagen

Onderzoeksopzet CBS

Kopie voor

5.1/2.e

Reeds afgestemd met

Aantal pagina's

4

Aanleiding

CBS heeft op ons verzoek een onderzoeksvoorstel en offerte opgesteld om te komen tot een nieuwe indicator voor de leerplusregeling (zie bijlage 1). Naar aanleiding hiervan gaan wij graag met u in gesprek en leggen wij een aantal besluiten aan u voor.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met het starten van het vooronderzoek zoals genoemd in het projectvoorstel van CBS (analyse 1 en 2 van het bijgevoegde projectvoorstel)?
- Gaat u akkoord met het testen van deze indicator voor het vo (analyse 3 en 4 van het projectvoorstel) als uit het vooronderzoek blijkt dat de po-indicator een betere indicator is om de leerplusmiddelen te verdelen?
- Gaat u akkoord met het inzet van extra benodigde middelen (uit de onderuitputting) binnen het bestedingsplan om dit project uit te laten voeren in 2018?

Kernpunten

- De werkgroep van het IBO-onderzoek naar onderwijsachterstanden (het rapport *Onderwijsachterstanden: een duwtje in de rug?*) adviseert om te komen tot een eenduidige indicator voor onderwijsachterstanden.
- In het po was er al ingezet om een nieuwe indicator voor de gewichtenregeling po te ontwikkelen. Met het IBO-onderzoek in de hand is dit doorgezet.
- Voor het vo is de huidige indicator nog niet tegen het licht gehouden (regeling Leerplus). Daar werken we nog altijd met de indicator uit 2009.
- Het voorstel is om CBS te laten onderzoeken of de indicator die nu voor het po is uitgewerkt, ook in het vo toepasbaar is.
- Voor dit onderzoek is in totaal €70.000 nodig. Deels kan het onderzoek worden gefinancierd vanuit maatwerkuren (ca. €24.000). De overige kosten moeten worden gedekt uit het bestedingsplan.
- Het CBS onderzoek gaat het volgende doen:
 - De po-indicator herijken voor het vo en bekijken hoe deze herijkte indicator zich verhoudt tot de niet herijkte indicator.

- Het onderzoeken van de samenhang tussen onderwijsachterstand op het vo en de niet herijkte po- indicator dan wel het wonen in een armoede cumulatie probleemgebieden wonen (apcg).
- Het onderzoeken van de samenhang tussen onderwijsprestaties op het vo en de po indicator danwel het wonen in een apc gebied.
- Het berekenen van een aantal eerste resultaten op schoolniveau op basis van de po indicator en te bekijken hoe dit zich verhoudt tot het aandeel apc leerlingen op scholen.

Toelichting

IBO-onderwijsachterstanden

In april 2017 heeft de interdepartementale IBO-werkgroep het rapport *Onderwijsachterstanden: een duwtje in de rug?* Uitgebracht. Een van de no-regret maatregel is de middelen voor onderwijsachterstanden te verdelen op basis van eenzelfde indicator die zo goed mogelijk het risico op onderwijsachterstanden voorspeld. Onlangs heeft de Tweede Kamer ingestemd met een voorstel van het kabinet om de middelen voor onderwijsachterstanden vanaf 1 januari 2019 voor gemeenten en vanaf schooljaar 2019-2020 voor basisscholen beter te verdelen op basis van een nieuwe meer genuanceerde indicator. Hiermee is uitvoering gegeven aan een aanbeveling van het IBO. Voor de leerplusregeling in het vo is dat nog niet gebeurd.

Regeling Leerplusarrangement vo

De doelen voor het leerplusarrangement zijn:

- Het verminderen van voortijdig schoolverlaten.
- Het bestrijden van absolute taalachterstanden.
- Het bieden van maatwerk.
- Het maximaliseren van de leerprestaties.
- Evenredige doorstroming van doelgroep leerlingen aan niet-doelgroep leerlingen.
- Naar verschillende vormen van secundair en tertiair onderwijs.

NB. Leerplus is bestemd voor scholen met een bepaalde mate aan leerlingen met een leerachterstand, waarvoor scholen extra ondersteuning moeten bieden op alle onderwijsniveaus. De middelen voor de lichte ondersteuning in het passend onderwijs (lwoo) is bestemd voor de individuele leerling. Het lwoo is er specifiek voor de vmbo-leerlingen die extra hulp nodig hebben bij het behalen van hun diploma.

- In het vo worden de middelen van het onderwijsachterstandenbeleid verdeeld op basis van leerlingen die in apcg wonen. Voor de huidige Leerplusregeling wordt gebruik gemaakt van de apcg-indeling van 2009¹.
- Er wordt gewerkt met verschillende drempels voor de verschillende schoolsoorten. Zodra het aantal leerlingen binnen een schoolsoort boven de

¹ Er zijn recentere apcg-indelingen, er is destijds echter gekozen om 2009 aan te houden voor Leerplus vanwege herverdeel-effecten als er op een nieuwe indeling zou worden overgegaan.

drempelwaarde uitkomt, ontvangt de school middelen uit het Leerplusarrangement.

- Deze differentiatie in drempels is ontstaan omdat de apcg systematiek ertoe leidde dat bijvoorbeeld gymnasia hoge LPA bekostiging kregen doordat veel van de leerlingen in een apcg woonden, maar geen verhoogd risico op achterstanden hadden.

Onderzoek CBS

Het onderzoek van CBS bestaat uit vier analyses. Wij hebben meerdere malen gesproken met CBS over dit onderzoek. De eerste twee analyses zijn noodzakelijk onderdeel van het onderzoek. De laatste twee analyses volgen pas als blijkt dat de po indicator tot een betere verdeling leidt voor onderwijsachterstanden, dan de huidige verdeling op basis van APCG.

In de eerste analyse wordt er gekeken of de po indicator herijkt kan worden met data voor het vo. In de tweede analyse wordt de samenhang met de onderwijsachterstand en po indicator en de apcg onderzocht met als doel te onderzoeken welke indicator de beste voorspeller is. Voor de eerste twee analyses wordt gebruik gemaakt van data van deelnemers aan het Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen (COOL). Van deze deelnemers is er een uitgebreidere set data beschikbaar, zodat onderwijsachterstand beter geschat kan worden. In analyse 3 wordt het onderzoek verbreed naar alle vo-leerlingen en wordt gekeken of de nieuwe indicator voldoende voorspellende waarde heeft voor de hele doelgroep. In analyse 4 wordt naar de uitwerking van de nieuwe indicator op schoolniveau gekeken.

Het voorstel is om na analyse 1 en 2 een gesprek te voeren met CBS in hoeverre het nuttig is om over te gaan tot de laatste twee analyses. Als na de eerste twee analyses blijkt dat de indicator niet herijkt kan worden (risico) of als blijkt dat de nieuwe indicator geen betere voorspeller is, dan hebben de laatste twee analyses geen zin.

Aan het eind leveren zij een rapport op basis waarvan wij een besluit moeten nemen om over te gaan tot het aanpassen van de indicator voor LPA. Ter voorbereiding op dit besluit leggen we eventuele consequenties voor ons beleid uit en laten we zien welke eventuele herverdeeleffecten zullen optreden op basis van deze keuzes.

NB. In het po heeft dit geleid tot forse herverdeling van middelen met vooral negatieve gevolgen voor de G4. Op voorhand is niet te zeggen dat dit ook voor het vo gaat gelden. Daarnaast ging het in het po ook om twee stromen middelen en een substantieel hoger bedrag.

Proces en planning

De verwachting is dat na uw instemming en beschikbaarheid van de middelen binnen het bestedingsplan 2018, het onderzoek direct kan starten. De verwachte oplevering van het rapport is in november/december 2018.

Vanaf eind 2018 kan dan een traject worden ingericht dat uiteindelijk moet leiden tot de keuze: gaan we door met de huidige indicator, óf starten we een traject om de nieuwe indicator door te voeren.

Datum
27 juni 2018

Aangezien doorvoeren van een nieuwe indicator slechts vraagt om aanpassing van de regeling kan het juridische traject vrij snel vormkrijgen. De huidige regeling loopt door tot en met 1 januari 2019. De nieuwe regeling treedt op zijn vroegst in werking per 1 januari 2020.

Als wordt besloten een nieuwe indicator in te voeren, adviseren wij de huidige werkgroep bestaande uit 5.1/2.e en 5.1/2.e uit te breiden met een vo-jurist en externen zoals de VO-raad.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER ONDERTEKENING

Aan: VO

Voortgezet Onderwijs

Van

5.1/2.e

T +5.1/2.e

Datum

12 september 2022

Referentie

Bijlagen

- Onderzoeksvoorstel CBS

- Algemene voorwaarden
aanvullend statistisch onderzoek

nota

Opdrachtverlening aanvullend onderzoek vernieuwing LPA

Aanleiding

Zoals besproken in het MTVO op 25 oktober 2021 is het wenselijk aanvullend onderzoek te laten verrichten door CBS om op basis van de vo-indicator voor onderwijsachterstanden te komen tot een verdeelsystematiek die minder 'scheef' is. Bij dit aanvullende onderzoek wordt enerzijds pro apart genomen en zal worden gerekend met een hoger budget.

Geadviseerd besluit

1. Ga je akkoord met het verlenen van deze opdracht aan CBS?
2. Ga je akkoord met de ondertekening van deze brief en het onderzoeksvoorstel?

Kernpunten

Verlenen van een opdracht aan CBS voor aanvullend onderzoek om te komen tot een goede verdeelsystematiek voor het onderwijsachterstandenbeleid in het vo.

Toelichting

- In het najaar van 2019 is de TK geïnformeerd dat er aan een nieuwe indicator en verdeelsystematiek voor het onderwijsachterstandenbeleid in het vo wordt gewerkt. Dit omdat de oude indicator sterk verouderd en inmiddels ontoereikend was gebleken.
- Op basis van de vernieuwde indicator voor po is CBS begin 2021 gekomen tot een vo-indicator. Deze indicator is gebruikt voor de verdeling van een deel van de NPO-middelen.
- In 2021 heeft CBS gewerkt aan scenario's voor de herverdeelsystematiek in het vo. Daarvoor zijn meer dan 20 scenario's uitgewerkt. Het bleek moeilijk om te komen tot een systematiek waarbij geen onevenredig groot aandeel van de beperkte middelen richting pro zouden gaan.
- In verband met de scheve verdeling, en de hoop dat een nieuw kabinet een groter budget voor de onderwijsachterstanden in het vo zou realiseren, is eind 2021 besloten aanvullend onderzoek te doen.
- Vlak voor de zomer hebben MPVO en Financiën ingestemd met de ophoging van het budget voor een nieuwe regeling voor het bestrijden van de onderwijsachterstanden in het vo (van 50 naar 155 miljoen vanaf 2024).
- Daarnaast is MPVO akkoord gegaan met het advies voor pro de middelen apart te nemen. Dit is nu opportuun omdat de bekostiging voor het pro

Datum
12 september 2022

zal worden herzien. MPVO heeft daarbij aangegeven dat hij ook het pro-aandeel van de onderwijsachterstandsmiddelen graag met de CBS-indicator zou willen verdelen.

- Het voornemen de pro-middelen apart te nemen is ook gedeeld met de Sectorraad pro. Zij staan hier niet negatief tegenover zolang het geen bezuinig is. Aangezien het pro-budget met de algehele ophoging van de onderwijsachterstandsmiddelen meebeweegt, zal dat niet het geval zijn.
- Nu de besluiten ten aanzien van de ophoging van het budget en het apart nemen van pro zijn genomen, kan CBS aan de slag met het aanvullende onderzoek dat in februari 2023 zal worden afgerond.
- In de brief over kansengelijkheid die MPVO in oktober 2022 aan de TK zal sturen wordt aangekondigd dat het budget wordt opgehoogd en dat er per 1 januari 2024 een nieuwe regeling voor de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen vo ingevoerd zal worden.
- Die inwerkingtredingsdatum maakt dat de planning relatief krap is (zie bijlage). Ook zal er geen ruimte zijn om de TK uitgebreid te consulteren. Gezien de ervaringen in het po-traject en het feit dat een hoog budget waarschijnlijk niet tot grote negatieve herverdelingseffecten zullen leiden, is de verwachting dat dit geen probleem zal zijn.
- MPVO zal op korte termijn in een aparte nota worden geïnformeerd over deze planning.
- Het voorstel gaat uit van een einddatum van in februari 2023 en een benodigd bedrag van € 93.250,-. Het onderzoek zal per direct van start gaan en grotendeels in 2022 worden uitgevoerd. Daarom kan het totale bedrag in 2022 in één keer worden overgemaakt.
- De middelen zijn gedekt in het bestedingsplan van VO.

Datum
12 september 2022

Planning:	
Wanneer	Wat doen
1 september 2022	CBS start met onderzoek
September-november 2022	CBS rekent scenario's door
September 2022 (t/m september 2023)	Start productie klaar maken (CBS en DUO)
September – oktober 2022	Aankondiging streven één onderwijskansenindicator (en ophoging budget) in TK brief Kansengelijkheid
23 september 2022	CBS rondt analyse rondom spreiding vo-indicator in pro af
26 september - 7 oktober 2022	Bespreking resultaten analyse in MTKO
Oktober 2022	Informeren Sectorraad pro
26 september – 30 september 2022	Via de mail informeren BC over aanpak traject pro
7 oktober 2022	OCW moet keuze hebben gemaakt voor aanpak pro (en evt. vervolgoopdracht voor pro-traject)
Najaar 2022 – januari 2023	(Concept)regeling voorbereiden/schrijven
28 oktober 2022	CBS deelt de analyses voor het doorrekenen van de 2x6 scenario's met OCW
31 oktober – 4 november 2022	Bijeenkomst BC om alle scenario's uit deze ronde voor vmbo-vwo te laten zien. Daarbij wordt ook het pro-traject toegelicht
7 november 2022	Bespreking in MTVO (incl. informeren over stand pro-traject)
11 november 2022	Besluit over welke 2 scenario's worden doorgerekend aan CBS laten weten
12 november 2022 – 6 januari 2023	CBS brengt herverdelingseffecten en stabiliteit 2 scenario's in kaart
Medio november – medio december	MPVO wordt met een nota geïnformeerd over het traject tot dan toe en voorbereid op keuze in januari 2023
6 januari 2023	CBS levert resultaten voor de 2 scenario's op
9 – 13 januari 2023	Bijeenkomst BC waarbij de 2 scenario's worden toegelicht. Vraag welk scenario mogelijk de voorkeur van de BC heeft
16 – 8 februari 2023	Interne besluitvorming OCW t/m MPVO over welk scenario uiteindelijk wordt gekozen
Vanaf eind januari/ begin februari 2023	Start uitvoeringstoets
februari 2023	Onderzoeksresultaat + beleidsreactie naar TK
Vanaf eerste helft 2023	Overeenkomsten datalevering met CBS en DUO uitwerken
Eerste helft 2023	Afstemming met veld
Juni - december 2023	Communicatie richting scholen
1 januari 2024	Invoering vernieuwde indicator en systematiek (incl. ophoging budget)



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER BESLUITVORMING

Aan: MPWO
5.1/2.e

Voortgezet Onderwijs

Van

5.1/2.e

T +5.1/2.e

Datum

20 april 2023

Referentie

Bijlagen

2

nota

TK informeren over regeling Leerplusarrangement vo
2024

Aanleiding

- In uw visiebrief over kansengelijkheid heeft u toegezegd dat er voor het Leerplusarrangement (vanaf nu 'LPA') in het vo met een nieuwe indicator en een nieuwe verdeelsystematiek gewerkt gaat worden en dat het budget wordt opgehoogd. De regeling om dit mogelijk te maken ligt momenteel bij DUO voor de uitvoeringstoets.
- Ook heeft u in deze brief toegezegd de Kamer in het voorjaar van 2023 te informeren over een plan van aanpak voor de monitoring en verantwoording van de besteding van de middelen door scholen.
- Op 7 juni staat het debat over Kansengelijkheid gepland, waarin mogelijk ook vragen gesteld worden over het LPA.
- In deze nota leggen we u een besluit voor over het informeren van de Kamer over de nieuwe regeling.
- Daarnaast heeft u in uw reactie op de bijgevoegde nota 'Toelichting posten bestedingsplannen artikel 1, 3 en 9' gevraagd om een voorstel/uitwerking voor hoe de term 'achterstanden' zoveel mogelijk vermeden kan worden. Wij doen u in deze nota een voorstel voor hoe in de nieuwe LPA-regeling met deze term kan worden omgegaan.

Geadviseerd besluit

- Akkoord met de keuze voor één brief, die na afloop van de uitvoeringstoets en voor het zomerreces naar de Kamer verstuurd wordt. Hierin licht u de nieuwe LPA-regeling toe en schetst u het toegezegde plan van aanpak voor de monitoring en verantwoording.
- Akkoord met gebruik van de voorgestelde alternatieve termen om de term 'achterstanden' zoveel mogelijk te vermijden.

+ verzeker p2

Kernpunten

- De Kamer dient geïnformeerd te worden over enerzijds de gemaakte beleidskeuzes rondom de nieuwe LPA-regeling en anderzijds het toegezegde plan van aanpak voor monitoring en verantwoording. De regeling zelf hoeft voor publicatie nog niet met de Kamer gedeeld te worden.
- Omdat het debat over Kansengelijkheid gepland staat op 7 juni zou u ervoor kunnen kiezen om twee brieven te sturen: één voorafgaand aan dit debat en een uitgebreidere brief erna. Wij adviseren u echter dit niet te doen. Wij verwachten de uitkomsten van de

uitvoeringstoets namelijk pas begin juni, waardoor het niet mogelijk is om hier rekening mee te houden in een eventuele brief voor het debat op 7 juni.

Datum
20 april 2023

- Keuze voor één brief:
 - Wij adviseren u te kiezen voor één brief die na de uitvoeringstoets naar de Kamer wordt gestuurd. De belangrijkste reden hiervoor is dat de uitvoeringstoets nog kan leiden tot wijzigingen in de regeling. In een brief voor het debat op 7 juni kunnen we hier geen rekening mee houden.
 - Om deze reden heeft het ook de voorkeur van DUO om tot na de uitvoeringstoets te wachten met verdere communicatie over de regeling.
 - In één brief kunt u meteen het hele verhaal vertellen: u kunt de gemaakte beleidskeuzes toelichten en uw plan van aanpak voor monitoring en verantwoording schetsen. Indien hier vragen over komen in het debat op 7 juni kunt u vooruit verwijzen naar de brief. Eventuele uitkomsten van het debat kunnen dan in de brief worden meegenomen.
 - De keuze voor één brief druist niet in tegen uw toezegging om voor de zomer een plan van aanpak te delen en heeft ook geen effect op de latere planning rondom de nieuwe regeling.
- Keuze voor twee brieven:
 - In het debat op 7 juni kunnen de beleidskeuzes rondom het LPA ter sprake komen. Door vooraf een brief hierover naar de Kamer te sturen, heeft de Kamer de gelegenheid om zich vooraf te verdiepen in de onderbouwing en afwegingen bij de totstandkoming van de nieuwe regeling.
 - In de tweede brief, na het debat, zou u na afloop van de uitvoeringstoets de regeling uitgebreider kunnen toelichten en het toegezegde plan van aanpak voor monitoring en verantwoording kunnen presenteren.

De term 'achterstanden'

- In uw reactie op de bijgevoegde nota 'Toelichting posten bestedingsplannen artikel 1, 3 en 9' heeft u gevraagd om een "voorstel/uitwerking voor hoe we 'achterstanden' als woord overal kunnen stoppen." In de tekst van de regeling en in verdere communicatie gebruiken we de term 'achterstanden' niet meer, tenzij dat noodzakelijk is in citaten uit stukken van anderen of bij directe verwijzing daarnaar (bijvoorbeeld stukken van het CBS en het IBO onderwijsachterstandenbeleid).
- In navolging van uw verzoek om de term 'achterstanden' zoveel mogelijk te vermijden spreken we in de nieuwe regeling (en in verdere communicatie) in plaats van 'achterstandsscore' van 'leerplusscore'. In plaats van 'risico op onderwijsachterstanden' is gekozen voor 'risico op onbenut potentieel' en in plaats van 'onderwijsachterstandenbeleid' is gekozen voor 'beleid om gelijke kansen te bevorderen'.
- Het CBS spreekt in haar onderzoeksrapporten echter wel van 'onderwijsachterstandenindicator', 'achterstandsscores' etc. Wanneer we in de regeling verwijzen naar of citeren uit stukken van het CBS nemen

Top! En heb je het 20
ok uit de regeling/team
aandringen bij ok?

we deze termen dan ook over als dat niet anders kan. Hetzelfde geldt voor het IBO onderwijsachterstandenbeleid.

Datum
20 april 2023

- Het CBS is gevraagd om een andere term dan 'onderwijsachterstandenindicator' te gebruiken. Het CBS houdt echter vast aan deze term omdat 'onderwijsachterstanden' volgens het CBS het beste beschrijft wat de indicator precies doet. Namelijk het risico voorspellen dat een leerling vanwege ongunstige omgevingskenmerken minder goed presteert dan de leerling op grond van zijn/haar intelligentie in een gunstigere situatie zou kunnen.

[Handwritten signature]
Hij krijgt het van een
officiële brief van mij nog een
pagina door

Informeren Kamer

- Op 14 april heeft het CBS haar meest recente onderzoeksrapport naar de vo-indicator voor alle schoolsoorten behalve het pro gepubliceerd en op 17 april het rapport voor het pro. Uit deze rapporten is onder andere op te maken:
 - Dat u heeft besloten het pro apart te financieren. Dit is ook op te maken uit de bijgevoegde beslisnota 'Keuzes voor toekomstige regeling leerplusarrangement voortgezet onderwijs', die meegestuurd is met de visiebrief kansengelijkheid.
 - Aan welke scenario's is gedacht voor de drempel en de doelgroep, zowel voor het pro als de andere schoolsoorten. Voor alle schoolsoorten behalve het pro is reeds bekend dat u heeft gekozen voor een doelgroep van 15% en een drempel van 12%. Dit is ook op te maken uit de bijgevoegde beslisnota 'Keuzes voor toekomstige regeling leerplusarrangement voortgezet onderwijs', die meegestuurd is met de visiebrief kansengelijkheid.
 - Wat de globale gevolgen zijn van deze scenario's wat betreft verdeling van het budget, regionale spreiding, herverdeeldeffecten en stabiliteit.
- Vanuit de ChristenUnie is reeds een vraag binnengekomen over hoe de besluitvorming tot de nieuwe regeling eruit heeft gezien, aangezien hier sinds 2019 weinig correspondentie over is geweest met de Kamer. Deze vraag is beantwoord via uw PA. In de brief/brieven die u voor de zomer naar de Kamer stuurt, zullen we ook aandacht aan dit besluitvormingsproces besteden.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Nvt.