

# **Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs**

2006 - 10

## INHOUDSOPGAVE

<b>SAMENVATTING</b>	<b>5</b>
<b>1 Voorwoord</b>	<b>11</b>
<b>2 Inleiding</b>	<b>13</b>
2.1 Maatschappelijke en politieke context	13
2.2 Doel: meer inzicht in risicofactoren en effectieve maatregelen van zeer zwakke scholen	13
2.3 Centrale vragen	24
2.4 Leeswijzer	15
<b>3 Kader voor de beoordeling</b>	<b>17</b>
3.1 Theoretisch kader	17
3.2 Kwaliteitsconcept van de inspectie	18
3.3 Beschrijvingsmode	19
<b>4 Onderzoekopzet</b>	<b>21</b>
4.1 Onderzoekspopulatie	21
4.2 De kwaliteit van basisscholen in de periode 1998-2002	21
4.3 Ontwikkeling zeer zwakke basisscholen uit de periode 1998-2002	22
4.4 De kwaliteit van basisscholen in de periode 2003-juli 2005	22
4.5 Methode: kwantitatief en kwalitatief onderzoek	23
<b>5 Kenmerken van zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002</b>	<b>25</b>
5.1 Wat zijn de kenmerken van het onderwijsleerproces van zeer zwakke basisscholen en waarin verschillen deze van de kenmerken van basisscholen met goede onderwijsresultaten?	25
5.2 Wat zijn kenmerken van de organisatie van zeer zwakke basisscholen en waarin verschillen deze van de kenmerken van basisscholen met goede onderwijsresultaten?	27
5.3 Onderwijskundig leiderschap en kwaliteitszorg	28
5.4 De rol van het bevoegd gezag en/of het bovenschools management	29
5.5 Het team	29
<b>6 Zeer zwakke basisscholen uit de periode 1998-2002 die zich verbeterd hebben</b>	<b>31</b>
6.1 In hoeverre hebben zeer zwakke basisscholen die hun onderwijsresultaten wisten te verbeteren, ook verbeteringen in het onderwijsproces gerealiseerd?	31
6.2 In hoeverre hebben zeer zwakke basisscholen die hun onderwijsresultaten wisten te verbeteren, ook verbeteringen in hun organisatie gerealiseerd?	32

<b>7</b>	<b>Zeer zwakke basisscholen uit de periode 1998-2002 die hun onderwijsresultaten niet verbeterd hebben</b>	<b>33</b>
7.1	Wat zijn de kenmerken van het onderwijsleerproces en de organisatie van basisscholen die hun onderwijsresultaten niet verbeterd hebben en waarin verschillen deze van de kenmerken van basisscholen die zich wel hebben verbeterd? .....	33
7.2	In hoeverre hebben zeer zwakke basisscholen die hun onderwijsresultaten niet wisten te verbeteren, wel verbeteringen in het onderwijsproces gerealiseerd? .....	35
7.3	In hoeverre hebben zeer zwakke basisscholen die hun onderwijsresultaten niet wisten te verbeteren, wel verbeteringen in de organisatie gerealiseerd? ....	36
<b>8</b>	<b>Zeer zwakke basisscholen uit de periode 2003-juli 2005</b>	<b>37</b>
8.1	Wat zijn de kenmerken van het onderwijsleerproces en de organisatie van scholen die in de periode 2003-2005 zeer zwak zijn geworden en waarin verschillen deze van de kenmerken van scholen die zeer zwak werden in de periode 1998-2002? .....	38
8.2	Wat waren de kenmerken van de organisatie van de huidige zeer zwakke scholen ten tijde van de bestandsopname in vergelijking met de kenmerken van de zeer zwakke scholen uit die periode? .....	39
<b>9</b>	<b>Kenmerken van de externe omgeving van zeer zwakke basisscholen 1998-juli 2005</b>	<b>41</b>
9.1	Wat zijn kenmerken van de externe omgeving van zeer zwakke basisscholen en waarin verschillen deze van het landelijk gemiddelde? .....	41
<b>10</b>	<b>Maatregelen zeer zwakke basisscholen 1998 - juli 2005</b>	<b>45</b>
10.1	Welke maatregelen nemen zeer zwakke scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren? .....	45
10.2	Maatregelen in het onderwijsleerproces .....	47
10.3	Maatregelen in de organisatie van de school .....	48
10.4	Hulp en ondersteuning door derden .....	50
<b>11</b>	<b>Conclusies</b>	<b>51</b>
	<b>LITERATUUR</b>	<b>55</b>
	<b>BIJLAGE(N)</b>	<b>59</b>
	<b>TOEZICHTKADER PO 2003 EN BESLISREGELS ZEER ZWAKKE SCHOLEN</b>	<b>59</b>

## SAMENVATTING

### *Aanleiding en doel*

De kwaliteit van het onderwijs staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Het is niet verwonderlijk dat de aandacht extra groot is wanneer het gaat om scholen waarvan de kwaliteit ver onder de maat blijft. De leerlingen zijn daarvan de dupe en kunnen daardoor achterstanden oplopen die niet meer in te halen zijn.

De roep om strenger op te treden naar dergelijke scholen en deze wanneer dat nodig is zelfs te sluiten, neemt toe.

De inspectie van het onderwijs heeft tegen deze achtergrond een onderzoek gedaan naar de zeer zwakke scholen in het basisonderwijs. De inspectie wil met dit onderzoek in de eerste plaats bijdragen aan het vergroten van inzicht in de oorzaken van onvoldoende kwaliteit van het basisonderwijs. Dergelijke kennis geeft zowel aan scholen als aan de inspectie handvatten voor een snellere signalering van scholen die dreigen zeer zwak te worden, waardoor dit mogelijk voorkomen kan worden (preventieve functie). Daarnaast wil de inspectie zicht krijgen op factoren die bijdragen aan verbetering van de kwaliteit waardoor zeer zwakke scholen sneller weer kunnen voldoen aan de norm van goed onderwijs of deze maatregelen na signalering van risico's al vroegtijdig kunnen inzetten.

### *Plausibiliteit*

Bij het ontstaan van zeer zwakke scholen spelen verschillende factoren een rol. Dit betreft in de eerste plaats factoren uit het onderwijsproces zelf zoals het leerstofaanbod, de zorg en begeleiding e.d. Daarnaast hebben ook contextfactoren invloed op de kwaliteit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het bestuur, de schoolleiding, het teamfunctioneren en de leerlingenpopulatie. Cumulatie van deze factoren veroorzaakt dat een school zeer zwak kan worden. Het onderzoek laat zien welke verbanden er zijn tussen bepaalde risicofactoren en het zeer zwak worden van een school. De aanwezigheid van bepaalde risico's vergroot de waarschijnlijkheid dat een school zeer zwak kan worden. Er is derhalve meer sprake van plausibiliteit dan van causale verbanden.

### *Onderzoeksopzet*

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van resultaten van het toezicht in twee periodes: 1998-2002 (de zogenoemde bestandsopname) en 2003 - juli 2005 (toezicht onder de WOT).

Voor het onderzoek hebben wij de zeer zwakke basisscholen in drie groepen ingedeeld:

1. De groep scholen die tijdens de bestandsopname als zeer zwak werd beoordeeld en zich inmiddels heeft verbeterd;
2. De groep scholen die tijdens de bestandsopname als zeer zwak werd beoordeeld en waarvan de opbrengsten in juli 2005 nog of opnieuw onvoldoende waren of inmiddels niet beoordeeld konden worden.
3. De groep scholen die na 2003 zeer zwak is geworden en zich bevindt in een traject van geïntensiveerd toezicht.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van kwantitatieve gegevens en kwalitatieve gegevens: in het kwantitatief onderzoek worden de 284 zeer zwakke basisscholen uit de periode 1998-2002 vergeleken met als goed beoordeelde scholen om te zien op welke kenmerken zij van elkaar verschillen. Deze zeer zwakke scholen worden gevolgd in de periode 2003-juli 2005 waarbij onder meer de vraag gesteld is welke verschillen er zijn tussen scholen die zich verbeterd hebben en scholen die zeer zwak gebleven zijn of die opnieuw zeer zwak zijn geworden.

Van de 44 basisscholen die in de periode 2003-juli 2005 zeer zwak zijn geworden, worden de kenmerken in beeld gebracht en wordt bezien hoe deze zich verhouden tot de kenmerken van de zeer zwakke scholen uit de periode van de bestandsopname.

In het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek zijn casestudies gemaakt van 13 scholen die in de onderzoeksperiode zeer zwak waren. Bij de selectie van de scholen is rekening gehouden met spreiding van denominatie, leerlingkenmerken, geografische ligging en huidige kwaliteit van het onderwijs.

### **Belangrijkste bevindingen**

#### *Zeer zwakke scholen in de periode 1998-2002*

De inrichting van het onderwijsleerproces van zeer zwakke scholen wijkt op alle punten negatief af van het landelijk gemiddelde. Het grootst zijn de afwijkingen bij de kwaliteit van het leerstofaanbod. Het leerstofaanbod is op deze scholen minder vaak dekkend voor de kerndoelen, het sluit minder vaak aan bij verschillen tussen de leerlingen en het gebeurt vaker dat de leerstof niet tot en met het niveau van groep 8 wordt aangeboden.

Scholen met goede onderwijsresultaten zijn qua bestuur, leiderschap en schoolorganisatie slechts in geringe mate beter dan de gemiddelde basisschool. De zeer zwakke scholen zijn qua bestuur, leiderschap en schoolorganisatie zwakker dan de gemiddelde basisschool en hebben vooral een zwak onderwijskundig leiderschap en een zwakke zorg voor de kwaliteit van het onderwijs.

Een slecht functionerend onderwijskundig leiderschap is in dubbel opzicht een risico: als oorzaak voor het zeer zwak worden van een school én als belangrijke belemmering voor het traject van kwaliteitsverbetering.

Het ontbreekt bij zeer zwakke scholen vaak aan een goed systeem voor kwaliteitszorg en een visie op onderwijs en leren. Er is in veel gevallen geen professionele schoolcultuur waarbij personeelsleden worden aangesproken op taken en verantwoordelijkheden en worden betrokken bij besluitvorming en ontwikkeling.

Ook het functioneren van het bestuur, de doelmatigheid van de inzet van personele en materiële middelen en het functioneren van het lerarenteam is op de zeer zwakke scholen slechter dan op de scholen met goede onderwijsresultaten. Het onderzoek laat zien dat een bevoegd gezag dat op afstand stuurt en zich niet bemoeit met de kwaliteit van onderwijs, een risico kan vormen voor de onderwijskwaliteit.

#### *Scholen die zich verbeterden*

Het leerstofaanbod op de scholen die zich verbeterden, is bij het laatste schoolbezoek aanzienlijk vaker dekkend voor de kerndoelen, het sluit beter aan bij verschillen tussen leerlingen en het wordt vaker aan alle leerlingen volledig aangeboden. Het plannen en het efficiënt gebruik van de leertijd is een fractie verbeterd, maar dit was niet het grootste probleem van de zeer zwakke scholen. Het pedagogisch klimaat is bij het laatste schoolbezoek vaker stimulerend voor de leerlingen en het schoolklimaat is ook veiliger geworden. De instructie is nu duidelijker, beter georganiseerd en de leerlingen vertonen ook een grotere betrokkenheid. De prestaties van de leerlingen worden veel vaker met landelijk genormeerde toetsen gepeild. Dit gebeurt op deze scholen nu zelfs vaker dan landelijk. Dit is uiteraard een belangrijk startpunt om tot verbeteringen te komen. Op deze scholen worden ook vaker maatregelen getroffen voor zwakke leerlingen.

Ondanks deze soms vrij sterke verbeteringen zijn deze scholen echter nog niet geheel op het niveau van de modale basisschool.

Wat de organisatie betreft valt op dat het functioneren van het bestuur en het onderwijskundig leiderschap vooruitgegaan zijn en op het gemiddelde niveau is gekomen. Ook de kwaliteitszorg is op de scholen die eerder zeer zwakke onderwijsresultaten hadden, duidelijk

beter geworden. Deze scholen hebben concrete maatregelen getroffen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en te behouden.

#### *Scholen die zich niet verbeterden*

Scholen die hun onderwijsresultaten niet wisten te verbeteren, wijken ten aanzien van de kenmerken van het onderwijsproces slechts in beperkte mate af van scholen die zich wel hebben verbeterd.

Kenmerkend voor scholen die zich niet verbeterd hebben op onderwijsresultaten, is echter de veel minder gunstige uitgangspositie op het terrein van de organisatie van de school. Met name de kwaliteit van het bestuur, het onderwijskundig leiderschap en de kwaliteitszorg zien er aanzienlijk slechter uit dan bij scholen die zich wel verbeterden. Ook de inzet van personele en materiële middelen ziet er bij de groep scholen die zich niet hebben verbeterd ongunstiger uit, terwijl deze bij scholen die zich wel verbeterden ongeveer op het gemiddelde niveau lag. Al met al aanwijzingen dat schoolleiding en bestuur het op deze scholen vaker laten afweten.

Bij het laatste schoolbezoek hebben deze scholen weliswaar belangrijke verbeteringen bereikt in het onderwijsproces, maar tevens verslechteringen. Vrijwel over de hele linie bleven alle terreinen van het onderwijsproces onder het gemiddelde. Daarmee is het uitzicht op het verbeteren van de opbrengsten op termijn nog niet veel verbeterd.

Het functioneren van het bestuur is op de scholen die hun onderwijsresultaten niet wisten te verbeteren, niet beter geworden. Ook het functioneren van het team is niet verbeterd. Wel zijn er verbeteringen geboekt in het onderwijskundig leiderschap en de kwaliteitszorg en in het management ten aanzien van de inzet van personele en materiële middelen. Echter ook op deze punten moet geconstateerd worden dat de achterstand die deze scholen hebben op de gemiddelde basisschool nog allerminst is ingelopen.

#### *Zeer zwakke scholen in de periode 2003-juli 2005*

De huidige zeer zwakke scholen scoren op vier van de zeven onderdelen van het onderwijsproces ongeveer tweemaal zo slecht als de zeer zwakke scholen tijdens de bestandsopname. Dit komt met name tot uitdrukking in het onderwijsaanbod, het didactisch handelen, de leer- en instructietijd en de zorg en begeleiding. Over de oorzaken van dit verschil hebben we nog geen gegevens voorhanden. Nader onderzoek zal hier meer zicht op moeten bieden.

Wanneer we voor deze scholen terugkijken naar de kwaliteit van het onderwijsproces tijdens de bestandsopname, dan constateren we dat deze op enkele terreinen toen al bijna net zo zwak was als op de scholen, die wel zeer zwak genoemd werden in deze periode. Dit geldt met name voor de kwaliteit van het leerstofaanbod, het toetsen van de leerlingenvorderingen en de zorg voor de zwakke leerlingen. Dit lijken daarom interessante voorspelers voor wat er in de periode 2002-2003 zou gaan gebeuren.

Wat betreft de organisatieaspecten kunnen we constateren dat in de periode 1998-2002 de kwaliteit van bestuur, leiderschap en organisatie van de scholen die in de periode 2003-2005 zeer zwak werden, reeds ver achterbleef bij het landelijke beeld. Nog opvallender is dat deze scholen op dat moment zelfs een veel zwakker onderwijskundig leiderschap, een veel zwakker management ten aanzien van de inzet van personele en materiële middelen te zien waren, dan op de scholen die op dat moment reeds zeer zwak waren. Dit doet vermoeden dat er een zekere volgtijdelijkheid is in de kwaliteit van het leiderschap en het teamfunctioneren enerzijds en de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de onderwijsresultaten van het onderwijs anderzijds.

### *Externe omgeving*

Tijdens de periode 1998-2002 bleek de kans dat een school zeer zwak werd, toe te nemen als een school overwegend achterstandsleerlingen had en/of als de school in de grote stad lag (de G4). Terwijl landelijk nog geen 10procent van de scholen zich in de een van de vier grote steden bevindt, lag in deze periode een zesde van de zeer zwakke scholen in de G4. In de periode vanaf 2003 is een verandering te zien in deze kenmerken. Met name valt op dat scholen in de G4 nu minder vaak als zeer zwak worden beoordeeld.

Over de oorzaken daarvan, hebben we in dit onderzoek geen nadere gegevens verzameld. Een waarschijnlijke verklaring is dat veel (zeer) zwakke scholen uit de G4 in de afgelopen jaren hebben deelgenomen aan het Onderwijskansenplan (OKP).

Zeer zwakke scholen liggen vaker in een plattelands regio, waar sprake is van een aantal specifieke kenmerken, zoals:

- Een traditioneel laag opgeleide beroepsbevolking.
- Een relatief groter aandeel achterstandsleerlingen (1.25 leerlingen).
- Relatief meer scholen met weinig leerlingen.
- Een stabiel personeelsbestand; personeel is vaak al heel lang aan de school verbonden.

Daarnaast spelen kenmerken een rol die te maken hebben met een zeker isolement van deze scholen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- Er is een traditionele instelling van alle betrokkenen bij de school.
- Er is niet of slechts in zeer beperkte mate sprake van uitwisseling met scholen en andere voorzieningen in de omgeving. Er is een zekere weerstand uit angst het eigen karakter van de school te verliezen; daardoor neemt de kans dat impulsen voor vernieuwing de school bereiken af.
- Directies, leerkrachten, ouders en andere betrokkenen hebben (te) lage verwachtingen van de prestaties van de leerlingen.
- De school maakt zich bij het treffen van maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren afhankelijk van de kwaliteit van de externe ondersteuningsinstellingen in de omgeving.

De zeer zwakke scholen die in de periode 1998-2002 en 2003-juli 2005 gedetecteerd zijn, waren gemiddeld kleiner dan de overige scholen. Dit scheelt gemiddeld ruim een klas ten opzichte van de overige scholen. Mogelijk lopen kleinere scholen dus meer kans zeer zwak te worden.

Landelijk gezien is de gemiddelde basisschool tussen 1998 en 2003 met vijf leerlingen gegroeid. Bij de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002 zien we een terugloop van het aantal leerlingen met 9 leerlingen. Bij de in 2003-2005 als zeer zwak bestempelde scholen bedraagt de terugloop van het leerlingaantal in deze periode ongeveer anderhalf keer zoveel, namelijk 14 leerlingen. Het lijkt erop dat een teruglopend leerlingenaantal indicatieve waarde heeft voor het zeer zwak worden van basisscholen.

Landelijk gezien is het percentage autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders afgenomen met 6 procent. Deze tendens zien we ook bij de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002 en de periode 2003-2005.

Het percentage allochtone leerlingen is landelijk tussen 1998 en 2003 op een fractie na gelijk gebleven. Het gaat om ongeveer 11 procent van de leerlingen. Op de scholen met zeer zwakke onderwijsresultaten (uit de beide periodes) ligt dit percentage bijna twee keer zo hoog. Ook hier zien we weer dat problematiek op de nieuwe zeer zwakke scholen een fractie sterker speelt.

In de scholen die in de periode 2003-2005 als zeer zwak zijn beoordeeld, vertrokken op het moment dat de onderwijsresultaten op deze scholen nog modaal waren gemiddeld twee keer zoveel leraren als het landelijk gemiddelde.

### *Maatregelen ter verbetering*

Welke maatregelen nemen zeer zwakke scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren?

Het onderzoek laat zien dat het voor het succesvol verloop van het verbetertraject van belang is dat er door de school een eigen analyse gemaakt wordt en dat draagvlak gevonden wordt voor de ernst van de situatie en de richting waarin het verbeteringsproces moet gaan.

In een aantal recente onderzoeken komen criteria voor succesvolle verbeteringen naar voren.

Een sterke centrale sturing en regie op het verbeteringstraject lijkt een positief effect te hebben op de ontwikkeling van de kwaliteitszorg en het onderwijsproces van deze scholen. De volgende kenmerken worden daarbij genoemd:

- Integraal: samenhang tussen de deelgebieden van het onderwijs.
- Planmatig (op grond van een vooraf gestelde diagnose en een daarop gebaseerd schoolontwikkelingsplan).
- Gericht op duurzame veranderingen.
- Gericht op resultaat (schoolspecifieke monitoring en evaluatie).
- Zelfsturend (teams kiezen onderwerpen waaraan men gaat werken en de manier waarop).
- Meerjarig en ruim vernieuwingsbudget.
- Een kritisch-betrokken blik van buiten.

Veel scholen hebben de hulp van derden ingeroepen. Hierbij kan gedacht worden aan externe adviseurs en onderwijsbegeleidingsdiensten. Hierbij lijkt het effectief om middels een contract goede afspraken te maken met deze instellingen zodat middelen goed kunnen worden ingezet ten behoeve van een specifiek ontwikkeldoel. In veel gevallen had het bevoegd gezag hierin een sterk sturende rol.

### **Conclusies**

1. Een zeer zwakke school ontstaat altijd op basis van meerdere risicofactoren. De cumulatie van verschillende factoren in combinatie met specifieke contextgegevens vormt uiteindelijk de oorzaak voor de onvoldoende onderwijskwaliteit van zeer zwakke scholen.
2. Er moet meer aandacht besteed worden aan de cruciale rol van het management en het bestuur bij het ontstaan van zeer zwakke scholen en bij het vermogen van een zeer zwakke school om zich te verbeteren.
3. Kenmerken van het onderwijsproces en de organisatie van de school hebben een zekere voorspellende waarde voor het op termijn zeer zwak worden van een school.
4. In de contextkenmerken van de zeer zwakke scholen lijkt zich een verschuiving voor te doen van scholen in de grote steden naar kleinere scholen buiten de grote steden, waar externe impulsen voor verandering ontbreken.
5. Zeer zwakke scholen kunnen zelf in belangrijke mate bijdragen aan de verbetering van de achterblijvende onderwijskwaliteit door verbeteringen in het onderwijsproces, de kwaliteitszorg en de organisatie van de school.
6. Zeer zwakke scholen zijn gebaat bij een onafhankelijke en effectieve externe ondersteuning.
7. De problematiek van de huidige zeer zwakke scholen is aanzienlijk ernstiger dan die van de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002.
8. Zeer zwakke scholen hebben gemiddeld een periode van 2-3 jaar nodig om de onderwijskwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen.



### Vervolgonderzoek

De inspectie zal vervolgonderzoek entameren om het inzicht in de factoren die bijdragen aan het zeer zwak worden van scholen verder te ontwikkelen en scholen daarmee aanknopingspunten te bieden voor hun kwaliteitszorg en zelfevaluatie. Daarin zullen de volgende thema's aan bod komen:

- De ontwikkeling van de zeer zwakke basisscholen op langere termijn;
- Kenmerken van de zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs;
- Kenmerken van de risicovolle, zwakke scholen (versterking preventie);
- De effectiviteit van het verbeteringstraject van zeer zwakke scholen, waaronder de monitorfunctie van de inspectie;
- Mogelijke combinaties van risicofactoren, leidend tot typologieën van zeer zwakke scholen;
- De redenen waarom de ernst van de kwaliteitsproblemen van de huidige zeer zwakke scholen aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002;
- De gevolgen voor de leerlingen van zeer zwakke basisscholen in het voortgezet onderwijs

## 1. VOORWOORD

Voor u ligt het onderzoek naar het ontstaan en de ontwikkeling van zeer zwakke scholen in het basisonderwijs. Zeer zwakke scholen zijn scholen die onvoldoende onderwijsresultaten (eindopbrengsten) realiseren en die daarnaast op cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laten zien.

In dit onderzoek maakt de inspectie een analyse van factoren die een rol spelen bij de slechte onderwijskwaliteit van deze scholen in de periode 1998-2002 en de periode 2003-juli 2005. Het omslagpunt tussen beide periodes wordt gemarkeerd door de inwerkingtreding van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). Ook wordt aandacht besteed aan de maatregelen die zeer zwakke scholen nemen om hun onderwijskwaliteit te verbeteren.

Bij het ontstaan van zeer zwakke scholen spelen verschillende factoren een rol. Dit betreft in de eerste plaats factoren uit het onderwijsproces zelf zoals het leerstofaanbod, de zorg en begeleiding e.d. Daarnaast hebben ook contextfactoren invloed op de kwaliteit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het bestuur, de schoolleiding, het teamfunctioneren en de leerlingpopulatie. Cumulatie van deze factoren veroorzaakt dat een school zeer zwak kan worden. Het onderzoek laat zien welke verbanden er zijn tussen bepaalde risicofactoren en het zeer zwak worden van een school. De aanwezigheid van bepaalde risico's vergroot de waarschijnlijkheid dat een school zeer zwak kan worden. Er is derhalve meer sprake van plausibiliteit dan van causale verbanden.

Het onderzoek verschaft op basis van gegevens die in de praktijk van het toezicht zijn verzameld, inzicht in deze risicofactoren. Daarmee biedt het onderzoek aan schoolbesturen, schooldirecties, beleidsmakers, ondersteuningsinstellingen en aan de inspectie zelf handvatten, die kunnen helpen het ontstaan van scholen met een onderwijskwaliteit onder het aanvaardbare minimum, te voorkomen.

Het geeft schoolbesturen dus aangrijpingspunten voor interventies als de kwaliteit achteruit dreigt te gaan. Zij kunnen zich vervolgens naar belanghebbenden verantwoorden dat door hen adequate acties zijn ondernomen. Het onderzoek naar de zeer zwakke scholen kan zo een rol spelen in de 'governance' van schoolbesturen.

Daarnaast is het onderzoek erop gericht factoren op te sporen die eraan kunnen bijdragen dat scholen die door de inspectie als zeer zwak zijn beoordeeld, zo snel mogelijk hun onderwijskwaliteit weer weten te verbeteren. Tevens wordt bekeken of deze verbeteringen dan ook duurzaam zijn.

Het ligt voor de hand bij scholen die risico's lopen op het gebied van de onderwijskwaliteit, ook gegevens over de bedrijfsvoering van deze scholen te betrekken bij het toezicht. Dit komt aan de orde bij de samenwerking tussen de onderwijsinspectie, Cfi en de Auditdienst van OCW in het kader van het zogenoemde 'geïntegreerd toezicht'.

Al met al biedt het onderzoek een veelheid aan gegevens die het zicht op de oorzaken voor het ontstaan van zeer zwakke scholen doen toenemen.

De inspectie is de scholen die hebben meegewerkt aan het onderzoek zeer erkentelijk voor de openhartige gesprekken die wij met hen hebben gevoerd. Mede op basis van hun inbreng hebben de gegevens hun inkleuring gekregen.

De Inspecteur-generaal van het Onderwijs,  
mevrouw mr. drs. C. Kerzee

## 2. INLEIDING

### 2.1 Maatschappelijke en politieke context

De kwaliteit van het onderwijs is een onderwerp dat de samenleving bezighoudt. Het gaat immers om een basisvoorziening waar kinderen en jongeren zich ontwikkelen en de kennis verwerven en vaardigheden leren die zij nodig hebben om te kunnen functioneren in de maatschappij. Bovendien is onderwijs een voorziening die in hoofdzaak betaald wordt uit publieke middelen.

Ouders, leerlingen, politici, bestuurders willen in toenemende mate betrouwbare informatie en inzicht hebben in het functioneren en de kwaliteit van het onderwijs.

Het is niet verwonderlijk dat de maatschappelijke en politieke aandacht extra groot is wanneer het gaat om scholen waarvan de kwaliteit ver onder de maat blijft. De leerlingen zijn daarvan immers de dupe en kunnen daardoor achterstanden oplopen die niet meer in te halen zijn.

De roep om strenger op te treden naar dergelijke scholen en deze wanneer dat nodig is zelfs te sluiten, neemt toe.

In de afgelopen periode is in de Tweede Kamer en in de media veel aandacht besteed aan zeer zwakke scholen.

Zo was de jaarlijkse publicatie in Trouw van de lijst van schoolprestaties van het voortgezet onderwijs in december 2005 aanleiding tot veel aandacht in de media.

In de Tweede Kamer zijn zeer zwakke scholen regelmatig onderwerp van discussie. Op 18 november 2005 stuurde de minister van OCW een brief aan de Tweede kamer waarin zij aangeeft hoe zij de effectiviteit van de aanpak van zeer zwakke scholen zo groot mogelijk wil maken.

Tenslotte vraagt de Onderwijsraad in het advies 'Doortastend onderwijstoezicht' (februari 2006) aandacht voor meer sanctiemogelijkheden als het gaat om zeer zwakke scholen.

Het is tegen deze achtergrond dat het onderzoek naar het ontstaan en de ontwikkeling van zeer zwakke scholen gelezen moet worden.

### 2.2 Doel: meer inzicht in risicofactoren en effectieve maatregelen van zeer zwakke scholen

De inspectie doet al jaren onderzoek naar zeer zwakke scholen<sup>1</sup>. Dit onderzoek is tot nu toe vooral kwantitatief van aard geweest. In vervolg hierop heeft de inspectie in haar jaarwerkplan 2005 opgenomen dat verdiepingsonderzoek zal plaatsvinden naar de achtergronden van zeer zwakke scholen. Bij dit verdiepingsonderzoek ligt het accent op het verkrijgen van meer inzicht in de factoren die van invloed zijn op de achterblijvende kwaliteit van scholen (oorzaken) en op de factoren die verbetering bewerkstelligen (maatregelen ter verbetering).

Dit onderzoek richt zich op het basisonderwijs. Daar is voor gekozen omdat dit de grootste onderwijssector is waarover de inspectie de meeste gegevens heeft. Daarnaast is voor het basisonderwijs gekozen omdat de publieke belangstelling het meest uitgaat naar deze sector.

1 Inspectie van het Onderwijs, 2002, 2003, 2004, 2005.

De inspectie wil met dit onderzoek in de eerste plaats bijdragen aan het vergroten van inzicht in de oorzaken van onvoldoende kwaliteit van het onderwijs in scholen. Dergelijke kennis geeft zowel aan scholen als aan de inspectie handvatten voor een snellere signalering van scholen die dreigen zeer zwak te worden, waardoor dit mogelijk voorkomen kan worden (preventieve functie). Daarnaast wil de inspectie zicht krijgen op factoren die bijdragen aan verbetering van de kwaliteit waardoor zeer zwakke scholen sneller weer kunnen voldoen aan de norm van goed onderwijs of na signalering van risico's al vroegtijdig adequate maatregelen kunnen treffen.

Tot slot kunnen de resultaten van het onderzoek aanknopingspunten bieden voor verbeteringen in het toezicht, bijvoorbeeld in de samenstelling van de risicoprofielen en de accenten in het waarderingskader.

## 2.3 Centrale vragen

Het onderzoek wil de kenmerken in beeld brengen waarop zeer zwakke scholen verschillen van scholen met gemiddelde of goede onderwijsresultaten.

Het uitgangspunt is dat verklaringen voor onvoldoende onderwijsresultaten van een school in de eerste plaats te vinden zijn in de kwaliteit van het onderwijsproces.

Voorts zijn ook contextfactoren van invloed op het functioneren van de school. Wij onderscheiden daarbij interne en externe contextfactoren. Interne contextfactoren betreffen de kenmerken van de organisatie van de school. Deze verzorgen als het ware de randvoorwaarden voor het onderwijs. Hierbij kan gedacht worden aan de kwaliteit van de schoolleiding, het personeel, de werkomstandigheden en het bevoegd gezag. Ook de kwaliteitszorg beschouwen we als onderdeel van de interne context van een school. Een goede kwaliteitszorg is een belangrijke randvoorwaarde voor (de ontwikkeling van) de kwaliteit van het onderwijsproces en de onderwijsresultaten van het onderwijs.

Externe contextfactoren hebben betrekking op kenmerken in de omgeving van de school. Zij kunnen wel invloed hebben op de school, maar zijn door de school nauwelijks beïnvloedbaar. Voorbeelden van deze omgevingsfactoren zijn de ligging van de school of de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

De centrale vragen van het onderzoek naar de zeer zwakke basisscholen zijn:

- Welke factoren of kenmerken spelen een rol bij het zeer zwak worden van een school voor basisonderwijs? Hierbij wordt gekeken welke factoren in het onderwijsleerproces, de organisatie van de school en de externe omgeving van de school gepaard gaan met onvoldoende onderwijsresultaten. Zeer zwakke scholen worden vergeleken met scholen met goede onderwijsresultaten. Ook wordt een vergelijking gemaakt tussen zeer zwakke scholen die hun onderwijsresultaten na een aantal jaren wel en niet hebben verbeterd. Tenslotte worden de kenmerken vergeleken van de scholen die zeer zwak werden in de periode 1998-2002, met die van de scholen die zeer zwak werden in de periode 2003-juli 2005.
- Welke maatregelen nemen zeer zwakke scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren? Hierbij wordt een vergelijking gemaakt tussen maatregelen die genomen zijn door scholen die zich verbeterd hebben en door scholen die hierin niet geslaagd zijn.

### *Deelvragen onderwijsleerproces*

Om meer zicht te krijgen op de kenmerken van zeer zwakke scholen gaan we na op welke onderdelen van het onderwijsleerproces zeer zwakke scholen uitvallen. We vergelijken deze kenmerken met kenmerken van scholen met goede onderwijsresultaten.

Daarnaast vergelijken we zeer zwakke scholen die zich na een aantal jaren hebben verbeterd, met scholen die aan het eind van schooljaar 2004/2005 hun onderwijsresultaten niet wisten te verbeteren of waarvan de onderwijsresultaten inmiddels niet meer beoordeeld konden worden. Het antwoord op deze vragen geeft zicht op de verbetermogelijkheden van een school.

Bovenstaande leidt tot onderstaande deelvragen:

- Wat zijn de kenmerken van het onderwijsleerproces van zeer zwakke scholen en waarin verschillen deze van goede scholen?
- In hoeverre hebben zeer zwakke scholen die hun onderwijsresultaten wisten te verbeteren, ook verbeteringen in het onderwijsproces gerealiseerd?

### *Deelvragen organisatie*

Oorzaken voor het zeer zwak worden van een school bevinden zich niet alleen in het onderwijsleerproces maar ook daarbuiten. Zoals eerder aangegeven maken we hierbij onderscheid tussen de interne en externe contextfactoren. We onderzoeken hierbij de interne contextkenmerken, c.q. de organisatie van zeer zwakke scholen en gaan na op welke kenmerken de zeer zwakke scholen verschillen van scholen met goede onderwijsresultaten. Om de uitgangspositie en verbetermogelijkheden van zeer zwakke scholen beter in beeld te krijgen gaan we na of scholen die hun onderwijsresultaten verbeterd hebben, ook verbeteringen in de interne organisatie hebben gerealiseerd.

Bovenstaande leidt tot onderstaande deelvragen:

- Wat zijn de kenmerken van de organisatie van zeer zwakke scholen en waarin verschillen deze van goede scholen?
- In hoeverre hebben zeer zwakke scholen die hun onderwijsresultaten wisten te verbeteren, ook verbeteringen in hun organisatie gerealiseerd?

## **2.4 Leeswijzer**

De hoofdstukken van het rapport zijn als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 3 worden het theoretisch kader en het kwaliteitsconcept van de inspectie toegelicht en zichtbaar gemaakt in een beschrijvingsmodel.
- In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksopzet beschreven.
- In hoofdstuk 5 worden de kenmerken beschreven van de scholen uit de periode 1998-2002 met zeer zwakke onderwijsresultaten. Deze worden vergeleken met de kenmerken van scholen met goede onderwijsresultaten uit deze periode.
- In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op de groep scholen die zich verbeterd heeft in de periode 1998- juli 2005.
- In hoofdstuk 7 doen we hetzelfde voor de groep scholen die per 1 juli 2005 nog steeds of opnieuw onvoldoende of inmiddels niet te beoordelen onderwijsresultaten had.

- In hoofdstuk 8 worden de kenmerken beschreven van de zeer zwakke scholen uit de periode 2003 – juli 2005. Deze worden vergeleken met de kenmerken van de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002. Ook wordt voor deze groep scholen teruggekeken naar de periode 1998-2002: hoe werden deze scholen toen beoordeeld door de inspectie?
- In hoofdstuk 9 besteden we aandacht aan de kenmerken van de context van de zeer zwakke scholen.
- In hoofdstuk 10 besteden we aandacht aan de maatregelen die zeer zwakke scholen nemen ter verbetering van hun onderwijskwaliteit.
- In hoofdstuk 11 formuleren we conclusies en onderwerpen voor vervolgonderzoek.

### 3. KADER VOOR DE BEOORDELING

In dit hoofdstuk geven wij een korte beschrijving van verschillende wetenschappelijk theorieën over onderwijskwaliteit en de factoren die van invloed zijn op de onderwijsresultaten van scholen voor basisonderwijs.

Het onderzoek naar de oorzaken en verbetermaatregelen van zeer zwakke scholen stoelt in belangrijke mate op het kwaliteitsconcept van de inspectie. Dit kwaliteitsconcept is gebaseerd op de in de WOT vastgelegde omschrijving van de aspecten van onderwijskwaliteit en is vastgelegd in het toezichtkader PO. Daarin is ook de normering vastgelegd op basis waarvan de inspectie een school als een zeer zwakke school kwalificeert.

Over het toezichtkader is uitvoerig gesproken met vertegenwoordigers van het onderwijsveld. De minister van OCW heeft het uiteindelijk goedgekeurd. We mogen er dus vanuit gaan dat dit concept een breed draagvlak heeft bij de direct betrokkenen bij het onderwijs. Het kwaliteitsconcept dat de inspectie gebruikt, stoelt op de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek en theorievorming over de kwaliteit van het onderwijs en over schoolverbetering.

De beschrijving resulteert in een model waarin het verband tussen de verschillende kwaliteitsaspecten zichtbaar gemaakt wordt. Dit model vormt de basis voor de uitwerking van de verschillende onderzoeksvragen.

#### 3.1 Theoretisch kader

Sinds 1970 is een groot aantal onderzoeken uitgevoerd naar de factoren die van invloed zijn op de onderwijsresultaten van basisscholen. Deze onderzoeken hebben een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van een aantal theorieën over het zeer zwak worden van scholen. De resultaten van deze onderzoeken zijn samengevat in een aantal overzichtsstudies<sup>2</sup>.

Hieronder geven we een korte beschrijving van deze theorieën.

##### *Gelegenheid tot leren-theorie: accent op falen onderwijsleerproces*

De theorie over 'gelegenheid tot leren' geeft aan dat leerlingen in scholen met zwakke onderwijsresultaten onvoldoende gelegenheid krijgen om zich de kerndoelen eigen te maken. Het onvoldoende gelegenheid krijgen om de kerndoelen te kunnen bereiken, kan ontstaan doordat scholen onderwijsmethoden gebruiken die niet geschikt zijn voor het bereiken van de kerndoelen, doordat ze niet aan alle leerlingen alle leerstof aanbieden, doordat ze de leerlingen onvoldoende leer- en instructietijd geven, doordat het didactisch handelen zo zwak is dat de leerlingen onvoldoende betrokken zijn bij de les, doordat ze onvoldoende inzicht hebben in de prestaties van de leerlingen of doordat ze verkeerde of ontoereikende procedures gebruiken voor de opvang van zwakpresterende leerlingen. Oorzaken voor onderwijsresultaten die lager liggen dan qua leerlingenpopulatie mag worden verwacht (de onderwijsresultaten zijn hierbij gecorrigeerd voor de leerlingkenmerken) zijn in deze theorie te verklaren door een onderwijsleerproces van onvoldoende kwaliteit.

2 (Purkey & Smith, 1983; Scheerens, 1992; Levine & Lezotte, 1990; 1995; Creemers, 1994; Walberg & Haertel, 1992; Ellis & Worthington, 1994; Cotton, 1995; Sammons, Hillman & Mortimore, 1995; Muijs & Reynolds, 2003). Zo kennen we de theorie over 'gelegenheid tot leren' (Ofsted, 1997, Van de Grift, 2001; Van de Grift & Houtveen 2006), de contingentietheorie (Scheerens, 1997; Creemers, Scheerens & Reynolds, 2000), de compensatiehypothese (Chrispeels, 1992; Teddlie, Stringfield & Reynolds, 2000; Janssens, 2001) en de additiviteitshypothese (Willms, 1992; Janssens, 2001; Opendakker & Van Damme, 2005; Baumert, Stanat & Waterman, 2005).

### ***De contingentietheorie: onderwijsleerproces aanpassen bij schoolomgeving***

De contingentietheorie geeft aan dat de schoolleiders, leraren en schoolbesturen van zwak-presterende scholen de inrichting van het onderwijsleerproces onvoldoende laten aansluiten bij de specifieke omstandigheden en leerlingenpopulatie van de school.

In deze theorie is de effectiviteit van de schoolorganisatie afhankelijk van situationele factoren. Hierbij is de sociaal-economische context doorslaggevend. Deze theorie legt de nadruk op de organisatie van de school en de mogelijkheden om daarin te compenseren voor situationele factoren uit de context.

### ***De compensatiehypothese: eerst veiligheid en welzijn dan toekomen aan onderwijs***

De compensatiehypothese geeft aan dat scholen in weinig kansrijke buurten er eerst voor moeten zorgen dat in fundamentele zaken zoals de veiligheid en het welzijn van de leerlingen voorzien wordt voordat ze aan hun onderwijstaak toekomen.

Deze theorie veronderstelt dat het onderwijsleerproces anders ingericht moet worden op scholen die te maken hebben met leerlingen uit zwak sociaal-economische milieus.

### ***De additiviteitshypothese: cumulatie van problemen***

De additiviteitshypothese voorspelt dat scholen in een weinig kansrijke omgeving, ook na correctie voor de sociaal-economische en etnische achtergronden en andere achtergrondkenmerken van de leerlingen door cumulatie van problemen een hoger risico lopen op lagere onderwijsresultaten.

## **3.2 Kwaliteitsconcept van de inspectie**

In de WOT zijn de kwaliteitsaspecten beschreven die het uitgangspunt vormen voor het toezicht van de inspectie. Dit zijn:

Voor wat betreft de resultaten van het onderwijs:

- Leerresultaten;
- Voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.

Voor wat betreft het onderwijsleerproces:

- Het leerstofaanbod;
- De leertijd;
- Het pedagogisch klimaat;
- Het schoolklimaat;
- Het didactisch handelen van de leraren;
- De leerlingenzorg;
- De inhoud, het niveau en de uitvoering van toetsen, tests, opdrachten of examens.

Daarnaast is het aspect kwaliteitszorg van belang.

Het toezichtkader PO 2003 gaat uit van het principe dat er een relatie bestaat tussen de resultaten van de leerlingen en het onderwijsleerproces in een school. Een slecht onderwijsleerproces vormt een belangrijke verklaring voor slechte resultaten. Daarnaast gaat de inspectie er vanuit dat een goede zorg voor de kwaliteit de randvoorwaarden biedt voor een goed ingericht onderwijsleerproces. Diverse interne en externe omstandigheden kunnen van invloed zijn op de school en kunnen daarmee indirect de kwaliteit van het onderwijs beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan factoren als de kwaliteit van het schoolmanagement, de samenstelling van het personeel of de wijk waarin de school staat.



Deze relaties liggen ten grondslag aan het waarderingskader dat de inspectie gebruikt. Dit kader bevat tevens de normering op basis waarvan de inspectie tot het oordeel 'zeer zwak' komt. Hoofdpijn daarbij is de volgende: een school is zeer zwak als zij onvoldoende eindopbrengsten heeft én daarnaast cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn. In die gevallen waarin de eindopbrengsten niet beoordeeld kunnen worden, wordt het oordeel over de kwaliteitszorg van de school meegewogen. Hierbij is het uitgangspunt dat de school zich via haar kwaliteitszorg moet kunnen verantwoorden hoe de ontwikkeling van de leerlingen wordt vastgesteld en gevolgd.

Voor een uitvoeriger beschrijving van het waarderingskader PO en de beslisregels voor een zeer zwakke school verwijzen we naar bijlage I.

### 3.3 Beschrijvingsmodel

Uit onderzoek van Muis et al. (2005) en van Van de Grift & Houtveen (2006) blijkt dat er voor elk van de in 2.1 genoemde theorieën en hypothesen empirische evidentie bestaat en dat deze vier theorieën en hypothesen eerder complementair zijn dan rivaliserend.

Dit maakt het mogelijk een beschrijvend model af te leiden waarmee de relaties in beeld gebracht kunnen worden van de verschillende gebieden die van invloed zijn op de onderwijskwaliteit van scholen.

Dit model hanteren we als basis voor de beschrijving van de kenmerken van zeer zwakke scholen in de volgende hoofdstukken.

Het model is in vereenvoudigde vorm in figuur 1 weergegeven. Het wordt gebruikt om de gegevens in dit rapport te structureren.

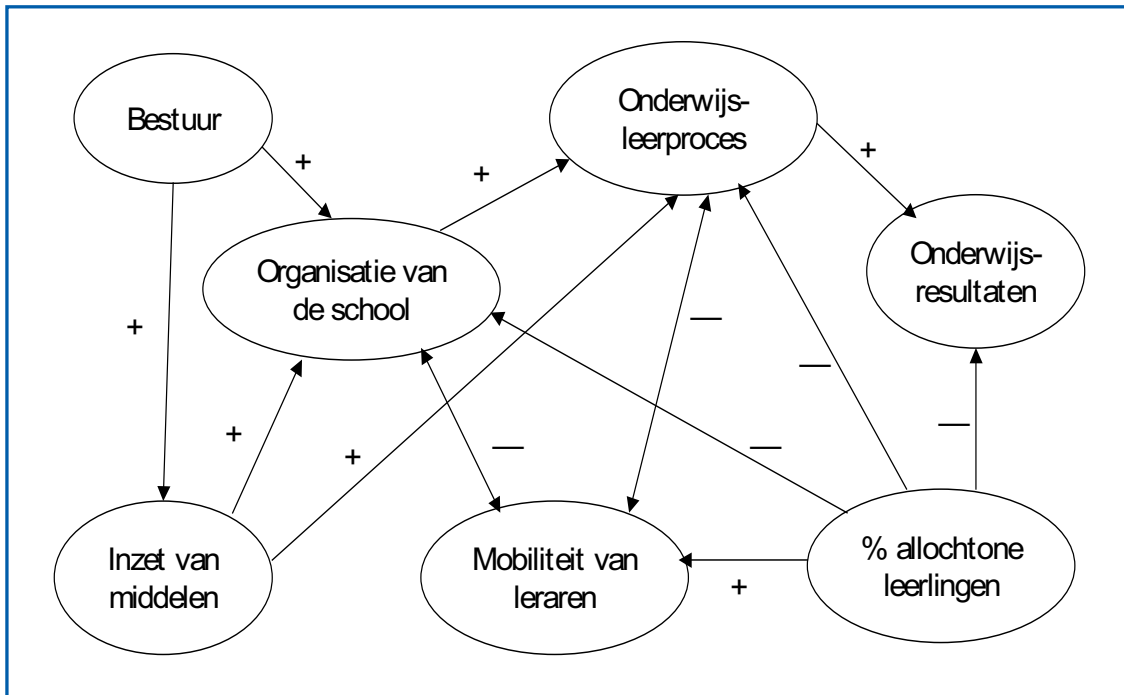
Als er sprake is van een directe betekenisvolle relatie tussen twee elementen in het model, is dit aangegeven met een pijl. Als zo'n relatie er niet is, is geen pijl getrokken. Zo blijkt er bijvoorbeeld geen direct verband te bestaan tussen de kwaliteit van de schoolorganisatie en de onderwijsresultaten van de school. Het verband tussen deze twee elementen is indirect en blijkt te verlopen via de inrichting van het onderwijsleerproces.

De richting van de pijl geeft de aard van de invloed aan. Zo worden de onderwijsresultaten beïnvloed door de kwaliteit van het onderwijsleerproces en is dit verband niet omgekeerd. Een dubbele pijl geeft aan dat er sprake is van wederzijdse relaties tussen de betrokken elementen.

Verbanden kunnen positief en negatief zijn en ook verschillen in sterkte. Zo is bijvoorbeeld het verband tussen de kwaliteit van de schoolorganisatie en de inrichting van het onderwijsleerproces sterker dan het verband tussen de inrichting van het onderwijsleerproces en de onderwijsresultaten.

Een voorbeeld van een negatieve relatie is de grotere mobiliteit van leraren op scholen met een zwak onderwijsleerproces en een zwakke schoolorganisatie.

Figuur 1: Vereenvoudigd model van de relaties tussen onderwijsresultaten, inrichting van het onderwijsleerproces, bestuur, schoolorganisatie, inzet van middelen, mobiliteit van leraren en percentage allochtone leerlingen



## 4. ONDERZOEKSOPZET

### 4.1 Onderzoekspopulatie

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van resultaten van het toezicht in twee periodes: 1998-2002 en 2003 - juli 2005.

In de periode 1998-2002 (ook wel de bestandsopname genoemd) zijn alle basisscholen bezocht en beoordeeld op basis van het toezichtkader van het regulier schooltoezicht (RST) en/of het integraal schooltoezicht (IST). Na de inwerkingtreding van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) heeft de inspectie vanaf 2003 een daarop gebaseerd nieuw kader in gebruik genomen (het toezichtkader PO 2003)<sup>3</sup>.

Voor het onderzoek hebben wij de zeer zwakke scholen in drie groepen ingedeeld:

1. De groep scholen die tijdens de bestandsopname als zeer zwak werd beoordeeld en zich inmiddels heeft verbeterd;
2. De groep scholen die tijdens de bestandsopname als zeer zwak werd beoordeeld en waarvan de onderwijsresultaten in juli 2005 nog of opnieuw onvoldoende zijn of inmiddels niet beoordeeld konden worden.
3. De groep scholen die na 2003 zeer zwak is geworden en zich bevindt in een traject van geïntensiveerd toezicht.

### 4.2 De kwaliteit van basisscholen in de periode 1998-2002

De resultaten van het toezicht in de periode 1998-2002 (de bestandsopname) zien er voor het basisonderwijs als volgt uit:

Tabel 1: Goede en zeer zwakke basisscholen in de periode 1998-2002

A	Scholen met goede onderwijsresultaten	Scholen die gedurende drie jaar aan het eind van het basisonderwijs een onderwijsresultaat hebben dat boven het verwachte niveau ligt <sup>4</sup>	149
B	Modale scholen	Scholen met modale onderwijsresultaten	6.707
C	Zeer zwakke scholen	Scholen die gedurende drie jaar aan het eind van het basisonderwijs een onderwijsresultaat hebben dat onder het verwachte niveau ligt en waar het onderwijsleerproces op een of meer essentiële punten onvoldoende is	284
D	Alle scholen	De basisscholen die tussen 1998 en 2002 bezocht zijn	7.140

<sup>3</sup> Per 1 augustus 2005 is een nieuw toezichtkader voor het primair onderwijs in gebruik genomen. De gegevens in dit onderzoek zijn uitsluitend gebaseerd op het toezichtkader PO 2003.

<sup>4</sup> In de periode 1998-2002 is ongeveer een derde van de basisscholen met integraal schooltoezicht bezocht. Tweederde van de basisscholen is met regulier schooltoezicht bezocht. Alleen bij integraal schooltoezicht was het mogelijk om tot het oordeel 'opbrengsten boven het verwachte niveau' te komen. Bij het regulier schooltoezicht werd alleen beoordeeld of de opbrengsten van een basisschool onder of rond het verwachte niveau lagen. Het percentage scholen in de populatie met opbrengsten boven het verwachte niveau wordt geschat op 6 procent.

Er zijn tijdens de bestandsopname in totaal 284 scholen gekwalificeerd als zeer zwak. Het gaat om ongeveer 4 procent van de populatie. Op deze scholen bleef niet alleen het onderwijsresultaat aan het eind van het basisonderwijs gedurende drie jaar achter bij het niveau dat bij scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie verwacht kon worden; op deze scholen schoot ook het onderwijsleerproces op essentiële onderdelen te kort. Met dit laatste was voor deze scholen ook (het begin van) een verklaring aanwezig voor het achterblijven van de onderwijsresultaten.

### 4.3 Ontwikkeling zeer zwakke basisscholen uit de periode 1998-2002

De ontwikkeling van de 284 zeer zwakke scholen is door de inspectie op verschillende momenten nauwgezet gevolgd. Aan het eind van het schooljaar 2004-2005 is opnieuw vastgesteld hoe de 284 zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002 er op dat moment voor stonden.

Tabel 2: Ontwikkeling zeer zwakke basisscholen uit de periode 1998-2002

Basisscholen die aan het eind van schooljaar 2004/2005 ...		
C1	... niet meer bestaan of zijn gefuseerd met andere scholen	10
C2	... nog steeds onvoldoende of inmiddels niet te beoordelen onderwijsresultaten hebben	30
C3	... zich verbeterd hebben tussen 1998-2002	76
C4	... zich verbeterd hebben tussen 2002-2005	162
C5	... zich verbeterd hebben, maar opnieuw onvoldoende of inmiddels niet te beoordelen onderwijsresultaten hebben	6

Van de 284 zeer zwakke scholen uit de periode 1998- 2002 zijn per 1 juli 2005 10 scholen gesloten of gefuseerd met andere scholen. 244 scholen hebben hun situatie weten te verbeteren. Daarvan hebben 6 scholen opnieuw onvoldoende of inmiddels niet te beoordelen onderwijsresultaten, zodat op dit moment 238 scholen niet langer de status van zeer zwakke school hebben. Dat is 84 procent van de oorspronkelijke groep zeer zwakke scholen. Op 1 juli 2005 hebben 36 scholen nog steeds of opnieuw onvoldoende of inmiddels niet te beoordelen onderwijsresultaten (13procent van de oorspronkelijke groep). Daarvan zijn er 4 nog steeds of weer opnieuw zeer zwak (omdat zij ook op cruciale aspecten van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn). Deze zeer zwakke scholen worden door de inspectie nauwlettend gevolgd.

### 4.4 De kwaliteit van basisscholen in de periode 2003-juli 2005

Tabel 3: Kwaliteit basisscholen in de periode 2003- juli 2005

A.	Scholen met voldoende en goede kwaliteit	2971
B.	Scholen met risicovolle kwaliteit (zwakke scholen)	461
C.	Zeer zwakke scholen	44 <sup>5</sup>
D.	Totaal aantal scholen dat tussen 2003-juli 2005 onderzocht is met een PKO	3476

5 Dit aantal is per 1 april 2006 toegenomen tot 69.

In de periode 2003-juli 2005 – onder de WOT – zijn door de inspectie in totaal 3.476 scholen onderzocht met een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO). In een PKO wordt de kwaliteit van een school op een achttal kwaliteitsaspecten in beeld gebracht (zie bijlage I).

In totaal lieten 2.971 (85 procent) van de onderzochte scholen voldoende of goede kwaliteit zien. In deze periode zijn 44 (2 procent) scholen als zeer zwak beoordeeld. Daarnaast onderscheidt de inspectie in het toezicht volgens de WOT scholen waarvan de kwaliteit risico's laat zien. Dit zijn scholen die ofwel onvoldoende onderwijsresultaten (eindopbrengsten) laten zien, ofwel op belangrijke punten van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit tonen. Op termijn zouden dit zeer zwakke scholen kunnen worden. Het gaat hier om 461 (13 procent) scholen.

In dit rapport worden karakteristieken van de zeer zwakke scholen uit de periode 2003-juli 2005 beschreven. De ontwikkeling van deze scholen kan nog niet in beeld worden gebracht. Daarvoor is de periode nog te kort.

#### 4.5 Methode: kwantitatief en kwalitatief onderzoek

Om de onderzoeksvragen als geschetst in paragraaf 2.3 te beantwoorden is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek uitgevoerd.

##### *Kwantitatief onderzoek: vergelijking resultaten toezicht*

In het kwantitatief onderzoek worden de 284 zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002 vergeleken met scholen met goede opbrengsten om te zien op welke kenmerken zij van elkaar verschillen. Deze zeer zwakke scholen worden gevolgd in de periode 2003- juli 2005 waarbij onder meer de vraag gesteld is welke verschillen er zijn tussen scholen die zich verbeterd hebben en scholen die zeer zwak gebleven zijn of die opnieuw zeer zwak zijn geworden.

Van de 44 scholen die sinds 2003 zeer zwak zijn geworden, worden de kenmerken in beeld gebracht en wordt gezien hoe deze zich verhouden tot de kenmerken van de zeer zwakke scholen uit de periode van de bestandsopname. Ook wordt voor deze scholen teruggekeken op hun situatie in de periode 1998-2002.

##### *Kwalitatief onderzoek: interviews op 13 basisscholen*

Om meer inzicht te krijgen in de achtergronden van zeer zwakke scholen en de maatregelen die scholen treffen om hun kwaliteit te verbeteren, zijn casestudies gemaakt van 13 scholen die in de onderzoeksperiode zeer zwak waren. Er zijn gesprekken gevoerd met bestuur (bevoegd gezag of bovenschools manager), directie, intern begeleider, leraren en soms met ouders.

Bij de selectie van de scholen is rekening gehouden met spreiding van denominatie, leerlingkenmerken, geografische ligging en huidige kwaliteit van het onderwijs.

Het betreft:

- 5 scholen die zich inmiddels hebben verbeterd.
- 4 scholen die nog steeds of opnieuw onvoldoende onderwijsresultaten hebben.
- 3 scholen die na 1 januari 2003 zeer zwak geworden zijn en zich in een traject van geïntensiveerd toezicht bevinden.

##### *Vergelijkbaarheid*

De analyses uit dit rapport zijn gebaseerd op de genoemde onderzoeksactiviteiten. Het gaat daarbij in de kwantitatieve analyses om grote aantallen. Voor de casestudies geldt dat de resultaten gebaseerd zijn op een beperkt aantal interviews. De generaliseerbaarheid van

deze resultaten is hierdoor beperkt, maar geeft richting aan verder onderzoek. Ondanks de verschillen tussen de waarderingskaders die gebruikt werden in de periode 1998 – 2002 en in de periode 2003 – juli 2005, is er voldoende continuïteit aanwezig om daarop vergelijkingen te kunnen baseren.

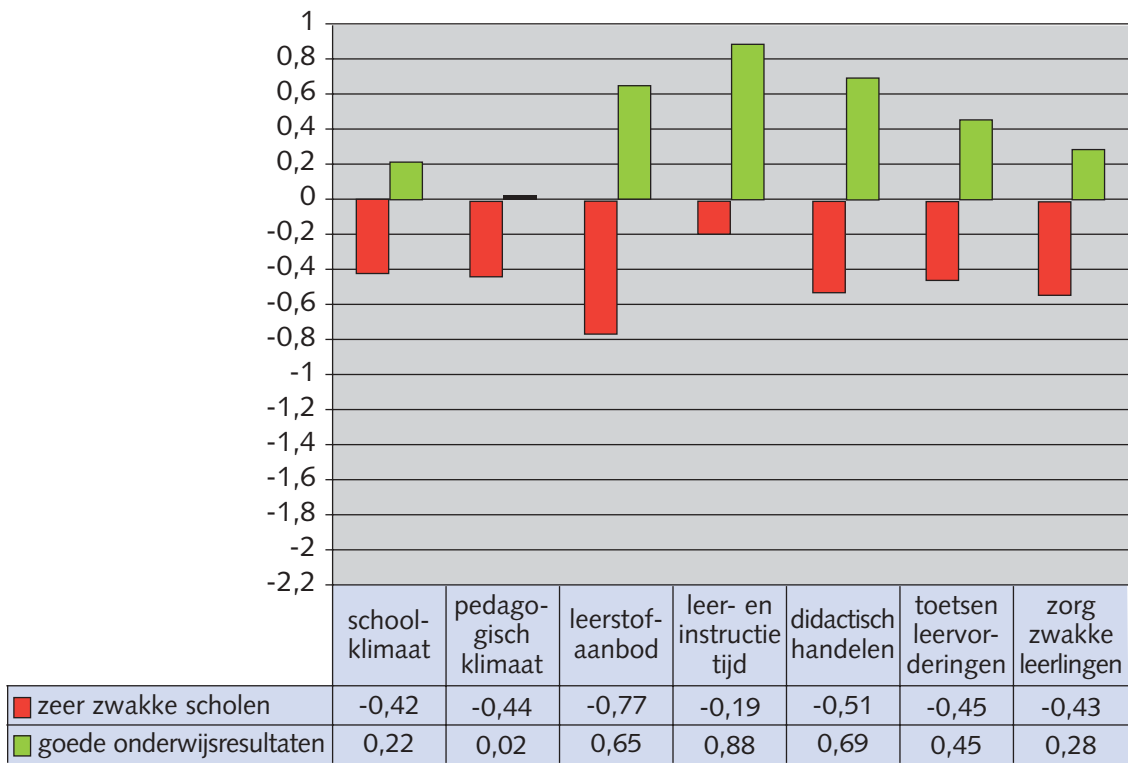
## 5. KENMERKEN VAN ZEER ZWAKKE SCHOLEN UIT DE PERIODE 1998-2002

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de kenmerken en ontwikkeling van zeer zwakke scholen die in de periode 1998-2002 onderzocht zijn.

Om dit goed in beeld te krijgen vergelijken we deze scholen met de scholen met goede onderwijsresultaten.

### 5.1 Wat zijn de kenmerken van het onderwijsleerproces van zeer zwakke basisscholen en waarin verschillen deze van de kenmerken van basisscholen met goede onderwijsresultaten?

Om inzicht te kunnen krijgen in de grootte van de verschillen tussen zeer zwakke scholen en scholen met goede resultaten zijn de scores van de scholen op alle aspecten van het onderwijsleerproces zo gestandaardiseerd dat de gemiddelde school de score van 0 heeft. In figuur 2 liggen de scores van de gemiddelde school op de nullijn. De scholen met zeer zwakke onderwijsresultaten hebben scores die negatief van 0 afwijken en scholen met goede onderwijsresultaten hebben scores die positief van 0 afwijken<sup>6</sup>. Nu is op eenvoudige wijze te zien hoeveel beter de inrichting van het onderwijsleerproces is van scholen met goede onderwijsresultaten ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Ook omgekeerd is in figuur 2 af te lezen hoeveel zwakker de inrichting van het onderwijsleerproces is op de zeer zwakke scholen.



Figuur 2 Onderwijsleerproces op zeer zwakke en goede basisscholen

6 In feite is hier gewerkt met z-scores die een gemiddelde 0 en een standaarddeviatie 1 hebben. Dat biedt de mogelijkheid om verschillen tussen groepen scholen direct uit te drukken in effectgroottes (cf. Cohen, 1988). Verschillen die niet groter zijn dan .20 zijn klein, verschillen van .50 zijn middelmatig en verschillen van .80 zijn groot (Cohen, 1988, 40).

Uit figuur 2 blijkt dat de inrichting van het onderwijsleerproces van zeer zwakke scholen op alle punten negatief afwijkt van het landelijk gemiddelde.

Het grootst zijn de afwijkingen bij de kwaliteit van het leerstofaanbod. Het leerstofaanbod is op deze scholen minder vaak dekkend voor de kerndoelen, het sluit minder vaak aan bij verschillen tussen de leerlingen en het gebeurt vaker dat de leerstof niet tot en met het niveau van groep 8 wordt aangeboden.

De verschillen bij de leer- en instructietijd zijn ten opzichte van het landelijke beeld het kleinst. Op zeer zwakke scholen treft men vaker aan dat er minder leer- en instructietijd wordt gepland en dat de leertijd minder efficiënt wordt besteed.

Op de overige punten is de negatieve afwijking van het landelijk gemiddelde steeds ongeveer even groot. De zeer zwakke scholen hebben duidelijk een minder veilig schoolklimaat en het pedagogisch klimaat is minder stimulerend voor de leerlingen. Op deze scholen wordt het didactisch handelen minder vaak gekenmerkt door duidelijke uitleg van leerstof en opdrachten, is er een minder doelmatige organisatie en zijn de leerlingen minder betrokken bij de les. Ook het gebruik van landelijk genormeerde toetsen en de zorg voor zwakke leerlingen blijft op de scholen met zeer zwakke onderwijsresultaten duidelijk achter bij het beeld van de gemiddelde school.

In het kwalitatief onderzoek gaven leraren van zeer zwakke scholen aan dat zij geen of slechts beperkt zicht hadden op de kenmerken en onderwijsbehoeften van de leerlingen. Het ontbrak zeer zwakke scholen daarnaast aan een goed functionerend leerlingvolgsysteem, waardoor er geen zicht was op de voortgang en de prestaties van de leerlingen. Een ander kenmerk was dat het onderwijs vooral gericht was op zwakke leerlingen, waardoor goede leerlingen onvoldoende werden aangesproken. Deze leerlingen presteren daardoor onder het niveau dat van hen verwacht zou mogen worden. Dit kenmerk hangt samen met de vraag of leraren en intern begeleiders wel de juiste verwachtingen hebben van de mogelijkheden en prestaties van hun leerlingen. In enkele gevallen waren de verwachtingen ten aanzien van de leerlingen te laag. Tot slot was een kenmerk: teveel zorg buiten de klas waardoor aansluiting met en de samenhang in de klassikale lessituatie verloren ging.

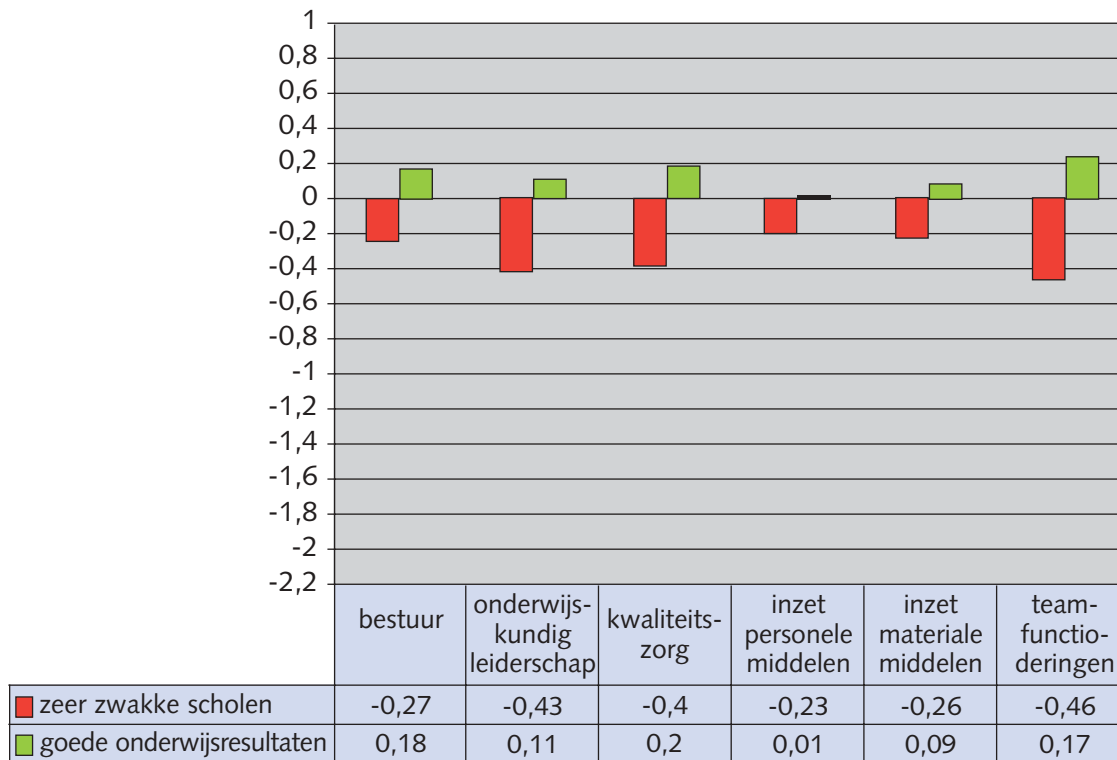
De inrichting van het onderwijsleerproces op scholen met goede onderwijsresultaten wijkt op bijna alle punten positief af van het landelijk gemiddelde. Een uitzondering vormt het pedagogisch klimaat. Het pedagogisch klimaat is op de scholen met goede onderwijsresultaten niet stimulerender dan op de scholen met gemiddelde onderwijsresultaten. Het schoolklimaat op deze scholen is wat veiliger en ook de zorg voor de zwakke leerlingen is op de scholen met goede onderwijsresultaten iets beter. De belangrijkste positieve verschillen van deze scholen ten opzichte van de gemiddelde school moeten gezocht worden in de kwaliteit van het leerstofaanbod, de kwaliteit van het didactisch handelen, het regelmatig gebruik van landelijk genormeerde toetsen en vooral het goed plannen en efficiënt gebruiken van de leer- en instructietijd.

Het leerstofaanbod op deze scholen is vaker dekkend voor de kerndoelen, het sluit beter aan bij verschillen tussen leerlingen en wat vooral belangrijk is: de leerstof wordt tot en met het niveau van groep 8 aangeboden. De betere kwaliteit van het didactisch handelen uit zich in betere uitleg van leerstof en opdrachten, een betere klassenorganisatie en een grotere betrokkenheid van de leerlingen bij wat er in de les gebeurt.



## 5.2 Wat zijn kenmerken van de organisatie van zeer zwakke basisscholen en waarin verschillen deze van de kenmerken van basisscholen met goede onderwijsresultaten?

Figuur 3 geeft een beeld van de omvang van de verschillen in de kwaliteit van bestuur, leiderschap en schoolorganisatie bij scholen met zeer zwakke en scholen met goede onderwijsresultaten.



Figuur 3 Bestuur, leiderschap en organisatie van zeer zwakke en goede basisscholen

In figuur 3 constateren we dat scholen met goede onderwijsresultaten qua bestuur, leiderschap en schoolorganisatie slechts in geringe mate beter zijn dan de gemiddelde basisschool. (Het verschil is nooit groter dan 0,2).

De zeer zwakke scholen zijn op al deze punten zwakker. Ze hebben vooral een zwak onderwijskundig leiderschap en een zwakke zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. De schoolleiders op deze scholen ondersteunen en stimuleren hun leraren minder en de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs is minder gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.

Ook het functioneren van het bestuur, de doelmatigheid van de inzet van personele en materiële middelen en het functioneren van het lerarenteam is op de zeer zwakke scholen slechter dan op de scholen met goede onderwijsresultaten.

Uit de casestudies blijkt dat kenmerken van zeer zwakke scholen op het gebied van personeel zijn:

- Een relatief hoog personeelsverloop;
- Een aanzienlijk personeelstekort dat langere tijd duurt;
- Een ziekteverzuim onder het onderwijsgevend personeel dat hoger is dan gemiddeld;
- Een eenzijdig samengesteld personeelsbestand naar leeftijd.

De besturen zijn minder gericht op het optimaliseren van de kwaliteit van het onderwijs, de inzet van de personele en materiële middelen is minder doelmatig en de leraren werken op deze scholen minder goed samen en zijn minder gericht op het optimaliseren van de kwaliteit van het onderwijs.

Zeer zwakke scholen hebben (in het verleden) vaker te maken (gehad) met wisselingen in de directie en met fusies. Deze omstandigheden hebben vaak een negatieve invloed op de stabiliteit van de school en het vermogen om op veranderingen in te spelen.

De meeste scholen die zeer zwak werden, noemden als oorzaak een gebrek aan beleid of kwaliteitszorg en zwak (onderwijskundig) leiderschap, in combinatie met een terughoudend bevoegd gezag. Een gebrek aan onderwijskundig leiderschap uitte zich onder andere in het ontbreken van een goed systeem voor kwaliteitszorg.

Onrust in het team, conflicten tussen leraren onderling of tussen leraren en directie kwamen in de casestudies als belangrijke verklaringen naar voren die verbetering en ontwikkeling van kwaliteit belemmerden.

Hieronder gaan we dieper in op enkele opvallende kenmerken in de organisatie van de school:

- Onderwijskundig leiderschap en kwaliteitszorg;
- De rol van het bevoegd gezag;
- Het team.

### 5.3 Onderwijskundig leiderschap en kwaliteitszorg

Zowel uit de kwantitatieve als de kwalitatieve studies komt de rol van de schoolleider als centraal element naar voren. Wat hierbij opvalt is dat een slecht functionerende schoolleider, c.q. slecht onderwijskundig leiderschap in dubbel opzicht een risico vormt: als oorzaak voor het zeer zwak worden van een school én als belangrijke belemmering voor het traject van kwaliteitsverbetering.

Het gebrek aan goed onderwijskundig leiderschap zien we in zeer zwakke scholen op verschillende manieren terug.

Allereerst zien we vaak het ontbreken van een goed systeem voor kwaliteitszorg en van een visie op onderwijs en leren. Het ontbreken van een goed systeem voor kwaliteitszorg heeft vooral tot gevolg dat geen systematische manier van evalueren is ingebouwd. Dit leidt ertoe dat zwakke plekken in het onderwijs en de onderwijsresultaten onvoldoende worden opgemerkt. Daarnaast kan de school veranderingen, bijvoorbeeld in de omgeving en in de leerlingenpopulatie, niet adequaat of te laat opvangen. Zeer zwakke scholen hebben vaak geen scherp geformuleerde verbeterplannen. Er worden te veel, te weinig of te globale doelen gesteld die niet in de tijd zijn uitgezet of in de tijd niet realiseerbaar zijn.

Het ontbreekt op veel zeer zwakke scholen aan professionaliseringsbeleid. Er wordt te weinig ingezet op de professionalisering van leraren, intern begeleiders en management.

Een tweede terrein waarop onvoldoende onderwijskundig leiderschap van invloed is, betreft het personeelsbeleid. Zeer zwakke scholen hebben vaker geen stimulerende en ondersteunende schoolleider voor hun leraren. Ook een professionele schoolcultuur waarbij personeelsleden worden aangesproken op taken en verantwoordelijkheden en worden betrokken bij besluitvorming en ontwikkeling, ontbreekt. In de casestudies hebben directeuren aange-

geven het soms erg moeilijk te vinden om niet-functionerende personeelsleden uit de school te halen. De moeilijkheden worden met name veroorzaakt door het lerarentekort, onduidelijkheid over de financiële consequenties, een gebrek aan kennis bij directeuren over de te volgen procedures en te weinig steun van het bevoegd gezag.

#### **5.4 De rol van het bevoegd gezag en/of het bovenschools management**

De rol van het bevoegd gezag kan een factor zijn die bijdraagt aan het zeer zwak worden van een school én die kwaliteitsverbetering kan belemmeren.

Uit de casestudies is gebleken dat een bevoegd gezag dat op afstand stuurt en zich niet bemoeit met de kwaliteit van onderwijs, een risico kan vormen voor de onderwijskwaliteit. Een bevoegd gezag op afstand blijkt, zo geven de casestudies aan, vaak pas (te) laat op de hoogte te zijn van onrust in de school en falende onderwijskwaliteit. Het grijpt daardoor niet of te laat in. Ook komt het voor dat bevoegde gezagen, die voor besturen op afstand kiezen, bewust afzien van sturende maatregelen omdat zij dit niet als hun taak zien. De schoolleiding van zeer zwakke scholen ervoer vaker te weinig ondersteuning van het bevoegd gezag bij de besluitvorming over noodzakelijke verbeteringen in het onderwijs en over personele wijzigingen. In die gevallen waar een bovenschools manager is aangesteld, bleek in de casestudies sprake te zijn van onduidelijk afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daar leek het risico van een vergroting van de afstand tot het bevoegd gezag te zijn toegenomen.

Bij zeer zwakke scholen worden personele en materiële middelen vaker niet optimaal ingezet. Uit de casestudies kwam met name het beleid ten aanzien van personele middelen naar voren. De uitvoering van personeelsbeleid vormde hier een risico voor het onderwijs in de zin dat het voor de schoolleider bijzonder lastig was om niet-functionerende personeelsleden uit de school te halen. Daarnaast is in de casestudies naar voren gekomen dat niet goed functionerende directeuren lastig uit de school te halen te zijn. Hiervoor is altijd de steun nodig van het bevoegd gezag.

#### **5.5 Het team**

Een belangrijke risicofactor in de organisatie van de school is de samenwerking tussen collega's. Conflicten binnen het team en/of met de directie leiden in veel gevallen tot stagnatie in ontwikkelingen, omdat er nog maar beperkt over de inhoud van het onderwijs gesproken kan worden.

Een tweede kenmerk van een disfunctionerend team is de geringe gerichtheid op het optimaliseren van kwaliteit. Mede vanwege het gebrek aan een goed systeem voor kwaliteitszorg en goede zorg en begeleiding ontbreekt het de leraren aan reflectief en evaluerend vermogen. Hierdoor signaleren ze (te) laat dat de kwaliteit in het onderwijs achteruit gaat en nog maar beperkt aansluit op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie. Leraren zien en merken in veel gevallen wel dat de leerlingenpopulatie verandert, bijvoorbeeld doordat gedrag van leerlingen verandert, de sociaal-emotionele problematiek toeneemt of leerlingen minder goede cijfers halen, maar komen niet tot een gerichte analyse en een vertaling naar een aangepaste aanpak in de klas.

## 6. ZEER ZWAKKE BASISCHOLEN UIT DE PERIODE 1998-2002 DIE ZICH VERBETERD HEBBEN

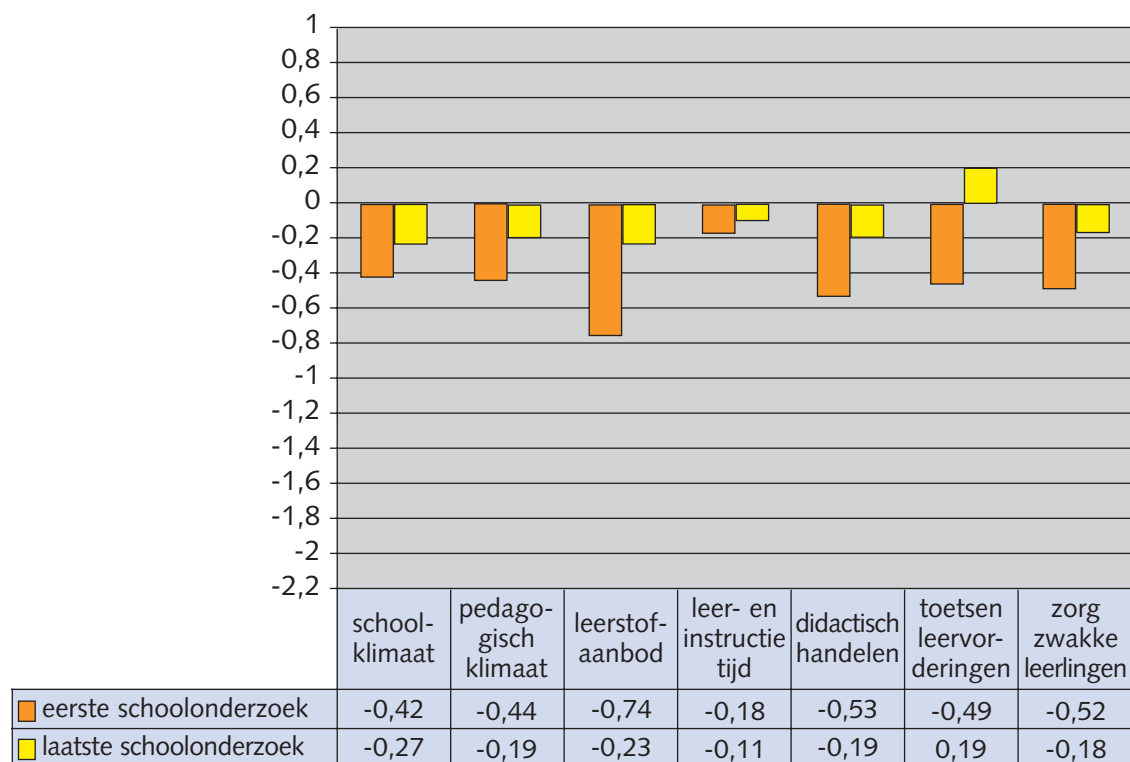
Het overgrote deel van de scholen die in de periode 1998-2002 zeer zwakke onderwijsresultaten hadden, heeft zich in de periode daarna dermate verbeterd dat de onderwijsresultaten weer op een voldoende niveau zijn gekomen.

In dit hoofdstuk onderzoeken we in hoeverre de verbetering van de onderwijsresultaten gepaard is gegaan met verbeteringen in het onderwijsproces en de organisatie.

In hoeverre hebben zeer zwakke basisscholen die hun onderwijsresultaten wisten te verbeteren, ook verbeteringen in het onderwijsproces gerealiseerd?

Van de scholen die tijdens de bestandsopname zeer zwak waren, heeft 84procent hun onderwijsresultaten in de periode tot juli 2005 verbeterd. In deze paragraaf wordt nagegaan of dit verbeteren van de onderwijsresultaten gepaard is gegaan met een betere inrichting van het onderwijsleerproces.

In figuur 4 kunnen we constateren dat de zeer zwakke scholen die hun onderwijsresultaten wisten te verbeteren belangrijke verbeteringen hebben geboekt bij de inrichting van hun onderwijsleerproces.



Figuur 4 Onderwijsleerproces op basisscholen die hun onderwijsresultaten verbeterden

Het pedagogisch klimaat op de scholen die zich verbeterden, is bij het laatste schoolbezoek vaker stimulerend voor de leerlingen en het schoolklimaat is ook veiliger geworden.

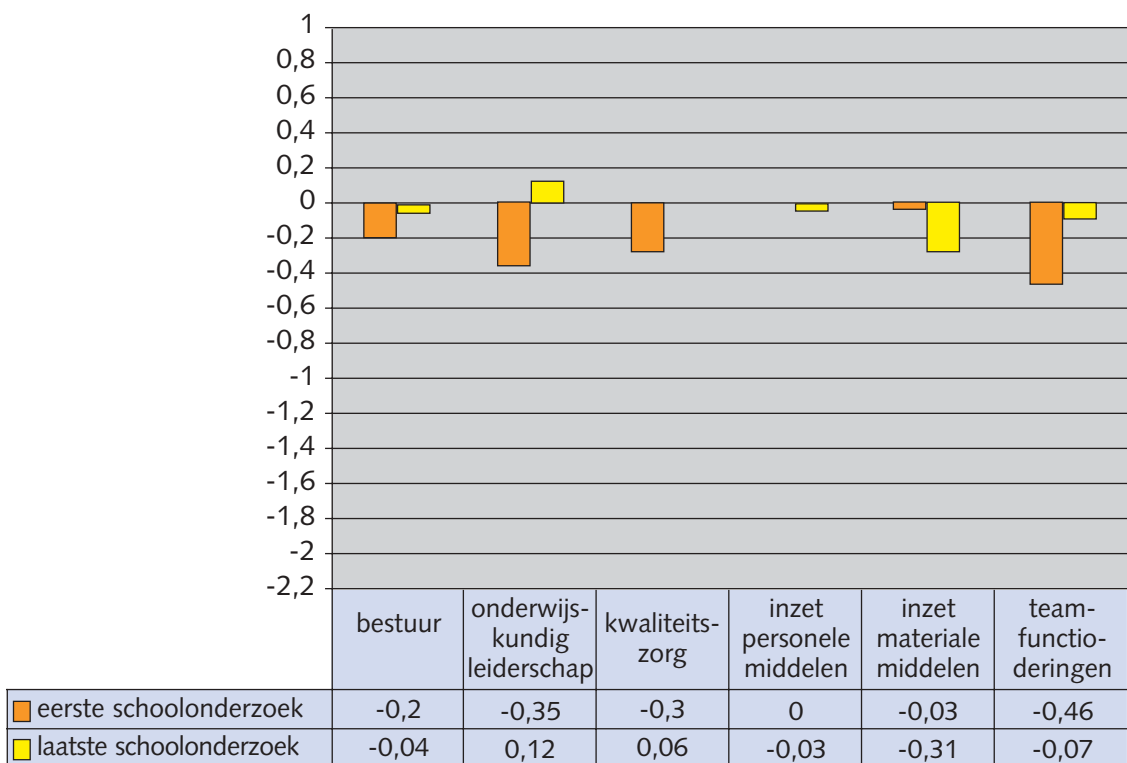
Het leerstofaanbod op de scholen die zich verbeterden, is bij het laatste schoolbezoek aanzienlijk vaker dekkend voor de kerndoelen, het sluit beter aan bij verschillen tussen leerlingen en het wordt vaker aan alle leerlingen volledig aangeboden. Het plannen en het efficiënt gebruik van de leertijd is een fractie verbeterd, maar dit was niet het grootste probleem van de zeer zwakke scholen.

De instructie is nu duidelijker, beter georganiseerd en de leerlingen vertonen ook een grotere betrokkenheid. De prestaties van de leerlingen worden veel vaker met landelijk genormeerde toetsen gepeild. Dit gebeurt op deze scholen nu zelfs vaker dan landelijk. Dit maakt het beter mogelijk analyses van de leervorderingen van leerlingen te maken en is uiteraard een belangrijk startpunt om tot verbeteringen te komen. Op deze scholen worden ook vaker maatregelen getroffen voor zwakke leerlingen.

Ondanks deze soms vrij sterke verbeteringen moet ook geconstateerd worden dat deze scholen die zich verbeterden, nog niet geheel op het punt zijn aangekomen waar de modale basisschool zich bevindt. Deze scholen zijn ondanks hun verbeteringen op zes van de zeven punten nog steeds iets zwakker dan de modale school.

## 6.2 In hoeverre hebben zeer zwakke basisscholen die hun onderwijsresultaten wisten te verbeteren, ook verbeteringen in hun organisatie gerealiseerd?

In figuur 5 kunnen we constateren dat de zeer zwakke scholen die hun onderwijsresultaten wisten te verbeteren, belangrijke verbeteringen hebben geboekt in bestuur, leiderschap, kwaliteitszorg en teamfunctioneren.



Figuur 5 Bestuur, leiderschap en organisatie van basisscholen die hun onderwijsresultaten verbeterden

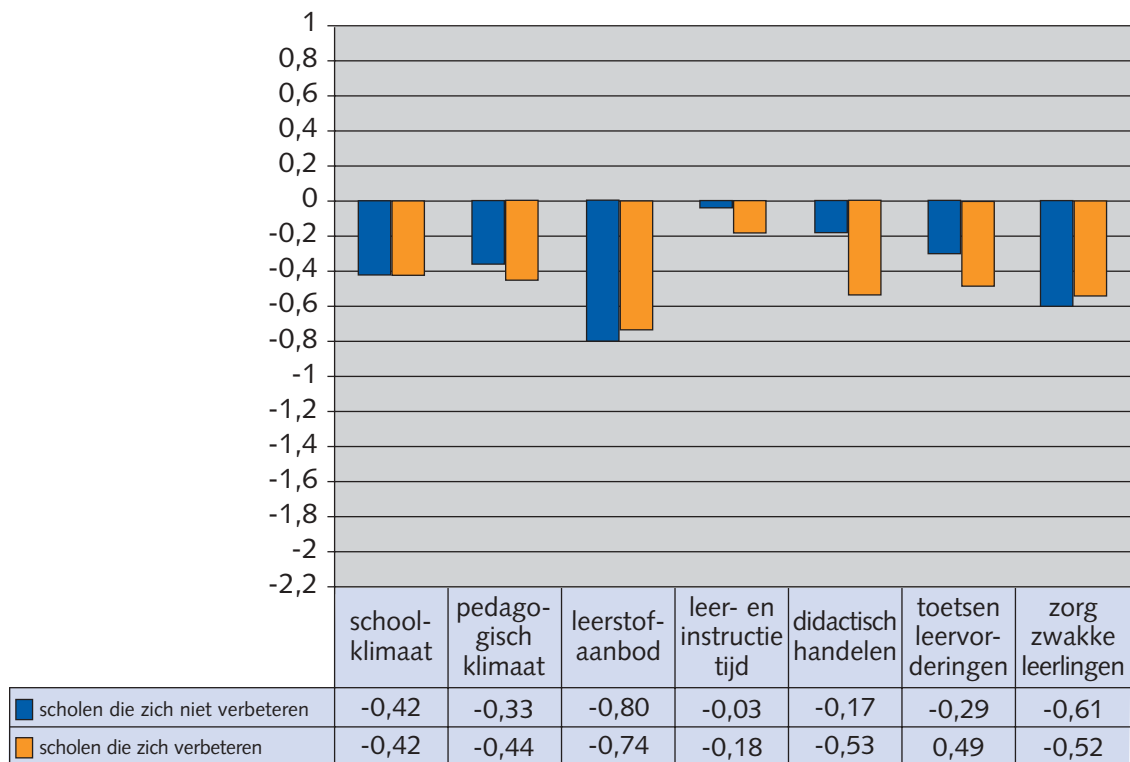
In figuur 5 valt op dat het functioneren van het bestuur en het onderwijskundig leiderschap vooruitgegaan is en op het gemiddelde niveau is gekomen.

Ook de kwaliteitszorg is op de scholen die eerder zeer zwakke onderwijsresultaten hadden, beter geworden. Deze scholen hebben duidelijk concrete maatregelen getroffen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en te behouden. Er is ook een verbetering ingetreden in het functioneren van het lerarenteam. De inzet van de materiële middelen is wat minder doelmatig geworden en in de inzet van personele middelen is geen verandering opgetreden.

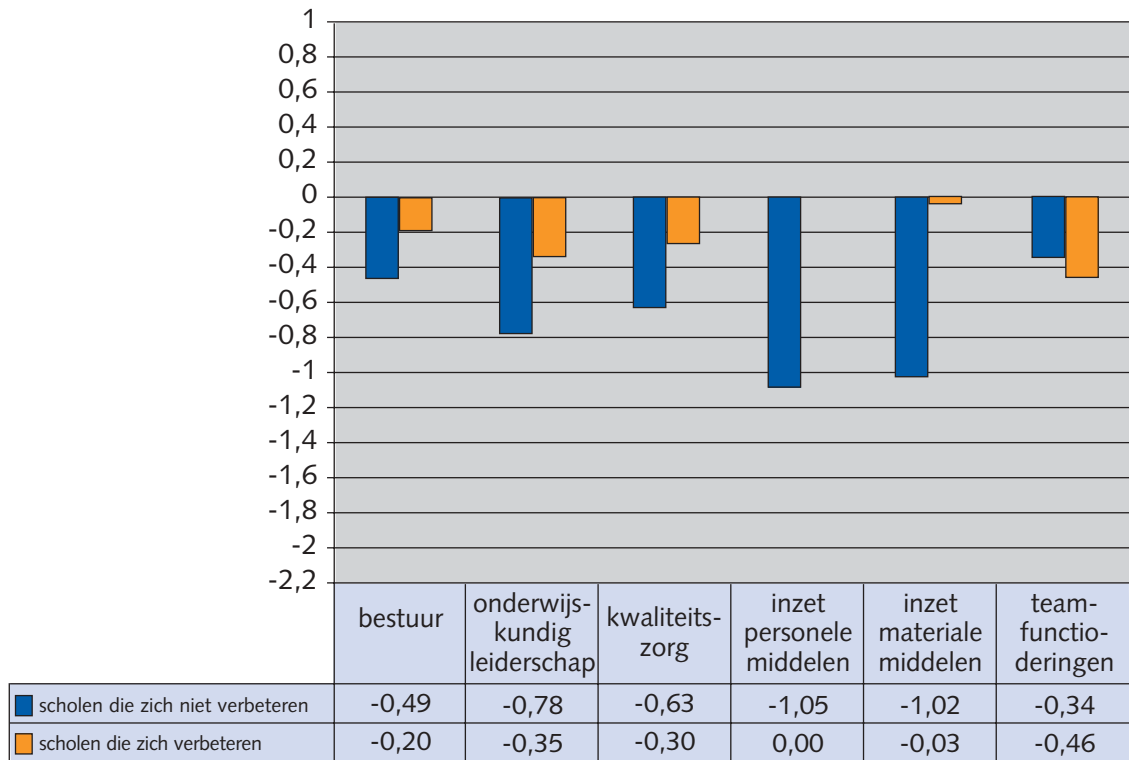
## 7. ZEER ZWAKKE BASISCHOLEN UIT DE PERIODE 1998-2002 DIE HUN ONDERWIJSRESULTATEN NIET VERBETERD HEBBEN

In tabel 2 hebben we geconstateerd dat er aan het eind van schooljaar 2004-2005 30 scholen waren, die er nog niet in geslaagd waren om hun onderwijsresultaten te verbeteren. Hiertoe rekenen we in dit onderzoek ook die scholen waarvan per 1 juli 2005 de onderwijsresultaten niet meer beoordeeld konden worden. Nog eens 6 scholen hadden aanvankelijk hun onderwijsresultaten verbeterd, maar kampten aan het eind van schooljaar 2004-2005 toch weer met zwakke onderwijsresultaten. In dit hoofdstuk gaan we na welke ontwikkelingen er op deze 36 scholen plaats vonden in de inrichting van hun onderwijsleerproces. Ook gaan we na of er veranderingen optraden in de kwaliteit van het schoolbestuur, de schoolleiding en het teamfunctioneren.

### 7.1 Wat zijn de kenmerken van het onderwijsleerproces en de organisatie van basisscholen die hun onderwijsresultaten niet verbeterd hebben en waarin verschillen deze van de kenmerken van basisscholen die zich wel hebben verbeterd?



Figuur 6 Onderwijsleerproces van basisscholen die hun onderwijsresultaten wel en niet verbeterden



Figuur 7 Bestuur, leiderschap en organisatie van basisscholen die hun onderwijsresultaten wel en niet verbeterden

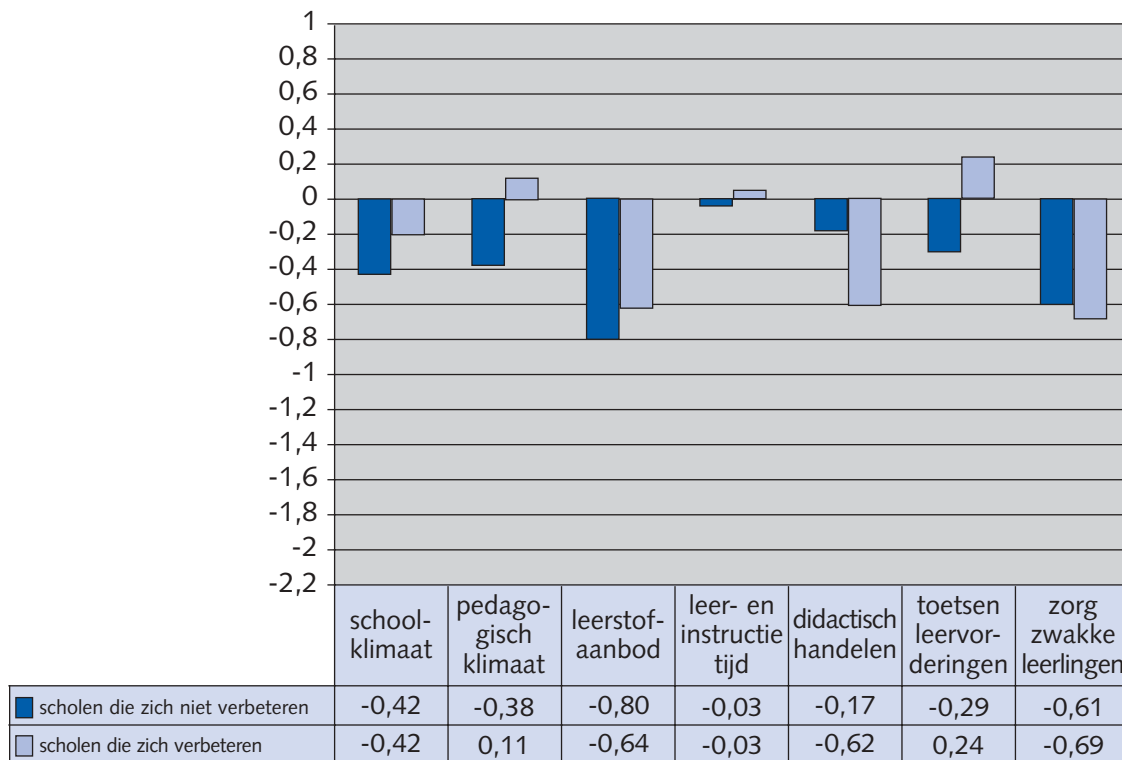
In de figuren 6 en 7 zijn de scholen die zich wel en niet verbeterden, met elkaar vergeleken. De data hebben betrekking op het onderzoek waarin het oordeel zeer zwak werd gegeven.

Uit figuur 6 blijkt dat de scholen die zich niet hebben verbeterd, in kenmerken van het proces slechts in beperkte mate afwijken van scholen die zich wel hebben verbeterd. Op enkele punten scoorden deze laatste zelfs slechter.

Kenmerkend voor scholen die zich niet verbeterd hebben op onderwijsresultaten, is blijkens figuur 7 de veel minder gunstige uitgangspositie op het terrein van de organisatie van de school, met uitzondering van het teamfunctioneren.

De inzet van personele en materiële middelen ziet er bij de groep scholen die zich niet hebben verbeterd, aanzienlijk ongunstiger uit, terwijl deze bij scholen die zich wel verbeterden ongeveer op het gemiddelde niveau lagen. Al met al aanwijzingen dat schoolleiding en bestuur het op deze scholen vaker laten afweten. Onvoldoende visie en daadkracht in het management stemmen niet hoopvol voor verbetering van de onderwijskwaliteit. Juist omdat het zakelijk management op de scholen die zich niet verbeterd hebben, veel zwakker is, lijkt hier meer nodig te zijn dan een 'duwtje' in de goede richting.

## 7.2 In hoeverre hebben zeer zwakke basisscholen die hun onderwijsresultaten niet wisten te verbeteren, wel verbeteringen in het onderwijsproces gerealiseerd?



Figuur 8 Onderwijsleerproces op scholen die hun onderwijsresultaten niet verbeterden

In figuur 8 kunnen we constateren dat de zeer zwakke basisscholen die per juli 2005 nog of opnieuw met onderwijsresultaten onder het verwachte niveau kampten, niet alleen belangrijke verbeteringen hebben bereikt, maar ook belangrijke verslechtingen moesten constateren in de inrichting van hun onderwijsleerproces.

Het schoolklimaat is op de scholen die hun onderwijsresultaten nog niet wisten te verbeteren bij het laatste schoolbezoek iets veiliger geworden. Het punt van de gemiddelde school is echter nog niet bereikt.

Wel is het pedagogisch klimaat op deze scholen inmiddels meer stimulerend geworden voor de leerlingen. Het pedagogisch klimaat is op deze scholen anno 2005 zelfs een fractie beter dan op de gemiddelde basisschool.

Het leerstofaanbod op de scholen die hun onderwijsresultaten nog niet wisten te verbeteren, is bij het laatste schoolbezoek iets vaker dekkend voor de kerndoelen, het sluit iets beter aan bij verschillen tussen leerlingen en het wordt iets vaker aan alle leerlingen volledig aangeboden. Dit neemt niet weg, dat deze scholen op dit punt nog ver af zijn van de gewenste situatie.

Het plannen en het efficiënt gebruik van de leertijd is een fractie verbeterd, maar dit was niet het probleem van de zeer zwakke scholen. Deze scholen lagen op dit punt reeds op het niveau van de gemiddelde school.

De kwaliteit van het didactisch handelen is sterk achteruit gegaan. De instructie is nu veel minder duidelijk voor de leerlingen, minder goed georganiseerd en de leerlingen vertonen ook minder grote betrokkenheid bij de lessen.

De prestaties van de leerlingen worden veel vaker met landelijk genormeerde toetsen gepeild. Dit gebeurt op deze scholen nu zelfs vaker dan landelijk.

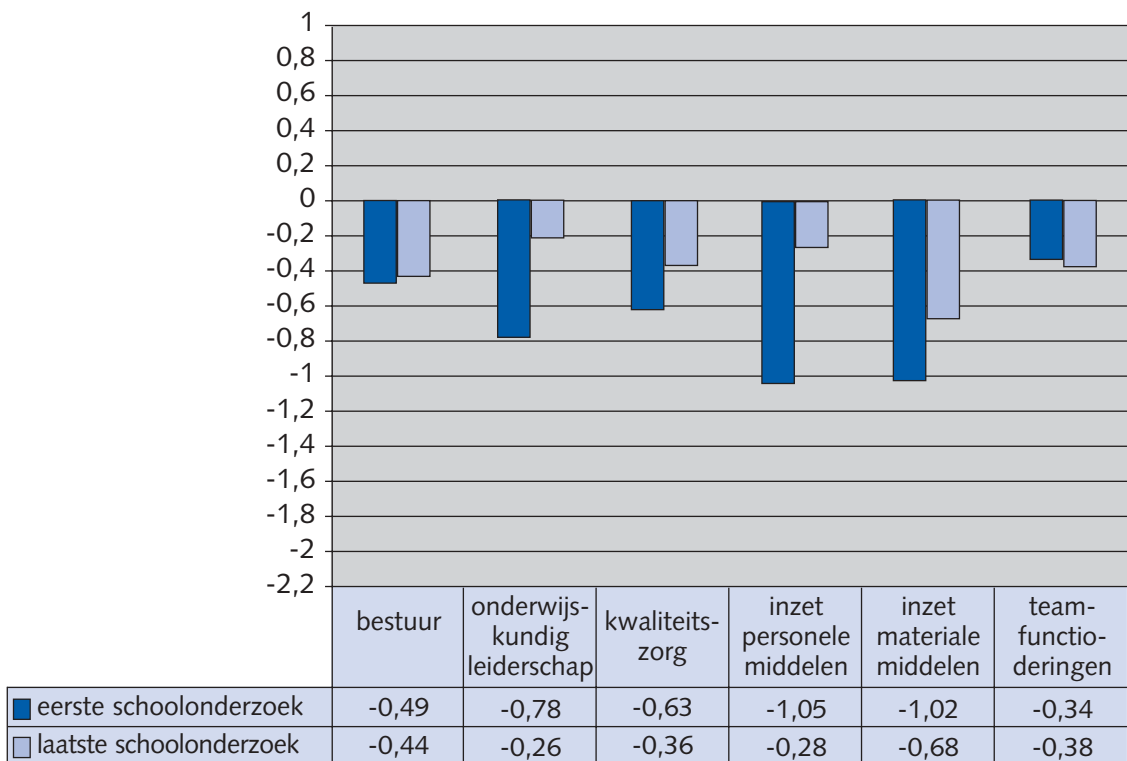
De maatregelen die deze scholen treffen voor zwakke leerlingen blijven nog steeds ver ach-



ter bij het landelijke beeld.

Al met al blijven de elementen van het onderwijsproces voor het merendeel echter nog steeds achter bij de gemiddelde school. Daarmee is het uitzicht op het verbeteren van de onderwijsresultaten op termijn nog niet veel verbeterd.

### 7.3 In hoeverre hebben zeer zwakke basisscholen die hun onderwijsresultaten niet wisten te verbeteren, wel verbeteringen in de organisatie gerealiseerd?



Figuur 9 Bestuur, leiderschap en organisatie op scholen die hun onderwijsresultaten nog niet verbeterden

Het functioneren van het bestuur is op de scholen die hun onderwijsresultaten niet wisten te verbeteren niet beter geworden. Het functioneren van het bestuur was zwak en is later ook nog zwak. Ook het functioneren van het team is niet verbeterd. Het blijft ook later nog duidelijk achter bij dat van de gemiddelde basisschool.

Wel zijn er verbeteringen geboekt in het onderwijskundig leiderschap en de kwaliteitszorg en in het management ten aanzien van de inzet van personele en materiële middelen.

Echter ook op deze punten moet geconstateerd worden dat de achterstand die deze scholen hebben op de gemiddelde basisschool nog allerminst is ingelopen.

Verder onderzoek zal meer zicht kunnen bieden op de ontwikkeling van deze groep scholen langere periode.

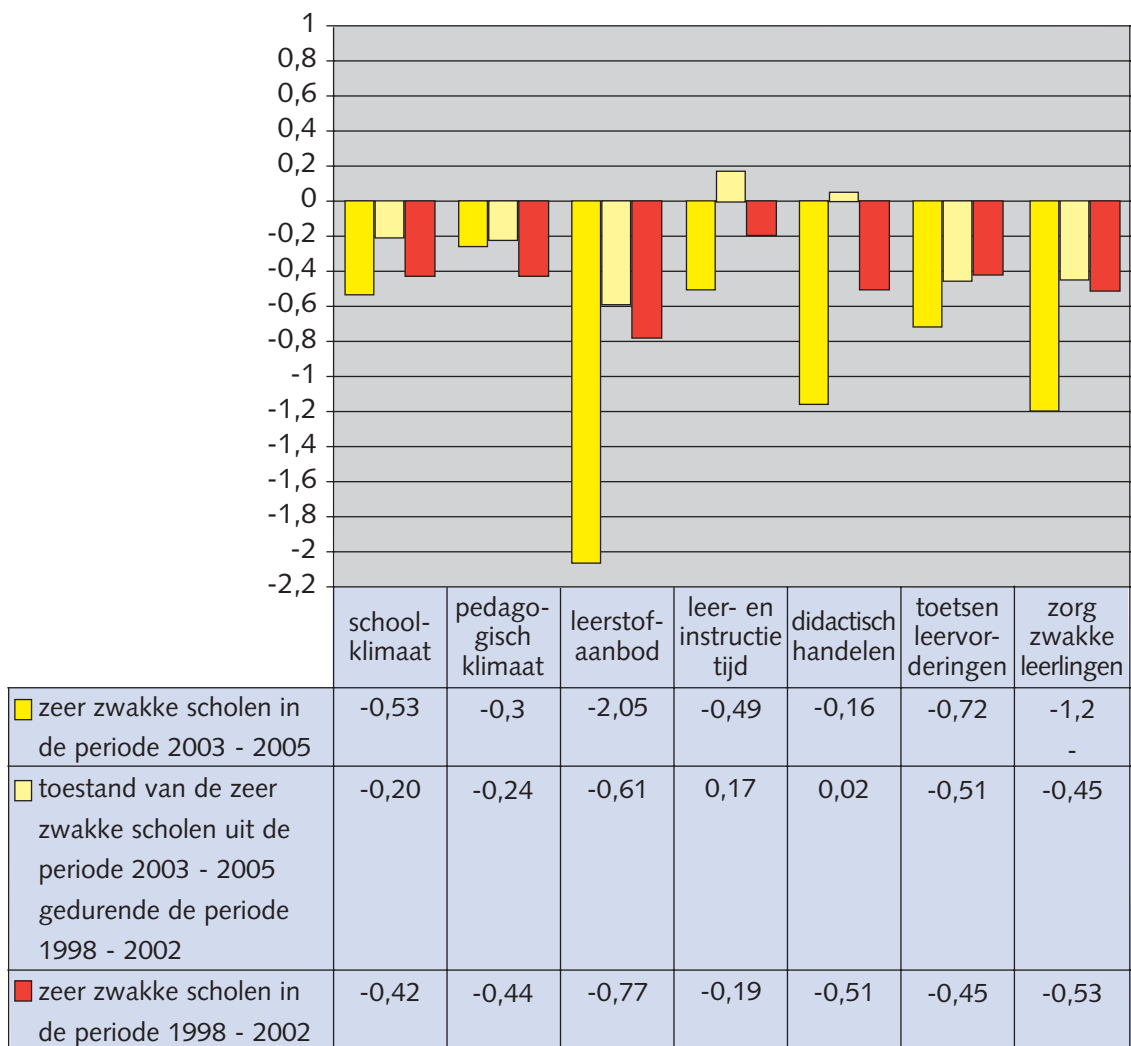
## 8. ZEER ZWAKKE BASISCHOLEN UIT DE PERIODE 2003-JULI 2005

Vanaf 2003 vindt het toezicht plaats volgens de WOT. In de periode 2003 – juli 2005 zijn kwaliteitsonderzoeken door de inspectie uitgevoerd conform het nieuwe toezichtkader PO 2003. Van de ruim 3000 scholen die tot 1 juli 2005 met een Periodiek Kwaliteitsonderzoek (PKO) zijn bezocht, kreeg 6.8 procent een onvoldoende op de indicator Opbrengsten; op 6.2procent van de scholen konden de onderwijsresultaten niet worden beoordeeld.

In deze periode zijn 44 scholen als zeer zwak beoordeeld omdat zij naast onvoldoende of niet te beoordelen onderwijsresultaten op essentiële aspecten van het onderwijsproces onvoldoende scoorden. Tot deze groep behoren 4 scholen die in de periode 1998-2002 ook als zeer zwak beoordeeld waren en die nog of weer opnieuw zeer zwak zijn.

Dit betekent dat in deze periode een kleine 2 procent van de scholen zeer zwak is; dit is een lager percentage dan de 4 procent zeer zwakke scholen tijdens de bestandsopname. Over de oorzaken van dit kleinere aantal zeer zwakke scholen hebben we nog onvoldoende empirische verklaringen gevonden. Het lijkt erop dat het aantal zeer zwakke scholen onder andere daalt omdat in toenemende mate leerlingen die worden doorverwezen naar het LWOO<sup>7</sup>, niet meedoen aan de CITO-toets en derhalve niet meetellen in de bepaling van de onderwijsresultaten van de school. Dit heeft ertoe geleid dat de inspectie zich beraadt op de wijze waarop de onderwijsresultaten in het primair onderwijs beoordeeld moeten worden.

### 8.1 Wat zijn de kenmerken van het onderwijsleerproces en de organisatie van scholen die in de periode 2003-2005 zeer zwak zijn geworden en waarin verschillen deze van de kenmerken van scholen die zeer zwak werden in de periode 1998-2002?



Figuur 10 Onderwijsleerproces van zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002 en 2003-2005

Het blijkt dat het schoolklimaat op de 'nieuwe' zeer zwakke scholen ongeveer net zo onveilig is als op de scholen die in de periode 1998-2002 zeer zwak bleken. Voor het pedagogisch klimaat geldt eveneens dat het beeld van beide groepen scholen niet veel van elkaar afwijkt. Het pedagogisch klimaat is op de 'oude' en 'nieuwe' zeer zwakke scholen even weinig stimulerend voor de leerlingen. De zeer zwakke scholen uit de periode 2003 – juli 2005 scoren slechter op het gebruik van toetsen. Op de overige aspecten van het onderwijsleerproces doet zich een opmerkelijk verschijnsel voor. De huidige zeer zwakke scholen scoren op vier van de zeven onderdelen van het onderwijsproces ongeveer tweemaal zo slecht als de zeer zwakke scholen tijdens de bestandsopname. Dit komt met name tot uitdrukking in het onderwijsaanbod, het didactisch handelen, de leer- en instructietijd en de zorg en begeleiding. Over de oorzaken van dit verschil hebben we nog geen gegevens voorhanden. Nader onderzoek zal hier meer zicht op moeten bieden.

Het is overigens wel een zorgelijk signaal, omdat dit een extra last legt op de resultaten die met het verbeteringstraject van deze scholen bereikt moet worden.

De balken in figuur 10 geven een beeld van de kwaliteit van de inrichting van het onderwijsleerproces van de 44 zeer zwakke scholen op het moment dat hun onderwijsresultaat nog modaal was. Pas in de periode 2003-2005 werd geconstateerd dat de gemiddelde leerlingenprestaties van deze scholen in een reeks van drie jaar onder het verwachte niveau lagen. Het is interessant om bij deze scholen de kwaliteit van het onderwijsleerproces te bezien in de periode dat hun onderwijsresultaat nog modaal was. Een belangrijke vraag is: Was toen reeds aan de kwaliteit van het onderwijsleerproces te zien dat het mis zou gaan met de onderwijsresultaten? Wanneer we naar de lichtgeel gekleurde balken kijken dan kunnen we constateren dat de inrichting van het onderwijsleerproces op twee aspecten beter of gelijk was aan die van de modale school. De kwaliteit van het didactisch handelen wijkt niet af van het landelijke beeld en de leer- en instructietijd ligt zelfs iets hoger dan het landelijk gemiddelde. Op de overige aspecten van het onderwijsleerproces is het beeld negatief. Het schoolklimaat en het pedagogisch klimaat zijn nog niet zo zwak als op de scholen die toen wel zeer zwak genoemd werden, maar men kan, achteraf gezien, de neerwaartse tendens al zien aankomen. Wanneer we de lichtgele en de rode balken vergelijken dan constateren we dat op drie aspecten de kwaliteit van het onderwijsleerproces toen al bijna net zo zwak was als op de scholen, die wel zeer zwak genoemd werden in deze periode. Dit geldt met name voor de kwaliteit van het leerstofaanbod, het toetsen van de leerlingenvorderingen en de zorg voor de zwakke leerlingen. Dit lijken daarom belangrijke voorspellers voor wat er in de periode 2002-2003 zou gaan gebeuren.

## **8.2 Wat waren de kenmerken van de organisatie van de huidige zeer zwakke scholen ten tijde van de bestandsopname in vergelijking met de kenmerken van de zeer zwakke scholen uit die periode?**

In figuur 11 kunnen we constateren dat in de periode 1998-2002 de kwaliteit van bestuur, leiderschap en organisatie van de scholen die in de periode 2003-2005 zeer zwak werden reeds ver achterbleef bij het landelijke beeld. Nog opvallender is dat deze scholen op dat moment zelfs een veel zwakker onderwijskundig leiderschap, een veel zwakker management ten aanzien van de inzet van personele en materiële middelen te zien was, dan op de scholen die op dat moment reeds zeer zwak waren. Dit doet vermoeden dat er een zekere volgtijdelijkheid is in de kwaliteit van het leiderschap en het teamfunctioneren en de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de onderwijsresultaten van het onderwijs anderzijds.

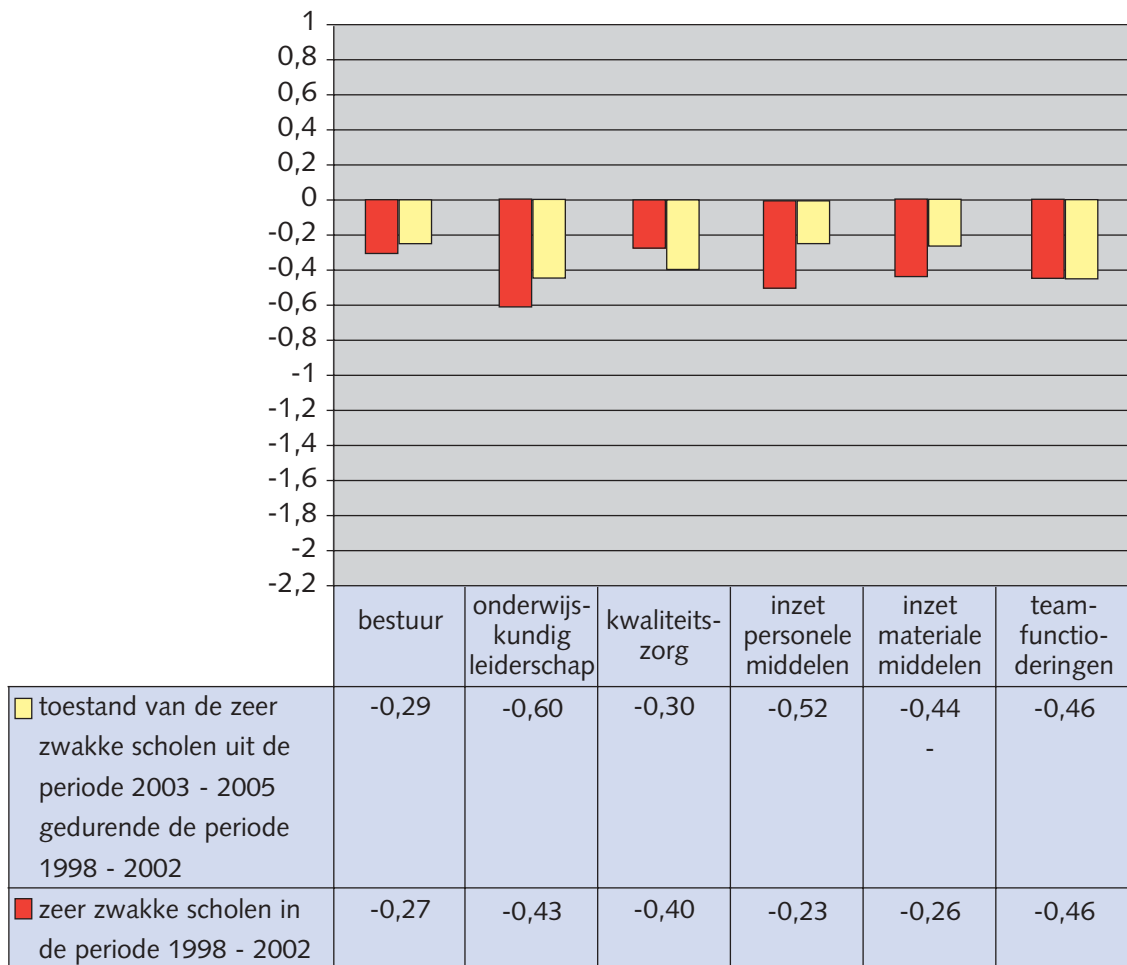
Tenslotte: in het onderzoek is ook het pedagogisch-didactisch concept ofwel de visie van de school op onderwijs en leren als kenmerk naar voren gekomen. In de periode 2003-juli 2005 zijn met name Vrije Scholen verhoudingsgewijs vaker dan gemiddeld als zeer zwakke school aangemerkt: van de 45 in deze periode bezochte Vrije Scholen waren er 6 zeer zwak. Dit is 13.3 procent.

De belangrijkste redenen waarom deze scholen als zeer zwak beoordeeld worden hangen samen met het volgende. Deze scholen maken doorgaans geen gebruik van landelijk genormeerde toetsen. Derhalve kunnen de onderwijsresultaten meestal niet beoordeeld worden. In dat geval wordt in het kader van de beoordeling van de kwaliteitszorg van de school door de inspectie bekeken in hoeverre de school zich op een andere manier kan verantwoorden over de vraag hoe de ontwikkeling van de leerlingen wordt gevolgd. De genoemde scholen zijn daartoe niet of niet voldoende in staat. De zeer zwakke Vrije Scholen zijn

8 NB In figuur 11 hebben we de gegevens van deze scholen uit 1998-2002 gebruikt. Daarna werden deze aspecten niet meer beoordeeld.

ook minder vaak in staat aan te geven hoe de zorg en begeleiding voor leerlingen die dat nodig hebben, planmatig wordt uitgevoerd. Daarnaast kunnen deze scholen minder vaak aantoonbaar maken in hoeverre het leerstofaanbod voldoet aan de kerndoelen. Tenslotte wordt het leerstofaanbod bij sommige van deze scholen vaker dan het landelijke gemiddelde niet aangeboden tot en met het niveau van groep 8.

Uit de casestudies kwam naar voren dat er in deze zeer zwakke scholen nogal eens discussie en conflicten ontstaan binnen het docententeam, tussen team en ouders en/of schoolleiding en bevoegd gezag over de interpretatie en de uitwerking van het pedagogisch concept. Schoolleiders van deze categorie zeer zwakke scholen ondervinden als gevolg hiervan soms problemen bij de beleids- en kwaliteitsontwikkeling in de school.



Figuur 11 Bestuur, leiderschap en organisatie van zeer zwakke basisscholen uit de periode 1998-2002 en 2003-2005<sup>8</sup>

## 9. KENMERKEN VAN DE EXTERNE OMGEVING VAN ZEER ZWAKKE BASISCHOLEN 1998-JULI 2005

In Onderwijsverslagen is al vaker aandacht besteed aan de omgevingskenmerken van scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2002, 2003, 2004, 2005). Hieruit kwamen de volgende kenmerken van zeer zwakke basisscholen naar voren. Onder kleine scholen en scholen met veel achterstandsleerlingen komen relatief veel zeer zwakke scholen voor. Janssens spreekt in 2001 over een veeleisende leerlingenpopulatie als een veel voorkomend kenmerk van een zeer zwakke school.

Tijdens de periode 1998-2002 bleek de kans dat een school zeer zwak werd toe te nemen als een school overwegend achterstandsleerlingen had en/of als de school in de grote stad lag (de G4). Terwijl landelijk nog geen 10 procent van de scholen zich in de een van de vier grote steden bevindt, lag in deze periode een zesde van de zeer zwakke scholen in de G4. In de periode vanaf 2003 is een verandering te zien in deze kenmerken. Met name valt op dat scholen in de G4 nu minder vaak als zeer zwak worden beoordeeld.

Over de oorzaken daarvan, hebben we in dit onderzoek geen nadere gegevens verzameld. Een waarschijnlijke verklaring is dat veel (zeer) zwakke scholen uit de G4 in de afgelopen jaren hebben deelgenomen aan het Onderwijskansenplan (OKP). In veel gevallen heeft dit tot een versterking van de kwaliteitszorg van de scholen en tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijsproces geleid. Hoewel de effecten daarvan op de onderwijsresultaten nog niet in alle gevallen zichtbaar zijn, is het onderwijsproces in de meeste gevallen sterk verbeterd<sup>9</sup>.

De externe omgeving is door de school nauwelijks te beïnvloeden, dit in tegenstelling tot het onderwijsleerproces en de organisatie van de school. Toch kunnen kenmerken van de omgeving een behoorlijke invloed hebben op de kwaliteit van de school.

### 9.1 Wat zijn kenmerken van de externe omgeving van zeer zwakke basisscholen en waarin verschillen deze van het landelijk gemiddelde?

In tabel 4 wordt inzicht verschaft in een aantal kenmerken van de externe omgeving van de zeer zwakke scholen. Deze omstandigheden die betrekking hebben op de schoolgrootte, de samenstelling van de leerlingenpopulatie en het verloop onder de leraren worden zowel weergegeven voor de zeer zwakke scholen uit de periode 2003-2005, als voor de populatie van basisscholen en voor de groep scholen die in de periode 1998-2002 als zeer zwak gedetecteerd zijn.

#### *Schoolgrootte*

De zeer zwakke scholen die in de periode 1998-2002 gedetecteerd zijn, waren op het moment van detectie 23 leerlingen kleiner dan de overige scholen. Dat is ongeveer een klas. De zeer zwakke scholen uit de periode 2003 – juli 2005 hebben 34 leerlingen minder dan de overige scholen. Dat scheelt gemiddeld bijna anderhalve klas ten opzichte van de overige scholen. Mogelijk lopen kleinere scholen meer kans om zeer zwak te worden.

Landelijk gezien is de gemiddelde basisschool tussen 1998 en 2003 met vijf leerlingen gegroeid. Bij de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002 zien we in de periode 1998-2004 een afname van het leerlingaantal met 9 leerlingen.

9 Zie rapport "Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden" (Inspectie, 2006)

Bij de in 2003-2005 als zeer zwak bestempelde scholen bedraagt de terugloop van het leerlingaantal in deze periode 14 leerlingen. Dat is ongeveer anderhalf keer zoveel. Daarbij moet bedacht worden dat deze 44 scholen in 1998 nog modale onderwijsresultaten hadden. Het lijkt erop dat een teruglopend leerlingenaantal indicatieve waarde heeft voor het zeer zwak worden van basisscholen.

Tabel 4. De externe omgeving van zeer zwakke basisscholen

Scholen	in de populatie		met goede onderwijsresultaten		die zeer zwak waren in 1998-2002		die zeer zwak waren in 2003-2005	
	98-99	03-04	98-99	03-04	98-99	03-04	98-99	03-04
Schoolgrootte	217	222	248	253	194	185	202	188
procent autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders	19	13	18	11	24	18	20	15
procent allochtone leerlingen	11	12	10	11	17	19	18	20
Aantal leraren dat de school heeft verlaten	1.3	0.8	1.4	0.8	1.7	0.8	2.6	1.2

#### **(Verandering) samenstelling leerlingenpopulatie**

We constateren dat landelijk gezien het percentage autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders is afgenomen met 6 procent. Deze tendens zien we ook bij de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002 en de periode 2003-2005. Op de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002 zien we verhoudingsgewijs meer autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders. Het gaat om zo'n 5 procent meer.

Op de zeer zwakke scholen uit de periode 2003-2005 zien we dat het percentage autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders 1 à 2 procent meer bedraagt. Hier is deze problematiek dus kleiner.

Landelijk gezien is het percentage allochtone leerlingen tussen 1998 en 2003 op een fractie na gelijk gebleven. Het gaat om ongeveer 11 procent van de leerlingen. Op de scholen met zeer zwakke onderwijsresultaten (uit de beide periodes) ligt dit percentage bijna twee keer zo hoog. Ook hier zien we weer dat problematiek op de nieuwe zeer zwakke scholen een fractie sterker speelt.

In de casestudies wordt de verandering in de samenstelling van de leerlingenpopulatie als factor benoemd die heeft bijgedragen aan de problemen binnen de school. Een aantal scholen gaf aan dat voordat de school het oordeel zeer zwak kreeg, de samenstelling van de leerlingenpopulatie vrij plotseling is veranderd, bijvoorbeeld als gevolg van een fusie of door de komst van een asielzoekerscentrum. In de meeste gevallen was de populatie verzaagd wat betreft problematiek. Leerkrachten van deze scholen ondervonden vaak veel

problemen bij het inspelen op deze veranderingen, zeker wanneer er vanuit de leiding van de school onvoldoende sturing werd gegeven aan de gevolgen van de veranderde leerlingenpopulatie. Bij veel zeer zwakke scholen bleek de organisatie onvoldoende in staat dergelijke veranderingen te signaleren en daarop in te spelen.

### **Mobiliteit leraren**

De afgelopen jaren is onder invloed van het lerarentekort een grotere mobiliteit onder de leraren ontstaan. In het schooljaar 1998-1999 vertrokken per school gemiddeld 1.3 leraren (fte). In het schooljaar 2003-2004 gaat het om 0.8 leraar (fte).

Uit de zeer zwakke scholen in de periode 1998-1999 vertrok gemiddeld 0.4 leraar (fte) meer. Het lijkt op het eerste gezicht maar om een beperkt verschil te gaan, maar we moeten ons realiseren dat de scholen met zeer zwakke onderwijsresultaten beduidend kleiner zijn dan de overige scholen.

In de scholen die in de periode 2003 – juli 2005 als zeer zwak zijn beoordeeld, vertrokken op het moment dat de onderwijsresultaten op deze scholen nog modaal waren gemiddeld 2.6 leraren (fte). Dat is het dubbele van de landelijke mobiliteit.

In het schooljaar 2003/2004 was de mobiliteit onder de leraren in de 44 zeer zwakke scholen uit de periode 2003-2005 nog steeds anderhalf keer zo hoog als landelijk.

### **Sociaal-geografische ligging: regio en wijk**

Zeer zwakke scholen liggen vaker in een plattelandsregio, waar sprake is van een aantal specifieke kenmerken. In de eerste plaats zijn dat feitelijke kenmerken die de sociaal-economische positie van de regio bepalen, zoals:

- Een traditioneel laag opgeleide beroepsbevolking;
- Een relatief groter aandeel achterstandsleerlingen (1.25 leerlingen);
- Relatief meer scholen met weinig leerlingen;
- Een stabiel personeelsbestand; personeel is vaak al heel lang aan de school verbonden.

Daarnaast is met name uit de case-studies een aantal andere kenmerken van zeer zwakke scholen in deze gebieden naar voren gekomen, waarvan de betrokkenen aangaven dat deze van invloed zijn op de kwaliteit en het verandervermogen van de school. Het zijn kenmerken die te maken hebben met een zeker isolement van deze scholen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- Een traditionele instelling van alle betrokkenen bij de school. Het is in veel gevallen de enige school in de omgeving, waar in sommige gevallen leraren, ouders en soms zelfs directieleden zelf als leerling hebben gezeten.
- Er is niet of slechts in zeer beperkte mate sprake van uitwisseling met scholen en andere voorzieningen in de omgeving; er is een zekere weerstand uit angst het eigen karakter van de school te verliezen; daardoor neemt de kans dat impulsen voor vernieuwing de school bereiken af.
- Directies, leerkrachten, ouders en andere betrokkenen hebben (te) lage verwachtingen van de prestaties van de leerlingen. Men is tevreden met de nabijheid en veiligheid van de school en maakt andere doelstellingen daaraan ondergeschikt. Zo worden leerlingen voor wie dat eigenlijk noodzakelijk is, vaak niet verwezen naar het speciaal (basis)onderwijs. Directies gaven aan hierbij regelmatig weerstand bij ouders te ontmoeten omdat dit in veel gevallen betekent dat de leerling verder moet reizen van en naar school. Het onderwijs richt zich eenzijdig op de zwakke leerlingen op de school en besteedt daardoor te weinig aandacht aan de leerlingen die meer zouden kunnen.
- De school maakt zich bij het treffen van maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren afhankelijk van de kwaliteit van de externe ondersteuningsinstellingen in de omgeving. Ook hier spelen vaak langlopende relaties een rol, waardoor te weinig sprake is van vernieuwende impulsen.



Niet alleen de regio, maar ook de wijk waarin een school staat, kan invloed hebben op de school en dan met name op de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Leerlingen van een basisschool komen veelal uit de directe omgeving van de school. Staat een school in een laag sociaal-economische wijk, dan heeft de school vaak ook te maken met leerlingen die extra aandacht en zorg nodig hebben. Daarnaast vinden in probleemwijken vaker verhuizingen plaats. Het aantal verhuizingen ligt in deze buurten hoger dan gemiddeld (Van der Veen, 2005). Verhuizingen in de wijk of verandering van populatie in de wijk kan de samenstelling of de grootte van de leerlingenpopulatie veranderen.

## 10. MAATREGELEN ZEER ZWAKKE BASISSCHOLEN 1998 - JULI 2005

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de vraag hoe het komt dat scholen zeer zwak worden en welke factoren daarbij een rol spelen. In dit hoofdstuk richten we ons op het verbetertraject nadat een school het oordeel zeer zwak heeft gekregen van de inspectie. Iedere school die als zeer zwak is beoordeeld, moet een verbeterplan opstellen waarmee de kwaliteit binnen een periode van maximaal 2 jaar weer op een aanvaardbaar niveau gebracht moet worden. De inspectie beoordeelt een dergelijk plan en volgt de uitvoering van het plan door middel van intensiever toezicht gedurende deze periode.

Scholen die door de inspectie als 'zeer zwak' beoordeeld zijn, slagen er in verreweg de meeste gevallen in hun kwaliteit binnen een periode van 2-3 jaar weer op een aanvaardbaar niveau te krijgen.

Daarbij moet overigens wel het volgende worden opgemerkt: de aanvankelijk zeer zwakke scholen, die erin slaagden hun onderwijsresultaten te verbeteren, zijn nog steeds kwetsbaar. Deze scholen scoren gemiddeld gezien nog steeds op zes van de zeven indicatoren voor de inrichting van het onderwijsleerproces slechter dan het landelijk gemiddelde. Dit maakt aanhoudende zorg en aandacht van belang. Kortom, deze groep scholen verkeert nog steeds in de gevarezone.

Voor de inspectie is het van belang na te gaan wat de mogelijke oorzaken zijn dat scholen zeer zwak worden en waar dus risico's liggen voor de kwaliteit van het onderwijs. Naast het onderkennen van deze risico's is het van belang zicht te hebben op de maatregelen die zeer zwakke scholen treffen om de kwaliteit van hun onderwijs weer op peil te krijgen en welke daarvan (in combinatie met elkaar) het meest succesvol zijn. Met deze informatie komen aanknopingspunten beschikbaar voor scholen, voor besturenorganisaties, ondersteuningsorganisaties en voor de inspectie.

In het kwantitatieve deel van het onderzoek is niet ingegaan op de maatregelen die scholen hebben genomen om te verbeteren. De inspectie verzamelt daarover pas recent systematisch informatie. De inspectie beschikt op basis van haar schoolbezoeken uiteraard ook over veel informatie die niet in de databestanden zijn opgeslagen. Op basis van deze meer kwalitatieve schoolbezoekgegevens en informatie uit de casestudies is het mogelijk op een aantal bevindingen dieper in te gaan.

### 10.1 Welke maatregelen nemen zeer zwakke scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren?

Als een school het oordeel 'zeer zwak' van de inspectie krijgt en een verbeterplan moet opstellen, is het van belang dat de school zelf een analyse maakt van de oorzaken waardoor de onderwijskwaliteit ernstig tekort schiet. In vrijwel alle gevallen heeft de school te maken met onderwijsresultaten van de leerlingen die al langere tijd onder het niveau liggen dat van de leerlingen verwacht kan worden. Veel van de zeer zwakke scholen zijn zich dit onvoldoende bewust, of hebben de gegevens wel, maar analyseren deze niet. Het kan verhelderend zijn als er analyses gemaakt worden van de tussen- en eindopbrengsten op leerling-, groeps-, en schoolniveau over meerdere jaren. Hierdoor kunnen specifieke knelpunten en trends in de neergaande kwaliteit zichtbaar worden. Uit de case-studies is naar voren gekomen dat het voor het succesvol verloop van het verbetertraject van belang is dat

er door de school een eigen analyse gemaakt wordt en dat draagvlak gevonden wordt voor de ernst van de situatie en de richting waarin het verbeteringsproces moet gaan. Het gaat daarbij niet alleen om de docenten, maar ook om de ouders. De school moet niet alleen de ouders informeren over de ontstane situatie, maar hen ook betrekken bij het verbeteringsproces.

De schoolleiding en het bestuur zijn hierbij cruciale factoren: zij moeten achter de noodzaak tot verbetering staan en, wat belangrijker is, het veranderingsproces aansturen.

Wat daarnaast van groot belang is, is dat het verbeterplan heldere prioriteiten bevat en haalbare doelstellingen aangeeft. Hierbij is door de scholen die hun kwaliteit hebben verbeterd, naar voren gebracht dat het de voorkeur verdient de verbeteringen in de eerste plaats te laten aansluiten bij de knelpunten die docenten ervaren in de dagelijkse situatie in de klas.

Indien er personele maatregelen (op het niveau van docenten en/of de schoolleiding) noodzakelijk zijn teneinde de goede condities te creëren om tot daadwerkelijke kwaliteitsverbetering te komen, is het van belang dat het bevoegd gezag zijn verantwoordelijkheid neemt en zo snel mogelijk heldere besluiten neemt. Het zo snel mogelijk oplossen van eventuele conflicten in het team of het management, is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle kwaliteitsverbetering.

In de meeste gevallen zijn verbeteringen nodig op meerdere terreinen van het onderwijsproces en de schoolorganisatie. De ervaring leert dat zeer zwakke scholen een periode van tenminste 2-3 jaar nodig hebben om de onderwijskwaliteit weer op niveau te brengen. De scholen zien de resultaten van hun verbeteringsactiviteiten als eerste in het onderwijsproces, de schoolorganisatie en de tussenopbrengsten van de leerlingen. De effecten van deze verbeteringen op de eindopbrengsten worden pas op langere termijn zichtbaar. Deze ervaringen komen overeen met die van grote onderwijsverbeteringsprogramma's zoals het Onderwijskansenplan. Uit het onderzoek van de inspectie naar de onderwijskwaliteit in de G4<sup>10</sup> komt naar voren dat ook hier blijkt dat de effecten van de verbeteringen op de eindopbrengsten in veel gevallen nog niet zichtbaar zijn.

In een aantal recente onderzoeken komen criteria voor succesvolle verbeteringen naar voren. Zo blijkt onder andere uit het rapport "Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden verbeterd"<sup>11</sup> en de inventarisatie van succesvol gebleken interventies ten behoeve van het rapport "De IJsmesters"<sup>12</sup> dat juist de sterke centrale sturing en regie op het verbeteringstraject een positief effect heeft op de ontwikkeling van de kwaliteitszorg en het onderwijsproces van deze scholen. De volgende kenmerken worden daarbij genoemd:

- Integraal: samenhang tussen de deelgebieden van het onderwijs.
- Planmatig (op grond van een vooraf gestelde diagnose en een daarop gebaseerd schoolontwikkelingsplan).
- Gericht op duurzame veranderingen.
- Gericht op resultaat (schoolspecifieke monitoring en evaluatie).
- Zelfsturend (teams kiezen onderwerpen waaraan men gaat werken en de manier waarop).
- Meerjarig en ruim vernieuwingsbudget.
- Een kritisch-betrokken blik van buiten.

10 Rapport "Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden verbeterd" (Inspectie, 2006)

11 Idem

12 De IJsmesters, rapport Werkgroep Kwaliteitsijs van Q\*Primair, 2006

## 10.2 Maatregelen in het onderwijsleerproces

### *Leerstofaanbod*

We zien dat veel scholen in het verbetertraject nieuwe lesmethodes hebben aangeschaft ter vervanging van verouderde methodes. Deze nieuwe methodes maken gedifferentieerde instructie doorgaans beter mogelijk en sluiten vaak meer aan bij de visie van de school. Deze methodes zijn afgestemd op de kerndoelen. Daarnaast zijn ook methodes aangeschaft die beter passen bij de onderwijsbehoeften van de leerlingpopulatie. Hierbij kan gedacht worden aan een extra methode voor woordenschatontwikkeling, onderwijspakketten voor groep 1 en 2, of een specifieke methode voor taal en lezen (NT2). Ten derde wordt extra aandacht besteed aan de doorgaande lijn tussen groep 1/2 en met name de groepen 3 en 4. Indien mogelijk wordt samenwerking gezocht met de peuterspeelzaal in het kader van voor- en vroegschoolse educatie.

### *Didactisch handelen, toetsen en leer- en instructietijd*

Veel scholen hebben maatregelen getroffen ter ondersteuning van de docenten, die direct betrekking hebben op het didactisch handelen in de klas. De didactiek en het klassenmanagement staan hierbij centraal. Ten eerste is vooral ingezet op de concrete toepassing van didactische werkvormen zoals directe instructie, zelfstandig werken en verlengde instructie. Afhankelijk van de onderwijsbehoeften van individuele of groepjes leerlingen kunnen deze vormen meer gericht worden ingezet. Door een effectiever klassenmanagement en de inzet van andere instructievormen nemen de mogelijkheden voor differentiatie in instructie en verwerking toe.

Effectievere en meer leer- en instructietijd voor de leerlingen heeft eveneens een positief effect op de leerresultaten. Ook het gebruik van toetsen die een betere analyse van de resultaten mogelijk maken, werkt positief uit.

### *Zorg en begeleiding*

Veel scholen pakken de ontwikkeling van het systeem van zorg en begeleiding op als speerpunt voor verbetering. Concrete maatregelen hierbij zijn:

- De beschrijving van kenmerken en onderwijsbehoeften van de leerlingpopulatie van de school;
- In navolging op het vorige punt: het geven van inzicht in de mogelijkheden van de leerlingpopulatie waardoor leraren en management de juiste verwachtingen ten aanzien van de leerlingpopulatie hebben;
- De aanschaf van een modern leerlingvolgsysteem;
- Meer inzet en professionalisering van de intern begeleider;
- Professionalisering van de leerkrachten bij het opstellen en uitvoeren van handelingsplannen;
- Het beschrijven en verbeteren van de procedures rondom leerlingen die extra zorg nodig hebben;
- Het verbeteren van de samenwerking tussen intern begeleider, remedial teacher en leerkrachten.

### *Schoolklimaat en pedagogisch handelen*

Veel scholen nemen maatregelen om de sfeer op school en in de klas te verbeteren. Op veel scholen waarbij de leerlingpopulatie is veranderd, zijn er meer leerlingen met een sociaal-emotionele problematiek de school binnengekomen. Mede door het inzicht in meer reële verwachtingen ten aanzien van mogelijkheden en onmogelijkheden van de leerlingpopulatie zijn gedragsregels en protocollen aangescherpt en toegespitst op de specifieke

kenmerken van de leerlingenpopulatie. Daarnaast is ingezet op het consequent omgaan met de regels in de school. Leraren worden daarop regelmatig aangesproken.

### 10.3 Maatregelen in de organisatie van de school

Naast de maatregelen die scholen treffen in de inrichting van het onderwijsleerproces, zijn ook maatregelen getroffen die betrekking hebben op de interne organisatie van de school. Uit de casestudies zijn vijf categorieën maatregelen naar voren gekomen die betrekking hebben op de organisatie van de school.

#### *Maatregelen met betrekking tot de schoolleiding*

In het voorgaande is het ontbreken van onderwijskundig leiderschap als groot risico voor de kwaliteit van het onderwijs aangegeven. Na het oordeel zeer zwak wordt een sterk beroep gedaan op de schoolleider.

Op scholen uit de casestudies zijn verschillende maatregelen genomen die tot doel hebben het knelpunt van een niet goed functionerende schoolleider op te lossen:

- Professionalisering van de schoolleider. De schoolleider wordt hierbij gecoacht en geschoold door derden, zoals de onderwijsbegeleidingsdienst of een externe adviseur.
- Verbeteren van de communicatie tussen management en het team. Het creëren van draagvlak voor en betrokkenheid bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs speelt hierbij een belangrijke rol.
- Verbeteren communicatie tussen ouders en school/directie.
- Indien een directeur niet goed functioneert in de school en er ook geen uitzicht is op verbetering, dan kan ervoor worden gekozen om de directeur te vervangen. Aangezien discontinuïteit in de schoolleiding een risico kan vormen voor het onderwijs is het hierbij belangrijk om goede afspraken te maken met de nieuwe directeur. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het opstellen van een managementcontract.
- Gerichte managementafspraken tussen bestuur en directeur ten aanzien van taken en resultaten van de directeur.

#### *Maatregelen met betrekking tot het bevoegd gezag en/of bovenschools management*

Het oordeel zeer zwak van de inspectie heeft er bij de meeste bevoegde gezagen voor gezorgd dat zij een meer prominente rol zijn gaan innemen bij de aansturing van de school. Met name de bevoegde gezagen die voorheen op afstand aanstuurden, veranderden hun bestuurlijke aanpak.

Kenmerkend is met name dat het bevoegd gezag zich meer nadrukkelijk richtte op de kwaliteit van het onderwijs en deze krachtiger aanstuurde. In het verbetertraject hielden zij sterker de vinger aan de pols door de voortgang te monitoren en aanwezig te zijn in de school. Er werden vaker (aanvullende) afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen schoolleiding, bovenschools manager en bevoegd gezag. Daarnaast stelde het bevoegd gezag in de meeste gevallen extra geld beschikbaar voor de verbetering van de kwaliteit.

#### *Maatregelen met betrekking tot het team*

Het team speelt een sleutelrol bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Uiteindelijk zijn de leerkrachten degenen die onderwijs geven. De eerste maatregel is al beschreven bij de schoolleider en heeft betrekking op betrokkenheid van het team bij het

opstellen van de verbeterplannen. Naast het creëren van draagvlak en betrokkenheid zetten veel scholen in op professionalisering van het team. Dit gebeurt zowel in teamverband als op individueel niveau. Scholing direct gericht op elementen uit het onderwijsleerproces lijkt het meest effectief te zijn. Hierbij kan gedacht worden aan scholing en ondersteuning op het gebied van:

- Didactisch handelen: waarbij leraren onder andere wordt geleerd beter om te gaan met onderwijsvormen als directe instructie, verlengde instructie, zelfstandig werken en gestructureerd lesgeven.
- Pedagogisch handelen: waarbij leraren handvatten krijgen aangereikt over hoe om te gaan met de specifieke leerlingenpopulatie van hun school.
- Leerstofaanbod: waarbij leraren gerichte uitleg krijgen over onder andere de inhoud en werkwijze van specifieke methodes.
- Zorg en begeleiding: waarbij met name de intern begeleider geschoold wordt in het opzetten van een goed systeem voor Zorg en begeleiding, dat onderwijs passend bij de leerlingenpopulatie mogelijk maakt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een scholing gericht op het analyseren van opbrengstgegevens.

In veel scholen hebben we gezien dat de school investeert in het functioneren van het team als geheel. Teambuildingscursussen of communicatietrainingen worden enerzijds gevolgd om conflicten in het team te beslechten, anderzijds dienen ze om de basis te leggen voor een nieuwe gezamenlijke schoolvisie. Blijken teamconflicten onoplosbaar of blijft er sprake van niet-functionerende leraren en/of intern begeleiders dan blijkt overplaatsing naar een andere school, vervroegde uittreding of ontslag een laatste oplossing. Als gevolg hiervan werd het voor de school mogelijk om nieuwe, gemotiveerde personen aan te nemen en te werken aan een verbeterde sfeer.

### ***Maatregelen op het terrein van de kwaliteitszorg***

Zodra een school het oordeel zeer zwak krijgt van de inspectie, wordt het bevoegd gezag om een verbeterplan gevraagd. Hierin moeten zij aangeven op welke manier, op welke punten en in welke tijdsspanne de school de kwaliteit van het onderwijs gaat verbeteren. Deze verbeterplannen dienen zich te kenmerken door concreet uitgewerkte formuleringen waarin een beperkt aantal, concrete doelen in de tijd worden uitgezet. De verbeterplannen zijn vaak de aanzet voor een cyclisch opgezet systeem voor kwaliteitszorg waarin met behulp van de beleidscyclus de kwaliteit van onderwijs gewaarborgd wordt. Daarnaast is het draagvlak voor en de betrokkenheid bij dit plan van leraren een belangrijke succesfactor voor het slagen van de verbetering.

Naast de focus op een beperkt aantal doelen (Ofsted, 1997, Muijs e.a. 2004) spreekt de internationale literatuur ook over een focus op 'teaching en learning' (Muijs, e.a., 2004). Hierbij ligt het accent op het onderwijsleerproces: op het onderwijsgedrag en de verwachtingen van leerkrachten ten aanzien van het leren van de kinderen. Dit alles vanuit een opbrengstgericht kader: uit de leerlingen halen wat erin zit, in termen van potenties en achtergrond. De schoolcultuur is erop gericht om de leerlingen uit te dagen, zonder ze te demotiveren door overvraging (Scheerens & Bosker, 1997).

## 10.4 Hulp en ondersteuning door derden

Veel scholen, waarmee wij in het kader van de casestudies hebben gesproken en die zich hebben verbeterd, hebben de hulp van derden ingeroepen. Hierbij kan gedacht worden aan externe adviseurs en onderwijsbegeleidingsdiensten. Veel van deze begeleidingstrajecten waren gericht op het nemen van maatregelen waarvan uit de onderzoeksliteratuur bekend was dat ze de effectiviteit van het onderwijs positief beïnvloeden of waarvan bekend is dat ze heilzaam zijn voor zwakke leerlingen<sup>13</sup>.

Deze externen werden vooral ingezet om te helpen bij het opzetten van een goed ontwikkelingsplan, de coaching van individuen zoals de schoolleider, de intern begeleider of een leraar, de professionalisering van teams en de invoer van nieuwe methodes en didactieken. De kwaliteit van de ondersteuning is hierbij vanzelfsprekend van groot belang. Het vergelijken van offertes van meerdere onderwijsbegeleidingsdiensten en/of adviseurs kan helpen om tot een verantwoorde keuze te komen. Hierbij lijkt het effectief om middels een contract goede afspraken te maken met deze instellingen zodat middelen goed kunnen worden ingezet ten behoeve van een specifiek ontwikkeldoel. In veel gevallen had het bevoegd gezag kan hierin een sterk sturende rol.

Het toezicht van de inspectie, leidend tot het oordeel 'zeer zwak', is niet zozeer als een maatregel te benoemen, maar als een interventie die in veel gevallen een keerpunt betekende voor de school. Directie en team werden zich, in sommige gevallen zelfs als donderslag bij heldere hemel, bewust van de problemen en de ernst van de situatie. Dit betekende het beginpunt van ontwikkeling en, in veel gevallen, verbetering.

De bijdrage van het geïntensiveerd toezicht van de inspectie aan de verbetering van de onderwijskwaliteit hebben wij in dit onderzoek niet betrokken.

Evenmin hebben wij afzonderlijk gegevens verzameld over de rol van externe instanties die de school kunnen ondersteunen bij het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Ook hebben wij niet systematisch onderzocht welke effecten de ondersteuning heeft op de kwaliteitsverbetering.

Naar verwachting zal hieraan expliciet aandacht besteed worden in het BOPO-onderzoek<sup>14</sup> naar effectieve beleidscontexten van zeer zwakke scholen.

13 Zie hiervoor de overzichtsstudies van Purkey & Smith (1983), Scheerens (1992), Levine & Lezotte (1990; 1995), Creemers (1994), Walberg & Haertel (1992), Ellis & Worthington (1994), Cotton (1995), Sammons, Hillman & Mortimore (1995) en Muijs & Reynolds (2003).

14 Het BOPO-onderzoek naar effectieve beleidscontexten van zeer zwakke scholen is eind 2005 gestart.

## CONCLUSIES

In de voorgaande hoofdstukken zijn de resultaten besproken van het onderzoek naar de achtergronden van basisscholen die zeer zwak worden, naar risico's voor de kwaliteit van het onderwijs en naar de maatregelen die scholen nemen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Gegevens uit de kwantitatieve analyse en uit de casestudies hebben informatie opgeleverd die ons meer inzicht geven in de mogelijke oorzaken van zeer zwakke scholen en in de maatregelen die kunnen helpen om de kwaliteit weer op niveau te brengen.

Het onderzoek heeft een grote hoeveelheid gegevens opgeleverd, die het inzicht in de oorzaken en verbetermogelijkheden vergroten. Daarbij is een aantal voorlopige conclusies te trekken. Deze bieden aanknopingspunten voor het scholenveld, voor onderwijsorganisaties, beleidsmakers en de inspectie. We hebben het hierbij bewust over voorlopige conclusies om daarmee aan te geven dat het pas op langere termijn en als er meer systematische gegevens voorhanden zijn, mogelijk is om deze met meer zekerheid te bepalen.

In het onderstaande geven we de conclusies weer:

- 1. Een zeer zwakke school ontstaat altijd op basis van meerdere risicofactoren. De cumulatie van verschillende factoren in combinatie met specifieke contextgegevens vormt uiteindelijk de oorzaak voor de onvoldoende onderwijskwaliteit van zeer zwakke scholen.**

Het onderzoek laat zien dat er ondanks overeenkomstige kenmerken van zeer zwakke scholen, ook de nodige verschillen zijn. In het onderzoek zijn kenmerken, c.q. risicofactoren naar voren gekomen die in de gegevensverzameling tot nu toe, niet op de voorgrond zijn getreden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de invloed van sociaal-geografische factoren, de rol van het bestuur en de invloed van het pedagogisch-didactische concept van de school, met name bij de Vrije Scholen. Zo kan bijvoorbeeld de geïsoleerde regionale ligging van een school, in combinatie met andere factoren tot een ander type zeer zwakke school leiden, dan wanneer de school in een achterstandswijk van een grote stad ligt. Het is de moeite waard in een vervolgstudie te onderzoeken of het mogelijk is tot enkele typologieën te komen van zeer zwakke scholen. Door het ontwikkelen van typologieën kunnen scholen gericht werken aan het voorkomen van situaties waarin de onderwijskwaliteit onder het aanvaardbare minimum zakt. Daarnaast kan de inspectie op basis van dergelijke typologieën in de toekomst meer variatie aanbrengen in haar risico-profielen en in haar interventies, waardoor het toezicht effectiever kan worden.

- 2. Er moet meer aandacht besteed worden aan de cruciale rol van het management en het bestuur bij het ontstaan van zeer zwakke scholen en bij het vermogen van een zeer zwakke school om zich te verbeteren.**

Een zeer zwakke school met een niet goed functionerend management en/of bevoegd gezag, heeft een dubbel probleem: het is een belangrijke reden dat de school zeer zwak is geworden én het is een cruciaal struikelblok voor verbetering. Het is voor het management en het bestuur een moeilijke opdracht als eerstverantwoordelijke voor de ontstane situatie, tegelijkertijd te zorgen voor de noodzakelijke verbetering van de onderwijskwaliteit.

Knelpunten in de organisatie van de school vergroten de kans dat de inrichting van het onderwijsleerproces onder de maat is. Risico's in de omgeving van de school doen veelal een extra beroep op de organisatie van de school. Indien de organisatie van de school niet goed inspeelt op deze risico's, wordt de kans vergroot dat het onderwijs niet aansluit bij de



onderwijsbehoeften van de leerlingpopulatie.

Het is van belang dat het management en het bestuur van zeer zwakke scholen zo nodig gerichte ondersteuning krijgen om de kwaliteit van hun functioneren te verbeteren.

Daarnaast is de opleiding en professionalisering van schoolleiders en schoolbestuurders een belangrijk aandachtspunt.

### **3. Kenmerken van het onderwijsproces en de organisatie van de school hebben een zekere voorspellende waarde voor het op termijn zeer zwak worden van een school.**

Het onderzoek heeft laten zien dat cruciale elementen in het onderwijsproces en de organisatie van de school belangrijke verklaringen bieden voor de slechte opbrengsten van zeer zwakke scholen. Ook hebben we gezien dat bij de huidige zeer zwakke scholen een aantal jaren geleden in veel gevallen al sprake was van achterblijvende kwaliteit op belangrijke onderdelen van het onderwijsproces en de organisatie.

Reeds in de periode 1998-2002 bleek de kwaliteit van het leerstofaanbod, het toetsen van leerlingenvorderingen en de zorg voor leerlingen achter te blijven. Deze scholen waren op deze drie punten toen al net zo zwak als de scholen waar op dat moment ook de onderwijsresultaten onvoldoende waren.

Dit geldt in nog sterkere mate voor kenmerken van de organisatie: zowel het onderwijskundig leiderschap als het management van personeel en materiële middelen en het teamfunctioneren waren bij de huidige zeer zwakke scholen in de periode 1998-2002 zelfs nog zwakker dan bij de scholen die op dat moment een onvoldoende onderwijsresultaat hadden. De achterblijvende kwaliteit van het leiderschap en het teamfunctioneren vormen dan ook een verhoogd risico voor het zeer zwak worden van scholen.

Het is dan ook een goede zaak dat dergelijke elementen een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van risicoprofielen van scholen en de inrichting van risicogericht toezicht. Hoe beter we erin slagen de risicofactoren voor het zeer zwak worden van scholen op te sporen, des te meer kunnen scholen hiervan gebruik maken bij hun zelfevaluatie en kan de inspectie deze betrekken bij het toezicht. Hiervan kan een preventieve werking uitgaan. Dit zou met name van belang kunnen zijn bij het toezicht op risicovolle of zwakke scholen.

### **4. In de contextkenmerken van de zeer zwakke scholen lijkt zich een verschuiving voor te doen van scholen in de grote steden naar kleinere scholen buiten de grote steden, waar externe impulsen voor verandering ontbreken.**

Uit het onderzoek blijkt dat de huidige zeer zwakke scholen minder vaak in de grotere steden te vinden zijn. Ook is het leerlingenaantal van deze scholen ten opzichte van het landelijk gemiddelde gedaald en is de terugloop van leerlingen beduidend groter, waardoor ook de mobiliteit onder de leraren groter is.

Het aandeel autochtone en allochtone leerlingen uit achterstandssituaties is op de zeer zwakke scholen nog steeds groter dan het landelijk gemiddelde.

Het is dan ook waarschijnlijk dat een teruglopend leerlingenaantal op kleinere scholen met een relatief hoger percentage achterstandsléerlingen een indicatie vormt voor het mogelijk zeer zwak worden van basisscholen.

In het basisonderwijs is een proces gaande van bestuurlijke schaalvergroting, waarbij grotere schoolbesturen het bevoegd gezag vormen van meerdere scholen. Het lijkt erop dat een kenmerk van zeer zwakke scholen, ook die scholen die deel uitmaken van zo'n groter schoolbestuur, is dat er onvoldoende externe impulsen zijn voor verandering. Kennelijk leidt de bestuurlijke schaalvergroting nog onvoldoende tot een toename van de gezamenlijke visie-ontwikkeling en onderlinge uitwisseling van de aangesloten scholen.

Besturen en management van scholen zouden meer aandacht moeten besteden aan de ontwikkeling van een bestuurlijke omgeving waarin voldoende externe impulsen voor vernieuwing aanwezig zijn.

**5. Zeer zwakke scholen kunnen zelf in belangrijke mate bijdragen aan de verbetering van de achterblijvende onderwijskwaliteit door verbeteringen in het onderwijsproces, de kwaliteitszorg en de organisatie van de school.**

Leerlingkenmerken zijn niet doorslaggevend voor de resultaten die scholen laten zien; de inrichting van het onderwijsleerproces en de organisatie spelen hierbij een belangrijke rol. We kunnen de theorieën en hypothesen over het zeer zwak worden van scholen (zie hoofdstuk 2) in twee categorieën indelen. De theorie over gelegenheid tot leren en de contingentiethorie kunnen we typeren als theorieën die een interne 'locus of control' kennen. Bestuur, schoolleiding en leraren zijn in deze optiek actieve partners die zelf invloed op hun eigen school kunnen uitoefenen. We hebben gezien, dat voor de geldigheid van beide theorieën duidelijk evidentie aanwezig is.

De additiviteitshypothese en de compensatiehypothese worden gekenmerkt door een externe locus of control. In deze optiek zijn scholen overgeleverd aan een cumulatie van problemen, die nog eens verergerd wordt doordat er eerst gewerkt moet worden aan essentiële voorwaarden zoals de veiligheid en het welzijn van de leerlingen. Ook voor deze hypothesen hebben we evidentie gevonden.

Het lijkt erop dat scholen die zich wisten te verbeteren sterker georiënteerd waren op een interne locus of control.

**6. Zeer zwakke scholen zijn gebaat bij een onafhankelijke en effectieve externe ondersteuning.**

In veel gevallen slagen zeer zwakke scholen er niet in om zonder externe hulp tot een structurele verbetering van de onderwijskwaliteit te komen. Het valt daarbij op dat de kwaliteit van de geleverde ondersteuning wisselend was. Hoewel er in het kader van dit onderzoek nog nauwelijks systematische informatie over het verloop en de effectiviteit van ondersteuningsactiviteiten is verzameld, lijkt het evident dat hulp en ondersteuning van onafhankelijke buitenstaanders op basis van een centrale regie kunnen bijdragen aan de koers en het draagvlak voor het verbeteringstraject.

Het recente initiatief van de besturenorganisaties om de bij hen aangesloten zeer zwakke scholen actief te benaderen en ondersteuning aan te bieden vanuit een gezamenlijk platform van deskundigen, kan hieraan een goede bijdrage leveren<sup>15</sup>.

**7. De problematiek van de huidige zeer zwakke scholen is aanzienlijk ernstiger dan die van de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002.**

Uit het onderzoek blijkt dat de terreinen waarop scholen zeer zwak worden in de afgelopen jaren niet zijn veranderd. Wel laat het onderzoek zien dat de ernst van de problematiek van de huidige zeer zwakke scholen aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van de periode 1998-2002. Over de oorzaken hiervan kunnen we in dit kader slechts voorlopige uitspraken doen. Vervolgonderzoek is nodig om hierop meer zicht te krijgen.

**8. Zeer zwakke scholen hebben gemiddeld een periode van 2-3 jaar nodig om de onderwijskwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen.**

De ervaring leert dat het verbeterproces van zeer zwakke scholen enige tijd nodig heeft. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste zeer zwakke scholen na een periode van 2-3 jaar belangrijke verbeteringen wisten te realiseren op het gebied van het onderwijsproces en de schoolorganisatie. Het effect van deze verbeteringen op de (eind)resultaten van de leerlingen wordt vaak pas enkele jaren later zichtbaar. Wel zien we doorgaans de tussenopbrengsten al eerder verbeteren. Indien er sprake is van conflicten of personele problemen die te beschouwen zijn als voorwaardelijk voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit, is het wenselijk om deze knelpunten aan het begin van het verbetertraject zo snel mogelijk op te lossen.

### Vervolgonderzoek

De inspectie zal vervolgonderzoek entameren om het inzicht in de factoren die bijdragen aan het zeer zwak worden van scholen verder te ontwikkelen en scholen daarmee aanknopingspunten te bieden voor hun kwaliteitszorg en zelfevaluatie. Daarin zullen de volgende thema's aan bod komen:

- De ontwikkeling van de zeer zwakke basisscholen op langere termijn;
- Kenmerken van de zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs;
- Kenmerken van de risicovolle, zwakke scholen (versterking preventie);
- De effectiviteit van het verbeteringstraject van zeer zwakke scholen, waaronder de monitorfunctie van de inspectie;
- Mogelijke combinaties van risicofactoren, leidend tot typologieën van zeer zwakke scholen;
- De oorzaken van de toenemende ernst van de kwaliteitsproblemen van de huidige zeer zwakke scholen ten opzichte van de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2002;
- De gevolgen voor de schoolloopbaan van de leerlingen van zeer zwakke basisscholen in het voortgezet onderwijs.

## LITERATUUR

Baumert, J., Stanat, P. & Waterman, R. (2005). *Social and intellectual composition of schools' effects on student outcomes*. Paper presented at the EARLI conference in Nicosia.

Chrispeels, J.H. (1992). *Purposeful restructuring: Creating a culture for learning and achievement in elementary schools*. London: Falmer Press.

Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Cotton, K. (1995). *Effective schooling practices: a research synthesis*. Portland, OR: Northwest Regional Educational Laboratory.

Creemers, B.P.M. (1994). *The Effective Classroom*. London: Cassell.

Creemers, B., Scheerens, J. & Reynolds, D. (2000). Theory development in school en effectiveness research. In: D. Teddlie, & D. Reynolds (eds.). *The international handbook of school effectiveness research* (p. 283-298). London: Falmer Press.

Ellis, E.S. & Worthington, L.A. (1994). Research Synthesis on *Effective Teaching Principles and the Design of Quality tools for Educators*. Technical Report no 5. Oregon: University of Oregon.

Grift, W. van de (2001). Waarom hebben sommige scholen onderprestatie? *Basisschoolmanagent*, jaargang 15., nr. 1, p. 1-9.

Grift, W.J.C.M. van de & Houtveen, A.A.M. (2006). Underperforming in primary schools. *School effectiveness and school improvement*, jaargang 16, nr. , p. 1-19.

Harris, A. & Muijs, D. (2003). Teacher leadership – *improvement through empowerment? An overview of the literature*. *Educational management and Administration* , jaargang 31, nr. 4, p. 437-448.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003a). *Toezichtkader Primair onderwijs 2003: inhoud en werkwijze van het inspectietoezicht conform de WOT*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2004). *Onderwijsverslag 2002 – 2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003 – 2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005a). *Brochure toezichtkader primair onderwijs 2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden verbeterd*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, F.J.G. (2001). De ene zwakke school is de andere niet. *Basisschoolmanagement*, jaargang 15, nr. 1, p. 16-20.

Jepma, IJ. & Meijen, G.W. (2004). Prestatiegerichtheid van leraren in reguliere en speciale basisscholen en de taal- en rekenontwikkeling van risicoleerlingen. *Pedagogische studiën*, jaargang 2004, nr. 81, p. 290-307.

Joyce, B., Calhoun, E. & Hopkins, D. (1999). *The new structure of school improvement*. Buckingham, UK: Open University Press.

Ledoux, G. & Overmaat, M. (2001). *Op zoek naar succes*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Leithwood, K. & Steinbach, R. (2002). Successful leadership for especially challenging schools. *Journal of Leadership in Education*, jaargang 79, nr. 2, p. 73-82.

Levine, D.U. & Lezotte, L.W. (1990). *Unusually effective schools: a review and analysis of research and practice*. Madison, WI: The Center for Effective Schools Research and Development.

Levine, D.U. & Lezotte, L.W. (1995). Effective schools research In: J.A. Banks & C.A.M. Banks (eds). *Handbook of research on multicultural Education* (p. 525-547). New York, NY: Macmillan.

OCW (2005). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal [over de] Effectiviteit van de aanpak zeer zwakke scholen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), kenmerk PO/BB/05/42355.

Muijs, D., Harris, A., Chapman, C., Stoll, L. & Russ, J. (2004). Improving schools in Socioeconomically disadvantaged Area. A review of Research Evidence. *School effectiveness and School Improvement*, jaargang 15, nr. 2, p. 149-175.

Muijs, D. & Reynolds, D. (2003). Student Background and Teacher Effects on Achievement and Attainment in Mathematics: A Longitudinal Study. *Educational Research and Evaluation*, jaargang 9, nr. 3, p. 289-314.

National Audit Office (2006). *Improving poorly performing schools in Engeland*. London: Departement of Education and Skills.

Ofsted (1997). *From failure to success. How special measures are helping schools improve*. London: Office in standards in education (Ofsted).

Ofsted (1999). *Lessons learned; from special measures*. London: Office in standards in education (Ofsted).

- Ofsted (2005). *The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools 2004/05*, London: Office in standards in education (Ofsted).
- Opdenakker, M.C. & Van Damme, J. (2005). *Are school structures and/or teaching processes responsible for the group composition effect?* Paper presented at the EARLI conference in Nicosia.
- Purkey, S.L. & Smith, M.S. (1983). Effective schools: a review. *Elementary School Journal*, jaargang 83, nr. 4, p. 427-452.
- Q\*primair (2005). *Schaatsen op dun ijs. Project Kwaliteitsijs*. Deelproject 1: Verkenning. 's Hertogenbosch: KPC Groep.
- Q\*primair (2006). *De Ijsmeesters; rapport van de werkgroep Kwaliteitsijs*. 's Hertogenbosch: KPC groep
- Reynolds, D., Bollen, R., Creemers, B., Hopkins, D., Stoll, L. & Lagerweij, N. (1996). *Making good schools; Linking school effectiveness and school improvement*. London: Routledge.
- Reynolds, D., Hopkins, D., Potter, D. & Chapman, C. (2001). *School improvement for schools facing challenging circumstances: A review of research and practice*. London: Department for Education and Skills.
- Sammons, P., Hillman, J. & Mortimore, P. (1995). *Key characteristics of effective schools: a review of school effectiveness research*. London: Office for Standards in Education (Ofsted).
- Scheerens, J. (1992). *Effective schooling: research, theory and practice*. London: Cassell.
- Scheerens, J. (1997). Conceptual models in theory embedded principles on effective schooling. *School effectiveness and school improvement*, jaargang 8, nr. 3, p. 269-310.
- Scheerens, J. & Bosker, R. (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon.
- SCO Kohnstamm Instituut (2004). *Onderwijskansen bekeken; De stand van zaken in het onderwijskansenbeleid*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
- Teddlie, C., Stringfield, S. & Reynolds, D. (2000). Context issues within school effectiveness research. In: D. Teddlie, & D. Reynolds (eds.). *The international handbook of school effectiveness research* (p.160-186). London: Falmer Press.
- Veen, I. van der (2005). Buurt wordt ijkpunt voor beoordeling school. *Didaktief*, jaargang 2005, nr. 6, p 34-35.
- Walberg, H.J. & Haertel, G.D. (1992). Educational psychology's first century. *Journal of Educational Psychology*. Jaargang 84, nr. 1, p. 6-19.

Willms, J.D. (1992). *Monitoring school performance: a guide for educators*. London: Falmer press.

Wolf, I. de & Janssens, F. (2004). Risicoanalyses en toezicht op het basisonderwijs. *Paper onderwijsresearchdagen 2004, 9-11 juni, Universiteit Utrecht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

## BIJLAGE 1

### TOEZICHTKADER PO 2003 EN BESLISREGELS ZEER ZWAKKE SCHOLEN

In deze bijlage wordt uiteengezet hoe en waarop de inspectie scholen beoordeelt en hoe de inspectie komt tot het oordeel 'zeer zwak'. Speciale aandacht wordt hierbij besteed aan de beoordeling van onderwijsresultaten aan het eind en gedurende de schoolperiode.

Na de inwerkingtreding van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) zijn scholen die bezocht zijn in de periode tussen 1 januari 2003 en 1 juli 2005, beoordeeld aan de hand van het Toezichtkader PO 2003<sup>16</sup>. In onderstaande tekst wordt het Toezichtkader PO 2003 in grote lijnen uiteengezet.

Tijdens de bestandsopname, in de periode 1998 – 2002, werden scholen beoordeeld met behulp van het zogenaamde IST-kader of het RST-kader. Dit kader komt inhoudelijk op hoofdlijnen overeen met het Toezichtkader PO 2003. Het belangrijkste verschil is dat in het laatste kader de taken van het bevoegd gezag, de rol van schoolleider en het functioneren van het team niet meer expliciet in de beoordeling worden meegenomen.

#### Toezichtkader PO 2003

De inspectie stelt in het toezichtkader dat een goede school een school is die onderwijs verzorgt dat erop is gericht om alle leerlingen binnen hun mogelijkheden maximale leerresultaten te laten behalen. Een goede school bewaakt, waarborgt en verbetert de kwaliteit van het onderwijs.

De centrale onderzoeksvraag voor het toezicht luidt: wat is de kwaliteit van het onderwijs?

De vraag wordt beantwoord aan de hand van drie deelvragen:

Hoe is de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs?

Hoe is de kwaliteit van het onderwijs en leren?

Hoe is de kwaliteit van de onderwijsresultaten?

#### Kwaliteitsaspecten

- Deze drie deelvragen worden beoordeeld op basis van 8 kwaliteitsaspecten:
- Kwaliteitszorg
- Toetsing
- Leerstofaanbod
- Tijd
- Onderwijsleerproces
- Schoolklimaat
- Zorg en begeleiding
- Onderwijsresultaten

De inspectie beoordeelt scholen in eerste instantie los van de omstandigheden (de contextfactoren). Bij de beoordeling, van met name de onderwijsresultaten, wordt wel rekening gehouden met kenmerken van de leerlingenpopulatie.

Naast leerlingkenmerken onderkent de inspectie dat er diverse omstandigheden zijn die van invloed zijn of kunnen zijn op de school en die ook de kwaliteit van het onderwijs kunnen beïnvloeden. Zij kunnen een deel van de verklaring vormen voor de aangetroffen kwaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan factoren als de kwaliteit van het schoolmanagement, de samenstelling van het personeel of de wijk waarin de school staat.

<sup>16</sup> Het Toezichtkader PO 2003 is inmiddels vervangen door het Toezichtkader PO 2005. Dit toezichtkader beoordeelt de scholen niet meer op kwaliteitsaspecten maar op een serie kernindicatoren. Daaraan kunnen afhankelijk van de aangetroffen risico's worden aangevuld met extra indicatoren en thema's.



### Beoordeling van de onderwijsresultaten

Bij de beoordeling van onderwijsresultaten wordt onderscheid gemaakt tussen de resultaten tijdens de schoolloopbaan (tussenopbrengsten) en de eindresultaten bij het verlaten van een school (eindopbrengsten). Bij de beoordeling van de leerresultaten kijkt de inspectie vooral naar de resultaten op het gebied van Nederlandse taal (technisch en begrijpend lezen) en rekenen en wiskunde.

Bij de onderwijsresultaten aan het eind van het basisonderwijs wordt nagegaan of deze op het niveau liggen dat bij de leerlingenpopulatie van de betreffende school verwacht mag worden. Het is gebleken dat een bepaling van de onderwijsresultaten over slechts één jaar tot instabiele conclusies kan leiden (Brandsma & Knuver, 1989; Bosker & Witziers, 1996). Daarom worden de resultaten over een reeks van tenminste drie jaar beoordeeld.

Wanneer deze resultaten over een reeks van drie aaneengesloten jaren achterblijven bij het niveau dat bij de betreffende leerlingenpopulatie verwacht mag worden, dan worden de eindresultaten als zeer zwak beoordeeld. Wanneer de eindresultaten daarentegen over drie aangesloten jaren boven dit verwachte niveau liggen, dan worden de onderwijsresultaten als goed beoordeeld. Voor veruit de meeste scholen geldt dat dit van jaar tot jaar enigermate wisselt.

In groep 3 en 4 van het basisonderwijs beoordeelt de inspectie de onderwijsresultaten bij technisch lezen. In groep 6 worden resultaten bij begrijpend lezen beoordeeld. De onderwijsresultaten voor rekenen worden in groep 4 en 6 bepaald. Ook deze onderwijsresultaten op tussenliggende momenten worden beoordeeld tegen de achtergrond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie.

De inspectie houdt bij de beoordeling van tussen- en eindresultaten rekening met de achtergrondkenmerken van de leerlingenpopulatie. Hierbij wordt gecorrigeerd voor de zogenaamde gewogen leerlingen. Dit zijn allochtone leerlingen of autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders, de zogenaamde 0.90 en 0.25 leerlingen.

### Beslisregels

Beslisregels, ook wel normen genoemd, dienen om tot een oordeel te komen. Bij elk kwaliteitsaspect wordt nagegaan in welke mate het bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs.

### Zeer zwakke scholen

Een school krijgt in de volgende situaties het oordeel zeer zwak:

Situatie 1: Het kwaliteitsaspect 'onderwijsresultaten' is onvoldoende en tenminste twee van de kwaliteitsaspecten 'leerstofaanbod', 'onderwijsleerproces' en 'zorg en begeleiding' zijn onvoldoende.

Situatie 2: Het kwaliteitsaspect 'onderwijsresultaten' is onvoldoende en één kwaliteitsaspect van 'leerstofaanbod', 'onderwijsleerproces' en 'zorg en begeleiding' is onvoldoende. Als tevens de aspecten 'tijd' en 'schoolklimaat' beide onvoldoende scores, wordt de school beoordeeld als 'zeer zwak'.

Situatie 3: Als de onderwijsresultaten niet te beoordelen zijn, komt het aspect 'kwaliteitszorg' in de plaats van 'onderwijsresultaten' en gelden verder de hierboven genoemde beslisregels.

In het kader van de kwaliteitszorg moet de school zich verantwoorden over de manier waarop de resultaten en de ontwikkeling van de leerlingen gevolgd worden.

### Risicovolle of zwakke scholen

Slechte onderwijsresultaten zijn in veel gevallen terug te voeren op onvoldoende kwaliteit in het proces. Echter het duurt een tijd voordat een onvoldoende onderwijsleerproces doorwerkt in de leerresultaten van leerlingen. Bij een onvoldoende onderwijsleerproces zien we vaak eerst de tussenopbrengsten dalen, en uiteindelijk ook de eindopbrengsten. De eindopbrengsten weerspiegelen de resultaten van tenminste 8 jaar onderwijs, de tussenopbrengsten de resultaten van een veel kortere periode.

Het kan dus voorkomen dat de inspectie onderwijsresultaten als voldoende beoordeelt, terwijl aspecten van het onderwijsproces onvoldoende zijn. In dit geval wordt de school als risicovol bestempeld en wordt de school meer intensief in de gaten gehouden, er wordt gesproken over een zwakke of risicovolle school.

Ook de omgekeerde situatie kan zich voordoen. Hierin wordt het onderwijsproces als voldoende beoordeeld, maar liggen de onderwijsresultaten (nog) onder de norm. Ook deze school bevindt zich nog in een risicovolle situatie en wordt meer intensief gevolgd in haar ontwikkeling.

Auteursrecht voorbehouden  
Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie  
van de inhoud van deze uitgave op welke  
wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke  
toestemming van de auteursrechthebbende is  
verboden, behoudens de beperkingen bij de wet  
gesteld. Het verbod betreft ook gehele of  
gedeeltelijke bewerking.

**Productie**

Afdeling Communicatie, Inspectie van het Onderwijs

**Vormgeving**

OPHIS/New Impuls, Utrecht

**Drukwerk**

Drukkerij Romer BV, Schiedam

**Uitgave**

Inspectierapport 2006 - 10

mei 2006

Verkoopprijs € 7,00

Exemplaren van deze publicatie zijn telefonisch  
te bestellen bij de Postbus 51 Infolijn.

Postbus 51- nummer 22BR2006B010

ISBN: 90-8503-046-3

Telefoonnummer 0800 - 8051 (gratis),

elke werkdag van 9.00-21.00 uur

of via internet op [www.postbus51.nl](http://www.postbus51.nl)

Deze publicatie staat ook op internet:

[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)