

Advies van de PO-Raad inzake onderwijsachterstandenbeleid

Maart 2016

Intro

De PO-Raad heeft zich als vertegenwoordiger van de schoolbesturen in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs beraden over een aantal vraagstukken met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Dit heeft geleid tot het voorliggend advies. Ons advies is gebaseerd op vele gesprekken met het veld, netwerkbijeenkomsten, een discussiebijeenkomst OAB (op 11 januari 2016) en beraadslaging van netwerkleden en externe experts. Ook vertegenwoordigers van gemeenten en de VNG waren deels hierbij betrokken. Een paper met informatie over het OAB (Kloprogge en de Wit, 2015) en de belangrijkste discussiepunten uit de recente literatuur heeft mede als bron van inspiratie voor de discussie gediend. Met dit advies beoogt de PO-Raad een bijdrage te leveren aan de in de laatste maanden geïntensiverde discussie over het OAB. De staatssecretaris heeft inmiddels in zijn brief aan de Tweede Kamer van 20 januari jl. een aantal vraagstukken rond het OAB op de politieke agenda gezet.

1. OAB en handhaving c.q. restitutie van het budget

Scholen en schoolbesturen die te maken hebben met onderwijsachterstanden hechten onverminderd groot belang aan het thematiek van onderwijsachterstanden en het daarop gerichte onderwijsbeleid. Zij leveren al vele jaren inspanningen om te compenseren voor de kansarme omgeving thuis. Deze inspanningen zijn succesvol. De achterstanden van de doelgroepkinderen worden gestabiliseerd of verkleind. Veel scholen en schoolbesturen hebben nu echter jaren achtereen te maken gehad met fors teruglopende OAB-financiën ten gevolge van de stijging van het opleidingsniveau in Nederland. Deze reductie, die bij ongewijzigd beleid ook in de toekomst zal doorgaan, is niet terecht, omdat de achterstandenproblematiek nog zeer actueel is en verdere grote inspanningen vereist. Het betreft hier een hardnekkige problematiek en de scholen worden bovendien geconfronteerd met nieuwe doelgroepen. De schoolbesturen kunnen met deze verder teruglopende middelen niet meer hetzelfde niveau van compenserende activiteiten leveren.

De PO-Raad heeft eerder gepleit voor directe bevrozing van de gewichtenmiddelen per 1 januari 2015. De Raad blijft aandringen op de stopzetting van de terugloop van middelen en een restitutie van het oorspronkelijk budget.

2. Actualisering van de verdeelsleutel (gewichtenregeling)

De gewichtenregeling in zijn huidige vorm is niet meer adequaat, zoals blijkt uit diverse onderzoeken en uit de adviezen van de Onderwijsraad. Ze moet dus dringend worden aangepast. Onderkend wordt dat een 'ideale' indicering met 100% precisie niet mogelijk is. De indicatoren moeten echter leiden tot een facilitering die schoolbesturen en scholen voldoende middelen, meerjarige zekerheid, en beleidsruimte biedt om aan de thematiek van onderwijsachterstanden te werken.

De PO-Raad constateert dat in het veld 'ethniciteit' en 'thuis taal' als potentieel belangrijke aanvullende gegevens worden gezien bij het indiceren van onderwijsachterstanden. Tezelfdertijd onderkent men de complicaties hiervan om op beleidsniveau (derde generatie migranten, definitie thuis taal) hier mee te werken. In sommige gebieden is sprake van een cumulatie van kinderen die kampen met een taalachterstand, armoede en laag opleidingsniveau van de ouders. Indien er geen rekening wordt gehouden met het effect van deze cumulatie bij de verdeling van de middelen, kan dit voor het grootstedelijk gebied nadelig uitpakken.

De PO-Raad heeft een voorkeur voor een herziene doelgroep identificatie waarbij:

- een eerste optie is om de opleiding van de ouders van een kind als indicator te gebruiken, met een ophoging van het niveau van de voor facilitering vereiste opleiding, bijvoorbeeld naar het niveau van de startkwalificatie. De minimumnorm komt in dit geval te liggen bij al dan geen startkwalificatie behaald door een ouder of beide ouders. De PO raad is niet bij voorbaat tegen een andere objectieve maat, bijvoorbeeld het gezinsinkomen, mits deze precies en betrouwbaar is.
- de huidige groepsgebonden benadering wordt gehandhaafd en niet wordt vervangen door een individuele benadering.
- het budget voor het OAB voldoende is en blijft om de scholen in staat te stellen om aan deze thematiek te werken.
- de Impulsregeling wordt afgeschaft, tenzij dit leidt tot ongewenste effecten. In het geval van afschaffing blijven de gelden binnen deze regeling wel behouden binnen het OAB.
- het bepalen van de indicatie wordt weggehaald bij de scholen zelf. De vaststelling van het criterium moet bij voorkeur buiten de school komen te liggen en wordt gebaseerd op objectieve en verifieerbare gegevens zonder dat het indiceringsproces daarbij vertraging oploopt.
- besturen en scholen beleidsruimte behouden om de beschikbare middelen in te zetten op een wijze die optimaal aansluit bij hun specifieke situatie en problematiek.
- er bij de herziening van de verdeelsleutel wordt gewaakt voor al te abrupte verschuivingen in de herverdeling. Een geleidelijke invoering is wenselijk.

Veel schoolbesturen gaven tijdens de discussies over het OAB aan een structurele financiering, verbonden met voldoende eigen beleidsruimte, van doorslaggevend belang te achten voor een succesvolle uitvoering van het OAB en als ondergrond voor een goede samenwerking met de (lokale) overheid en ketenpartners en zien hierbij geen rol voor de samenwerkingsverbanden.

3. Aanzet tot geactualiseerde samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten met betrekking tot het OAB en daarmee samenhangend beleid

Er is in het veld veel behoefte aan een vernieuwde, brede en samenhangende aanpak op lokaal niveau. Actuele ontwikkelingen, zoals de nieuwe positie van de gemeente in het jeugdbeleid en de ontwikkeling van IKC's, bieden mogelijkheden die nog onvoldoende worden benut. Het ontbreken van een stevige basis voor lokaal overleg en lokale samenwerking wordt betreurd. De huidige lokale samenwerking (gemeente/voorschools/schools/welzijn/zorg) is te wankel en versnipperd. Ook is er onvrede over de vele aparte geldstromen, vaak tijdelijk, met apart verantwoordingsverplichtingen.

De PO-Raad zal in overleg met de VNG onderzoeken hoe lokale (en eventueel regionale) samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten kan worden versterkt. Een op de actuele situatie toegesneden aanpak, met een heldere en goed afgestemde verdeling van verantwoordelijkheden, ook ten aanzien van schakelklassen en zomerscholen, en effectieve (vormen van) communicatie, zou voor alle partijen een grote meerwaarde hebben. Omdat een dergelijk onderzoek ook grote betekenis heeft voor het landelijk onderwijsbeleid, rekent de PO-Raad hierbij op medewerking en ondersteuning van de kant van OCW.

4. Ontwikkeling van een samenhangende langere termijn visie

De PO-Raad pleit er voor om aandacht te besteden aan actualisering van kennis en visie t.a.v. het OAB, zodat het beleid in de volle breedte meer eigentijds wordt. Gemist wordt door veel schoolbesturen een bij de huidige situatie en huidige ontwikkelingen passende grote lijn in de gedachtebepaling ten aanzien van wat nodig is voor kinderen in het leeftijdsbereik 0-12 jaar.

Aandachtspunten zijn onder meer de inrichting van de sociale infrastructuur, de afstemming tussen en wederzijdse versterking van OAB en zorgbeleid, de positie van ouders, inrichting van een hedendaags curriculum, de mogelijke betrokkenheid van centra voor jeugd en gezin en de effecten van de grote aantallen vluchtelingen die in Nederland zullen blijven. Ook de opvoedingssituatie van MOE-landers is een aandachtspunt. Zij hebben vaak meerdere banen waardoor jonge kinderen de nadelige effecten van ouderlijke afwezigheid ervaren.

Allerlei fricties, zoals de verschillen in doelgroepbepaling voorschools en vroegschool, de beperkte betrokkenheid van het voortgezet onderwijs, en onzekerheid over de meest wenselijke inzet van faciliteiten, komen mede voort uit het ontbreken van een brede samenhangende visie.

Aanknopingspunten voor een geactualiseerde visie zijn onder meer te vinden in recente publicaties van de OECD, die het thema onderwijsachterstanden krachtig agendeert.

De PO-Raad pleit dan ook voor de ontwikkeling van een meer eigentijdse visie op onderwijsachterstanden(beleid) en is bereid aan een dergelijke actualisering mee te werken.