

Vergaderjaar 2022–2023

31 289

Voortgezet Onderwijs

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 551

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2023

Onderwijs speelt een essentiële rol in het bieden van kansen aan leerlingen. Daarom vind ik het belangrijk dat alle leerlingen zich in een stimulerende en veilige schoolomgeving optimaal kunnen ontwikkelen. Op sommige scholen is de uitdaging om die omgeving te realiseren nog groter dan op andere scholen. Bijvoorbeeld als veel van de sociaalmaatschappelijke problematiek uit de wijk en het gezin voor de leerlingen ook impact heeft in de klas. In mijn brief van 10 maart jl. heb ik uw Kamer mijn visie op kansengelijkheid in het funderend onderwijs gepresenteerd, en diverse maatregelen aangekondigd om deze te bevorderen.¹ Een belangrijke maatregel in dat pakket is de versterking, per 1 januari 2024, van de regeling die nu nog het Leerplusarrangement heet. Naar aanleiding van vragen van uw kant heb ik in het commissiedebat over kansengelijkheid in het onderwijs van 7 juni jl. heb ik toegezegd u voor de zomer te informeren over de systematiek van de nieuwe regeling en het plafond voor het praktijkonderwijs (pro). In deze brief zal ik daarom puntsgewijs stilstaan bij wat er aan de huidige regeling gaat veranderen en hoe ik tot bepaalde onderliggende keuzes ben gekomen. Daarnaast zal ik, zoals toegezegd in de visiebrief kansengelijkheid, ingaan op de stand van zaken aangaande het voorgenomen plan van aanpak voor monitoring en verantwoording. Ten slotte is een planning bijgevoegd.

Versterking van het Leerplusarrangement

De regeling Leerplusarrangement (hierna: LPA) richt zich op leerlingen in het voortgezet onderwijs (vo) die door omgevingsfactoren een verhoogd risico lopen zich op school niet optimaal te kunnen ontwikkelen. Het gaat dan om leerlingen die bijvoorbeeld het Nederlands niet als moedertaal hebben of wiens ouders qua opleidingsniveau bijvoorbeeld alleen het basisonderwijs hebben afgerond. Met het LPA krijgt nu een kleine kwart van de scholen in het vo aanvullende bekostiging zodat zij kunnen

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 660.

investeren in die leerlingen. Op die manier kunnen we voorkomen dat deze leerlingen onnodig doubleren, moeten overstappen naar een andere schoolsoort of zelfs voortijdig de school verlaten. De middelen kunnen worden gebruikt voor extra taallessen, kleinere klassen of individuele coaching, maar ook voor versterking van het netwerk rond de school. Scholen bepalen zelf hoe ze de middelen het beste kunnen inzetten binnen de eigen specifieke context. Uit het IBO Onderwijsachterstanden bleek al dat de LPA-regeling toe was aan vernieuwing.² Daarom ga ik ook voor het vo werken met de nieuwe CBS-indicator. Tegelijkertijd verhoog ik het budget structureel zodat er steviger kan worden gewerkt aan het creëren van gelijke kansen voor deze leerlingen. Deze ophoging is reeds verwerkt in de begroting van 2023 binnen artikel 3 (aanvullende bekostiging) en de middelen zullen per 2024 beschikbaar zijn.

Nieuwe indicator

Bij de verdeling van het budget is het belangrijk te weten waar het geld het hardst nodig is. Het budget wordt op dit moment verdeeld op basis van het percentage leerlingen op een vestiging dat in een zogeheten «armoedeprobleemcumulatiegebied» woont.³ Wonen in een dergelijk gebied is echter een vrij grove indicatie van het risico dat leerlingen lopen hun leerpotentie niet waar te maken door belemmerende omgevingsfactoren. Uit onderzoek van het CBS komt naar voren dat een indicator zoals die in het po al wordt gebruikt een geschiktere indicator is om de kans op onbenut potentieel van de schoolpopulatie te berekenen.⁴ Deze indicator is daarom ook al toegepast bij de verdeling van een deel van de middelen van het Nationaal Programma Onderwijs en zal nu ook voor de geactualiseerde LPA worden gebruikt.

Naamsverandering regeling

Onderwijs moet de basis bieden voor een volwaardige deelname aan de samenleving en een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt. Onderwijs biedt leerlingen kansen en daarom spreek ik hier liever niet steeds over «achterstanden». Het zijn tenslotte niet de leerlingen zelf die tekort schieten. Zeker in het kader van deze nieuwe regeling vind ik het belangrijk die indruk te vermijden. Aan de ene kant om stigmatisering te voorkomen maar zeker ook omdat we deze investering doen om daadwerkelijk de kansen voor deze leerlingen te optimaliseren. Daarom verander ik de naam van de regeling «Leerplusarrangement» naar «Onderwijskansenregeling voortgezet onderwijs» (hierna: OK-regeling vo).

Budget en verantwoording

In de brief van 23 maart jl. heb ik uw Kamer laten weten het budget voor deze regeling structureel op te hogen van € 52 miljoen naar totaal € 157 miljoen. Met een verdrievoudiging van het budget krijgen de scholen die hiervoor in aanmerking komen een substantieel geldbedrag voor hun leerlingen, waarmee geïnvesteerd kan worden in programma's die het verschil maken voor de leerlingen. Door deze ophoging krijgt meer dan de helft van de vestigingen in het vo extra middelen.

² Bijlage bij Kamerstuk 27 020, nr. 107

³ Een apc-gebied is volgens het CBS een postcode met een relatief hoog aandeel huishoudens met: een inkomen onder de lage inkomensgrens; een uitkering; een hoofdkostwinner met een niet-westerse migratieachtergrond.

⁴ CBS (2021). *Herziening onderwijsachterstandenindicator vo*. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2021/herziening-onderwijsachterstandenindicator-vo?onepage=true>.

In dezelfde brief van maart heb ik aangegeven te komen met een plan van aanpak voor de monitoring en verantwoording. Omdat ik het belangrijk vind dat we effectief investeren in het leerproces van leerlingen, moeten scholen onder de nieuwe regeling via Onderwijsportaal XBRL aangeven hoe zij de middelen inzetten. Scholen geven daarbij aan welke activiteiten zij ondernemen en hoe zij zicht houden op de effecten ervan op de ontwikkeling van de leerlingen. Daarnaast laat ik de komende jaren onderzoek doen naar de besteding van de middelen en de effecten die daarmee op schoolniveau worden bereikt. Bij dit onderzoek wil ik zorgvuldig voortborduren op, en aansluiten bij onderzoek dat de afgelopen jaren is gedaan naar kansengelijkheid en interventies op zowel school- als landelijk niveau. Dit betekent dat de uitwerking van het onderzoek in de loop van 2024 echt vorm zal krijgen.

Verdeling van het budget

Door de budgettophoging is vanuit de nieuwe regeling voor alle schoolsoorten in het vo fors meer geld beschikbaar. Ik vind het belangrijk dat het beschikbare budget terecht komt bij alle schoolsoorten in het vo en dat de gekozen systematiek goed past bij alle schoolsoorten. Daarom wordt er op basis van de CBS-indicator binnen de nieuwe regeling gewerkt met twee verdeelsystematieken: één systematiek voor vmbo, havo en vwo samen, en een systematiek die aangepast is op het praktijkonderwijs (pro). Dat betekent dat er voor het hele budget voor onderwijskansen één regeling is met één indicator, en daarbinnen twee verdeelsystematieken die rekening houden met de specifieke kenmerken van het pro en het overige vo. Binnen beide systematieken worden drie keer zoveel middelen verdeeld dan in de huidige situatie. Wel heb ik ervoor gekozen om het totaalbudget te splitsen. Voor het pro is er in de nieuwe regeling jaarlijks € 14 miljoen beschikbaar, wat 9% van het totale budget beslaat. Dit komt overeen met het aandeel van de doelgroepleerlingen waarvan CBS eerder heeft geconstateerd dat dat op het pro zit. Daarbij is het ook het aandeel van het totaalbudget dat nu, in de huidige regeling, naar het pro gaat.

Doelgroep- en drempelpercentages

Om ervoor te zorgen dat vestigingen in het vo een substantieel bedrag ontvangen zodat ze zinvolle ondersteuning kunnen realiseren, wordt in nieuwe regeling gebruik gemaakt van een doelgroep- en drempelpercentage. Het doelgroeppercentage bepaalt welk deel van de leerlingen op basis van de achtergrondkenmerken in aanmerking komt voor budget. Met andere woorden: hoe groot moet het risico op onbenut potentieel relatief zijn om een leerling mee te laten tellen voor de extra middelen? Daarnaast wordt een drempelpercentage gehanteerd, wat aangeeft welk minimaal aandeel doelgroepleerlingen een vestiging moet hebben om überhaupt budget te ontvangen.

Het CBS heeft de opdracht gekregen om verschillende scenario's door te rekenen, om te kijken wat de effecten zouden zijn als er aan de diverse «knoppen» (doelgroep en drempel) gedraaid zou worden. Deze scenario's zijn beoordeeld op verschillende criteria, te weten stabiliteit over de jaren heen, een redelijke verdeling over de schoolsoorten, voorkomen van te vergaande versnippering van de middelen, de geografische spreiding en de herverdeeffecten. Op basis hiervan heb ik ervoor gekozen om voor de schoolsoorten vmbo, havo en vwo een doelgroeppercentage van 15% te hanteren en een drempelpercentage van 12%. Deze waarden zijn in lijn met die in het po en (en overigens ook met die voor het vo uit het Nationaal Programma Onderwijs), waardoor gedurende de schoolcarrière op eenzelfde groep leerlingen wordt gefocust.

Voor het pro heb ik gekozen om een bredere doelgroep te hanteren dan de overige schoolsoorten in het vo, namelijk 30%. De belangrijkste reden om een ander percentage te hanteren is dat juist bij een doelgroep van 15% (zoals in de rest van het vo en po) de analyses van het CBS lieten zien dat de kans op instabiliteit op vestigingsniveau groot was, wat kan betekenen dat een vestiging het ene jaar wel budget krijgt en het andere jaar niet. Bij een lager doelgroepercentage dan 15% wordt het budget juist vooral over een kleiner aantal vestigingen verdeeld, terwijl we weten dat bijna alle pro-scholen relatief veel doelgroepleerlingen hebben. Met een doelgroepercentage van 30% wordt het budget beter verspreid over de vestigingen, is er grotere kans op stabiliteit van het budget op vestigingsniveau over de jaren heen. En door de structurele verhoging gaan, ondanks de grotere spreiding, de pro-vestigingen er bijna allemaal op vooruit qua budget. Voor het pro wordt het drempelpercentage 0%. Met deze drempel komen de middelen ten goede aan alle pro-vestigingen en een zo groot mogelijke groep pro-leerlingen, maar is het bedrag dat de vestiging ontvangt wel afhankelijk van het aantal doelgroepleerlingen op school.

Totstandkoming besluitvorming

Voor de totstandkoming van een nieuwe regeling is bij de start van het traject een begeleidingscommissie ingesteld waarin de VO-raad, een schoolleider van een school met veel leerlingen uit de doelgroep, het Sociaal Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau, de Inspectie van het Onderwijs, DUO en de Gelijke Kansen Alliantie zitting hadden. Deze partijen hebben meegekeken op en meegedacht met de door CBS gemaakte analyses en de door OCW te maken beleidskeuzes, met als belangrijkste punten de keuze voor de doelgroep, de splitsing van het budget over de schoolsoorten en het drempelpercentage.

Na de keuze voor de splitsing van het budget is voor de uitwerking van de systematiek voor het pro een aparte expertgroep ingericht die heeft gereflecteerd op het onderzoek van het CBS en de te maken beleidskeuzes voor het pro. De Sectorraad Praktijkonderwijs heeft zitting gehad in deze expertgroep. De sectorraad heeft aangegeven niet tevreden te zijn met een splitsing tussen het pro en de overige schoolsoorten in het vo, omdat de pro-scholen zonder deze splitsing in potentie een groter deel van het budget hadden kunnen krijgen.

Eerdere berekeningen van het CBS lieten zien dat de concentratie van doelgroepleerlingen in het pro relatief groot is. Over de hele linie genomen zit 9% van de doelgroep in het pro en 23% van de doelgroep zit in het havo of vwo; de rest van de doelgroepleerlingen zit in het vmbo. Zonder de splitsing van het budget zou echter een kwart van het budget naar die 9% van de doelgroepleerlingen die in het pro zitten gaan en maar 3% van het budget naar de 23% van de doelgroepleerlingen die in havo/vwo zitten. Die uitkomst vind ik niet verdedigbaar vanuit het bredere perspectief. Ook de doelgroepleerlingen die na het po naar havo of vwo gaan verdienen het dat we investeren in hun kansen.

Daarbij komt dat de kloof tussen de doelgroepleerlingen en hun klasgenoten qua sociaal en cultureel kapitaal voor de havo/vwo-leerlingen beduidend groter is dan die voor de doelgroepleerlingen op de pro-vestiging. De niet-doelgroep medeleerlingen in de havo- en vwo-klassen hebben vaak een schat aan ervaringen en het nodige referentiekader meegekregen vanuit huis. Voor de doelgroepleerlingen ontbreekt dat kader vaak en daarvan hebben zij nadeel bij het leren. Leerlingen in het pro staan vaak voor grote uitdagingen. Dit geldt voor zowel de doelgroepleerlingen als hun klasgenoten. Pro-scholen zijn

daarom ingericht op het zo goed mogelijk ondersteunen van de individuele leerlingen om die uitdagingen te overwinnen. Er is sprake van kleine klassen, veel persoonlijke aandacht en relatief veel maatwerk. Om dit te realiseren ontvangt het pro ook meer geld per leerling dan de havo- en vwo-afdelingen. Op leerling niveau betekent dit dat er voor pro-leerlingen al de nodige ondersteuning is om te werken aan de onderwijskansen. Voor de doelgroepleerlingen die na het po doorstromen naar het havo of vwo is dit echter veel minder vanzelfsprekend. Er is geen standaard extra budget voor de betreffende ondersteuning, en deze scholen zijn daarop dan ook niet altijd ingericht. Voor de doelgroepleerling in de havo of het vwo is het daardoor vaak meer een individuele uitdaging de kloof met de medeleerlingen te overbruggen om mee te komen en die schoolsoorten succesvol te doorlopen. Indien dit niet lukt is de kans groot dat zij afstromen, onnodig doubleren of zelfs uitvallen. De OK-regeling vo is er juist op gericht te voorkomen dat dit gebeurt.

Ik heb daarom vanuit de bredere blik van het bevorderen van kansengelijkheid voor het hele vo besloten voor de OK-regeling vo te zoeken naar een verdeling die zo veel mogelijk recht doet aan de verdeling van doelgroepleerlingen over de schoolsoorten. Juist met het doel óók de kansen van de leerlingen buiten het pro te bevorderen – per slot van rekening zit veruit het grootste deel, namelijk 91% van de leerlingen met een hoog risico op onbenut potentieel, in die andere schoolsoorten. Via de splitsing investeer ik ook in gelijke kansen voor deze leerlingen. Daar komt bij dat door de splitsing we voor het pro de systematiek zo hebben kunnen aanpassen dat de middelen ook binnen deze schoolsoort terecht komen daar waar deze het meest nodig zijn. Dat is niet mogelijk als we deze splitsing niet door zouden voeren.

In mijn ogen doen we met deze keuzes en deze uitwerking het meeste recht aan de uitdaging om de leerlingen die het het hardst nodig hebben te ondersteunen zodat zij hun kansen ook echt kunnen genieten. De systematiek is zorgvuldig tot stand gekomen. In mijn ogen heb ik hiermee een goede balans getroffen. In het debat van 26 juni as. is er de gelegenheid om daarover met elkaar van gedachten te wisselen.

Planning en communicatie

DUO heeft dit voorjaar een uitvoeringstoets uitgevoerd op de regeling die de herziening van het LPA regelt. Hieruit is geconcludeerd dat de regeling uitvoerbaar is. Samen met het CBS en DUO wordt de uitvoering momenteel voorbereid. Wanneer dit afgerond is en bekend is hoeveel aanvullende bekostiging vestigingen vanuit OCW krijgen, wordt de regeling gepubliceerd en weten scholen hoeveel middelen zij dat jaar krijgen. Dit is uiterlijk in april, nagenoeg hetzelfde moment waarop besturen voorheen geïnformeerd werden over hoeveel bekostiging ze vanuit het LPA ontvingen. Net als voorheen wordt de regeling jaarlijks gewijzigd op basis van de meest recente data en ontvangen schoolbesturen uiterlijk in april een beschikking.

Door een nieuwe indicator te gaan gebruiken en een andere verdeelsystematiek te hanteren, zullen er veranderingen optreden in welke vestigingen budget ontvangen en hoeveel. Met behulp van een online rekentool kunnen scholen na de zomer 2023 berekenen hoeveel meer of minder budget zij zullen ontvangen per 2024. Scholen kunnen hier nog geen precieze zekerheid aan ontlelen, omdat de rekentool gebaseerd is op data uit 2021, terwijl de nieuwe regeling in het eerste jaar uitgaat van data uit 2022. In het voorjaar van 2024 zullen de precieze bedragen per vestiging bekend worden gemaakt aan de scholen.

Tot slot

In deze brief heb ik uw Kamer meegenomen in hoe het huidige Leerplus-arrangement versterkt zal worden en door zal gaan onder de titel «Onderwijskansenregeling vo». Met een nieuwe indicator, een forse budgetophoging en een verdeelsystematiek passend bij de schoolsoorten heb ik er vertrouwen in dat we de leerlingen om wie het gaat nog beter kunnen helpen. Ik wil via deze weg grote dank uitspreken aan alle partijen die vanuit hun expertise hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze nieuwe regeling.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

Beleidskeuzes uitgelegd*Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)*

Doel(en)	Het doel van de Onderwijskansenregeling vo is dat scholen leerlingen die door omgevingsfactoren een verhoogd risico lopen hun leerpotentie niet waar te maken, zodanig kunnen ondersteunen dat die leerlingen hun potentie wel kunnen waarmaken. Met de ondersteuning kunnen scholen voorkomen dat deze leerlingen afstromen, onnodig doubleren of zelfs uitvallen. Met de CBS-indicator worden de vestigingen geïdentificeerd waarbij 12% (voor vmbo/havo/vwo) of meer leerlingen tot de doelgroep behoren. Voor het pro is de drempel op 0% vastgesteld. De zo geïdentificeerde vestigingen ontvangen middelen zodat zij de benodigde ondersteuning kunnen realiseren.
Beleidsinstrument(en)	Met de Onderwijskansenregeling vo ontvangen de betreffende scholen aanvullende bekostiging die onderdeel uitmaakt van de lumpsum. Hoe de vestigingen de middelen inzetten om de benodigde ondersteuning te realiseren, bepalen scholen zelf. Men weet op dat niveau goed hoe de middelen in de eigen specifieke context het beste ingezet kunnen worden. Doordat het hier gaat om structurele aanvullende middelen kunnen scholen kiezen voor langetermijninvesteringen en -maatregelen.
Financiële gevolgen voor het Rijk	De Onderwijskansenregeling vo heeft een financieel beslag van € 157 mln. € 14 mln. daarvan is gereserveerd voor de praktijk-scholen. De overige € 143 mln. zal gaan naar scholen met vmbo-, havo- en/of vwo-afdelingen. In het voorjaar van 2024 ontvangen de betreffende scholen voor het eerst de middelen op basis van deze regeling.
Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Vestigingen ontvangen de aanvullende bekostiging indien er voor vmbo/havo/vwo-vestigingen 12% of meer van de leerlingen behoren tot de doelgroep. Voor het pro is de drempel 0%. Op basis van de individuele leerlingsscores berekent het CBS de schoolscore voor alle vestigingen in het vo. Het bedrag dat de vestiging ontvangt, wordt bepaald aan de hand van de schoolscore. Per jaar zal worden vastgesteld welk bedrag per eenheid van de schoolscore de vestigingen zullen ontvangen. Scholen kunnen met de middelen de schooleigen ondersteuningsaanpak voor de doelgroepleerlingen (leerlingen die door omgevingsfactoren een verhoogd risico lopen hun leerpotentie niet waar te maken) realiseren.
Nagestreefde doeltreffendheid	De doeltreffendheid van de regeling wordt gewaarborgd doordat de gebruikte CBS-indicator een hoge voorspellende waarde heeft (meer dan 50%). Dit maakt dat hiermee de scholen die het het hardst nodig hebben kunnen worden geïdentificeerd. In totaal gaat 9% van het budget naar pro, 52% naar vmbo-vestigingen, 5% naar vestigingen waar alleen havo en/of vwo wordt gegeven en 35% naar gemengde vestigingen waar vmbo, havo en vwo samenkomen. De scholen zullen in de verantwoording ook concreet aangeven waar zij de middelen precies besteden en dienen de scholen aan te geven op welke manier zij nagaan wat de effecten van de gekozen aanpak zijn.
Nagestreefde doelmatigheid	Bij de keuze voor de verdeelsystematiek zijn diverse criteria gehanteerd om te komen tot een uitgebalanceerde systematiek. Daarbij is met name de balans tussen de verdeling over de schoolsoorten en het beperken van de versnippering van belang geweest. In het IBO van 2017 werd aangegeven dat de doelmatigheid van het LPA beperkt was door het lage budget. Met de ophoging van het budget van € 52 naar € 157 mln. is het mogelijk geweest te komen tot een goede balans in de systematiek. De individuele scholen ontvangen hierdoor voldoende middelen om tot een zinvolle aanpak te komen.
Evaluatieparagraaf	Binnen uiterlijk vier jaar zal de CBS-indicator die de basis is voor de gekozen verdelingssystematiek worden herijkt. Binnen die termijn zal daarnaast ook monitoringsonderzoek worden afgerond. Op basis van deze zaken zal de regeling worden geëvalueerd.

Zie Kamerstuk 31 865, nr. 198 voor meer informatie. Op Rijksportaal (rijkswb.nl) is een uitgebreide brochure te vinden