Paper

Herziening gewichtenregeling primair onderwijs

Hoofdlijnenrapport

Februari 2017

Inhoud

Samenvatting 3

1. Inleiding 5

2. Verklaringen voor onderwijsachterstanden 6
2.1 Wat is een onderwijsachterstand? 6
2.2 Hoe worden onderwijsachterstanden onderzocht? 7
2.3 Welke kenmerken verklaren Cito-scores het beste? 8

3. Verwachte Cito-scores voor álle kinderen 10
3.1 Hoe werkt dit theoretisch? 11
3.2 Hoe werkt dit in de praktijk? 11

4. Onderwijsachterstanden op school- en gemeenteniveau 14
4.1 Welke verdeelvariant is het meest geschikt? 14
4.2 Kan het ook simpeler? 15

5. Vergelijking met de huidige situatie 16
5.1 Hoe worden de gelden momenteel verdeeld onder scholen? 16
5.2 Wat is de positie van scholen in de huidige regeling ten opzichte van hun positie volgens het nieuwe model? 17
5.3 Hoe worden de gelden momenteel verdeeld onder gemeenten? 19
5.4 Wat is de positie van gemeenten in de huidige regeling ten opzichte van hun positie volgens het nieuwe model? 19

6. Conclusie 22

Bijlage 1 Onderzochte kenmerken 24
Bijlage 2 Indeling gemeenten 25
Bijlage 3 Begeleidingscommissie 27
Bijlage 4 Medewerkers 27

Samenvatting

Aanleiding

Nederland voert sinds de jaren zeventig beleid om de onderwijskansen voor kinderen uit achterstandsmilieus te vergroten. Een belangrijk onderdeel van het huidige onderwijsachterstandenbeleid is de zogeheten 'gewichtenregeling'[1]. Deze regeling bepaalt op basis van het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen hoeveel gewichtenleerlingen een basisschool heeft. Het aantal gewichtenleerlingen bepaalt hoeveel geld een basisschool of gemeente krijgt om verwachte onderwijsachterstanden weg te werken. Het huidige beleid roept echter steeds meer vragen op. Is enkel het opleidingsniveau van ouders genoeg om onderwijsachterstanden te schatten? Leidt het stijgende opleidingsniveau van ouders niet ten onrechte tot een krimpend budget? Bovendien ligt de administratie van de opleidingsniveaus van ouders bij de scholen zelf. Dit is arbeidsintensief in zowel de uitvoering als de controle ervan.

Doel

Om het onderwijsachterstandenbeleid te kunnen verbeteren, heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd om op basis van registraties:

1. een model te ontwikkelen dat op basis van omgevingskenmerken van leerlingen de verwachte onderwijsachterstanden in het basisonderwijs op een betere wijze berekent;
2. de resultaten uit dit model op school- en gemeenteniveau te presenteren;
3. te beschrijven hoe deze afwijken van de huidige situatie.

Het doel van dit onderzoek is om in bovenstaande behoeftes te voorzien. In dit rapport worden de kernuitkomsten uit het onderzoek beschreven. De methodologie die hieraan ten grondslag ligt, wordt in twee aparte rapporten besproken. Het eerste methodologische rapport gaat daarbij in op de eerste onderzoeksvraag en het tweede rapport op de laatste twee onderzoeksvragen. CBS en OCW zijn tijdens het gehele onderzoeksproces geadviseerd door een begeleidingscommissie van deskundigen uit de praktijk en wetenschap (voor leden zie bijlage 3) om kwalitatief goede keuzes te maken die tot een breed gedragen resultaat leiden.

Onderwijsachterstanden: verklaring

In dit onderzoek wordt van een onderwijsachterstand gesproken wanneer leerlingen door bepaalde omgevingskenmerken slechter presteren op school, gemeten met behulp van de Cito-scores in groep 8, dan op basis van hun intelligentie kan worden verwacht. Er zijn verschillende analysemodellen getoetst. Uit de resultaten blijkt dat het analysemodel met de volgende combinatie van omgevingskenmerken het beste in staat is om onderwijsachterstanden te verklaren: het opleidingsniveau van zowel de moeder als de vader, de herkomst van ouders, of ouders in de schuldsanering zitten, de verblijfsduur van de moeder in Nederland, en het gemiddelde opleidingsniveau van moeders van leerlingen op school. Als in het analysemodel de invloed van intelligentie wordt meegewogen, dan verklaart het 42 procent van de verschillen in Cito-scores. Dit is relatief hoog voor sociaalwetenschappelijk onderzoek.

[1] De impulsregeling maakt eveneens deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid. Deze regeling blijft in dit onderzoek echter buiten beschouwing.

Gegevens

De omgevingskenmerken die nodig zijn voor het analysemodel, kunnen uit bestaande registraties worden afgeleid. Meestal zijn deze registraties zo goed als compleet. Alleen de registratie van het opleidingsniveau van de ouders ontbreekt voor een substantieel deel. Het blijkt echter mogelijk om deze ontbrekende waarden dusdanig aan te vullen dat zij voor scholen met ten minste 40 leerlingen een betrouwbaar beeld geven. Alle relevante omgevingskenmerken kunnen dus uit bestaande registraties worden afgeleid, waardoor uitvragen bij scholen niet langer nodig zijn.

Onderwijsachterstanden: scholen en gemeenten

Op basis van het analysemodel zijn de verwachte Cito-scores van individuele kinderen vertaald naar school- en gemeentescores. OCW zal pas na afloop van dit onderzoek bepalen hoe zij in haar nieuwe beleid deze vertaalslag gaat maken. Om toch een indicatie te krijgen van de resultaten op school- en gemeenteniveau zijn er drie zogeheten verdeelvarianten doorgerekend. Van de verkende varianten gaat de voorkeur van de begeleidingscommissie en CBS uit naar een verdeelvariant die uitgaat van de kinderen met een ‘grote’ verwachte achterstand. In dit onderzoek is een ‘grote’ achterstand gedefinieerd als de kinderen met de 20 procent laagste verwachte Cito-scores.

Vergelijking met de huidige situatie

De resultaten uit het analysemodel en de gekozen verdeelvariant zijn vergeleken met de situatie van scholen en gemeenten binnen de huidige regeling. Uit de analyses blijkt dat de positie van scholen en gemeenten volgens de nieuwe berekeningen afwijkt van hun positie volgens de huidige regeling. Er zijn zowel scholen als gemeenten die volgens de nieuwe berekening relatief hoog scoren en in de huidige regeling een relatief lage positie hebben als vice versa. Hoe groot de uiteindelijke verschuivingen zullen zijn, is nu nog niet te zeggen. Dit kan pas worden bepaald nadat duidelijk is hoe OCW het onderwijsachterstandenbeleid gaat herzien. Desondanks kan al wel gesteld worden dat er hoe dan ook herverdeeleffecten zullen optreden.

1. Inleiding

Nederland voert sinds de jaren zeventig beleid om de onderwijskansen voor kinderen uit achterstandsmilieus te vergroten. Het beleid is erop gericht onderwijsachterstanden onder kinderen (op de basisschool) ten gevolge van sociale, economische of culturele oorzaken zoveel mogelijk te voorkomen en om eenmaal opgelopen achterstanden te verkleinen. Een belangrijk onderdeel van het huidige onderwijsachterstandenbeleid is de zogenaamde 'gewichtenregeling'[2].

Deze regeling bepaalt op basis van het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen het gewicht van leerlingen. Daarbij worden drie gewichten onderscheiden, waarbij hogere gewichten corresponderen met lagere opleidingsniveaus van de ouders. De som van de gewichten op een school is bepalend voor het budget dat een basisschool krijgt om onderwijsachterstanden weg te werken. Daarnaast vormt de gewichtensom in een gemeente de basis voor het gemeentelijke onderwijsachterstandenbudget.[3]

Het huidige beleid roept steeds meer vragen op. Is enkel het opleidingsniveau van ouders wel genoeg om onderwijsachterstanden in te schatten? Leidt het stijgende opleidingsniveau van ouders niet ten onrechte tot een krimpend budget voor onderwijsachterstanden? Bovendien ligt de administratie van de opleidingsniveaus van ouders bij de scholen zelf. Dat blijkt behoorlijk lastig en tijdrovend. Voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is deze aanpak relatief duur omdat de controle ervan arbeidsintensief is.

Om het onderwijsachterstandenbeleid te kunnen verbeteren, heeft OCW het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd om op basis van registraties:

1. een model te ontwikkelen dat op basis van de omgevingskenmerken van basisschoolleerlingen de verwachte onderwijsachterstanden aan het einde van de basisschool beter berekent;
2. de resultaten uit dit model op school- en gemeenteniveau te presenteren;
3. te beschrijven hoe deze afwijken van de huidige situatie.

Op basis hiervan kan OCW keuzes maken over de toe te kennen gelden voor onderwijsachterstandenbeleid. De ontwikkeling van een nieuwe financieringssystematiek maakt nadrukkelijk geen onderdeel uit van het onderzoek.

Deze rapportage toont de belangrijkste resultaten van het onderzoek. Aan deze resultaten liggen verschillende methoden en technieken ten grondslag. Twee methodologische rapporten gaan hier dieper op in. In het rapport over de eerste fase staat de ontwikkeling van het model beschreven. Het tweede methodologische rapport toont de uitkomsten van het model op school- en gemeenteniveau en de vergelijking met de huidige regeling.

[2] De 'impulsregeling' maakt eveneens onderdeel uit van het onderwijsachterstandenbeleid. Deze wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

[3] Dit aantal wordt bepaald door de bekostigde gewichten per school in een gemeente bij elkaar op te tellen.

2. Verklaringen voor onderwijsachterstanden

Op dit moment bepaalt enkel en alleen het opleidingsniveau van de ouders de gewichten van leerlingen. Scholen verzamelen die opleidingsniveaus, wat een intensief en foutgevoelig proces is. Dit hoofdstuk toont hoe verwachte onderwijsachterstanden beter berekend kunnen worden. Dit kan met een analysemodel dat meer kenmerken dan alleen opleidingsniveau omvat. Deze kenmerken komen uit registraties waarover CBS beschikt waardoor een uitvraag door scholen niet langer nodig is. Voordat dit hoofdstuk verder ingaat op dit model, volgt eerst een beschrijving van wat een onderwijsachterstand is en hoe de oorzaken hiervan onderzocht zijn.

2.1 Wat is een onderwijsachterstand?

Onderwijsachterstanden kunnen op verschillende manieren worden gedefinieerd. Dit onderzoek gaat uit van de definitie van Kloprugge en de Wit[4]. Zij spreken van een onderwijsachterstand als leerlingen door een ongunstige economische, sociale of culturele omgeving slechter presteren op school dan ze bij een gunstigere situatie zouden kunnen. In dit onderzoek wordt dit gemeten door bij de berekening van de verwachte schoolprestaties van leerlingen zowel rekening te houden met wat zij 'zouden kunnen' als met hun omgevingskenmerken. Daarbij gelden Cito-eindscores (hierna Cito-scores) als maat voor schoolprestaties en de score op de niet-schoolse cognitieve capaciteiten test (NSCCT) als maat voor wat kinderen 'zouden kunnen', oftewel hun intelligentie (zie kader voor toelichting op toetsgegevens). De Cito-scores zijn dus hetgeen dat in dit onderzoek verklaard wordt (afhankelijke variabele).

Toetsgegevens

Dit onderzoek maakt gebruik van twee typen toets-gegevens: de *Cito-scores* om schoolprestaties te meten en de *NSCCT-scores* als een maat voor intelligentie en potentie.

In het Nederlandse onderwijs worden verschillende toetsen afgenomen om de *schoolprestaties* en vorderingen van leerlingen in kaart te brengen. Op veel basisscholen in Nederland wordt gewerkt met het Cito Volgsysteem. Dit systeem bestaat onder andere uit de entreetoetsen (groep 5 t/m 7) en de eindtoets (groep 8). Dit onderzoek maakt gebruik van de Cito-eindtoetsscores, in dit rapport aangeduid met Cito-scores. Er wordt gebruik gemaakt van de eindtoetsscores omdat deze het meest betrouwbaar zijn. Dit heeft als nadeel dat de scores beïnvloed kunnen zijn door het huidige achterstandenbeleid.

Intelligentie wordt gedefinieerd als 'het geheel van cognitieve of verstandelijke vermogens dat nodig is om kennis te verwerven en daar op een goede wijze gebruik van te maken, teneinde problemen op te lossen die een vast omschreven doel en structuur hebben'[5]. Intelligentie is lastig te meten. Het meten van intelligentie wordt gedaan met behulp van een intelligentietest en wordt doorgaans uitgedrukt in intelligentiequotiënt (IQ). Intelligentie is

[4] Kloprogge, J. en de Wit, W. (2015). *Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015. Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.
[5] Resing, W. en Drenth, P. (2007). *Intelligentie: weten en meten.* Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds B.V.

van groot belang voor schoolprestaties. In dit onderzoek wordt intelligentie meegenomen om te kunnen onderzoeken wat de invloed van omgevingskenmerken op onderwijsachterstanden is. Intelligentiescores zijn in dit onderzoek gemeten via de niet-schoolse cognitieve capaciteiten test (NSCCT) die door leerkrachten wordt afgenomen. Deze scores kunnen vertekend zijn door de sociale omgeving zoals de opvoedstijl van hoogopgeleide ouders of culturele verschillen. Hier is bij het ontwikkelen van het model rekening mee gehouden. Dit wordt in meer detail uitgelegd in het eerste methodologische rapport.

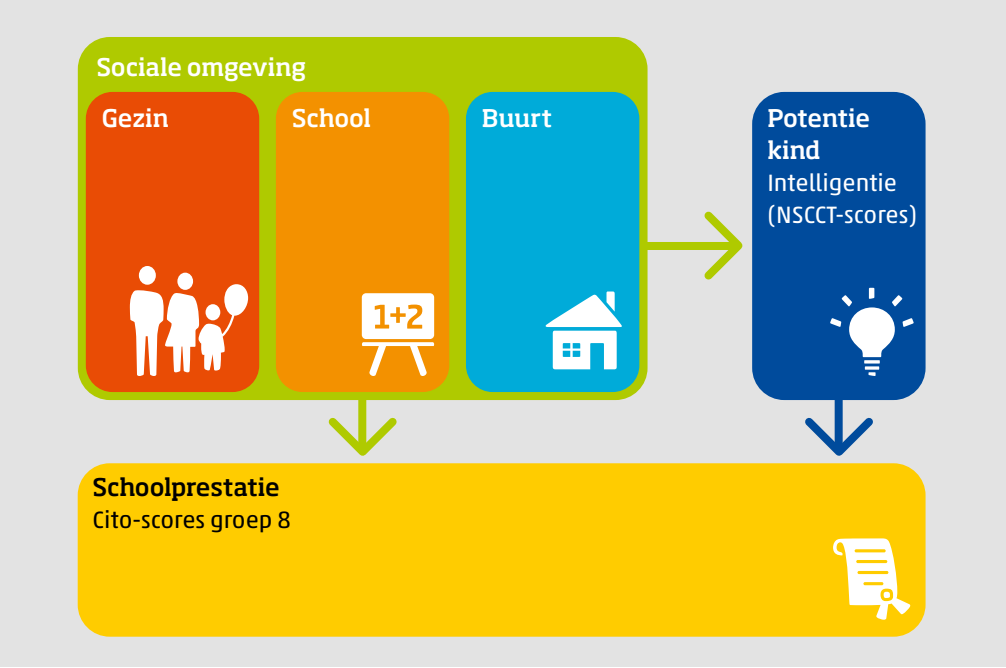
2.2 Hoe worden onderwijsachterstanden onderzocht?

In dit onderzoek is gezocht naar een model met die combinatie van omgevingskenmerken die zo goed mogelijk verklaart waarom sommige kinderen minder goed presteren dan verwacht op basis van hun intelligentie. In het model wordt dan ook gepoogd de schoolprestaties van kinderen te corrigeren voor hun intelligentie.

Vervolgens is de invloed van een groot aantal omgevingskenmerken op gezins-, school- en buurtniveau onderzocht. Kenmerken of variabelen die een invloed hebben op de afhankelijke variabele (Cito-scores) heten ook wel de onafhankelijke variabelen. Op gezinsniveau zijn het opleidingsniveau van de vader en moeder bijvoorbeeld onafhankelijke variabelen. Uiteindelijk is die combinatie van omgevingskenmerken geselecteerd die, rekening houdend met intelligentie, schoolprestaties het beste verklaren.

Om schoolprestaties zo goed en nauwkeurig mogelijk te verklaren, houdt het analysemodel er rekening mee dat de sociale omgeving behalve een directe, ook een indirecte invloed heeft op schoolprestaties. De sociale omgeving beïnvloedt namelijk ook de intelligentie van kinderen en zo indirect hun schoolprestaties. Het opleidingsniveau van ouders hangt bijvoorbeeld samen met de intelligentie van hun kinderen. Door deze indirecte effecten mee te nemen in het analysemodel kan de invloed van de directe effecten beter in kaart gebracht worden, en daar gaat het om.

2.2.1 Schematische weergave invloeden schoolprestaties



Samenstelling onderzoeksbestand: analysemodel

Het in figuur 2.2.1 geschetste model is ontwikkeld op basis van gegevens uit het COOL[5-18] en het SSB. Het COOL[5-18] is een cohortonderzoek dat leerlingen van 5 tot 18 jaar volgt in hun schoolloopbaan door het primair en voortgezet onderwijs en het mbo. In het kader hiervan worden op diverse momenten toetsen en vragenlijsten afgenomen. Daarnaast wordt de gehele schoolloopbaan van de leerlingen in kaart gebracht. Voor de ontwikkeling van het analysemodel is gebruik gemaakt van de gegevens van leerlingen uit alle beschikbare cohorten (2007/08, 2010/11 en 2013/14) die een intelligentietest (NSCCT) en eindtoets hebben gemaakt. COOL[5-18] wordt uitgevoerd door een consortium. Het ITS en Kohnstamm Instituut zijn verantwoordelijk voor het primair onderwijs gedeelte en Cito en GION voor het voortgezet onderwijs en mbo gedeelte. CBS is verantwoordelijk voor de koppeling van de gegevens aan de onderwijsnummerbestanden. NRO/PROO subsidiëren het onderzoek.

Aan de geselecteerde leerlingen uit COOL[5-18] is informatie gekoppeld over omgevingskenmerken vanuit het SSB[6)] van CBS. Het SSB bevat geanonimiseerde microdata uit sociaaleconomische en ruimtelijke statistieken. Meer informatie over de gebruikte bronnen is te vinden in het eerste methodologische rapport.

2.3 Welke kenmerken verklaren Cito-scores het beste?

Van alle combinaties van omgevingskenmerken die zijn onderzocht, blijkt de volgende combinatie de Cito-scores het beste te verklaren: het opleidingsniveau van de moeder, het opleidingsniveau van de vader, de herkomst van de ouders, de verblijfsduur van de moeder in Nederland, of ouders in de schuldsanering zitten en wat het gemiddelde opleidingsniveau van de moeders van leerlingen op school is. Samen met de intelligentie van kinderen, verklaren deze omgevingskenmerken 42 procent van de verschillen in Cito-scores van leerlingen.

Geen van de overige omgevingskenmerken op gezins-, school-, en buurtniveau die zijn onderzocht, leiden tot een betere verklaring van onderwijsachterstanden (zie bijlage 1 voor een overzicht van alle onderzochte kenmerken). Soms komt dit doordat er geen samenhang is tussen een kenmerk en onderwijsachterstand. Maar vaker heeft dit er mee te maken dat de samenhang al wordt verklaard door een ander kenmerk dat ook is opgenomen in het model. Dit is de reden dat bijvoorbeeld naast de verblijfsduur van de moeder niet ook de verblijfsduur van de vader is opgenomen in het model; dit kenmerk bevat te weinig nieuwe informatie. Het geselecteerde model is dus het model dat met zo min mogelijk kenmerken zo veel mogelijk verklaart.

6) Zie voor meer informatie: https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/catalogus-microdata/stelsel-van-sociaal-statistische-bestanden

Hieronder staat beschreven hoe de verschillende variabelen in het model zijn opgenomen. Ook staat kort toegelicht wat het effect van deze kenmerken op de Cito-score is. Daarbij geldt steeds dat het gaat om de invloed van deze kenmerken, rekening houdend met de invloed van alle andere kenmerken in het model, op de Cito-score. De kenmerken hieronder besproken staan in volgorde van invloed, waarbij de variabele met het grootste effect het eerst staat beschreven.

Intelligentie (NSCCT-scores) heeft het grootste effect op de Cito-scores. De relatie tussen de NSCCT-score en de Cito-score is positief: hoe hoger de intelligentiescore (ofwel hoe intelligenter het kind) hoe hoger de Cito-score (ofwel hoe beter het kind presteert). Deze NSCCT-score wordt meegenomen om voor de potentie van leerlingen te kunnen corrigeren en zo dus onderwijsachterstanden in kaart te brengen. Bij alle effecten van de overige omgevingskenmerken in het model, gaat het dan ook om het effect dat zij hebben, gecorrigeerd voor de intelligentie van leerlingen. Dit wil zeggen dat kinderen met dezelfde intelligentie anders scoren op de Cito-eindtoets vanwege verschillen in de omgevingskenmerken.

Het *opleidingsniveau* van zowel de moeder als de vader is in acht categorieën ingedeeld: (1) Basisonderwijs; (2) Vmbo-b/k, mbo 1; (3) Vmbo-g/t, avo-onderbouw; (4) Mbo 2 en mbo 3; (5) Mbo 4; (6) Havo, vwo; (7) Hbo-, wo-bachelor; (8) Hbo-, wo-master, doctor. Voor iedere categorie is het effect op de Cito-score afgeleid. Kinderen met ouders die hoger opgeleid zijn hebben over het algemeen een hogere Cito-score, ook als er rekening gehouden wordt met de andere kenmerken in het model.

Gebruik van registerdata

Ook uit het analysemodel blijkt dat het opleidingsniveau van ouders een belangrijk kenmerk voor indicatie van onderwijsachterstanden is. Voor de huidige gewichtenregeling stellen scholen zelf het opleidingsniveau van ouders vast via ouderverklaringen. Uit eerdere onderzoeken van OCW blijkt dat de informatie uit de ouderverklaringen relatief vaak onvolledig is ingevuld of niet overeenkomt met het opleidingsniveau van de ouders zoals dat geregistreerd staat. Dit leidt ertoe dat het beschikbare budget niet altijd bij de juiste scholen terecht komt. Ook zijn de controlewerkzaamheden voor OCW tijd- en kostenintensief. Daarom is in dit onderzoek gebruikt gemaakt van bestaande onderwijsregistraties zoals die in het SSB van CBS aanwezig zijn. Deze registratie is echter incompleet voor een substantieel en selectief deel van de Nederlandse bevolking. Er bestaan statistische methoden om de ontbrekende gegevens aan te vullen. Het aanvullen van ontbrekende gegevens wordt ook wel imputatie genoemd. Na imputatie blijkt de opleidingsregistratie bruikbaar voor de analyses. De geïmputeerde schattingen geven een valide en betrouwbaar beeld van de verwachte achterstanden per school zolang het scholen betreft met ten minste 40 leerlingen. Deze analyse staat uitgebreider beschreven in het eerste methodologische rapport.

Voor de overige kenmerken in het analysemodel geldt dat zij zelden ontbreken in de beschikbare registraties in het SSB. Voor het ontwikkelde analysemodel is het dus niet langer nodig om informatie uit te vragen bij scholen.

In dit onderzoek wordt de *herkomst* van de ouders gebruikt om te onderzoeken of verschillen in culturele achtergrond van invloed zijn op schoolprestaties. De herkomstlanden van de ouders zijn in acht groepen ingedeeld die relatief homogeen zijn naar verschillende indicatoren voor culturele afstand: Nederland; EU-15, westerse landen; Nieuwe EU-landen; Suriname en Antillen; Turkije; Noord-Afrika; Oost-Azië; en niet elders genoemde landen. Kinderen van wie één ouder als herkomstland Nederland heeft, worden in de categorie 'Nederland' ingedeeld. Kinderen van wie beide ouders niet uit Nederland komen, worden ingedeeld in de categorie waartoe het herkomstland van de moeder behoort gezien de relatief grote invloed van moeders op schoolprestaties. Per herkomstcategorie is bepaald welke invloed die heeft op de Cito-scores van leerlingen. Rekening houdend met de andere kenmerken in het model, blijkt dat kinderen met een Turkse, Surinaamse en Antilliaanse achtergrond gemiddeld de laagste Cito-scores hebben. Kinderen met een Oost-Aziatische achtergrond hebben gemiddeld juist een wat hogere score.

Het *gemiddelde opleidingsniveau* van moeders van leerlingen op school is bepaald door voor de school van een kind het gemiddelde te berekenen van de opleidingsscores van alle moeders. Er gaat een positieve invloed uit van dit gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op school: naarmate dit hoger is, hebben kinderen een hogere Cito-score. Dit effect staat los van de invloed van het opleidingsniveau van de eigen ouders van een kind op zijn/haar Cito-score.

De *verblijfsduur van de moeder* is in drie categorieën meegenomen: een verblijfsduur in Nederland van 0 tot 5 jaar, van 5 tot 15 jaar en van 15 jaar of langer. Uit het onderzoek blijkt dat kinderen van wie de moeders 5 tot 15 jaar in Nederland wonen gemiddeld betere Cito-scores halen dan kinderen van wie de moeders hier langer wonen. Dit onverwachte effect ontstaat doordat in het model rekening wordt gehouden met andere kenmerken. De interpretatie van deze positieve coëfficiënt is dan dat leerlingen van ouders met een kortere verblijfsduur relatief hoge Cito-scores hebben, gegeven de overige kenmerken van hun ouders.

Of ouders in de *schuldsanering* zitten is gemeten met een 'ja'/ 'nee' variabele. Als één van de ouders in de schuldsanering zit, scoort het kind een 'ja'. De Cito-scores van kinderen met ouders in de schuldsanering zijn gemiddeld lager.

3. Verwachte Cito-scores voor álle kinderen

In hoofdstuk 2 staat beschreven welke omgevingskenmerken ervoor zorgen dat leerlingen slechter presteren dan zij zouden kunnen gezien hun intelligentie. Dit is vastgesteld op basis van de COOL$^{5\text{-}18}$ steekproefdata omdat er geen volledige registratie bestaat van de intelligentie van álle kinderen. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft echter als doel om álle kinderen in haar doelgroep te bedienen. Om dit te kunnen doen moet voor álle kinderen de verwachte Cito-score worden berekend. In dit hoofdstuk staat beschreven hoe dit mogelijk is.

3.1 Hoe werkt dit theoretisch?

Om de verwachte Cito-scores voor alle leerlingen te berekenen is allereerst een nieuw onderzoeksbestand samengesteld met informatie over de relevante omgevingskenmerken van alle kinderen die onder het onderwijsachterstandenbeleid vallen (zie kader). Vervolgens is voor al deze kinderen de verwachte Cito-score berekend. Dit is gedaan op basis van de effecten die per omgevingskenmerk zijn vastgesteld in het model dat in hoofdstuk 2 staat beschreven. In het analysemodel is per kenmerk de grootte van het effect op de Cito-scores bepaald: hoeveel punten haalt het kenmerk de Cito-score gemiddeld omhoog of naar beneden. Dit wordt in de statistiek de coëfficiënt van het effect genoemd.

Figuur 3.1.1 toont alle coëfficiënten van de omgevingskenmerken in het ontwikkelde analysemodel. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de verwachte Cito-score van kinderen met een ouder in de schuldsanering gemiddeld 2,6 punten lager is. Overigens wil dit niet zeggen dat dit geldt voor alle individuele gevallen, het gaat hier immers om verwachtingen. Door de coëfficiënten van alle kenmerken van een kind bij elkaar op te tellen kan de verwachte Cito-score bepaald worden. Alleen de coëfficiënt voor intelligentie telt niet mee in de optelsom. Het is immers niet de bedoeling om budget toe te kennen op basis van intelligentie of op wat leerlingen 'zouden kunnen', maar alleen op basis van de omgevingskenmerken die ertoe leiden dat zij minder presteren dan zij 'zouden kunnen'.

Samenstelling onderzoeksbestand: complete doelgroep

Om de verwachte onderwijsachterstanden voor álle kinderen te kunnen is wederom gebruik gemaakt van gegevens uit het SSB. In deze stap van het onderzoek is een bestand met gegevens samengesteld bestaande uit alle kinderen die op 1 oktober 2014 bij een basisschool waren ingeschreven of 2,5 t/m 3 jaar waren. Deze laatste groep van jongere kinderen vormt de doelgroep voor voorschoolse educatie waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Deze kinderen zijn dan ook alleen meegenomen in de analyses op gemeenteniveau. De huidige gewichten per school en gemeente zijn ook gebaseerd op de leerlingtelling op 1 oktober 2014. Hierdoor zijn de resultaten van dit onderzoek goed te vergelijken met de huidige gewichtenregeling.

3.2 Hoe werkt dit in de praktijk?

Ter illustratie volgt hierna een berekening van de verwachte Cito-score van een fictieve leerling, Joris. Joris is een jongen die op een school zit met relatief veel leerlingen met laag opgeleide moeders. Joris woont samen met zijn Nederlandse ouders. Zij hebben een diploma op mbo 1-niveau behaald. In figuur 3.2.1 zijn de scores van Joris ingevuld bij de verschillende kenmerken (één score voor elk vakje zoals in de optelsom van figuur 3.1.1). Alle scores bij elkaar opgeteld resulteren in een verwachte Cito-score voor Joris van 529. Uiteraard is het mogelijk dat Joris uiteindelijk anders scoort. De score zegt alleen dat leerlingen met dezelfde kenmerken als Joris gemiddeld genomen een score van 529 halen. De gemiddelde Cito-score voor alle kinderen is 535. Een score van 529 is dus relatief laag.

3.1.1 Verwachte Cito-scores berekenen

Constante

Startwaarde die verwijst naar de verwachte Cito-score van kinderen die op alle kenmerken een 0 scoren

+531,36

Verblijfsduur moeder

+0,09 Nul tot vijf jaar

+1,46 Vijf tot vijftien jaar

+0 Vijftien jaar en langer

Opleiding vader

-1,68 Basisonderwijs

-1,12 Vmbo-b/k, mbo 1

+0,65 Vmbo-g/t, avo-onderbouw

+0 Mbo 2 en mbo 3

+1,50 Mbo 4

+2,97 Havo, vwo

+2,89 Hbo-, wo-bachelor

+3,97 Hbo-, wo-master, doctor

Opleiding moeder

-0,75 Basisonderwijs

-1,44 Vmbo-b/k,mbo 1

+1,18 Vmbo-g/t, avo-onderbouw

+0 Mbo 2 en mbo 3

+1,43 Mbo 4

+3,14 Havo, vwo

+4,06 Hbo-, wo-bachelor

+5,09 Hbo-, wo-master, doctor

Herkomst

+0 Nederland

+0,52 Oost-Azië

-0,61 Nieuwe EU-landen

-1,03 Niet elders genoemd

-1,11 Noord-Afrika

-1,26 EU-15, westerse landen

-2,20 Suriname, Antillen

-2,29 Turkije

Scholen: gem. opleiding moeder

-0,30 en **+1,07**

Schuldsanering ouders

+0 Nee

-2,60 Ja

Verwachte Cito-score

3.2.1 Verwachte Cito-scores praktijkvoorbeeld

Constante

Startwaarde die verwijst naar de verwachte Cito-score van kinderen die op alle kenmerken een 0 scoren

+531,36

Verblijfsduur moeder

+0,09 Nul tot vijf jaar

+1,46 Vijf tot vijftien jaar

+0 Vijftien jaar en langer

Opleiding vader

-1,68 Basisonderwijs

-1,12 Vmbo-b/k, mbo 1

+0,65 Vmbo-g/t, avo-onderbouw

+0 Mbo 2 en mbo 3

+1,50 Mbo4

+2,97 Havo, vwo

+2,89 Hbo-, wo-bachelor

+3,97 Hbo-, wo-master, doctor

Opleiding moeder

-0,75 Basisonderwijs

-1,44 Vmbo-b/k,mbo 1

+1,18 Vmbo-g/t, avo-onderbouw

+0 Mbo 2 en mbo 3

+1,43 Mbo 4

+3,14 Havo, vwo

+4,06 Hbo-, wo-bachelor

+5,09 Hbo-, wo-master, doctor

Herkomst

+0 Nederland

+0,52 Oost-Azië

-0,61 Nieuwe EU-landen

-1,03 Niet elders genoemd

-1,11 Noord-Afrika

-1,26 EU-15, westerse landen

-2,20 Suriname, Antillen

-2,29 Turkije

Scholen: gem. opleiding moeder

-0,30 en **+1,07** **-0,10**

Schuldsanering ouders

+0 Nee

-2,60 Ja

Verwachte Cito-score

+528,7

4. Onderwijsachterstanden op school- en gemeenteniveau

OCW kent onderwijsachterstandsgelden niet aan individuele leerlingen toe, maar aan schoolbesturen op basis van de scores van de onderliggende scholen. De schoolbesturen kunnen dan zelf bepalen hoe de gelden het best kunnen worden ingezet. Om onderwijsgelden op schoolbestuurniveau te kunnen verdelen, moeten de verwachte Cito-scores per leerling dus eerst vertaald worden naar verwachte onderwijsachterstandsscores per school. OCW zal pas na afronding van dit onderzoek bepalen hoe zij deze vertaalslag in haar herziene beleid gaat maken. Om nu al een indicatie te kunnen geven van de uitkomsten op schoolniveau, heeft CBS drie verdeelvarianten onderzocht. De uitkomsten uit de verdeelvariant waar de voorkeur van CBS en de begeleidingscommissie naar uitgaat, staan beschreven in dit hoofdstuk. De resultaten uit de overige varianten worden uitgebreid toegelicht in het tweede methodologische rapport.

Sinds 1998 krijgen behalve scholen ook gemeenten budget (zogeheten GOAB: gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget) om de leerprestaties en schoolloopbanen van kinderen in achterstandssituaties te verbeteren. Het grootste deel van het GOAB-budget is bedoeld voor voor- en vroegschoolse educatie van kinderen vanaf 2,5 jaar. Voor de verdeling van het budget voor dit gemeentelijk achterstandenbeleid gebruikt OCW momenteel eveneens de gewichtenregeling en wil zij in de toekomst ook het nieuwe analysemodel gaan gebruiken. De individuele verwachte Cito-scores zijn daarom niet alleen vertaald naar schoolniveau, maar ook naar gemeenteniveau.

4.1 Welke verdeelvariant is het meest geschikt?

Van de drie onderzochte verdeelvarianten, gaat de voorkeur uit naar een variant waarbij een verwachte onderwijsachterstand gelijk wordt gesteld aan een lage verwachte Cito-score. In deze variant is er voor gekozen om alleen de kinderen met de 20 procent laagste verwachte Cito-scores mee te tellen als verwachte achterstandsleerlingen. Dit betekent niet dat deze grens ook gehanteerd zal worden in het uiteindelijke beleid. De verwachte Cito-score die bij de 20 procent laagste verwachte Cito-score hoort is 532,3. Kinderen met verwachte Cito-scores onder deze grenswaarde, worden dus gezien als verwachte achterstandsleerlingen. De mate van hun verwachte achterstand wordt vastgesteld door hun verwachte Cito-scores van de grenswaarde af te trekken. Deze verschilscore is de verwachte achterstandsscore. Om tot school- en gemeentescores te komen zijn de verwachte achterstandsscores per school en gemeente opgeteld.

Tabel 4.1.1 illustreert deze werkwijze aan de hand van een fictief voorbeeld. Op de Lijsterbos zitten vier leerlingen. Twee van hen, José en Mohammed, hebben een verwachte Cito-score boven de grenswaarde van 532,3. Daarmee hebben zij naar verwachting geen achterstand en tellen zij niet mee in de schoolscore. De verwachte Cito-scores van de andere twee leerlingen, Yannick en Nadine, vallen wel onder de grenswaarde. De verwachte achterstandsscore voor Nadine is 532,3-529=3,3. En voor Yannick 532,3-531,3=1. Daarmee is de totale schoolscore van de Lijsterbos 3,3+1=4,3. Om scholen van verschillende omvang later met elkaar te kunnen vergelijken is het verder relevant om de gemiddelde achterstand van leerlingen op school te

4.1.1 Voorbeeldberekening schoolscore de Lijsterbos

	Verwachte Cito-score	Verwachte achterstandsleerling	Verwachte achterstandsscore
José	536,9	Nee	0,0
Mohammed	534,1	Nee	0,0
Nadine	529,0	Ja	3,3
Yannick	531,3	Ja	1,0
Totale schoolscore			4,3
Gemiddelde schoolscore			1,1

weten. Dit wordt berekend door de totale achterstandsscore door het aantal leerlingen op school te delen. Op de Lijsterbos komt de gemiddelde schoolscore uit op 4,3/4=1,1.

GOAB-doelgroep

Bij de berekening van gemeentescores is er rekening mee gehouden dat de doelgroep voor het GOAB met name bestaat uit kinderen voordat zij naar de basisschool gaan. Momenteel wordt volgens OCW het grootste deel van het GOAB-budget (80 procent) aan voor- en vroegschoolse educatie (dus voordat kinderen naar school gaan) besteed. De overige 20 procent wordt besteed aan zomer- en schakelklassen voor basisschoolleerlingen. Hier is rekening mee gehouden in dit onderzoek. In de verdeelvarianten voor de gemeenten is namelijk aan beide groepen van kinderen een gewicht toegekend. Dit is zo gedaan dat de niet-schoolgaande kinderen de gemeentescores voor 80 procent bepalen en de schoolgaande kinderen voor 20 procent.

Ook is er rekening mee gehouden dat het niet mogelijk is om het gemiddelde opleidingsniveau van moeders op school (één van de omgevingskenmerken in het analysemodel), af te leiden voor kinderen die nog niet naar school gaan. Bij de berekening van de verwachte Cito-scores van de jongste kinderen wordt daarom het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders van niet-schoolgaande kinderen ingevuld.

4.2 Kan het ook simpeler?

De in hoofdstuk 2 gepresenteerde omgevingskenmerken in het analysemodel verklaren de onderwijsachterstanden van individuele leerlingen het beste. Als die kenmerken echter in dezelfde mate voorkomen op scholen en in gemeenten, dan zullen zij op die niveaus geen onderscheidend vermogen hebben. Daarom is onderzocht of op school- en gemeenteniveau een simpeler model niet net zo goed in staat is om de verwachte onderwijsachterstanden te bepalen. Dit is gedaan door de uitkomsten uit het uitgebreide analysemodel op school- en gemeenteniveau te vergelijken met twee simpelere modellen. Het eerste simpelere model is een model met daarin alleen de herkomst en het opleidingsniveau van ouders. Uit aanvullende analyses die niet in dit rapport zijn gepresenteerd[7)], blijkt namelijk dat dit model onderwijsprestaties ook redelijk goed kan verklaren. Het tweede model is het simpelste

[7)] Deze uitkomsten worden wel in het eerste methodologische rapport besproken.

model dat alleen rekening houdt met het inkomen van de ouders. Hiervoor is gekozen omdat het bij dit model niet nodig is voor de ontbrekende opleidingsniveaus van ouders te corrigeren.

De resultaten van deze analyses zijn uitgebreid beschreven in het tweede methodologische rapport. Hieruit blijkt dat de keuze voor een simpeler analysemodel effect heeft op de uitkomsten voor scholen en gemeenten. Bijvoorbeeld, scholen met relatief weinig ouders met een niet-Nederlandse herkomst en relatief veel leerlingen met een lage verwachte Cito-score (volgens het uitgebreide analysemodel) zijn in het nadeel als gekozen wordt voor het model met alleen herkomst en opleiding. De nuance die het uitgebreide model op individueel niveau aanbrengt, blijkt dus ook meerwaarde te hebben op school- en gemeenteniveau. Daarom heeft het de voorkeur van OCW, de begeleidingscommissie en CBS om het uitgebreide analysemodel te gebruiken voor het bepalen van verwachte onderwijsachterstanden. Van de onderzochte modellen, is het uitgebreide analysemodel dan ook het meest geschikte model om een nieuwe regeling op te baseren.

5. Vergelijking met de huidige situatie

Dit hoofdstuk gaat in op de verhouding tussen de in dit onderzoek berekende verwachte onderwijsachterstanden voor scholen en gemeenten en hun situatie in het huidige beleid. Daarbij is uitgegaan van de school- en gemeentescores die zijn berekend op basis van het uitgebreide analysemodel (besproken in hoofdstuk 2) en de in hoofdstuk 4 besproken verdeelvariant. De resultaten zullen een indicatie geven van de mogelijke herverdeeleffecten. De precieze herverdeeleffecten kunnen en zullen niet worden vastgesteld. Daarvoor moet namelijk eerst de bekostigingssystematiek worden vastgesteld. OCW zal dat pas doen na afronding van dit onderzoek.

5.1 Hoe worden de gelden momenteel verdeeld onder scholen?

De huidige gewichtenregeling baseert zich volledig op het opleidingsniveau van de ouders. Daarbij worden drie categorieën onderscheiden. Als geen van beide ouders beschikt over een diploma in het voortgezet onderwijs of als één ouder niet over een dergelijk diploma beschikt en de andere ouder maximaal over een diploma op het niveau van vmbo-k, krijgt de leerling een gewicht van 1,2. Als beide ouders een diploma op het niveau van vmbo-k hebben, dan krijgt de leerling een gewicht van 0,3. Alle overige leerlingen krijgen een gewicht van 0. Vervolgens wordt aan de onder- en bovengrens rekening gehouden met een drempel/plafond. Per school worden de gewichten gesommeerd. Deze som van leerlingengewichten, verminderd met 6 procent van het totale aantal leerlingen en gemaximeerd tot 80 procent van het aantal leerlingen, levert het schoolgewicht op. Dat wil zeggen: alleen scholen waarbij de gewichtensom groter is dan 6 procent van het totaal aantal leerlingen krijgen extra geld. Dit extra geld krijgen ze dan alleen voor het gedeelte van de gewichtensom dat uitkomt

boven deze drempel van 6 procent. Bovendien kan het schoolgewicht maximaal 80 procent van het aantal leerlingen bedragen.

Als een school bestaat uit meer dan één vestiging, wordt de bovenstaande regeling toegepast per vestiging. Het schoolgewicht bestaat dan uit de som van de gewichten van de afzonderlijke vestigingen. Hierdoor is het mogelijk dat een school die als geheel niet voldoet aan de drempel van 6 procent toch extra middelen krijgt, omdat één van zijn vestigingen wel voldoet aan de drempel.

5.2 Wat is de positie van scholen in de huidige regeling ten opzichte van hun positie volgens het nieuwe model?

Zoals in paragraaf 4.1 staat beschreven kan per school berekend worden wat de gemiddelde verwachte achterstandsscore van haar leerlingen is. Eveneens kan berekend worden wat het gemiddelde schoolgewicht volgens de huidige regeling is. Tabel 5.2.1 toont hoe dit werkt voor de fictieve school de Lijsterbos. Op deze school hebben twee van de vier leerlingen een gewicht volgens de huidige regeling. Nadine heeft een gewicht van 1,2 en Yannick van 0,3. Daardoor is het totale schoolgewicht 1,2+0,3=1,5 en het gemiddelde schoolgewicht 1,5/4=0,4. Bij schoolgewichten wordt in de regel echter niet over gemiddeldes, maar over aandelen gesproken. Deze zijn simpel uit het gemiddelde af te leiden; namelijk door deze met 100 te vermenigvuldigen. Een gemiddeld gewicht van 0,4 staat dus gelijk aan een gewichtenaandeel van 40 procent. Dit betekent dat de gewichtensom 40% van het totale leerlingaantal bedraagt. Daarbij moet benadrukt worden dat de verwachte achterstandsscore uit het nieuwe model niet één op één vergeleken kan worden met de huidige schoolgewichten. Het is dus niet zo dat de score van Nadine nu drie keer zo groot is als in de huidige situatie.

5.2.1 Voorbeeldberekening schoolscore de Lijsterbos - huidig en nieuw model

	Verwachte Cito-score	Verwachte achterstandsleerling	Verwachte achterstandsscore	Gewicht volgens de huidige regeling
José	536,9	Nee	0,0	0,0
Mohammed	534,1	Nee	0,0	0,0
Nadine	529,0	Ja	3,3	1,2
Yannick	531,3	Ja	1,0	0,3
Totale schoolscore			4,3	1,5
Gemiddelde schoolscore			1,1	0,4(40%)

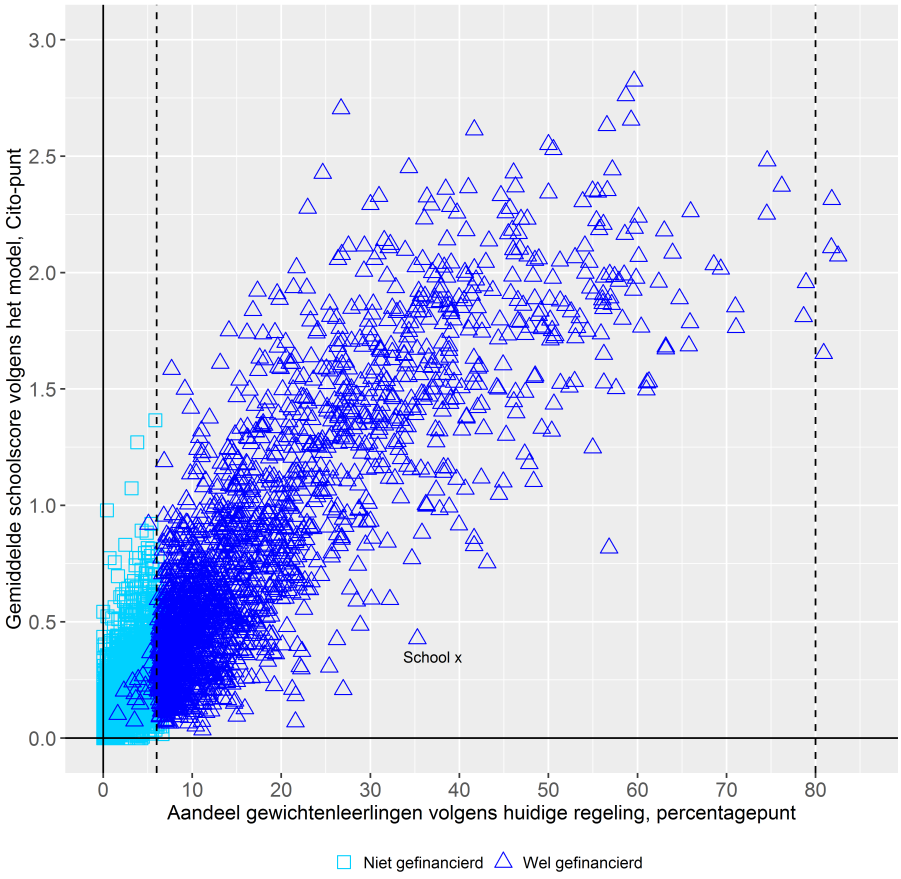
De verhouding tussen de gemiddelde verwachte achterstandsscore op een school en het huidige aandeel gewichtenleerlingen geeft inzicht in de verhouding tussen de uitkomsten uit dit onderzoek en de huidige situatie. Figuur 5.2.2 geeft deze verhouding grafisch weer. In het figuur stelt iedere school een puntje voor. Hun positie op de horizontale as wordt bepaald door hun huidige aandeel gewichten: hoe verder een stip naar rechts staat, hoe hoger het aandeel gewichten op die school. De positie van scholen op de verticale as wordt bepaald door hun gemiddelde verwachte achterstandsscore die is afgeleid van het nieuw ontwikkelde model: hoe hoger een stip staat gepositioneerd, hoe hoger hun gemiddelde verwachte achterstandsscore. Scholen die rechtsboven in het figuur staan, hebben daarmee zowel een hoog aandeel gewichtenleerlingen volgens de huidige regeling als een hoge gemiddelde verwachte achterstandsscore volgens het nieuwe model. Scholen die linksonder

staan, hebben een klein aandeel gewichtenleerlingen en een lage gemiddelde verwachte achterstandsscore. Verder is in de figuur met donkerblauw aangegeven dat een school momenteel bekostigd wordt, en met lichtblauw dat dit niet het geval is. Logischerwijs hebben bekostigde scholen een gewichtenaandeel boven de 6 procent.

Uit figuur 5.2.2 blijkt dat naarmate scholen volgens de huidige regeling een groter aandeel gewichten hebben, de gemiddelde verwachte achterstandsscores volgens het nieuw ontwikkelde model eveneens hoger zijn. Deze relatie is echter niet één op één. Als dit zo was geweest, was in het figuur een rechte lijn zichtbaar geweest. Voor de scholen die nu de grootste aandelen gewichten hebben, liggen de gemiddelde verwachte achterstandsscores volgens het nieuwe model ook relatief hoog. Er zijn echter ook scholen die een relatief groot aandeel gewichtenleerlingen hebben en een relatief lage gemiddelde verwachte achterstandsscore. Dit geldt bijvoorbeeld voor school x in het figuur. Omgekeerd zijn er ook scholen die een relatief klein aandeel gewichtenleerlingen hebben, maar een relatief hoge gemiddelde verwachte achterstandsscore. Voor dit soort scholen zal het nieuw ontwikkelde model naar verwachting tot andere budgetten leiden. Hoe groot deze verschillen zijn, kan pas worden vastgesteld nadat bekend is hoe OCW het beleid gaat herzien.

5.2.2 Aandeel gewichtenleerlingen per vestiging volgens de huidige gewichtenregeling uitgezet tegen de score per school volgens onze berekeningen.

De drempel vanaf waar en tot waar scholen volgens de huidige gewichtenregeling gefinancierd worden zijn aangegeven door de verticale stippellijnen. De kleur en vorm van de punten in de figuur geven aan of de school wel of niet gefinancierd wordt onder de huidige regeling.



Om een beter idee te krijgen van de mogelijke herverdeeleffecten volgt hieronder een fictief rekenvoorbeeld. In dit rekenvoorbeeld zijn enkele aannames gemaakt die geen deel hoeven te zijn van het uiteindelijke beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de keuze om een drempelwaarde te hanteren. Stel, er wordt gekozen om met het nieuw ontwikkelde analysemodel ongeveer evenveel scholen te financieren als in 2014. Dan zou ervoor gekozen kunnen worden alleen scholen te financieren met een gemiddelde verwachte achterstandsscore van boven de 0,33. In dat geval zouden namelijk 1 986 scholen gefinancierd moeten worden (in 2014 financierde OCW er ongeveer evenveel, namelijk 2 011). Tabel 5.2.3 geeft weer voor hoeveel scholen dit ertoe zou leiden dat zij eerst wel en nu niet de drempel halen en dus gefinancierd worden en vice versa. Uit de tabel blijkt dat in dit geval 450 van de 6 329 scholen (zo'n 7 procent) eerst wel en straks niet meer gefinancierd zou worden. Omgekeerd blijkt dat 425 scholen (bijna 7 procent), eerst niet en straks wel gefinancierd zou worden.

5.2.3 Indicatieve kruistabel van het aantal scholen dat wel/geen extra middelen ontvangt onder de huidige regeling en onder het voorgestelde nieuwe model

	Huidige regeling (drempel bij schoolgemiddelde = 6 procent)		
Nieuw ontwikkelde model (drempel bij schoolgemiddelde = 0,33)	Wel gefinancierd	Niet gefinancierd	Totaal
Wel gefinancierd	1 561	425	1 986
Niet gefinancierd	450	3 893	4 343
Totaal	2 011	4 318	6 329

Hoewel de in tabel 5.2.3 geschetste situatie fictief is, laat deze samen met figuur 5.2.2 wel zien dat een nieuwe regeling op basis van het nieuw ontwikkelde analysemodel tot herverdeeleffecten zal leiden. De precieze omvang hiervan hangt af van de bekostigingssystematiek waartoe OCW besluit. Omdat dit besluit pas na afloop van dit onderzoek gemaakt wordt, kan hier geen uitsluitsel over worden gegeven.

5.3 Hoe worden de gelden momenteel verdeeld onder gemeenten?

Het GOAB-budget van gemeenten is gebaseerd op de bekostigde leerlingen op scholen in die gemeente. Het gaat hierbij om de bekostigde leerlingen in 2009. De verhouding die in dat jaar is vastgesteld is ook aangehouden in latere jaren, waaronder het hier onderzochte jaar 2014. Voor het GOAB geldt verder dat grotere gemeenten extra budget per gewicht hebben ontvangen. Daarbij bestaat onderscheid tussen de extra budgetten voor de 37 grootste gemeenten, de daaropvolgende 86 grootste gemeenten en de kleinere gemeenten. Hoe groter de gemeenten, hoe groter het aanvullende budget.

5.4 Wat is de positie van gemeenten in de huidige regeling ten opzichte van hun positie volgens het nieuwe model?

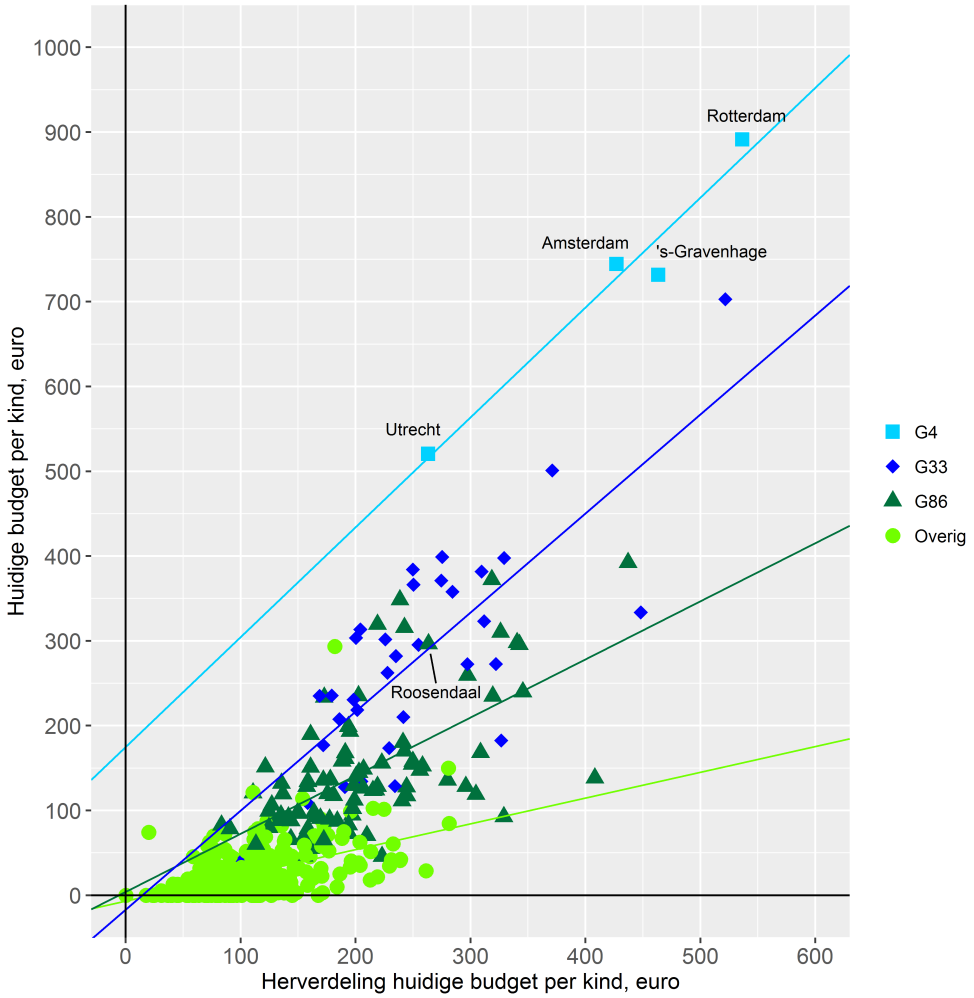
Voor gemeenten is een soortgelijke vergelijking gemaakt als voor scholen. De vergelijking wijkt echter af doordat er niet met het gewichtenaandeel wordt gewerkt, maar met het gemiddelde budget per kind. Anders dan wat geldt voor scholen, verschilt het budget per gewicht aanzienlijk tussen gemeenten. Dit komt onder andere door de aanvullende budgetten die grotere gemeenten ontvangen per gewichtenleerling.

Om de huidige regeling te kunnen vergelijken met de uitkomsten uit het nieuwe model is het daardoor niet mogelijk uit te gaan van het aandeel gewichtenleerlingen per gemeente; de financiële betekenis hiervan verschilt immers aanzienlijk tussen gemeenten. In plaats daarvan is uitgegaan van het gemiddelde budget per kind. Dit is zowel voor de huidige regeling gedaan als voor het nieuwe model.

Het gemiddelde budget per kind volgens de huidige regeling is berekend door het totale GOAB-budget van een gemeente te verdelen over het aantal kinderen in de GOAB-doelgroep die de betreffende gemeente vaststelt. Als het totale GOAB-budget in 2014 volgens het nieuwe model zou worden verdeeld, kan het beschikbare budget zo worden verdeeld dat het budget dat iedere gemeente krijgt, in verhouding is met zijn totale verwachte achterstand. Dit geldt wanneer er geen aanvullende toewijzingsregels worden opgesteld. Door dit wederom te delen door het aantal kinderen in de doelgroep, kan ook het gemiddelde GOAB-budget volgens het nieuwe model worden vastgesteld. Dit budget is vergeleken met het budget dat op basis van de huidige regeling per kind wordt toegekend.

5.4.1 Het GOAB budget per kind in de gemeente volgens de huidige regeling vergeleken met een hypothetisch budget volgens de nieuwe berekeningen.

De kleur en vorm van de punten in de figuur geven de gemeentegrootte aan.



Let wel, het gaat hier om een hypothetische vergelijking die er alleen toe dient een gevoel te krijgen voor de verhouding tussen de resultaten van het nieuwe model en de huidige situatie. Dit is dus zeker geen beschrijving van de definitieve financiële herverdeeleffecten. Die beschrijving kan pas gemaakt worden nadat OCW heeft besloten hoe zij de nieuwe bekostigingssystematiek voor het GOAB vormgeeft.

De vergelijking staat in figuur 5.4.1 grafisch weergegeven. Hierin staat iedere punt voor een gemeente. Op de verticale as staat het gemiddelde GOAB-budget volgens de huidige regeling per kind: hoe hoger de punt van een gemeente staat, hoe hoger het GOAB-budget er volgens de huidige regeling beschikbaar is. Op de horizontale as staat het hypothetische GOAB-budget per kind dat volgens het nieuwe model beschikbaar zou zijn: hoe verder een gemeente naar rechts staat, hoe meer budget er beschikbaar is. Gemeenten die dus linksonder staan hebben zowel volgens het nieuwe model als in de huidige situatie een relatief laag budget per kind. Gemeenten in de rechter bovenhoek hebben juist volgens beide modellen een relatief hoog budget per kind.

Voor vier groepen gemeenten van uiteenlopende grootte, is in figuur 5.4.1 een aparte regressielijn bepaald die het verband aangeeft tussen de relatieve achterstand volgens het nieuwe analysemodel en het relatieve toegekende budget volgens de huidige regeling. Wanneer voor gemeentes van verschillende grootte per verwachte achterstand hetzelfde budget wordt toegekend, zullen deze lijnen gelijk lopen en dus even hoog en evenwijdig zijn. Dit is niet het geval; de lijnen zijn steeds steiler naarmate gemeenten groter zijn. Grotere gemeenten krijgen volgens de huidige regeling dus relatief meer budget per kind dan zij zouden krijgen volgens de fictieve nieuwe regeling.

Uit figuur 5.4.1 blijkt verder dat gemeenten die vrijwel hetzelfde budget per kind hebben volgens het nieuwe model, voorheen sterk uiteenlopende GOAB-budgetten per kind kregen. Uit de herverdeling van het huidige budget volgens de berekeningen van het nieuwe model, blijkt dat de gemeenten Utrecht en Roosendaal beide ongeveer 260 euro per kind aan budget zouden ontvangen. Echter, in de huidige situatie ontvangt Roosendaal 300 euro per kind en Utrecht ruim 500 euro per kind. Wel geldt, net als voor de scholen, dat de gemeenten die momenteel het meeste budget krijgen, ook volgens het nieuwe analysemodel relatief veel achterstanden kennen.

Welke rol speelt de grootte van een gemeente?

Het gemiddelde budget per kind hangt in de huidige regeling dus sterk af van de gemeentegrootte, ook als rekening wordt gehouden met de achterstanden die naar verwachting aanwezig zijn. Dit blijkt nog duidelijker uit tabel 5.4.2. Deze tabel toont hoe het GOAB-budget per categorie gemeenten in de hier geschetste hypothetische situatie zou verschuiven. Het budget van de G4 zou in 2014 met 41 procent lager zijn uitgekomen. Daarentegen zou dat van de kleinste gemeenten 331 procent hoger zijn uitgevallen.
Let wel, hoe groot de herverdeeleffecten uiteindelijk zullen zijn, hangt sterk af van de bekostigingssystematiek die OCW zal vaststellen. Net als voor scholen, geeft het voorgaande figuur dus enkel een indruk van de potentiële omvang van herverdelingen en niet de uiteindelijke herverdeeleffecten.

5.4.2 Illustratie van mogelijke omvang van herverdelingen naar gemeentegrootte

	GOAB budget 2014 (mln euro)		Aandeel (%)		Relatieve verandering (%)
	huidig	mogelijke herverdeling	huidig	mogelijke herverdeling	mogelijke herverdeling
G4	171	101	48	28	−41
G33	115	105	32	29	−9
G86	57	84	16	23	46
Overig	16	71	5	20	329
Totaal	361	361	100	100	0

De verschillen die zijn gepresenteerd in figuur 5.4.1 en tabel 5.4.2 komen niet alleen doordat verwachte onderwijsachterstand in dit onderzoek anders wordt gedefinieerd dan in het huidige beleid. Zij ontstaan ook doordat de huidige beleidskeuzes wel doorwerken in het huidige budget per kind, maar niet in het fictieve nieuwe budget per kind. Het gaat dan bijvoorbeeld om de keuze het GOAB-budget te baseren op het aantal bekostigde leerlingen en het besluit om aanvullende budgetten voor de G37 en G86 beschikbaar te stellen. Omdat OCW dergelijke keuzes voor het nieuwe beleid pas na afloop van het onderzoek zal maken, konden de effecten daarvan niet worden meegenomen bij de berekening van het fictieve nieuwe budget per kind. Zij kunnen echter aanzienlijke effecten hebben op de omvang van de uiteindelijke herverdeeleffecten. Net als voor scholen, geven de gepresenteerde figuur en tabel dus enkel een indruk van de potentiële omvang van herverdelingen en niet de uiteindelijke herverdeeleffecten.

6. Conclusie

Omdat het huidige onderwijsachterstandenbeleid vragen oproept, heeft OCW aan CBS gevraagd aan de hand van registraties:

1. een model te ontwikkelen dat op basis van omgevingskenmerken van basisschoolleerlingen de verwachte onderwijsachterstanden aan het einde van de basisschool beter berekent;
2. de resultaten uit dit model op school- en gemeenteniveau te presenteren;
3. te beschrijven hoe deze afwijken van de huidige situatie.

Aan dit verzoek is voldaan. De verwachte onderwijsachterstanden van kinderen kunnen het beste worden berekend met een analysemodel met de volgende omgevingskenmerken: het opleidingsniveau en de herkomst van ouders, of ouders in de schuldsanering zitten, de verblijfsduur van moeders in Nederland en het gemiddelde opleidingsniveau van moeders op school. Al deze kenmerken kunnen uit bestaande registraties worden afgeleid. Meestal zijn deze registraties zo goed als compleet. Alleen de registratie van het opleidingsniveau ontbreekt voor een aanzienlijk deel van de ouders. Het blijkt echter mogelijk om deze ontbrekende waardes dusdanig aan te vullen dat zij voor scholen met ten minste 40 leerlingen een betrouwbaar beeld geven. Alle relevante omgevingskenmerken kunnen dus nu en in de toekomst uit bestaande registraties worden afgeleid, waardoor uitvragen bij scholen niet langer nodig zijn.

Omdat OCW uiteindelijk gelden wil toekennen op school- en gemeenteniveau zijn de verwachte onderwijsachterstanden van kinderen vervolgens vertaald naar school- en gemeenteniveau. Het gaat hier om een verkenning van de mogelijkheden en geen besluit over de toekomstige bekostiging. Dat besluit zal OCW pas na afloop van dit onderzoek nemen. Van de onderzochte varianten, gaat de voorkeur van CBS en de begeleidingscommissie uit naar een verdeelvariant waarbij de verwachte achterstanden van kinderen met een 'grote' verwachte achterstand –gedefinieerd als de 20 procent kinderen met de grootste verwachte achterstand– per school en gemeente worden opgeteld.

Voor scholen en gemeenten is geanalyseerd hoe hun uitkomsten volgens deze variant zich verhouden tot hun situatie binnen de huidige regeling. Uit de analyses blijkt dat de positie van scholen en gemeenten volgens de nieuwe berekeningen afwijkt van hun positie volgens de huidige regeling. Er zijn zowel scholen als gemeenten die volgens de nieuwe berekening relatief hoog scoren en in de huidige regeling een relatief lage positie hebben als vice versa. In hoeverre dit tot een andere verdeling van gelden leidt, is nu nog niet te zeggen. Daarvoor moet eerst de bekostigingssystematiek vastgesteld worden waarin wordt besloten of er bijvoorbeeld drempels worden ingevoerd en er aanvullende regelingen voor bepaalde gemeenten of wijken zullen zijn. Desondanks kan al wel gesteld worden dat er hoe dan ook herverdeeleffecten zullen optreden na implementatie van het beleid dat uitgaat van het in dit onderzoek ontwikkelde analysemodel.

Bijlage 1
Onderzochte kenmerken

Variabelen/kenmerken

Voor alle variabelen is het peilmoment 1 september van het jaar dat de COOL steekproef is afgenomen bij de leerlingen (2007, 2011, 2013).

Identificatoren:

1. rinpersoons
2. rinpersoon
3. schoolnummer
4. buurt

Schoolprestaties:

1. Cito-scores Eindtoets Basisonderwijs
2. nscct-score

Kenmerken van kind/ouders/huishouden:

1. herkomstgroepering (semi-continu)
2. geslacht
3. huishoudenstype
4. generatie
5. vluchtelingenkind
6. leerling ontvangt zorg
7. leerling is een zorgleerling
8. hoogst behaalde opleiding moeder (semi-continu)
9. hoogst behaalde opleiding vader (semi-continu)
10. generatie moeder
11. generatie vader
12. ontbrekende moeder
13. ontbrekende vader
14. moeder overleden
15. vader overleden
16. inkomstenbron moeder
17. inkomstenbron vader
18. bruto huishoudinkomen
19. persoonlijk bruto inkomen moeder (continu en discreet)
20. persoonlijk bruto inkomen vader (continu en discreet)
21. inkomen juridische ouders (continu en discreet)
22. verblijfsduur moeder
23. verblijfsduur vader
24. burgerlijke staat (gescheiden) moeder
25. burgerlijke staat (gescheiden) vader
26. ouders zijn niet-samenwonend
27. leeftijd moeder
28. leeftijd vader
29. moeder is ooit verdachte geweest

30. vader is ooit verdachte geweest
31. moeder ontvanger schuldhulpverlening (in de zin van de WSNP) op peilmoment
32. vader ontvanger schuldhulpverlening (in de zin van de WSNP) op peilmoment
33. thuistaal

Schoolkenmerken (op basis van populatie in het onderzoeksbestand):

1. aandeel niet-westerse leerlingen
2. aandeel leerlingen met ouders met een lage opleiding
3. aandeel leerlingen met ouders met een hoge opleiding
4. gemiddelde opleidingsniveau (op basis van opleiding moeder)
5. aandeel leerlingen met ouders met een laag inkomen

Buurtkenmerken:

1. stedelijkheid
2. aandeel niet-westerse allochtonen
3. aandeel minima
4. aandeel huishoudens met lage inkomens
5. aandeel personen met bijstand
6. gemiddelde WOZ-waarde
7. aandeel huurwoningen
8. leefbaarheid

Bijlage 2
Indeling gemeenten

In de huidige regeling worden extra budgetten toegekend aan grotere gemeenten (G37/G86). Hiervoor zijn de gemeenten ingedeeld op grootte. Hieronder is per categorie de lijst met gemeenten te vinden (voor het jaar 2014).

G4
Dit zijn de 4 grootste gemeenten:

- Amsterdam
- Rotterdam
- ‘s-Gravenhage
- Utrecht

G33
Dit zijn de 33 op 4 na grootste gemeenten:

- Alkmaar
- Almelo
- Almere
- Amersfoort
- Apeldoorn
- Arnhem
- Breda
- Delft
- Deventer
- Dordrecht
- Ede
- Eindhoven

- Emmen
- Enschede
- Groningen
- Haarlem
- Haarlemmermeer
- Heerlen
- Helmond
- Hengelo
- Leeuwarden
- Leiden
- Lelystad
- Maastricht
- Nijmegen
- Schiedam
- ‘s-Hertogenbosch
- Sittard-Geleen
- Tilburg
- Venlo
- Zaanstad
- Zoetermeer
- Zwolle

G86

Dit zijn de 86 middelgrote gemeenten. Op de bovengenoemde 37 gemeenten na, zijn dit de 86 grootste gemeenten.

- Alphen aan den Rijn
- Assen
- Barneveld
- Bergen op Zoom
- Beverwijk
- Bodegraven-Reeuwijk
- Boxtel
- Bunschoten
- Capelle aan den IJssel
- Coevorden
- Cuijk
- Culemborg
- Delfzijl
- Den Helder
- Diemen
- Doetinchem
- Dronten
- Epe
- Etten-Leur
- Geldrop-Mierlo
- Gilze en Rijen
- Goes
- Gorinchem
- Gouda
- Halderberge
- Harderwijk
- Heemskerk
- Hellevoetsluis
- Heusden
- Hilversum
- Hoogeveen
- Hoogezand-Sappemeer
- Hoorn
- IJsselstein
- Kampen
- Katwijk
- Kerkrade
- Leerdam
- Leidschendam-Voorburg
- Maassluis
- Meppel
- Middelburg
- Nieuwegein
- Nijkerk
- Noordoostpolder
- Oosterhout
- Oss
- Oude IJsselstreek
- Pekela
- Purmerend
- Reimerswaal
- Rheden
- Rhenen
- Ridderkerk
- Rijswijk
- Roermond
- Roosendaal
- Sliedrecht
- Smallingerland
- Soest
- Spijkenisse
- Stadskanaal
- Terneuzen
- Tiel
- Twenterand
- Uden
- Utrechtse Heuvelrug
- Veendam

- Veenendaal
- Veghel
- Velsen
- Venray
- Vlaardingen
- Vlagtwedde
- Vlissingen
- Waalwijk
- Wageningen
- Weert
- Weesp
- Westland
- Winterswijk
- Woerden
- Zaltbommel
- Zeist
- Zutphen
- Zwijndrecht

Bijlage 3 Begeleidingscommissie

Arnold Jonk	Inspectie van het Onderwijs
Elly Dekker	Vereniging van Nederlandse gemeenten
Fons Dingelstad	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
Herman van de Werfhorst	Universiteit van Amsterdam
Hilde Huizenga	Universiteit van Amsterdam
Karin van der Wiel	Centraal Planbureau
Kees Zandvliet	SEOR
Lex Herweijer	Sociaal en Cultureel Planbureau
Paul Jungbluth	Universiteit Maastricht
Paul Leseman	Universiteit Utrecht
Simone Walvisch	PO-Raad

Bijlage 4 Medewerkers

Hanneke Posthumus
Bart Bakker
Jamie Graham
Karolijne van der Houwen
Mersiha Tepic
Jeroen van den Tillaart
Sander Scholtus
Désirée Verhallen-Schumacher
Nander de Vette

Verklaring van tekens

Niets (blanco)	Een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
.	Het cijfer is onbekend, onvoldoende betrouwbaar of geheim
*	Voorlopige cijfers
**	Nader voorlopige cijfers
2016–2017	2016 tot en met 2017
2016/2017	Het gemiddelde over de jaren 2016 tot en met 2017
2016/'17	Oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2016 en eindigend in 2017
2014/'15–2016/'17	Oogstjaar, boekjaar, enz., 2014/'15 tot en met 2016/'17

In geval van afronding kan het voorkomen dat het weergegeven totaal niet overeenstemt met de som van de getallen.

Colofon

Uitgever
Centraal Bureau voor de Statistiek
Henri Faasdreef 312, 2492 JP Den Haag
www.cbs.nl

Prepress
CCN Creatie, Den Haag

Ontwerp
Edenspiekermann

Inlichtingen
Tel. 088 570 7070
Via contactformulier: www.cbs.nl/infoservice

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2017.
Verveelvoudigen is toegestaan, mits CBS als bron wordt vermeld.