



Paper

# De nieuwe onderwijs- achterstandenindicator primair onderwijs

Samenvattend rapport

Hanneke Posthumus  
Sander Scholtus  
Jaap Walhout

Oktober 2019

# Inhoud

Samenvatting 3

## 1. Inleiding 5

## 2. Een model dat onderwijsachterstanden verklaart 6

- 2.1 Wat is een onderwijsachterstand? 6
- 2.2 Hoe worden onderwijsachterstanden onderzocht? 8
- 2.3 Welke kenmerken verklaren Cito-scores het beste? 9

## 3. De onderwijsachterstandenindicator in de praktijk 12

- 3.1 Hoe werkt dit theoretisch? 12
- 3.2 Hoe werkt dit in de praktijk? 16

## 4. Onderwijsachterstanden op school- en gemeenteniveau 18

- 4.1 Achterstandsscore per school 18
- 4.2 Achterstandsscore per gemeente 21
- 4.3 Implementatie en actualisatie 22

Bijlage 1 23

Bijlage 2 23

# Samenvatting

## Aanleiding

Nederland voert sinds de jaren zeventig beleid om de onderwijskansen voor kinderen te vergroten. Een belangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid was de zogeheten 'gewichtenregeling'<sup>1)</sup>. In deze regeling werd op basis van het opleidingsniveau van de ouders het aantal gewichtenleerlingen op basisscholen vastgesteld. Het aantal gewichtenleerlingen werd vervolgens gebruikt om de onderwijsachterstandsmiddelen over basisscholen en gemeenten te verdelen. Dit beleid riep echter steeds meer vragen op. Is enkel het opleidingsniveau van ouders genoeg om onderwijsachterstanden te schatten? Kan er geen betere verdeelsleutel worden gevonden? Bovendien lag de administratie van de opleidingsniveaus van ouders bij de scholen zelf. Dit was arbeidsintensief in zowel de uitvoering als de controle ervan.

## Beleidsherziening

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) besloten om het beleid te herzien en vanaf 2019 gebruik te maken van een onderwijsachterstandenindicator die zij heeft laten ontwikkelen door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Met de indicator berekent het CBS op basis van meerdere omgevingskenmerken die vanuit bestaande registraties beschikbaar zijn, het risico op een onderwijsachterstand per kind. De risico's worden vervolgens met door OCW opgestelde formules per school en gemeente opgeteld tot achterstandsscores. Deze scores vormen de verdeelsleutel waarmee OCW het onderwijsachterstandenbudget verdeelt over scholen en gemeenten.

## Ontwikkeltraject

Het CBS heeft verschillende onderzoeken uitgevoerd om deze systematiek mogelijk te maken<sup>2)</sup>. Tijdens het onderzoeksproces zijn het CBS en OCW geadviseerd door een begeleidingscommissie van deskundigen uit de praktijk en wetenschap (voor leden zie bijlage 1) om kwalitatief goede keuzes te maken die tot een breed gedragen resultaat leiden. In het ontwikkeltraject zijn verschillende varianten onderzocht. Dit rapport beschrijft de belangrijkste uitkomsten uit de eerdere onderzoeken die ook daadwerkelijk worden gebruikt in de verdeelsystematiek. Het geeft inzicht in het model achter de indicator, de toepassing van de indicator, en de vertaalslag naar scores per school en gemeente. Een beschrijving van de financieringssystematiek maakt geen onderdeel uit van dit rapport.

## Onderwijsachterstandenindicator

In navolging van Kloprogge en De Wit<sup>3)</sup> spreekt het CBS van een onderwijsachterstand als leerlingen door ongunstige omgevingskenmerken slechter presteren op school dan ze bij een gunstigere situatie zouden kunnen. Bij het opstellen van de nieuwe indicator is met een analysemodel onderzocht welke omgevingskenmerken het meest bepalend zijn voor

<sup>1)</sup> De impulsregeling maakte eveneens deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid.

<sup>2)</sup> Zie de vier eerder verschenen methodologische rapporten: rapport 1, 2, 3, 4.

<sup>3)</sup> Kloprogge, J. en de Wit, W. (2015). Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015. Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

onderwijsachterstanden (schoolprestaties gecorrigeerd voor intelligentie) en hoe zwaar zij moeten meewegen in de indicator. Uit het analysemodel blijkt dat de indicator de volgende omgevingskenmerken moet bevatten om het risico op onderwijsachterstanden zo goed mogelijk te kunnen bepalen: het opleidingsniveau van zowel de moeder als de vader, het land van herkomst van de ouders, of ouders in de schuldsanering zitten, de verblijfsduur van de moeder in Nederland, en het gemiddelde opleidingsniveau van moeders van leerlingen op school<sup>4)</sup>.

Het analysemodel geeft niet alleen weer welke kenmerken samenhangen met het risico op een onderwijsachterstand, maar geeft ook voor elk kenmerk met een coëfficiënt aan wat de grootte van het effect is. De coëfficiënten uit het analysemodel kunnen als onderwijsachterstandenindicator worden gebruikt: een instrument om voor alle kinderen onderwijscores te berekenen die het risico op een onderwijsachterstand uitdrukken. Door de omgevingskenmerken van een kind te vermenigvuldigen met de bijbehorende coëfficiënten uit het model en deze producten op te tellen, kan het relatieve risico op een onderwijsachterstand van dat kind namelijk worden berekend. Voorwaarde hiervoor is dat de omgevingskenmerken van een kind bekend zijn. Om ook die kinderen mee te kunnen nemen voor wie één of meerdere omgevingskenmerken onbekend zijn, wordt die ontbrekende informatie op verschillende manieren (afhankelijk van de informatie die wel beschikbaar is) bijgeschat.

### **Achterstandsscores per school en gemeente**

De berekende verwachte onderwijsachterstanden zijn op kindniveau niet betrouwbaar<sup>5)</sup>. OCW kent onderwijsachterstandsmiddelen echter niet aan individuele kinderen toe, maar aan schoolbesturen en gemeenten. Op dat niveau zijn de scores wel betrouwbaar<sup>6)</sup>. De toe te kennen middelen voor schoolbesturen worden vastgesteld op basis van de scores van de bijbehorende schoolvestigingen<sup>7)</sup> (hierna: scholen). Hiertoe moeten de onderwijscores per kind dus eerst vertaald worden naar verwachte onderwijsachterstandsscores per school en gemeente. OCW heeft in twee besluiten in formules vastgelegd hoe deze vertaalslag per school en gemeente moet worden gemaakt. Hoewel de precieze uitwerking van beide formules verschilt, zijn de uitgangspunten gelijk. De achterstandsscores per school worden in principe jaarlijks in februari gepubliceerd op de website van het CBS. De scores per gemeente verschijnen in principe ieder jaar in juli.

<sup>4)</sup> Buurtkenmerken bleken niet van toegevoegde waarde in de indicator. Dit was aanleiding voor OCW om de impulsgebiedenregeling af te schaffen. De middelen zijn toegevoegd aan het onderwijsachterstandenbudget dat door middel van de onderwijsachterstandenindicator verdeeld wordt.

<sup>5)</sup> De verwachte onderwijsachterstand van een kind zal meestal niet precies gelijk zijn aan de werkelijke achterstand; het gaat hier immers alleen om verwachtingen.

<sup>6)</sup> Uitzondering hierop zijn de uitkomsten voor scholen en gemeenten met maximaal 40 leerlingen.

<sup>7)</sup> BRIN6-nummers.

# 1. Inleiding

Nederland voert sinds de jaren zeventig beleid om de onderwijskansen voor kinderen te vergroten. Het beleid is erop gericht onderwijsachterstanden onder kinderen ten gevolge van sociale, economische of culturele oorzaken zoveel mogelijk te voorkomen en om eenmaal opgelopen achterstanden te verkleinen. Een belangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid was de zogenaamde 'gewichtenregeling'<sup>8)</sup>.

Met deze regeling werd op basis van het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen het gewicht van de leerlingen bepaald. Daarbij werden drie gewichten onderscheiden, waarbij hogere gewichten correspondeerden met lagere opleidingsniveaus van de ouders. De som van deze gewichten op een school was bepalend voor het budget dat een basisschool kreeg om onderwijsachterstanden weg te werken. Daarnaast was de gewichtensom in een gemeente de basis voor de verdeling van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbudget<sup>9)</sup>.

Dit beleid riep 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 lag de administratie van de opleidingsniveaus van ouders bij de scholen zelf. Dat bleek behoorlijk lastig en tijdrovend.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) besloten het beleid te herzien. Sinds 2019 maakt het ministerie gebruik van een onderwijsachterstandenindicator die zij heeft laten ontwikkelen door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Met deze indicator berekent het CBS op basis van meerdere omgevingskenmerken die vanuit bestaande registraties beschikbaar zijn, het risico op een onderwijsachterstand per leerling. Vervolgens telt het CBS deze risico's – op basis van door OCW opgestelde formules – op tot achterstandsscores per school en gemeente. Deze scores drukken de verwachte achterstandsproblematiek uit per school of gemeente. OCW gebruikt de achterstandsscores als verdeelsleutel bij de bekostiging van scholen en gemeenten<sup>10)</sup>.

Het CBS heeft verschillende onderzoeken uitgevoerd om deze systematiek mogelijk te maken. Deze zijn vastgelegd in vier methodologische rapporten. In het [eerste rapport](#) staat de ontwikkeling van het model beschreven. Het [tweede rapport](#) toont de uitkomsten van het model op school- en gemeenteniveau en de vergelijking met de oude gewichtenregeling. Het [derde rapport](#) gaat in op de bijschatting voor leerlingen die niet in de Basisregistratie Personen (BRP) zijn ingeschreven. Het [laatste rapport](#) beschrijft een verfijning van de

<sup>8)</sup> De 'impulsregeling' maakte eveneens onderdeel uit van het onderwijsachterstandenbeleid.

<sup>9)</sup> Dit aantal werd bepaald door de bekostigde gewichten per school in een gemeente bij elkaar op te tellen.

<sup>10)</sup> Deze systematiek is formeel vastgelegd in bekostigingsbesluiten. Voor het bekostigingsbesluit voor scholen zie deze [link](#) en voor gemeenten zie deze [link](#).

imputatiemethoden. Tijdens het onderzoeksproces zijn het CBS en OCW geadviseerd door een begeleidingscommissie van deskundigen uit de praktijk en wetenschap (voor leden zie bijlage 1) om kwalitatief goede keuzes te maken die tot een breed gedragen resultaat leiden.

De vier eerdere rapporten zijn tot stand gekomen tijdens het ontwikkeltraject waarin verschillende varianten zijn onderzocht. Sommige informatie uit deze rapporten is dan ook niet in overeenstemming met de uiteindelijke werkwijze. Dit rapport beschrijft de belangrijkste uitkomsten uit de eerdere onderzoeken die ook daadwerkelijk worden gebruikt in de verdeelsystematiek. Het geeft inzicht in het model achter de indicator (hoofdstuk 2), de toepassing van de indicator (hoofdstuk 3), en de vertaalslag naar scores per school en gemeente (hoofdstuk 4). Voor details wordt soms wel naar de eerdere rapporten verwezen. Een beschrijving van de financieringssystematiek maakt geen onderdeel uit van dit rapport.

## 2. Een model dat onderwijsachterstanden verklaart

Met de onderwijsachterstandenindicator die sinds 2019 de kern vormt van het onderwijsachterstandenbeleid, wordt de verwachte onderwijsachterstand van kinderen berekend op basis van een aantal omgevingskenmerken die vanuit bestaande registraties bij het CBS bekend zijn. Door gebruik te maken van meerdere omgevingskenmerken kan met deze indicator beter onderscheid worden gemaakt tussen kinderen met een laag en hoog risico op een onderwijsachterstand. In de oude gewichtenregeling werd het gewicht van een leerling uitsluitend bepaald door het opleidingsniveau van de ouders, waarbij slechts drie categorieën werden onderscheiden. In de nieuwe indicator is een veel groter aantal verschillende 'waarden' mogelijk; zie hoofdstuk 3 en 4.

Bij het opstellen van de nieuwe indicator is onderzocht welke omgevingskenmerken het meest bepalend zijn voor onderwijsachterstanden en hoe zwaar zij moeten meewegen in de indicator. Om deze vragen te beantwoorden is gebruikgemaakt van een analysemodel. In dit hoofdstuk staat dit model centraal. We beginnen echter met 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. In dit geval is uitgegaan van de definitie van Kloprugge en de Wit<sup>11)</sup>. 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.

<sup>11)</sup> Kloprugge, J. en de Wit, W. (2015). Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015. Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

Om vast te stellen welke omgevingskenmerken in welke mate onderwijsachterstanden beïnvloeden, is dus een analysemodel nodig dat de schoolprestaties van leerlingen zowel verklaart met hun omgevingskenmerken als door wat zij 'zouden kunnen'. Om dit model op te stellen zijn daarom, naast de omgevingskenmerken zelf, maten nodig voor schoolprestaties en voor wat leerlingen 'zouden kunnen', oftewel hun intelligentie. In het analysemodel gelden Cito-eindtoetscores (hierna Cito-scores) als maat voor schoolprestaties en de score op de niet-schoolse cognitieve capaciteitentest (NSCCT) als maat voor intelligentie (zie kader voor verdere toelichting op de 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. Ten tijde van de ontwikkeling van de onderwijsachterstandenindicator werd op veel basisscholen in Nederland gewerkt met het Cito Volgstelsel. Dit stelsel bestaat onder andere uit de entreetoetsen (groep 5 t/m 7) en de eindtoets (groep 8). Dit onderzoek maakt gebruik van de Cito-eindtoetscores, in dit rapport aangeduid met Cito-scores. Er wordt gebruikgemaakt van de eindtoetscores omdat deze het meest betrouwbaar zijn. Dit heeft als nadeel dat de scores beïnvloed kunnen zijn door het huidige achterstandenbeleid. Achterstanden die door het huidige achterstandenbeleid zijn afgenomen voordat kinderen in groep 8 zitten, zullen immers gedeeltelijk niet worden gemeten.

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'<sup>12)</sup>. Intelligentie is in dit onderzoek gemeten via de niet-schoolse cognitieve capaciteitentest (NSCCT) die door leerkrachten klassikaal wordt afgenomen.

In het algemeen kunnen intelligentiemetingen zoals die van de NSCCT vertekend zijn door de sociale omgeving, zoals de opvoedstijl van hoogopgeleide ouders of culturele verschillen. De waargenomen samenhang tussen de NSCCT-score van een kind en bijvoorbeeld het opleidingsniveau van zijn/haar ouders wordt dan deels veroorzaakt door werkelijke samenhang (kinderen van hoogopgeleide ouders zijn gemiddeld intelligenter) en deels door meetproblemen (kinderen van hoogopgeleide ouders zijn gemiddeld beter in het invullen van toetsen). Hier is bij het ontwikkelen van het analysemodel rekening mee gehouden, door de oorspronkelijke NSCCT-scores te corrigeren voor een deel van de invloed van de sociale omgeving, voordat zij verwerkt worden in het eigenlijke model. Dit wordt in meer detail uitgelegd in het eerste methodologische [rapport](#).

---

<sup>12)</sup> Resing, W. en Drenth, P. (2007). Intelligentie: weten en meten. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds B.V.

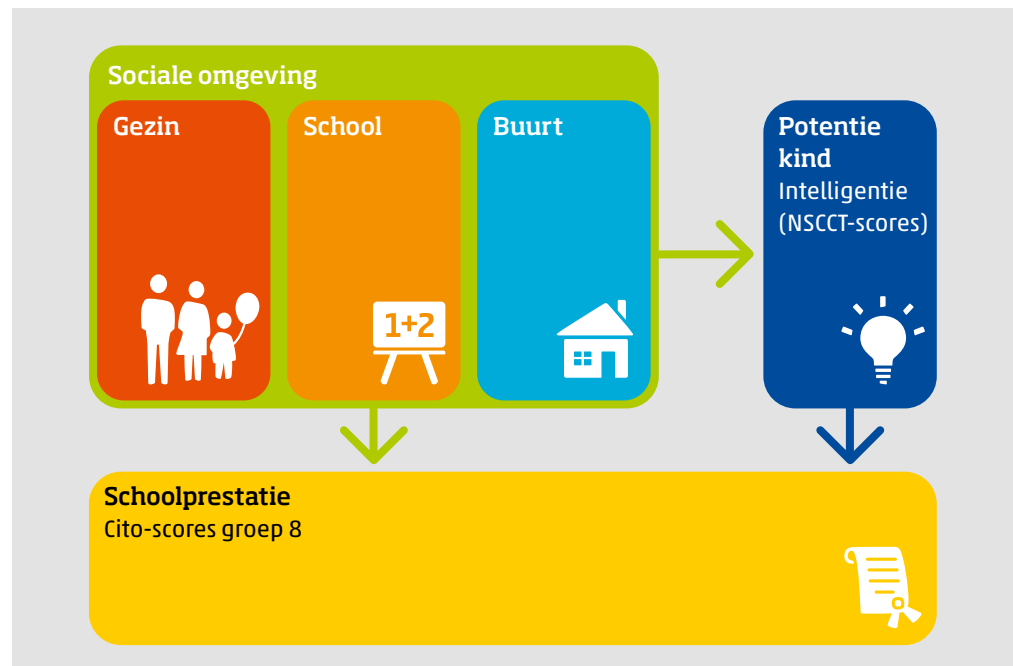
## 2.2 Hoe worden onderwijsachterstanden onderzocht?

Bij het opstellen van het analysemodel is gezocht naar de combinatie van omgevingskenmerken die zo goed mogelijk verklaart waarom sommige kinderen minder goed presteren dan verwacht op basis van hun intelligentie. Schoolprestatie (gemeten met Cito-scores) is daarom de afhankelijke variabele van het model, oftewel het kenmerk dat door het model verklaard wordt. In het model worden de schoolprestaties van kinderen om te beginnen gecorrigeerd voor hun intelligentie (gemeten met de NSCCT).

Vervolgens is de invloed van een groot aantal omgevingskenmerken op gezins-, school- en buurtniveau onderzocht (zie bijlage 2 voor een lijst van alle onderzochte kenmerken). 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, de schoolprestaties het beste verklaart.

Om schoolprestaties zo goed en nauwkeurig mogelijk te verklaren, houdt het analysemodel er rekening mee dat de sociale omgeving schoolprestaties niet alleen direct beïnvloedt. De sociale omgeving is ook van invloed op de intelligentie van leerlingen en zo indirect van invloed op schoolprestaties. De intelligentie van kinderen hangt bijvoorbeeld samen met het opleidingsniveau van hun ouders. 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. Figuur 2.2.1 geeft schematisch weer hoe de schoolprestaties van leerlingen beïnvloed worden.

### 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 Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen (COOL)<sup>5-18</sup> en bestaande registraties die deel uitmaken van het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB)<sup>13)</sup> van het CBS. Het COOL<sup>5-18</sup> is een cohortonderzoek dat leerlingen van 5 tot 18 jaar volgt in hun schoolloopbaan door het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (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 gebruikgemaakt 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<sup>5-18</sup> 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. Het CBS is verantwoordelijk voor de koppeling van de gegevens aan de onderwijsnummerbestanden. NRO/PROO subsidiëren het onderzoek.

Aan de geselecteerde leerlingen uit COOL<sup>5-18</sup> is informatie gekoppeld over omgevingskenmerken vanuit het SSB van het CBS. Het SSB bevat gepseudonimiseerde microdata uit sociaaleconomische en ruimtelijke statistieken. Meer informatie over de gebruikte bronnen is te vinden in het eerste methodologische rapport. Uiteindelijk is bij de ontwikkeling van het model gebruikgemaakt van gegevens over 13 466 leerlingen.

---

## 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, het land van 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 ruim 41 procent van de verschillen in Cito-scores van leerlingen.

Geen van de overige omgevingskenmerken op gezins-, school-, en buurtniveau uit bijlage 2 leidt tot een betere verklaring van verschillen in Cito-scores van leerlingen<sup>14)</sup>. 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

<sup>13)</sup> 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>

<sup>14)</sup> Omdat buurtkenmerken niet van toegevoegde waarde bleken te zijn, heeft OCW besloten de impulsgebiedenregeling, die eerder onderdeel uitmaakte van het onderwijsachterstandenbeleid, af te schaffen.

kenmerk dat 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.

Hieronder staat beschreven hoe de verschillende variabelen in het model zijn opgenomen. Ook wordt kort toegelicht wat het effect van deze kenmerken op de schoolprestaties 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 schoolprestaties. 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 schoolprestaties: ongeveer twee derde van de verklaarde verschillen in Cito-scores wordt verklaard door intelligentie. 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 alleen bij de ontwikkeling van het model 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. Hoewel intelligentie op deze manier deel uitmaakt van het analysemodel, is het geen onderdeel van de uiteindelijke indicator (zie paragraaf 3.1 voor verdere toelichting).
- 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 schoolprestaties afgeleid. Kinderen met ouders die hoger opgeleid zijn presteren gemiddeld beter op school, ook als er rekening gehouden wordt met de andere kenmerken in het model.

---

## **Gebruik van registerdata**

Uit het analysemodel blijkt dat het opleidingsniveau van ouders een belangrijk kenmerk voor indicatie van onderwijsachterstanden is. Voor de oude gewichten-regeling stelden scholen zelf het opleidingsniveau van ouders vast via ouder-verklaringen. Uit eerdere onderzoeken van OCW bleek dat de informatie uit de ouderverklaringen soms onvolledig was ingevuld of niet overeenkwam met het opleidingsniveau van de ouders zoals dat geregistreerd stond. Dit leidde ertoe dat het beschikbare budget niet altijd optimaal verdeeld werd. Ook waren de controlewerkzaamheden tijd- en kostenintensief. Daarom is bij het opstellen van het analysemodel gebruikgemaakt van bestaande onderwijsregistraties zoals die in het SSB van het CBS aanwezig zijn.

De onderwijsregistratie in het SSB is echter incompleet voor een substantieel en selectief deel van de Nederlandse bevolking. Het opleidingsniveau is vaker onbekend voor oudere mensen, mensen met een lager opleidingsniveau en mensen die (een deel van) hun opleiding in het buitenland hebben gevolgd. Er bestaan statistische methoden om de ontbrekende gegevens aan te vullen; dit wordt ook wel imputatie genoemd. Bij het imputeren wordt gebruikgemaakt van andere kenmerken die wel bekend zijn uit registraties en die samenhangen met het opleidingsniveau van een persoon, zoals zijn/haar inkomen en (indien bekend) het opleidingsniveau van zijn/haar partner. Op basis van een groot aantal kenmerken wordt een voorspelling gemaakt van de onbekende opleidingsniveaus. Op individueel niveau zal deze voorspelling uiteraard lang niet altijd kloppen, maar gemiddeld over grotere groepen mensen geven de imputaties een betrouwbare schatting van de werkelijke verdeling van het opleidingsniveau. Na imputatie blijkt de opleidingsregistratie daarom bruikbaar voor het schatten van ons analysemodel. Uit een verkennende analyse blijkt dat de geïmputeerde gegevens een valide en betrouwbaar beeld geven van de verwachte onderwijsachterstanden per school zolang het scholen betreft met meer dan 40 leerlingen. De imputatiemethode en de analyse van de betrouwbaarheid staan 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<sup>15)</sup>. Voor het ontwikkelde analysemodel is het daarom niet langer nodig om informatie uit te vragen bij scholen.

- 
- De *herkomst* van de ouders is 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. In dit onderzoek wordt het land van herkomst van de ouders gebruikt om te onderzoeken of verschillen in culturele achtergrond van invloed zijn op schoolprestaties. Per herkomstcategorie is bepaald welke invloed die heeft op de schoolprestaties 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 dan kinderen met een Nederlandse achtergrond, gegeven de andere kenmerken uit het model.
  - De *verblijfsduur van de moeder* is in drie categorieën meegenomen: een verblijfsduur in Nederland van hooguit 5 jaar, van langer dan 5 maar hooguit 10 jaar en van langer dan 10 jaar. Uit het onderzoek blijkt dat kinderen van wie de moeders langer dan 5 maar hooguit 10 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

<sup>15)</sup> In paragraaf 3.2 wordt toegelicht hoe hiermee wordt omgegaan.

model rekening wordt gehouden met andere kenmerken. De interpretatie van deze positieve coëfficiënt is dan dat leerlingen van ouders met een kortere verblijfsduur relatief goede schoolprestaties 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 schoolprestaties van kinderen met ouders in de schuldsanering zijn gemiddeld lager gegeven de overige kenmerken in het model.
- Het *gemiddelde opleidingsniveau van moeders van leerlingen op school* is bepaald door voor de school van een kind het gemiddelde te berekenen van de opleidingscores van alle moeders. Er gaat een positieve invloed uit van dit gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op school: naarmate dit hoger is, hebben kinderen gemiddeld een hogere Cito-score gegeven de andere kenmerken in het model. Dit effect staat los van de invloed van het opleidingsniveau van de eigen ouders van een kind op zijn/haar Cito-score.

## 3. De onderwijsachterstanden-indicator in de praktijk

In hoofdstuk 2 is beschreven welke omgevingskenmerken ervoor zorgen dat leerlingen slechter presteren op school dan zij zouden kunnen gezien hun intelligentie. Dit is vastgesteld met een analysemodel dat gebruik maakt van de COOL<sup>5-18</sup> steekproefdata omdat er geen volledige registratie bestaat van de intelligentie van alle kinderen. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft echter als doel om alle kinderen in haar doelgroep (bekostigde basisscholieren en kinderen van 2,5 tot 4 jaar) te bedienen. Om dit te kunnen doen moet voor alle kinderen een onderwijsscore worden berekend. In dit hoofdstuk staat beschreven hoe dit mogelijk is.

### 3.1 Hoe werkt dit theoretisch?

In paragraaf 2.3 is beschreven welke kenmerken zijn opgenomen in het analysemodel, en wat globaal gesteld het effect is van elk van deze kenmerken op schoolprestaties. In feite geeft het geschatte analysemodel informatie die veel specifieker is. Voor elk kenmerk in het model is de grootte van het effect op de schoolprestaties (gemeten door 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, behalve die van intelligentie. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de verwachte Cito-score van kinderen met een ouder in de schuldsanering gemiddeld 2,6 punten lager is dan de verwachte Cito-score van kinderen zonder ouders in de schuldsanering. Naast de coëfficiënten van alle omgevingskenmerken is ook een constante term opgenomen

### 3.1.1 Onderwijsscore berekenen

#### Constance

Startwaarde die verwijst naar de verwachte  
Onderwijsscore van kinderen die op alle kenmerken  
een 0 scoren

+531,36

#### Verblijfsduur moeder

+0,09 Nul tot vijf jaar

+1,46 Langer dan vijf, hooguit tien jaar

+0 Langer dan tien jaar

#### Opleiding vader

-1,68 Basisonderwijs

+2,97 Havo, vwo

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

+2,89 Hbo-, wo-bachelor

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

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

+0 Mbo 2 en mbo 3

+1,50 Mbo 4

#### Opleiding moeder

-0,75 Basisonderwijs

+3,14 Havo, vwo

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

+4,06 Hbo-, wo-bachelor

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

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

+0 Mbo 2 en mbo 3

+1,43 Mbo 4

#### Herkomst

+0 Nederland

-1,26 EU-15, westerse  
landen

+0,52 Oost-Azië

-0,61 Nieuwe EU-landen

-2,20 Suriname, Antillen

-1,03 Niet elders genoemd

-2,29 Turkije

-1,11 Noord-Afrika

#### Scholen: gem. opleiding moeder

tussen -0,30 en +1,07

#### Schuldsanering ouders

+0 Nee

-2,60 Ja

Onderwijsscore

(531,36). Het is de score die hoort bij een kind dat op alle kenmerken een bijdrage van 0 scoort. Door de coëfficiënten van alle kenmerken van een kind (inclusief intelligentie) bij de constante op te tellen kan de verwachte Cito-score bepaald worden. Overigens zal de werkelijke Cito-score van een kind meestal niet precies gelijk zijn aan deze verwachte Cito-score; het gaat hier immers alleen om verwachtingen.

Zoals beschreven is in paragraaf 2.1 is sprake van een onderwijsachterstand wanneer een kind door nadelige omgevingsfactoren minder goed presteert dan het zou kunnen, gezien zijn/haar intelligentie. Voor het bepalen van onderwijsachterstanden zijn we daarom geïnteresseerd in de verwachte score die volgt uit het analysemodel, wanneer de invloed van intelligentie wordt weggelaten (zoals in figuur 3.1.1). Het is immers niet de bedoeling om budget voor onderwijsachterstanden toe te kennen op basis van intelligentie of wat leerlingen 'zouden kunnen', maar alleen op basis van de omgevingskenmerken die ertoe leiden dat zij minder presteren dan zij 'zouden kunnen'. Omdat de invloed van intelligentie nu is weggelaten, is de score die volgt uit het optellen van de coëfficiënten van de kenmerken geen verwachte Cito-score meer. Om dit onderscheid te verduidelijken, wordt deze score een onderwijsscore genoemd. Hoe lager de onderwijsscore van een kind is, des te groter is het risico dat er sprake is van een onderwijsachterstand. Let wel, het gaat hier dus enkel om een verwachting, niet om een uitspraak over een feitelijke situatie. De formule die ten grondslag ligt aan de onderwijsscores (zie opnieuw figuur 3.1.1) wordt de onderwijsachterstandenindicator genoemd.

Ter illustratie volgt hieronder een berekening van de onderwijsscore 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 beiden een diploma op mbo 1-niveau behaald. In figuur 3.1.2 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 onderwijsscore voor Joris van (afgerond) 529.

De gemiddelde onderwijsscore voor alle kinderen in Nederland is ongeveer 535. Een score van 529 is dus relatief laag, wat wijst op een mogelijke onderwijsachterstand. Uiteraard is het goed mogelijk dat Joris in werkelijkheid anders scoort. De score zegt alleen dat leerlingen met dezelfde kenmerken als Joris gemiddeld genomen een onderwijsachterstand hebben.

### 3.1.2 Onderwijsscore berekenen: voorbeeld

#### Constante

Startwaarde die verwijst naar de onderwijsscore van kinderen die op alle kenmerken een 0 scoren  
**+531,36**

#### Verblijfsduur moeder

+0,09 Nul tot vijf jaar  
+1,46 Langer dan vijf, hooguit tien jaar  
+0 Langer dan tien jaar

#### Opleiding vader

-1,68 Basisonderwijs	+2,97 Havo, vwo
-1,12 Vmbo-b/k, mbo 1	+2,89 Hbo-, wo-bachelor
+0,65 Vmbo-g/t, avo- onderbouw	+3,97 Hbo-, wo-master, doctor
+0 Mbo 2 en mbo 3	
+1,50 Mbo4	

#### Opleiding moeder

-0,75 Basisonderwijs	+3,14 Havo, vwo
-1,44 Vmbo-b/k, mbo 1	+4,06 Hbo-, wo-bachelor
+1,18 Vmbo-g/t, avo- onderbouw	+5,09 Hbo-, wo-master, doctor
+0 Mbo 2 en mbo 3	
+1,43 Mbo 4	

#### Herkomst

+0 Nederland	-1,26 EU-15, westerse landen
+0,52 Oost-Azië	-2,20 Suriname, Antillen
-0,61 Nieuwe EU-landen	-2,29 Turkije
-1,03 Niet elders genoemd	
-1,11 Noord-Afrika	

#### Scholen: gem. opleiding moeder

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

#### Schuldsanering ouders

+0 Nee  
-2,60 Ja



**Onderwijsscore**  
**+528,7**

## 3.2 Hoe werkt dit in de praktijk?

Om jaarlijks de onderwijsscores te berekenen wordt allereerst een onderzoeksbestand samengesteld met informatie over de relevante omgevingskenmerken van alle kinderen (bekostigde basisschoolleerlingen en kinderen van 2,5 tot 4 jaar). Vervolgens wordt voor al deze kinderen de onderwijsscore berekend, zoals in het voorbeeld uit figuur 3.1.2. Anders dan in het voorbeeld worden de scores hierbij niet afgerond op hele getallen.

Om de verwachte onderwijsachterstanden voor álle kinderen te bepalen wordt wederom gebruikgemaakt van gegevens uit het SSB. De berekening vindt elk jaar plaats op basis van een bestand met gegevens van alle kinderen die op 1 oktober van dat jaar bij een basisschool waren ingeschreven of 2,5 tot 4 jaar waren. Deze laatste groep van jongere kinderen vormt de doelgroep voor voorschoolse educatie waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Deze kinderen zijn dan ook alleen relevant voor het toekennen van budgetten voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (zie hoofdstuk 4).

Omdat gebruikgemaakt wordt van registraties uit het SSB, spelen dezelfde beperkingen als beschreven in het kader 'Gebruik van registerdata' in hoofdstuk 2. De opleidingsniveaus van de ouders ontbreken voor een substantieel deel van de doelgroep. We maken gebruik van dezelfde imputatiemethode als in hoofdstuk 2 om de ontbrekende opleidingsniveaus bij te schatten. Dit leidt weer tot betrouwbare en valide uitkomsten over onderwijsachterstanden zolang het gaat om scholen of gemeenten met meer dan 40 kinderen.

Een nieuwe beperking is dat de doelgroep ook kinderen bevat die niet zijn ingeschreven in de bevolkingsregistratie. Het gaat hierbij met name om drie groepen: kinderen van asielzoekers die recent in Nederland zijn aangekomen, kinderen van andere nieuwkomers en kinderen die wonen in Duitsland of België maar in Nederland naar school gaan. Verder bevat de doelgroep kinderen van wie de vader of moeder niet bekend is in de bevolkingsregistratie. Deze kinderen en/of hun ouders zijn dan niet terug te vinden in de registraties waarover het CBS beschikt. De omgevingskenmerken die nodig zijn om een onderwijsscore te berekenen zijn daarom niet bekend voor deze kinderen. In totaal gaat dit om ongeveer 7% van alle kinderen in de doelgroep.

Om voor deze kinderen toch een onderwijsscore te bepalen, worden opnieuw imputatiemethoden gebruikt. In dit geval worden niet de omgevingskenmerken geïmputeerd, maar de onderwijsscore zelf. Welke imputatiemethode precies gebruikt wordt is afhankelijk van welke informatie wél beschikbaar is (zie het kader voor een uitgebreidere toelichting). Nadat de imputaties zijn uitgevoerd, is voor alle kinderen in de doelgroep een onderwijsscore bekend.

Het complete bestand met onderwijsscores per kind vormt de basis voor het berekenen van verwachte onderwijsachterstanden per school en per gemeente. Hoe dit werkt wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.



---

## Imputeren van onderwijsscores bij ontbrekende informatie

Voor kinderen (met ouders) die niet bekend zijn in de bevolkingsregistratie is het niet mogelijk om onderwijsscores direct te berekenen. Bij deze kinderen worden de onderwijsscores geïmputeerd. 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. (Overigens betreft dit de grote meerderheid van alle kinderen die geïmputeerd moeten worden.) Op basis van deze kenmerken wordt gezocht naar een zo goed mogelijk vergelijkbaar kind voor wie een onderwijsscore kon worden berekend op de gebruikelijke manier. De eerder berekende score van dit kind wordt overgenomen als score voor het te imputeren kind. Indien mogelijk wordt de score overgenomen van een ander kind op dezelfde school.
- Als een kind zelf niet is ingeschreven in de bevolkingsadministratie, zijn in principe slechts twee kenmerken bekend: de school waarop het kind zit en of het kind valt onder de regeling 'Nederlands Onderwijs AndersTaligen' (NOAT)<sup>16)</sup>. Voor deze kinderen wordt de score overgenomen van een willekeurig gekozen ander kind, indien mogelijk op dezelfde school. Als het te imputeren kind valt onder de NOAT-regeling, moet dit ook gelden voor het kind van wie de score wordt overgenomen.
- Het CBS beschikt 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 laagste 15% van de verdeling. Dit gemiddelde heeft een speciale rol in de berekening van onderwijsachterstanden voor scholen en gemeenten; zie hoofdstuk 4. Deze imputatie vindt óók plaats bij kinderen uit deze groep voor wie de onderwijsscore op de gebruikelijke manier kon worden berekend. Uit verkennende analyses is namelijk gebleken dat de gebruikelijke berekening van onderwijsscores bij deze groep kinderen leidde tot een onderschatting van de achterstandsproblematiek.

Meer informatie over de gebruikte imputatiemethoden is te vinden in het vierde [methodologische rapport](#).

---

<sup>16)</sup> Een leerling valt onder de NOAT-regeling als hij/zij voldoet aan een van de volgende criteria:

- behoort tot de Molukse bevolkingsgroep;
- ten minste een van de ouders of voogden is afkomstig uit Griekenland, Italië, het voormalige Joegoslavië, Kaapverdië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië of Turkije;
- ten minste een van de ouders of voogden is afkomstig uit Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen of Aruba;
- ten minste een van de ouders of voogden heeft als vreemdeling rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder c of d, van de Vreemdelingenwet 2000;
- ten minste een van de ouders of voogden is afkomstig uit een ander niet-Engelstalig land buiten Europa, echter met uitzondering van Indonesië.

## 4. Onderwijsachterstanden op school- en gemeenteniveau

OCW kent onderwijsachterstandsmiddelen niet aan individuele leerlingen toe, maar aan schoolbesturen en gemeenten. De toe te kennen middelen voor schoolbesturen worden vastgesteld op basis van de scores van de bijbehorende schoolvestigingen<sup>17)</sup> (hierna: scholen). De schoolbesturen kunnen dan zelf bepalen hoe de middelen het best kunnen worden ingezet. Om onderwijsmiddelen op schoolbestuurniveau te kunnen verdelen, moeten de onderwijsscores per leerling dus eerst vertaald worden naar verwachte onderwijsachterstandsscores per school.

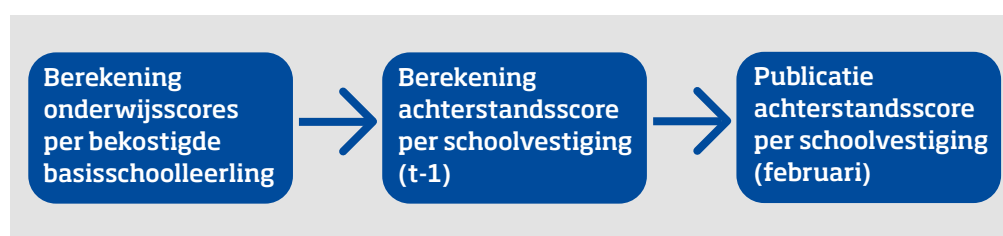
Sinds 1998 krijgen behalve scholen ook gemeenten budget (zogenoemd GOAB: gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget) om de leerprestaties en schoolloopbanen van kinderen in achterstandssituaties te verbeteren. Het grootste deel van het GOAB-budget wordt besteed aan voorschoolse educatie van kinderen vanaf 2,5 jaar. De individuele onderwijsscores moeten daarom niet alleen worden vertaald naar schoolniveau, maar ook naar gemeenteniveau.

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet hoe voor iedere basisschoolleerling en ieder kind van 2,5 tot 4 jaar een onderwijsscore wordt uitgerekend. Dit hoofdstuk geeft weer op welke wijze deze onderwijsscores worden vertaald in achterstandsscores voor scholen en gemeenten.<sup>18)</sup>

### 4.1 Achterstandsscore per school

Nadat de onderwijsscores voor alle kinderen zijn bepaald volgens de in de vorige hoofdstukken gepresenteerde methodiek, worden deze met een door OCW vastgestelde formule geaggregeerd naar een achterstandsscore per school. De aggregatieformule is ook vastgelegd in een besluit. Hoe dit proces er op hoofdlijnen uitziet is beschreven in figuur 4.1.1.

#### 4.1.1 Proces berekening achterstandsscores scholen



<sup>17)</sup> BRIN6-nummers.

<sup>18)</sup> Voor infographics van OCW die dit proces weergeven zie: 'bijlage onderwijsachterstanden beter verdeeld (scholen/gemeenten)' op: [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z07960&did=2018D26863](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z07960&did=2018D26863) en 'infographic onderwijsachterstanden CBS-indicator interactief' op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/07/07/kamerbrief-met-aanbieding-reactie-op-verslag-schriftelijk-overleg-onderwijsachterstandenbeleid>.

In de formule stelt OCW een grenswaarde vast waaronder onderwijsscores moeten vallen om mee te tellen op schoolniveau. Namelijk de waarde die hoort bij het 15de percentiel van alle onderwijsscores. De achterstandsscore van een school wordt berekend door voor de leerlingen waarvan de onderwijsscore onder de grenswaarde valt, het verschil tussen de onderwijsscore en de landelijk gemiddelde onderwijsscore te berekenen en deze uitkomsten bij elkaar op te tellen. Vervolgens wordt op deze som een drempelwaarde in mindering gebracht die afhankelijk is van het aantal leerlingen op een school. De resulterende score is de achterstandsscore. Hoe deze formule exact werkt, is in onderstaand kader uitgewerkt.

---

**De achterstandsscore van een basisschool is de uitkomst van de formule A – B.  
De onderdelen A en B worden als volgt berekend:**

- A De som van  $D - C$  voor die (bekostigde) leerlingen van de school die behoren tot de 15% van alle basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore, waarbij C de onderwijsscore van de leerling is en D de landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle (bekostigde) basisschoolleerlingen.**
- B De uitkomst van  $E \times F \times (D - G)$  waarbij E het aantal (bekostigde) leerlingen van de basisschool is, F is het bij ministeriële regeling bepaald percentage (12%) en G is de landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle (bekostigde) basisschoolleerlingen die behoren tot de 15% basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore.**

---

De achterstandsscores op basis waarvan de achterstandsmiddelen in jaar t worden toegekend, worden uitgerekend op basis van gegevens op 1 oktober uit het voorgaande peiljaar (t-1). Voor de bekostiging in het schooljaar 2019/2020 worden de ingeschreven leerlingen van 1 oktober 2018 dus als uitgangspunt genomen. Omdat de leerlingpopulatie ieder jaar verandert én omdat sommige achtergrondvariabelen van jaar op jaar kunnen veranderen, zullen de achterstandsscores per school van jaar op jaar veranderen. De achterstandsscores per school worden in principe jaarlijks in februari op de website van het CBS gepubliceerd.

De werking van de formule illustreren we aan de hand van twee eenvoudige en fictieve rekenvoorbeelden. Voor het gemak gaan we daarbij uit van heel kleine basisscholen<sup>19)</sup>, een populatiegemiddelde van 535 (factor D in de formule), een grenswaarde van 531 (de waarde die hoort bij het 15de percentiel van alle onderwijsscores) en een gemiddelde van de onderste 15% (factor G in de formule) van 529.

<sup>19)</sup> De uitkomsten voor scholen met maximaal 40 leerlingen zijn minder betrouwbaar (zie ook kader 'gebruik van registerdata' in paragraaf 2.3). Ten behoeve van de overzichtelijkheid, wordt in de voorbeelden echter toch met kleine leerlingaantallen gewerkt.

Het voorbeeld in tabel 4.1.2 gaat over basisschool A met 5 bekostigde leerlingen (factor E in de formule). Leerling 1, 3 en 4 dragen op deze school niet bij aan de achterstandsscore omdat hun onderwijsscore (factor C in de formule) hoger is dan de grenswaarde van 531. Leerling 2 en 5 dragen wel bij. Hun bijdrage is gelijk aan het verschil tussen hun onderwijsscore (factor C in de formule) en het gemiddelde van alle leerlingen in Nederland (factor D in de formule). Hun totale bijdrage is 12. Dit is echter alleen het resultaat op onderdeel A van de formule; de achterstandsscore zonder toepassing van de drempel. Op deze score moet dus nog een drempelwaarde in mindering worden gebracht. Volgens de formule uit het kader hierboven is de drempel gelijk aan de uitkomst van  $E \times F \times (D - G)$ . In dit geval komt dat neer op  $5 \times 0,12 \times (535 - 529)$ . De uitkomst hiervan is 3,6. De daadwerkelijk achterstandsscore voor deze basisschool is dus 8,4, het verschil tussen 12 en 3,6. Deze school telt dus mee in de bekostiging.

#### 4.1.2 Rekenvoorbeeld basisschool A

	Onderwijsscore	Bijdrage aan achterstandsscore
Leerling 1	536	0
Leerling 2	528	7
Leerling 3	541	0
Leerling 4	533	0
Leerling 5	530	5

In het tweede voorbeeld in tabel 4.1.3 zien we dat op school B alleen leerling 6 bijdraagt aan de achterstandsscore: dit is de enige leerling met een onderwijsscore onder de grenswaarde van 531. De totale score voor school B is dan ook gelijk aan de bijdrage van leerling 6 en komt uit op 5. De drempelwaarde die hier in mindering op wordt gebracht is de uitkomst van  $7 \times 0,12 \times (535 - 529)$ , oftewel 5,04. De daadwerkelijke achterstandsscore voor basisschool B is dus -0,04. Dit betekent dat de achterstandsscore uitkomt op 0. Negatieve scores worden namelijk gelijkgesteld aan 0. Deze school telt dus niet mee in de bekostiging.

#### 4.1.3 Rekenvoorbeeld basisschool B

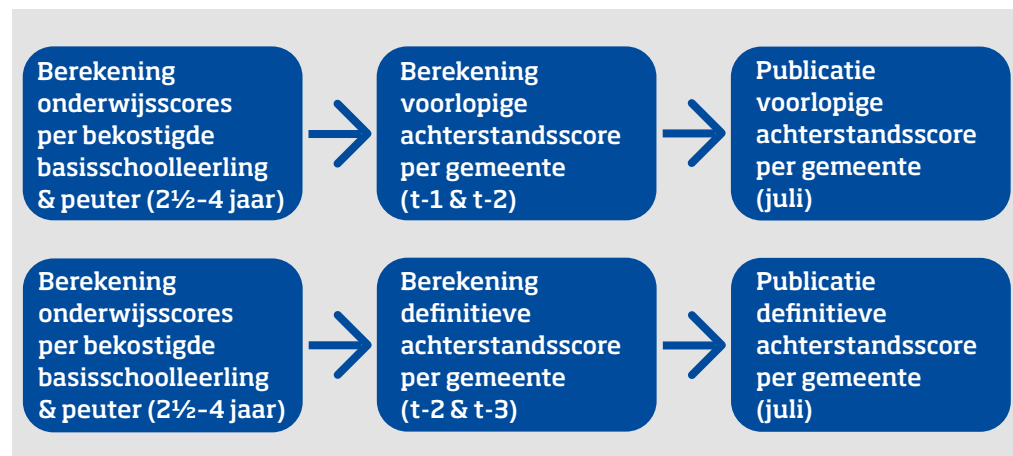
	Onderwijsscore	Bijdrage aan achterstandsscore
Leerling 1	536	0
Leerling 2	538	0
Leerling 3	541	0
Leerling 4	533	0
Leerling 5	532	0
Leerling 6	530	5
Leerling 7	542	0

Dit tweede voorbeeld illustreert dat scholen met leerlingen met een onderwijsscore onder de grenswaarde niet altijd een positieve achterstandsscore krijgen. De drempel zorgt ervoor dat scholen waar de som van de bijdrages aan de achterstandsscore relatief laag is ten opzichte van het aantal bekostigde leerlingen (en waar het totale risico op onderwijsachterstand dus relatief beperkt is), niet in aanmerking komen voor middelen uit het onderwijsachterstandenbudget van OCW.

## 4.2 Achterstandsscore per gemeente

Voor gemeenten wordt op een vergelijkbare manier de achterstandsscore uitgerekend. Ook hiervoor is de wijze van aggregeren vastgesteld door OCW en vastgelegd in [een besluit](#). Figuur 4.2.1 geeft het proces visueel weer.

### 4.2.1 Proces berekening achterstandsscores gemeenten



Hoewel dit proces en de gebruikte aggregatieformule in grote lijnen overeenkomen met de berekening van de achterstandsscores voor scholen, zijn er een aantal wezenlijke verschillen:

- De populatie bestaat naast de bekostigde basisschoolleerlingen uit de kinderen van 2,5 tot 4 jaar.
- Het in het besluit vastgelegde percentage voor de berekening van de drempel wijkt af (5% in plaats van 12%).
- De achterstandsscores van gemeenten worden gebaseerd op het gemiddelde over twee peiljaren. Eerst wordt voor gemeenten een voorlopige achterstandsscore uitgerekend op basis van de voorlopige gemeenteindeling van het eerstvolgende bekostigingsjaar. Tijdens het bekostigingsjaar wordt de definitieve achterstandsscore uitgerekend aan de hand van de definitieve gemeenteindeling. In 2019 worden dus de volgende scores berekend:
  - Voorlopige achterstandsscores op basis van de peilmomenten 1 oktober 2017 en 1 oktober 2018 met de voorlopige gemeenteindeling van 2020;
  - Definitieve achterstandsscores op basis van de peilmomenten 1 oktober 2016 en 1 oktober 2017 met de definitieve gemeenteindeling van 2019.

Ondanks deze verschillen, lijkt de manier waarop de scores worden berekend echter sterk op de berekening voor scholen (voor een rekenvoorbeeld, zie paragraaf 4.1). Zowel de voorlopige als definitieve gemeentescores worden in principe jaarlijks in juli op de website van het CBS gepubliceerd.

### **4.3 Implementatie en actualisatie**

De in dit hoofdstuk beschreven achterstandsscores voor scholen en gemeenten, worden sinds 2019 door OCW gebruikt voor de verdeling van onderwijsachterstandsmiddelen. Deze scores zijn gebaseerd op de onderwijsachterstandenindicator die het CBS voor OCW heeft ontwikkeld. Om de onderwijsachterstandenindicator actueel te houden, is OCW voornemens deze van tijd tot tijd bij te laten stellen zodat nieuwe ontwikkelingen in de samenleving in de indicator kunnen worden meegenomen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een veranderende samenstelling van de populatie, een wijzigende invloed van omgevingskenmerken, het beschikbaar komen van nieuwe informatie over onderwijsachterstanden, of het completer worden van databestanden. De eerste grote update staat voor 2025 gepland. Daarnaast wordt doorlopend gemonitord of de indicator nog goed werkt.

# Bijlage 1

## **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 2

## **Onderzochte kenmerken**

### *Identificatoren:*

1. Geanonimiseerd persoonsnummer
2. Schoolnummer
3. Buurt

### *Schoolprestatie/intelligentie:*

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

### *Kenmerken van kind/ouders/huishouden:*

1. Herkomstgroepering (semi-continu)
2. Geslacht
3. Huishoudentype
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 wet schuldsanering natuurlijke personen, 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



## 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
2018-2019	2018 tot en met 2019
2018/2019	Het gemiddelde over de jaren 2018 tot en met 2019
2018/'19	Oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2018 en eindigend in 2019
2016/'17-2018/'19	Oogstjaar, boekjaar, enz., 2016/'17 tot en met 2018/'19

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](http://www.cbs.nl)

### *Prepress*

Centraal Bureau voor de Statistiek

### *Ontwerp*

Edenspiekermann

### *Inlichtingen*

Tel. 088 570 70 70  
Via contactformulier: [www.cbs.nl/infoservice](http://www.cbs.nl/infoservice)

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2019.  
Verveelvoudigen is toegestaan, mits het CBS als bron wordt vermeld.