



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 18 november 2018

Second opinion nieuw verdeelmiddel voor middelen voor leerwegaanvullend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro)

*Uitgevoerd op verzoek van het
ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van OCW, directie Voortgezet Onderwijs

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Jonneke Bolhaar

Datum: 18 november 2018

Betreft: Second opinion nieuw verdeelmodel lwoo/pro

Voor u ligt een notitie die het Centraal Planbureau (CPB) op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft geschreven. In deze notitie geeft het CPB een second opinion over het huidige voorstel voor een nieuw verdeelmodel voor middelen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro).

1 Inleiding

Aanleiding

Het bestaande verdeelmodel voor middelen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) is niet toekomstbestendig. In 2014 is ervoor gekozen om het totale landelijk beschikbare budget voor lwoo en pro te maximeren op het niveau van 2012 (590 miljoen per jaar) en om de verdeling van middelen over samenwerkingsverbanden (tijdelijk) te baseren op historische leerlingaantallen lwoo en pro per samenwerkingsverband. Hiervoor wordt het deelnamepercentage in lwoo en pro binnen het samenwerkingsverband op de teldatum 1 oktober 2012 gebruikt.

Het ministerie van OCW heeft onderzoek laten doen naar een nieuw verdeelmodel en gesprekken met het veld gevoerd. Op basis daarvan stelt het voor om het nieuwe verdeelmodel te baseren op het aantal vmbo34-leerlingen¹ binnen het samenwerkingsverband. De nieuw voorgestelde verdeelsystematiek leidt tot aanzienlijke herverdeeffecten die uiteenlopen tussen de samenwerkingsverbanden van -43% tot +78%.

Vanwege de herverdeeffecten is een overgangperiode voorzien van vijf jaar.

Verzoek en vragen OCW aan CPB

Het ministerie van OCW heeft het CPB verzocht een second opinion uit te voeren naar het voorgestelde verdeelmodel om middelen voor lwoo en pro mee te verdelen over samenwerkingsverbanden. Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Sluit de gekozen verdeelsystematiek aan bij de verschillen in behoeften van samenwerkingsverbanden aan lwoo en pro (gezien de leerlingenpopulatie van samenwerkingsverbanden)?*
2. *Is een overgangperiode zoals voorgesteld redelijk gezien de herverdeeffecten (voor zowel de samenwerkingsverbanden met een positief effect als de samenwerkingsverbanden met een negatief effect)?*

Bronnen

Voor deze notitie is in de eerste plaats gebruik gemaakt van door het ministerie van OCW ter beschikking gestelde stukken. Een deel van deze stukken is openbaar, een ander deel betreft interne stukken en cijfermateriaal. Daarnaast is een aantal andere (openbare) bronnen geraadpleegd, waarvoor we verwijzen naar de lijst met referenties.

¹ Met vmbo34-leerlingen worden leerlingen bedoeld die onderwijs volgen in het 3^e of 4^e leerjaar van het vmbo. Dit aantal wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld op basis van de 1 oktober telling van het jaar ervoor.

Leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs

Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)

Lwoo is geen aparte vorm van onderwijs, leerlingen gaan naar een reguliere vmbo-school. Wel krijgen zij extra ondersteuning. Van deze leerlingen wordt verwacht dat ze met de extra ondersteuning in staat zijn een vmbo-diploma te halen. Binnen het lwoo zijn er twee groepen leerlingen te onderscheiden.

De eerste groep bestaat uit leerlingen met een relatief laag IQ (75-90) en een leerachterstand van 25 tot 50% op twee domeinen, waaronder inzichtelijk rekenen en/of begrijpend lezen. Deze leerlingen komen over het algemeen direct uit het reguliere basisonderwijs en volgen veelal een opleiding vmbo basisberoepsleerweg of kaderberoepsleerweg. Een kleine 80% van de leerlingen in het lwoo behoort tot deze groep.

De tweede groep bestaat uit vmbo-leerlingen met een normaal of hoger IQ (91-120) en een leerachterstand van 25 tot 50% op twee domeinen (waaronder inzichtelijk rekenen en/of begrijpend lezen), veroorzaakt door sociaal-emotionele problemen. Deze leerlingen volgen veelal de gemengde of theoretische leerweg in het vmbo. Ruim 20% van de leerlingen in het lwoo behoort tot deze groep.

Voor lwoo is een indicatie nodig ('Aanwijzing' genoemd). Hiervoor gelden in principe de hierboven beschreven criteria, waarna een aanwijzing de gehele schoolperiode geldig is. Sinds 1 januari 2016 bestaat de mogelijkheid voor samenwerkingsverbanden tot opting out voor lwoo. Samenwerkingsverbanden mogen dan zelf de criteria en duur bepalen van de toewijzing.

De extra financiële middelen voor lwoo-leerlingen mag een school naar eigen inzicht besteden. Veel scholen gebruiken het voor kleinere klassen. Het geld komt dan niet alleen ten goede aan de leerlingen met leerachterstand, maar ook aan de andere leerlingen.

Praktijkonderwijs (pro)

Dit onderwijs is bedoeld voor leerlingen van wie verwacht wordt dat zij niet in staat zijn een vmbo-diploma te halen. Deze kinderen hebben een vrijstelling van de kwalificatieplicht. Om praktijkonderwijs te kunnen volgen, is een indicatie (ToeLaatbaarheidsVerklaring, TLV) nodig. Een leerling komt in aanmerking voor praktijkonderwijs wanneer het IQ van de leerling tussen 55 en 80 ligt en de leerling een leerachterstand van meer dan 50% heeft op twee domeinen, waaronder inzichtelijk rekenen en/of begrijpend lezen. Een deel van de leerlingen in het praktijkonderwijs komt uit het speciaal basisonderwijs.

2 Naar een nieuw verdeelmodel

2.1 Het bestaande verdeelmodel

Sinds 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs verantwoordelijk voor zowel de ondersteuningsbudgetten voor lwoo en pro, als voor de toewijzing van lwoo en pro. Het totale landelijk beschikbare budget voor lwoo en pro is sinds 1 januari 2014 gemaximeerd op het niveau van 2012. Bij de verdeling van dit budget over de samenwerkingsverbanden vormt de verdeling over samenwerkingsverbanden op 1 oktober 2012 het uitgangspunt, waarna er gecorrigeerd wordt voor de verandering in het percentage van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs dat het samenwerkingsverband op dit moment bedient. Het bestaande verdeelmodel is nadrukkelijk een voorlopige oplossing tot de heroverweging van de bekostigingssystematiek.

De regionale verwijzingscommissies (RVCs) die voorheen een indicatie voor lwoo of pro moesten afgeven, bestaan sinds 1 januari 2016 niet meer. Sindsdien zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk geworden voor de toewijzing van lwoo en pro-indicaties. De landelijke criteria hiervoor zijn daarbij in principe leidend. Voor lwoo bestaat de mogelijkheid voor samenwerkingsverbanden om te kiezen voor 'opting out'. Een samenwerkingsverband dat hiervoor kiest bepaalt zelf de criteria, procedure en duur voor een lwoo-indicatie. Ook kunnen ze ervoor kiezen helemaal niet meer te indiceren. Het is de bedoeling dat, gelijktijdig met invoering van het nieuwe verdeelmodel, alle samenwerkingsverbanden zelf de criteria, duur en procedure voor lwoo gaan bepalen.

2.2 Uitgangspunten voor OCW

Het ministerie van OCW heeft NRO gevraagd onderzoek te verrichten naar een nieuw verdeelmodel. Bij de adviesvraag werden de volgende uitgangspunten meegegeven:

- Voor lwoo en pro hoeft niet bij voorbaat dezelfde keuze te worden gemaakt;
- De systematiek voor lwoo en pro moet rekening houden met de keuze voor verevening bij zware ondersteuning;
- Het model moet zo eenvoudig mogelijk zijn: hetzelfde waar het kan, anders waar het moet;
- Budgettering moet plaatsvinden op het niveau van de samenwerkingsverbanden;
- Er moet een haalbare overgangperiode zijn;
- Het verdeelmodel moet toekomstbestendig zijn (in tegenstelling tot het huidige model).

2.3 Adviesrapport KBA

Het ministerie van OCW heeft NRO gevraagd onderzoek te verrichten naar een nieuw verdeelmodel. Hiervoor is door KBA een onderzoek uitgevoerd naar 'het beste financiële verdeelmodel over de samenwerkingsverbanden voor landelijk gebudgetteerde middelen voor lwoo en praktijkonderwijs' (KBA 2016).

Uitgangspunt hierbij is *distributieve rechtvaardigheid*: gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden. Dat betekent dat verdeling van middelen naar rato van het aantal leerlingen in het vo in een samenwerkingsverband alleen een passend en rechtvaardig model is, wanneer er gelijke behoefte is aan lwoo en pro over de samenwerkingsverbanden. Voor het meten van de behoefte aan lwoo en pro worden twee wegen verkend:

1. gebruik (actueel of historisch) als maatstaf, en
2. het (direct of indirect) meten van de onderliggende behoefte zelf.

Gebruik voldoet niet als maatstaf voor behoefte

Historisch gebruik als maatstaf blijkt problematisch: hoewel indicatiestelling met landelijke criteria door een orgaan als het RVC (zoals voor 2016 gebruikelijk was) lijkt op een onafhankelijke en objectieve maatstaf voor de onderliggende behoefte aan lwoo/pro, blijkt dat toch niet het geval. De criteria zijn niet helemaal eenduidig: zo kan een leerling qua IQ voldoen aan de criteria voor pro maar qua leerachterstanden voldoen aan de criteria voor lwoo, of andersom. Ook is er een overlapgebied tussen lwoo en pro wat betreft IQ (tussen 75 en 80). Daardoor hadden de RVC's aanzienlijke beleidsruimte, vooral bij keuze tussen lwoo of pro. Daarnaast blijken regio's niet op zelfde manier om te gaan met het aanvragen van een indicatie: sommige regio's lijken zoveel mogelijk leerlingen te laten testen. Tot in 2014 het totale budget gemaximeerd werd op het niveau van 2012, kregen scholen voor iedere leerling met een lwoo-indicatie additionele middelen. Hierdoor was er een perverse prikkel voor scholen om alle leerlingen die mogelijk een lwoo of pro indicatie konden krijgen, te laten testen. Ook lijken regio's te verschillen in traditie of cultuur rond lwoo en pro.

Ook actueel gebruik als maatstaf is problematisch. Omdat sinds 2016 de indicering bij de samenwerkingsverbanden is belegd, kunnen samenwerkingsverbanden invloed uitoefenen op het aantal indicaties dat wordt afgegeven. Daardoor hoeft actueel gebruik geen (objectieve) afspiegeling te zijn van behoefte.

Metten van de onderliggende behoefte

Het direct meten van de onderliggende behoefte kan door middel van het vaststellen van de *geobjectiveerde* behoefte: van wie vinden deskundigen dat ze lwoo of pro moeten krijgen? KBA laat zien dat het op deze manier meten van behoefte mogelijk is wanneer men beschikt over uitgebreide toets en testresultaten voor leerlingen, zoals het geval is bij het Cohortonderzoek Onderwijsloopbanen (COOL). Dergelijke gegevens zijn echter niet voor alle kinderen voorhanden en het afnemen van testen bij alle kinderen om de gegevens te verkrijgen is een omvangrijke en kostbare operatie.

Een andere manier van het meten van de onderliggende behoefte is het meten van indirecte behoefte. Hierbij wordt niet de behoefte zelf gemeten, maar factoren waarvan bekend is dat ze sterk samenhangen met de onderliggende behoefte. Indirect meten van de onderliggende behoefte kent de minste kans op beïnvloeding of manipulatie, een pré als behoefte vastgesteld moet worden voor de verdeling van middelen. Om te bepalen welke factoren hiervoor gemeten zouden moeten worden, richt KBA zich tot de (inter-)nationale wetenschappelijke literatuur. Daarin is brede consensus over de relatie tussen de kans op leerachterstand en laag IQ en bepaalde risicofactoren in de thuissituatie van de leerling. Opleidingsniveau van de ouders en etniciteit zijn daarbij de factoren waarmee de samenhang het grootst is. In iets mindere mate is ook inkomen van belang. Het meeste onderzoek laat sterke correlatie van achterstand met etniciteit zien, ook na correctie voor het

opleidingsniveau van de ouders (KBA 2016, voor volledigheid is tabel 5.2 uit KBA opgenomen in de bijlage).

Het indirect meten van de onderliggende behoefte blijkt de best uitvoerbare en betrouwbare inschatting van behoefte aan lwoo en pro te kunnen geven.

Ongelijke verdeling van behoefte over Nederland

KBA heeft vervolgens onderzocht of de behoefte aan lwoo en pro gelijk verdeeld is over Nederland. Wanneer dat zo zou zijn, kan volstaan worden met het meest simpele verdeelmodel: verdeling van middelen naar rato van het aantal leerlingen in het vo in een samenwerkingsverband. KBA laat aan de hand van sociaaleconomische status² en de oude gewichtenregeling po³ zien dat er een ongelijke verdeling over het land is van kenmerken van het ouderlijk milieu. KBA tekent daarbij aan dat “voor een nauwkeurige bepaling van de mate van verschil tussen de samenwerkingsverbanden VO een verdere aanscherping van de indicatoren nodig [is]”. De beide voorbeelden zijn een benadering die volstaat voor het vaststellen van een onregelmatige verdeling van de verwachte behoefte.

Opties voor pro en lwoo vanwege laag IQ: uitbreiden OAB of gewogen verdeling van middelen

KBA schetst uiteindelijk twee opties:

1. het uitbreiden van het onderwijsachterstandenbeleid in het voortgezet onderwijs;
2. een gewogen verdeling van middelen.

In de eerste optie worden financiële middelen van lwoo/pro overgeheveld naar het Leerplusarrangement om voldoende middelen te hebben om verschillen als gevolg van ouderlijk milieu volledig te compenseren. Om het bereik te vergroten moet de drempelwaarde worden afgeschaft. Voordeel van deze maatregel is dat het onderwijsachterstandenbeleid in po en vo beter op elkaar aansluiten. Ook kan zo in het vo een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen beleid gericht op gelijke onderwijskansen en ondersteuning gericht op feitelijke leerachterstanden. Er kleven echter ook nadelen aan deze optie, waardoor KBA vragen stelt bij de wenselijkheid van deze optie. Ten eerste vindt er een verschuiving plaats van een deel van de middelen naar havo/vwo, en ten tweede wordt hiermee teruggekeerd naar bekostiging aan scholen in plaats van aan samenwerkingsverbanden.

Bij de tweede optie (gewogen verdeling van middelen) moeten twee keuzes gemaakt worden: (1) wat is de grondslag?, (2) welke wegingsfactor(en) wordt toegepast? Voor de berekeningsgrondslag worden als opties gegeven (a) alle leerlingen in vo, (b)

² O.b.v. gemiddeld inkomen, percentage laag inkomen, percentage laagopgeleiden en percentage werkzaam

³ O.b.v. percentage leerlingen met ouders die maximaal vmbo basis of vmbo kader hebben

alle leerlingen in vo1, (c) alle leerlingen in vmbo34 en pro34, (d) alle leerlingen in vmbo34 b/k. Voor de wegingsfactor zijn een indicator voor weging en het gewicht belangrijk. De opties voor een indicator voor weging zijn: (i) geen wegingsfactor, (ii) aansluiting bij wegingsfactor APC zoals voor Leerplus arrangement⁴, (iii) aansluiting bij wegingsfactor SES, (iv) aansluiting bij wegingsfactor gewichtenregeling po, (v) nieuwe indicator.

Opties voor lwoo vanwege sociaal emotionele problemen

Voor de groep lwoo leerlingen met normaal/hog IQ en een lwoo-indicatie vanwege sociaal emotionele problemen is er volgens KBA geen adequate wijze om behoefte te bepalen. Voor deze doelgroep schetst KBA daarmee de volgende opties:

1. Het aanhouden van dezelfde verdeelsleutel als voor de lwoo-groep met laag IQ. Dit maakt de regeling eenvoudig;
2. Verdelen naar rato van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs binnen het samenwerkingsverband;
3. Het geld toevoegen aan het regionaal zorgbudget, omdat dit beter aansluit bij de doelgroep.

2.4 Voorgestelde verdeelmodel door ministerie van OCW

Naar aanleiding van het rapport van KBA heeft het ministerie van OCW twee richtingen overwogen (gespreksnotitie bekostigingssystematiek):

1. verdeling op basis van een externe SES-indicator
2. verdeling op basis van het aantal vmbo/pro leerlingen in een samenwerkingsverband

Het door het ministerie van OCW voorgestelde verdeelmodel is een model voor de middelen voor zowel lwoo als pro. Wel maakt de voorgestelde systematiek onderscheid tussen lwoo vanwege een laag IQ en lwoo vanwege sociaal-emotionele problemen.

Lwoo voor leerlingen met een leerachterstand vanwege laag IQ en Pro

Voor pro en lwoo voor leerlingen met een leerachterstand vanwege laag IQ is gekozen voor de tweede variant (verdeling op basis van het aantal vmbo/pro leerlingen), omdat deze naar mening van het ministerie van OCW (1) recht doet aan de verschillen in behoefte tussen samenwerkingsverbanden omdat het samenhangt met SES, (2) aansluit bij het idee dat de geldstroom bedoeld is voor de onderkant van het reguliere vo, (3) samenwerkingsverbanden in staat stelt een meerjarige financiële planning en beleid te maken, en (4) eenvoudig en goed uitvoerbaar is.

⁴ Van deze indicator heeft het IBO Onderwijsachterstandenbeleid laten zien dat het geen goede indicator voor onderwijsachterstanden is.

Een reden van het ministerie van OCW om niet voor verdeling op basis van een externe SES-indicator (de eerste variant) te kiezen, is bovendien dat lwoo en pro bedoeld zijn om leerlingen met een lager IQ en een leerachterstand onderwijs te kunnen bieden en niet om achterstanden te bestrijden die voortkomen uit een lagere sociale omgeving. Voor de bestrijding van achterstanden voortkomend uit een lagere sociale omgeving krijgen scholen al middelen via het onderwijsachterstandenbeleid.

Als operationalisatie is gekozen voor het (ongewogen) aantal vmbo-leerlingen van alle leerwegen in leerjaren 3 en 4. Het aantal pro-leerlingen wordt niet meegenomen. De keuze om alle leerwegen binnen het vmbo mee te nemen en niet alleen de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg, is gemaakt omdat dat laatste te kwetsbaar wordt geacht door het kleine aantal leerlingen en de sterke leerlingendaling binnen deze groep. Argumenten om pro-leerlingen niet mee te tellen zijn dat (a) het aantal pro-leerlingen niet objectief is, aangezien het samenwerkingsverband over toelaatbaarheid beslist, (b) dit de regeling moeilijk uitvoerbaar maakt, omdat samenwerkingsverbanden voor pro-leerlingen gaan betalen die in het gebied wonen, terwijl middelen zullen worden verdeeld op basis van de school waarop de leerling zit.⁵ Correctie hiervoor maakt het model ingewikkeld.

Lwoo voor leerlingen met leerachterstand vanwege sociaal-emotionele problemen

Voor deze groep is voorgesteld het budget te verdelen naar rato van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs binnen het samenwerkingsverband. De grootte van het totale landelijke budget voor deze groep zal worden vastgesteld op het gemiddelde percentage dat de laatste vijf jaar naar deze groep ging, 22%.

Leerlingen die in een ander samenwerkingsverband wonen dan het samenwerkingsverband waartoe de school waar zij heen gaan behoort.

Omdat de indicering op basis van landelijke criteria voor lwoo zal worden losgelaten, is dit alleen nog van toepassing op leerlingen in het praktijkonderwijs. Voorstel is om het samenwerkingsverband waar de leerling woont een toelatingsverklaring af te laten geven en de kosten te laten dragen. Hierdoor worden samenwerkingsverbanden met praktijkscholen die veel leerlingen uit andere samenwerkingsverbanden trekken, omdat ze dicht bij de grens van het samenwerkingsverband staan, of zo goed bekend staan dat leerlingen bereid zijn verder te reizen, niet benadeeld.

Overgangsperiode

Voorstel is een overgangsperiode van vijf jaar in acht te nemen, waarin samenwerkingsverbanden geleidelijk naar hun nieuwe budget toegroeien. Het

⁵ Op dit moment betalen samenwerkingsverbanden nog voor pro-leerlingen die in hun regio op school zitten. Dat wil het ministerie van OCW wijzigen, zodat samenwerkingsverbanden betalen voor pro-leerlingen die in hun regio wonen (woonplaatsbeginsel).

voorgestelde pad ziet er als volgt uit (in percentage volgens oud model/percentage volgens nieuw model): 100/0% - 90/10% - 75/25% - 60/40% - 30/70% - 0/100%.

Herverdeeleffecten

Het voorgestelde model kent aanzienlijke herverdeeleffecten. Op basis van leerlingaantallen in 2017 zijn er 15 samenwerkingsverbanden die er meer dan 10% op achteruitgaan, waarvan 4 samenwerkingsverbanden er meer dan 25% op achteruit gaan. Het samenwerkingsverband met de grootste achteruitgang in middelen gaat er 43% op achteruit. Aan de andere kant van het spectrum gaan er 32 samenwerkingsverbanden meer dan 10% op vooruit door de nieuwe verdeelsystematiek, waarvan 18 samenwerkingsverbanden meer dan 25% en 5 samenwerkingsverbanden meer dan 50%. Het samenwerkingsverband dat de middelen het sterkst ziet toenemen, gaat er 78% op vooruit.

3 Analyse verdeelmodel

De belangrijkste vraag die moet worden beantwoord, is of de gekozen verdeelsystematiek aansluit bij de verschillen in behoeften van de samenwerkingsverbanden aan lwoo en pro. Daarnaast gaat deze paragraaf in op de validiteit van de argumenten voor de voorgestelde systematiek.

Paragraaf 3.1 gaat in op de argumenten van het ministerie van OCW voor de voorgestelde verdeelsystematiek voor pro en voor lwoo voor leerlingen met een leerachterstand vanwege laag IQ. Paragraaf 3.2 analyseert de voorgestelde verdeelsystematiek voor lwoo voor leerlingen met leerachterstanden vanwege sociaal-emotionele problemen, en paragraaf 3.3 gaat verder in op de voorgestelde overgangstermijn voor invoering van de nieuwe verdeelsystematiek.

3.1 Verdeelmodel lwoo vanwege laag IQ en pro

De eerste centrale onderzoeksvraag die het CPB gevraagd werd te beantwoorden, is of de gekozen verdeelsystematiek aansluit bij de verschillen in behoefte tussen de samenwerkingsverbanden. Zoals KBA in haar analyse aangaf, is het indirect meten van de onderliggende behoefte hier de aangewezen manier om de best uitvoerbare en meest betrouwbare inschatting van behoefte aan lwoo en pro te kunnen geven. In de (inter)nationale literatuur bestaat grote consensus dat de kans op een leerachterstand en een laag IQ samenhangt met bepaalde risicofactoren in de thuissituatie van de leerling. Opleidingsniveau van de ouders en etniciteit zijn daarbij de factoren waarmee de samenhang het grootst is. In iets mindere mate is ook inkomen van belang.

Goede meetlat om opties te vergelijken op voorspelkracht ontbreekt

Door het ontbreken van een zo goed mogelijke schatting van de onderliggende behoefte ontbreekt een meetlat waarlangs de verschillende opties gelegd kunnen worden en de voorspelkracht meegenomen kan worden in de keuze voor een van de opties.

Idealiter wordt eerst geprobeerd een zo goed mogelijke inschatting van de behoefte aan lwoo en pro (op individueel niveau) te maken op basis van een subset van leerlingen waarvoor veel informatie voorradig is. KBA heeft dit gedaan door de zeer rijke COOL-dataset te gebruiken. Hiermee blijkt het goed mogelijk de geobjectiveerde behoefte (i.e. of deskundigen vinden dat iemand lwoo of pro moet krijgen) te meten. Een dergelijke meting van behoefte is echter kostbaar om uit te voeren voor alle leerlingen, omdat er een aparte en uitgebreide dataverzameling voor nodig is.

Deze goede meting voor een subset van leerlingen kan echter wel gebruikt worden om er vervolgens een model naast te leggen dat gebaseerd is op gegevens die wél zonder aanvullende dataverzameling voor alle leerlingen beschikbaar zijn (bijvoorbeeld als microdata bij het CBS). Vervolgens kan berekend worden hoe groot de 'fout' is die optreedt door gebruik van een simpeler model met alleen reeds beschikbare gegevens.

Ook nóg verdere versimpeling kan op deze manier onderzocht worden, bijvoorbeeld versimpeling naar een model met nog minder variabelen of een model met alleen gegevens op samenwerkingsverband-niveau in plaats van individueel niveau voor de behoefte aan lwoo en pro. Vervolgens kan opnieuw berekend worden wat deze versimpeling 'kost' in termen van onnauwkeurigheid in aansluiting bij verschillen in de behoefte aan lwoo en pro van de samenwerkingsverbanden. Vanwege het ontbreken van een zo nauwkeurig mogelijk inschatting van werkelijke behoefte en daarmee het ontbreken van een meetlat, kan de voorspelkracht van de voorgestelde indicator vmbo34 niet bepaald worden en niet worden afgezet tegen andere opties.

Dat betekent niet dat er helemaal niets gezegd kan worden over de bruikbaarheid van vmbo34 als indicator voor verschillen in behoefte aan lwoo en pro tussen samenwerkingsverbanden. In deze paragraaf laten we het volgende zien:

- Alleen als het aantal leerlingen dat lwoo of pro nodig heeft, in een constante verhouding tot het totaal aantal vmbo34-leerlingen staat, geeft het aantal vmbo34-leerlingen een indicatie van de behoefte aan lwoo en pro. Die constante verhouding blijkt zeer onwaarschijnlijk.
- Het niet meenemen van pro-leerlingen in de grondslag kan een vertekend beeld geven.
- SES is geen goede indicator voor de kans op een leerachterstand en laag IQ,
- Door gebruik van gegevens op samenwerkingsverband-niveau gaat veel belangrijke informatie verloren.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat aantal vmbo34-leerlingen en een aantal leerlingen met behoefte aan lwoo of pro een vaste verhouding hebben over samenwerkingsverbanden

Van alle vmbo34-leerlingen heeft 21% een lwoo-indicatie. De leerlingen met een lwoo-indicatie zijn echter sterk geconcentreerd in de basisberoeps- en kaderberoepsgerichte leerweg: 55% van alle lwoo-leerlingen volgt de basisberoepsgerichte leerweg en 35% de kaderberoepsgerichte leerweg, terwijl maar respectievelijk 18,5% en 28% van de vmbo-leerlingen deze leerweg volgt (zie tabel 3.1). De behoefte aan lwoo loopt dus sterk uiteen tussen de leerwegen, van 63% van de leerlingen in de basisberoeps, 26% in de kaderberoeps, 7% in de gemengde leerweg en 3% in de theoretische leerweg.

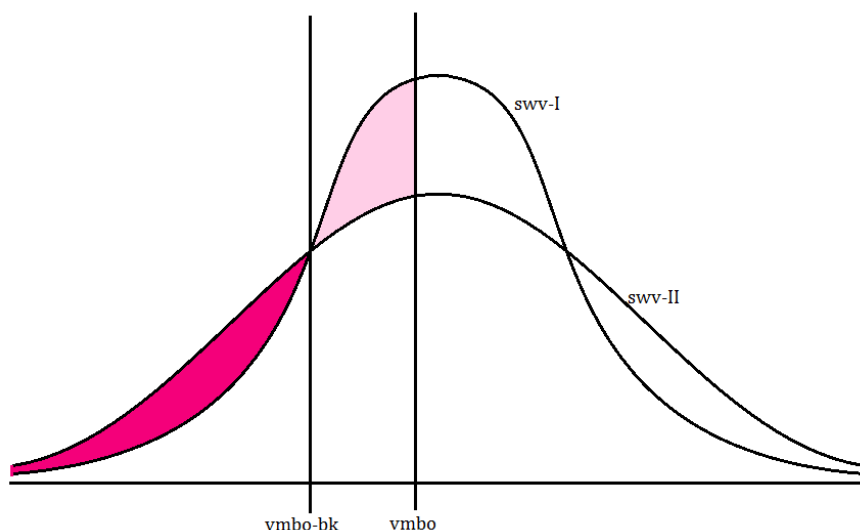
Wanneer de behoefte aan lwoo zo sterk uiteenloopt tussen de verschillende leerwegen, is het totale aantal vmbo-leerlingen echter alleen een goede voorspeller van de behoefte aan lwoo als in elk samenwerkingsverband de verdeling van vmbo-leerlingen over de verschillende leerwegen ongeveer gelijk is.

Figuur 3.1 laat (schematisch weergegeven) zien waarom de verdeling belangrijk is. Beide samenwerkingsverbanden in de figuur hebben een gelijk aandeel leerlingen met maximaal vmbo-niveau (het oppervlak onder de curve links van de lijn 'vmbo' is even groot voor samenwerkingsverband-I en samenwerkingsverband-II, omdat het lichtroze en donkerroze vlak even groot zijn). Op basis hiervan zouden beiden samenwerkingsverbanden een gelijke hoeveelheid middelen ontvangen. De twee samenwerkingsverbanden in de figuur verschillen echter aanzienlijk in het aandeel leerlingen met maximaal vmbo-basis/kader niveau (het oppervlak onder de curve links van de lijn 'vmbo-bk' is groter voor samenwerkingsverband-II dan voor samenwerkingsverband-I). De behoefte aan lwoo zal in samenwerkingsverband-II daarom naar verwachting veel groter zijn dan in samenwerkingsverband-I. Hetzelfde geldt voor de behoefte aan pro.

Tabel 3.1 Aantallen leerlingen met en zonder lwoo per leerweg van het vmbo, 2015-2016 (geen onderscheid in reden van lwoo-indicatie)

	Vmbo-basisberoeps	Vmbo-kaderberoeps	Vmbo-gemengd	Vmbo-theoretisch	Totaal vmbo
Totaal aantal leerlingen in leerjaar 3 en 4	39.837	60.266	29.028	86.057	215.188
% van alle vmbo-leerlingen in leerjaar 3	18,5%	28,0%	13,5%	40,0%	100,0%
Totaal aantal leerlingen in leerjaar 3 en 4	25.242	15.923	2.013	2.775	45.953
% van alle vmbo-leerlingen in leerjaar 3	54,9%	34,7%	4,4%	6,0%	100,0%
% leerlingen in deze leerweg met lwoo-	63,4%	26,4%	6,9%	3,2%	21,4%

Figuur 3.1 Verdeling van capaciteiten van leerlingen in twee fictieve samenwerkingsverbanden (I en II). Als het aantal leerlingen op of onder vmbo-niveau leidend is, krijgen samenwerkingsverband-I en samenwerkingsverband-II dezelfde hoeveelheid middelen. Als het aantal leerlingen op of onder vmbo-bk-niveau leidend is, krijgt samenwerkingsverband-II veel meer middelen dan samenwerkingsverband-I.



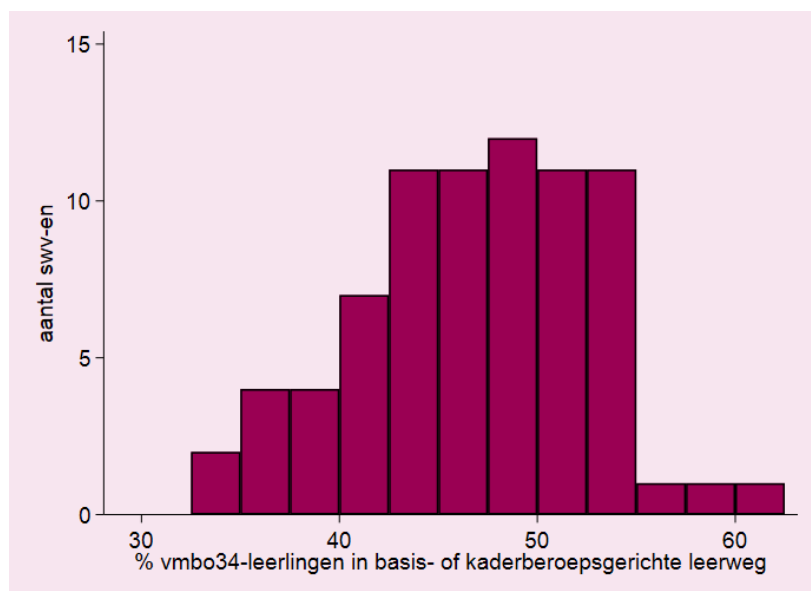
Het aandeel vmbo34-leerlingen dat de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg volgt, blijkt sterk te variëren tussen samenwerkingsverbanden en loopt uiteen van 33% tot 62% (figuur 3.2). In tegenstelling tot de prikkel die bestond voor het aantal lwoo-indicaties, heeft/had een samenwerkingsverband geen prikkel om het aantal leerlingen in de basisberoeps- en kaderberoepsgerichte leerweg zo hoog mogelijk te krijgen. Het is dus aannemelijk dat de tussen samenwerkingsverbanden sterk uiteenlopende aandelen in de basis en kaderberoepsgerichte leerweg verschillen reflecteren in de onderliggende verdeling en daarmee de behoefte aan lwoo en pro.

Bij gebruik van vmbo34 als indicator krijgen samenwerkingsverbanden met veel leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg in verhouding tot het totale aantal vmbo-leerlingen bij gebruik van het (ongewogen) aantal vmbo-leerlingen in alle leerwegen als indicator, een te kleine bijdrage uit de totale middelen.⁶⁷

⁶ Het toepassen van een wegingsfactor kan dit probleem verkleinen. Een eerste alternatief is het (op leerlingniveau) berekenen van het risico op een leerachterstand en laag IQ (en daarmee behoefte aan lwoo en pro), en de groep leerlingen met een zeer groot risico een groter gewicht toekennen dan de groep kinderen met 'slechts' een verhoogd risico. Een tweede alternatief is de aantallen leerlingen in de verschillende leerwegen van het vmbo te wegen met een wegingsfactor die meer gewicht toekent aan leerlingen naarmate ze in een leerweg zitten waar de prevalentie van een laag IQ in combinatie met een leerachterstand (en dus de verwachte behoefte aan lwoo) hoger is.

⁷ Dit geldt voor de huidige situatie waarin er geen prikkel is de verdeling over leerwegen te beïnvloeden. Wanneer het aantal leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg in leerjaren 3 en 4 zou worden gebruikt als indicator, of wanneer de verschillende leerwegen een verschillend gewicht krijgen, hebben samenwerkingsverbanden een prikkel de verdeling te beïnvloeden.

Figuur 3.2 Percentage vmbo34-leerlingen in basis- en kaderberoepsgerichte leerweg varieert tussen samenwerkingsverbanden



Pro-leerlingen niet meenemen in grondslag leidt tot vertekening

De indicator vmbo34 laat het aantal leerlingen dat praktijkonderwijs volgt, buiten beschouwing voor de bepaling van de behoefte aan lwoo en pro. Het argument van het ministerie van OCW voor het niet meenemen van het aantal pro-leerlingen in de indicator voor de behoefte aan lwoo en pro, is dat het aantal pro-leerlingen niet objectief is. Dat is hier echter niet zo relevant, omdat leerlingen die bij volledig objectieve beoordeling geen toegang tot het praktijkonderwijs zouden hebben gekregen, maar momenteel wel naar het praktijkonderwijs gaan, zeer waarschijnlijk naar (de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg van) het vmbo zouden zijn gegaan wanneer zij niet naar het praktijkonderwijs kunnen – en dan dus wel in de grondslag voor de verdeling zouden hebben gezeten. De beleidsruimte zit vooral daar waar de criteria voor pro en lwoo overlappen en daar waar leerlingen op IQ aan de criteria voor pro voldoen, maar qua leerachterstanden aan de criteria voor lwoo (of andersom), en zich dus op het grensvlak met het vmbo bevinden. Juist omdat het percentage leerlingen in het praktijkonderwijs sterk varieert over samenwerkingsverbanden, kan het wel of niet meenemen van pro-leerlingen een effect hebben op de verdeling van middelen.⁸

Het meenemen van het aantal pro-leerlingen in de grondslag maakt het model iets complexer omdat het vanwege grensverkeer het meest logisch is uit te gaan van de woonplaats van de leerling voor de bepaling welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is en niet de plaats waar de leerling naar school gaat. Wanneer er een goede meetlat beschikbaar zou zijn om verschillende opties langs te leggen, zou

⁸ Dit effect is het grootst wanneer er een wegingsfactor gebruikt wordt voor de aantallen leerlingen in de verschillende leerwegen en/of de grondslag beperkt wordt tot de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg (en pro).

een betere afweging gemaakt kunnen worden of de betere inschatting van de behoefte aan lwoo en pro opweegt tegen de extra complexiteit.

SES is geen goede indicator voor de kans op een leerachterstand en laag IQ

De belangrijkste voorspeller voor leerachterstanden en een laag IQ is een combinatie van opleidingsniveau van de ouders, etniciteit en inkomen van de ouders. Omdat voor SES meestal opleidingsniveau of inkomen wordt gebruikt als indicator, zal SES gecorreleerd zijn met leerachterstanden en een laag IQ. Voor het bepalen van de behoefte aan lwoo en pro is SES alleen een te beperkte maatstaf, omdat:

1. etniciteit ontbreekt,
2. alleen opleiding of inkomen beschouwd wordt, en
3. het *samenspel* tussen de drie factoren opleidingsniveau van de ouders, etniciteit en inkomen niet wordt meegenomen.

Om deze reden wordt in het rapport van KBA SES alleen gebruikt als grove benadering om aan te tonen dat de verwachte behoefte niet evenredig over Nederland verdeeld is. Daarbij merkt KBA uitdrukkelijk op dat deze benadering niet volstaat voor een nauwkeurige bepaling van de mate van verschil tussen de samenwerkingsverbanden.

OCW en de VO-raad hebben een analyse uitgevoerd, waarin ze onderzoeken of samenwerkingsverbanden met in verhouding meer vmbo- en pro-leerlingen, een lagere SES hebben. Dit doen zij door de samenhang te tonen tussen het percentage vmbo- en pro-leerlingen in het 3^e en 4^e leerjaar⁹ in het samenwerkingsverband enerzijds en het gemiddeld gestandaardiseerd huishoudinkomen in het samenwerkingsverband of het percentage laag of middelbaar opgeleide ouders in het samenwerkingsverband anderzijds (deze analyse is in bijlage 1 opgenomen). De voorgestelde indicator vmbo34 moet echter niet dienen als voorspeller van SES, maar als voorspeller van leerachterstanden en laag IQ en daarmee de behoefte aan lwoo en pro. Aangezien SES geen goede indicator is voor de kans op een leerachterstand en laag IQ, kan met deze analyse geen inzicht worden verkregen in de kwaliteit van vmbo34 als indicator voor leerachterstand en laag IQ, laat staan in de voorspelkracht.

⁹ Dezelfde argumenten gelden ook voor een analyse waarbij in plaats van het percentage vmbo en pro leerlingen in leerjaar 3 en 4 gebruik wordt gemaakt van het percentage vmbo34 leerlingen, het percentage vmbo basis en kader leerlingen in leerjaar 3 en 4 (evt. aangevuld met het percentage pro leerlingen).

Bij gebruik van gegevens op samenwerkingsverband-niveau voor behoeftebepaling gaat belangrijke informatie verloren, waardoor een vertekend beeld kan optreden

Voor de behoeftebepaling van leerlingen in een samenwerkingsverband kunnen niet zonder meer variabelen op samenwerkingsverband-niveau worden gebruikt, omdat belangrijke informatie hierdoor verloren gaat. Dat informatieverlies treedt op omdat:

- het *samenspel* tussen de verschillende factoren verloren gaat, en
- informatie over de verdeling van een variabele verloren kan gaan.

Bij het gebruik van gegevens op samenwerkingsverband-niveau gaat het *samenspel* tussen de verschillende factoren verloren. Zo kan het voor de behoeftebepaling veel uitmaken of bijv. de 25% leerlingen met ouders met een migratieachtergrond *dezelfde* leerlingen zijn als de 30% leerlingen met laagopgeleide ouders of juist niet.

Een voorbeeld van informatieverlies door het verloren gaan van informatie over de verdeling van variabelen is het gebruik van het gemiddeld inkomen in het samenwerkingsverband als factor. Een samenwerkingsverband met veel zeer lage inkomens en veel zeer hoge inkomens heeft een zelfde gemiddeld inkomen als een samenwerkingsverband met vooral middeninkomens en nauwelijks zeer lage en zeer hoge inkomens. Als een zeer laag inkomen een voorspeller is van de behoefte aan lwoo en pro, heeft het eerste samenwerkingsverband (met veel zeer lage inkomens) een veel hogere verwachte behoefte aan lwoo en pro dan het tweede samenwerkingsverband (met weinig zeer lage inkomens). Terwijl het gemiddelde inkomen hetzelfde is.

Discrepancie met keuzes voor po, waar de lat voor verklaringskracht hoog gelegd is

Het adviesrapport van KBA is verschenen in 2016, toen onderzoek door CBS ten behoeve van de herziening van de gewichtenregeling voor het po nog in volle gang was. In 2017 heeft het CBS zijn advies uitgebracht en in augustus 2018 is een nieuw verdeelmodel vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs (zie Kader: de herziene gewichtenregeling primair onderwijs). Het CBS heeft een indicator ontworpen voor het risico op een onderwijsachterstand. Om dit risico goed te kunnen voorspellen wordt gebruik gemaakt van opleidingsniveau van de ouders, herkomst van de ouders, verblijfsduur van de moeder en schuldsanering. Omdat gebruik van een simpeler model op school- of gemeenteniveau forse verschillen met het uitgebreide model oplevert, adviseert het CBS te kiezen voor het uitgebreide model. In zijn besluit tot wijziging van de WPO van augustus 2018 gaat het kabinet mee in dit advies van het CBS.

Wat opvalt is dat de keuzes voor de gewichtenregeling in het po op een aantal punten een discrepantie vertoont met die voor de verdeelsystematiek voor lwoo en pro:

- De lat voor verklaringskracht wordt hoog gelegd
- Voorspellen op individueel niveau wordt nodig geacht, omdat op school- of gemeenteniveau te veel informatieverlies optreedt.

Kader: de herziene gewichtenregeling primair onderwijs

In het kader van de herziening van de gewichtenregeling heeft het CBS een nieuwe indicator ontworpen, de onderwijsscore, die het risico op een onderwijsachterstand van een kind voorspelt. Deze indicator wordt gebruikt in het nieuwe verdeelmodel voor de verdeling van onderwijsachterstandsmiddelen in het primair onderwijs, dat de gewichtenregeling en impulsregeling zal vervangen, en in het nieuwe verdeelmodel voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

De onderwijsscore voorspelt het risico op een onderwijsachterstand van een kind met behulp van de opleiding van de vader en de moeder (in acht categorieën), herkomst van de ouders (acht categorieën), verblijfsduur van de moeder (drie categorieën), schuldsanering ouders en gemiddeld opleidingsniveau van de moeder voor alle kinderen op school. Deze factoren vormen samen de kleinst mogelijk set variabelen die zo goed mogelijk de verwachte onderwijsachterstand van de individuele leerling bepaalt.

Het CBS heeft ook onderzocht of voor het school- of gemeenteniveau een simpeler model volstaat. Wanneer aanvullende kenmerken in het uitgebreide model op scholen en in gemeenten in dezelfde mate voorkomen, zou een simpeler model kunnen volstaan. Dit blijkt echter niet het geval: simpelere modellen leveren uitkomsten op die (flink) afwijken van het uitgebreidere model. Het uitgebreidere model heeft daarom de voorkeur van het CBS en de commissie die het onderzoek van het CBS begeleidde (CBS 2017a).

De kenmerken die gebruikt worden voor het berekenen van de onderwijsscore, 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 waarden 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 is." (CBS 2017b)

Met behulp van de onderwijsscore van leerlingen wordt de achterstandsscore van een school berekend. Deze achterstandsscore is vervolgens bepalend voor de verdeling van middelen. In de achterstandsscore tellen de onderwijsscores van leerlingen mee die behoren tot de groep landelijk vijftien procent laagste onderwijsscores. Vervolgens wordt de achterstandsscore nog gecorrigeerd voor de omvang van de verwachte onderwijsachterstand.

Door alleen de onderwijsscores van de onderste 15% mee te nemen, kunnen lage scores voor een deel van de populatie niet gecompenseerd worden door hoge scores van een ander deel van de populatie. Scholen en gemeenten met een gemengde populatie (zowel veel kinderen met voorsprong als veel kinderen met achterstand) zouden anders in het nadeel zijn.

Vanwege privacy zullen individuele onderwijsscores niet gedeeld worden door het CBS. Omdat de onderwijsscore op basis van registerdata wordt vastgesteld, is het voor scholen ook niet langer te herleiden wat de onderwijsscore van individuele leerlingen is.

Bronnen: Staatsblad 334 2018, CBS 2017a, CBS 2017b

Bovendien tonen de adviezen van het CBS dat een aantal variabelen waarvan bekend is dat ze de meeste voorspellende waarde hebben voor leerachterstanden en laag IQ, en daarmee de behoefte aan lwoo en pro, namelijk opleidingsniveau van de ouders, etniciteit (herkomst van de ouders en verblijfsduur moeder) en in beperktere mate inkomen(schuldsanering), reeds beschikbaar zijn bij CBS.

Dat grotendeels dezelfde variabelen gebruikt kunnen worden voor het bepalen van de verwachte behoefte aan lwoo/pro en van onderwijsachterstanden door de sociale omgeving, betekent niet dat door het gebruiken van deze variabelen om de behoefte aan lwoo en pro te bepalen deze twee typen beleid op één hoop worden geveegd. De gebruikte variabelen zijn gelijk, maar het model en de coëfficiënten/wegingsfactoren daarin zullen anders zijn. Waar opleidingsniveau van de ouders bij onderwijsachterstandenbeleid een indicator is voor de sociale omgeving, is opleidingsniveau van de ouders bij het inschatten van de verwachte behoefte aan lwoo en pro een indicator voor (onder meer) aangeboren intellectuele capaciteiten.

De argumentatie van het ministerie van OCW om te kiezen voor vmbo34 als indicator kende nog een tweetal argumenten, waar deze notitie hieronder kort op ingaat.

Vmbo34 is niet de enige indicator die zorgt dat geld bij de onderkant van het reguliere vo terecht komt

Ten eerste het argument dat de voorgestelde indicator aansluit bij het idee dat de geldstroom bedoeld is voor de onderkant van het reguliere vo. De voorgestelde indicator (vmbo34) voldoet hier, maar een iets meer gesofisticeerde methode om de verwachte behoefte aan lwoo en pro in te schatten kan hier net zo goed aan voldoen. Iedere indicator die een goede inschatting geeft van leerachterstanden en laag IQ, zou logischerwijs vooral leerlingen aan de onderkant van het reguliere vo moeten aanwijzen als leerlingen met een hoge verwachte behoefte aan lwoo en pro.

Vmbo34 is niet de enige indicator die voorspelbaar is

Ten tweede het argument dat de voorgestelde indicator voorspelbaar is en samenwerkingsverbanden in staat stelt een meerjarige financiële planning en beleid te maken. De verwachte behoefte aan lwoo en pro zal, zeker op het niveau van een samenwerkingsverband, weinig jaar-op-jaarvariatie kennen. Zowel het gebruik van het aantal vmbo34-leerlingen als een meer gesofisticeerde methode om de verwachte behoefte aan lwoo en pro in te schatten gebaseerd op opleidingsniveau van de ouders, herkomst en inkomen geeft een voorspelbare indicator.

De coëfficiënten in het model maken inzichtelijk hoe zwaar de verschillende factoren meewegen bij het inschatten van de behoefte aan lwoo en pro. Het is bovendien gemakkelijk een raming te maken voor een aantal jaren vooruit voor een meer gesofisticeerde methode om de verwachte behoefte aan lwoo en pro in te schatten gebaseerd op opleidingsniveau van de ouders, herkomst en inkomen.

Opleidingsniveau van de ouders en herkomst van de ouders zijn immers (vrijwel) onveranderlijk.

3.2 Verdeelmodel lwoo vanwege sociaal-emotionele problemen

Het onderzoek van KBA biedt geen aanknopingspunten voor een goede indicator om de verwachte behoefte aan lwoo vanwege sociaal-emotionele problemen mee in te schatten. De gekozen oplossing van het naar rato van leerlingaantallen in het vo verdelen van het budget over de samenwerkingsverbanden lijkt dan ook verdedigbaar.

3.3 Duur overgangsregeling

De aanwijzing voor lwoo en de toelaatbaarheidsverklaring voor het praktijkonderwijs worden afgegeven voor de gehele schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs. Het ligt daarom in de rede om een overgangsperiode te kiezen die gelijk is aan de duur van de periode die leerlingen met een indicatie lwoo of toelaatbaarheidsverklaring pro in het voortgezet onderwijs doorbrengen. Voor het lwoo is dat meestal vier jaar (de duur van de vmbo opleiding), voor pro vier tot zes jaar. De voorgestelde overgangsperiode heeft een duur van vijf jaar en komt dus goed overeen met de periode waarvoor indicatie en toelaatbaarheidsverklaringen zijn afgegeven.

4 Conclusie

1. *Sluit de gekozen verdeelsystematiek aan bij de verschillen in behoeften van samenwerkingsverbanden aan lwoo en pro (gezien de leerlingpopulatie van samenwerkingsverbanden)?*

Alles overziend lijkt de keuze voor het aantal vmbo34-leerlingen als indicator voor de behoefte aan lwoo en pro onvoldoende onderbouwd. Bovendien lijkt het onwaarschijnlijk dat het aantal vmbo34-leerlingen een goede weerspiegeling is van het verschil in behoefte aan lwoo en pro tussen samenwerkingsverbanden.

Hoe goed de voorgestelde indicator vmbo34 aansluit bij de verschillen in behoefte aan lwoo en pro tussen samenwerkingsverbanden én hoeveel beter verschillende alternatieve indicatoren aansluiten bij die verschillen in behoefte, kan door het ontbreken van een goede meetlat om de alternatieven langs te leggen echter niet worden vastgesteld. Hierdoor is het ook niet mogelijk een goede afweging te maken tussen winst in voorspelkracht en afname van eenvoud.

Het verdient dan ook aanbeveling om te voorzien in een goede meetlat en verschillende opties voor het nieuwe verdeelmodel langs deze meetlat te leggen en te vergelijken hoe zij scoren op het matchen van de verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de verwachte behoefte aan lwoo en pro. Omdat de middelen voor lwoo en pro bedoeld zijn om individuele leerlingen die kampen met laag IQ en leerachterstanden extra te ondersteunen, ligt een model op basis van gegevens op individueel niveau (in plaats van samenwerkingsverband-niveau) het meest voor de hand. Wanneer verschillende opties langs de meetlat worden gelegd kan daarnaast worden gezien in welke mate een model dat is gebaseerd op gegevens op samenwerkingsverband-niveau, ook volstaat. De wijze waarop het CBS dit heeft gedaan bij het ontwerpen van een nieuwe indicator voor de herziening van de gewichtenregeling in het po, kan hierbij als voorbeeld dienen (CBS 2017a).

Het voorstel de middelen voor lwoo vanwege sociaal-emotionele problemen te verdelen naar rato van leerlingaantallen is goed verdedigbaar, aangezien er geen aanknopingspunten zijn hoe de behoefte aan lwoo vanwege sociaal-emotionele problemen goed voorspeld zou kunnen worden.

2. Is een overgangperiode zoals voorgesteld redelijk gezien de herverdeel-effecten (voor zowel de samenwerkingsverbanden met een positief effect als de samenwerkingsverbanden met een negatief effect)?

De voorgestelde overgangperiode van vijf jaar is redelijk en verdedigbaar.

Ter beschikking gestelde openbare stukken

Eimers, T., R. Kennis en E. Voncken, 2016., Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs, Nijmegen: KBA Nijmegen.

Factsheet *Bekostiging lichte ondersteuning VO vanaf 1 januari 2016*, ministerie van OCW.

Gespreksnotitie bekostigingssystematiek lwoo en pro, oktober 2016 (notitie die is rondgestuurd aan de deelnemers van een van de drie regiobijeenkomsten eind 2016).

Samenvatting input regiobijeenkomsten, oktober 2016.

Overige referenties

CBS, 2017a, Herziening gewichtenregeling primair onderwijs: Fase 2: resultaten voor scholen en gemeenten.

CBS, 2017b, Herziening gewichtenregeling primair onderwijs, Hoofdlijnenrapport.

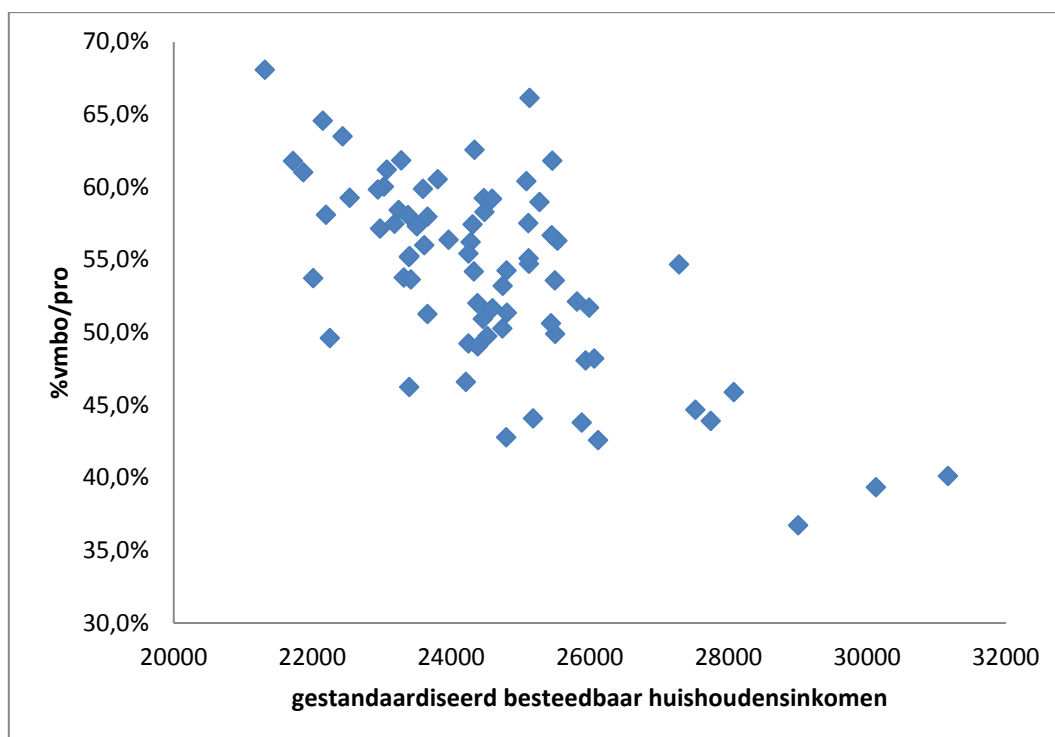
Staatsblad 334, 2018, Besluit van 27 augustus 2018 tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met het aanpassen van de groeiregeling en van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs.

Open Onderwijsdata DUO.

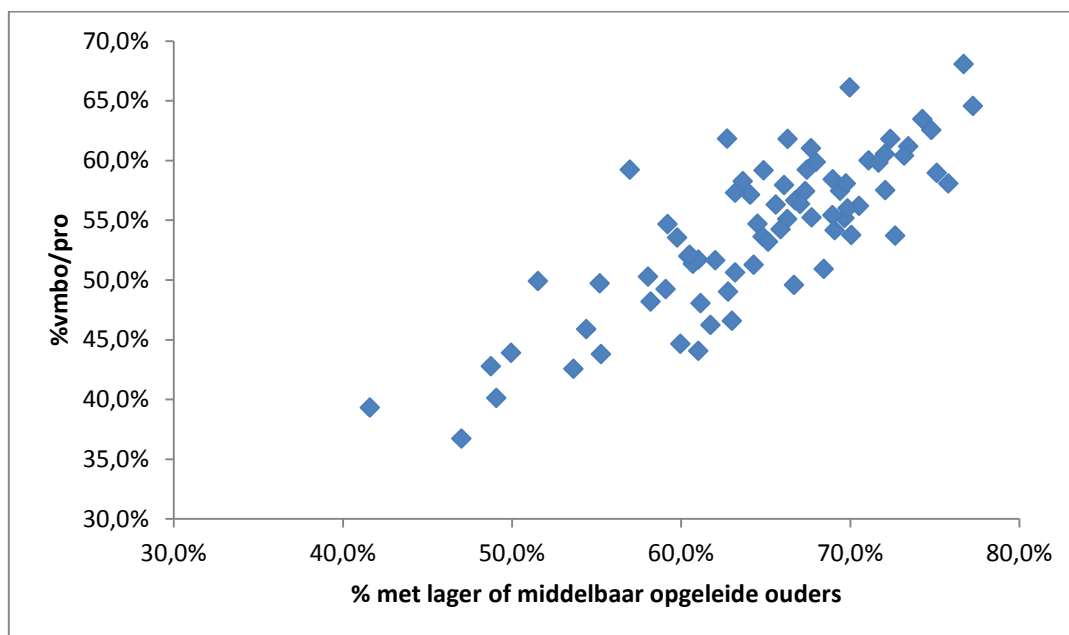
Bijlage 1: Analyse OCW

Bron: Gespreksnotitie bekostigingssysteem

Spreiding van de samenwerkingsverbanden ten aanzien van het percentage leerlingen op het vmbo en pro binnen het samenwerkingsverband en het gemiddelde gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen in 2013. De trend die hieruit voortkomt, is dat hoe lager het gemiddelde inkomen in het samenwerkingsverband is, hoe hoger het percentage vmbo- en pro-leerlingen binnen het samenwerkingsverband.



Spreiding van de samenwerkingsverbanden ten aanzien van het percentage leerlingen op het vmbo en pro binnen het samenwerkingsverband en het percentage ouders dat lager of middelbaar onderwijs heeft afgerond. De trend die hieruit voortkomt, is dat hoe hoger het percentage ouders met een lagere of middelbare opleiding in het samenwerkingsverband is, hoe hoger het percentage vmbo- en pro-leerlingen binnen het samenwerkingsverband.



Bijlage 2: Tabel 5.2 uit KBA

Tabel 5.2 Relatie tussen opleidingsniveau ouders en gemeten IQ van de leerling

Opleidingsniveau ouders	IQ van leerling:				Aantal
	<70	70 t/m 90	91 t/m 110	>110	
Maximaal lbo	4,8%	35,7%	47,9%	11,6%	1,343
Maximaal mbo	1,8%	23,2%	51,9%	23,2%	3,276
Hbo/wo	0,9%	12,9%	48,0%	38,2%	2,671
Totaal	2,0%	21,7%	49,7%	26,5%	7,290

Nader uitgesplitst naar allochtone of autochtone herkomst,

Opleidingsniveau ouders	IQ van leerling:				Aantal
	<70	70 t/m 90	91 t/m 110	>110	
Maximaal lbo, allochtoon	5,4%	39,4%	45,7%	9,5%	681
Maximaal lbo, autochtoon	4,2%	31,9%	50,2%	13,7%	662
Maximaal mbo, allochtoon	3,0%	36,8%	48,6%	11,6%	541
Maximaal mbo, autochtoon	1,5%	20,5%	52,5%	25,4%	2,735
Hbo/wo, allochtoon	2,8%	20,1%	56,1%	21,0%	319
Hbo/wo, autochtoon	0,7%	11,9%	46,9%	40,5%	2,352
Totaal	2,0%	21,7%	49,7%	26,5%	7,290

Bron: analyses uitgevoerd op de data van COOL5-18, 3e meting, primair onderwijs.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

November 2018