



Datum
27 maart 2009

Kwaliteit? Begin met inzicht in kwaliteit

Wat leert onderzoek bij zeer zwakke scholen ons?

Inleiding

De kwaliteit van het basisonderwijs op een school wordt door de inspectie beoordeeld. De beoordeling is gebaseerd op een oordeel over de onderwijsopbrengsten aan het einde van de schoolperiode en de indicatoren betreffende de inrichting van het onderwijsleerproces, die in het toezichtskader van de inspectie zijn uitgewerkt. Wanneer een school 'zeer zwak' is, voldoet deze school over een langere periode niet aan de verwachte opbrengsten en is de inrichting van het onderwijsleerproces niet van voldoende kwaliteit.

Review en handreiking

Doelstelling van het ministerie van OCW en de gezamenlijke organisaties van bestuur en management en van schoolleiders in het primair onderwijs is om het aantal zeer zwakke scholen in 2011 te halveren ten opzichte van 2007 en dat de duur dat de school zeer zwak is, wordt verkort. Om inzicht te krijgen in factoren die er toe doen bij een preventieve of curatieve aanpak van zeer zwakke scholen, is een review uitgevoerd in opdracht van het (voormalig) Steunpunt Zeer Zwakke Scholen in het primair onderwijs. Daarnaast is een handreiking ontwikkeld om het ontwikkelingsproces van een zeer zwakke school naar een sterke school te monitoren.

Het doel van de review is te komen tot kennis, informatie en inzichten over oorzaken bij het ontstaan van zeer zwakke scholen en mogelijk goede preventieve en curatieve aanpakken door een analyse van bestaande studies, beleidsstandpunten en ontwikkelingen over deze problematiek. De opbrengst van de review biedt de doelgroep van (bovenschools) schoolleiders en besturen een basis voor het ontwikkelen van adequate interventies. De handreiking biedt een werkwijze om dit ontwikkelingsproces te monitoren.

Aanpak van de review

Centrale vragen die in de review worden beantwoord zijn:

- 1 wat zijn de oorzaken, achtergronden en samenhangen bij het ontstaan van zeer zwakke scholen;
- 2 welke preventieve aanpakken zijn er om het ontstaan van zeer zwakke scholen te voorkomen;
- 3 welke curatieve aanpakken zijn er om zeer zwakke scholen weer een 'boven het ijs' te krijgen;

- 4 wat leren we van deze review met het oog op aanbevelingen voor adequate interventies voor de doelgroep van (bovenschools) schoolleiders en besturen?

De review startte met een inventarisatie van onderzoek naar zeer zwakke scholen (onder andere materiaal van de inspectie van het Onderwijs, BOPO- en andere onderzoeken, onderzoek van het ITS) en effectieve scholen én preventieve en curatieve aanpakken bij zeer zwakke of minder effectieve scholen. KPC Groep ordende de verzamelde informatie uit de onderzoeksrapporten, beleidsnotities en meta-evaluaties, analyseerde deze en schreef op basis hiervan de overzichtstudie.

1 Oorzaken, achtergronden en samenhangen bij het ontstaan van zeer zwakke scholen

Iedere school loopt een zeker risico om op een gegeven moment een zeer zwakke school te worden. Een zeer zwakke school ontstaat altijd op basis van meerdere risicofactoren. De cumulatie van verschillende factoren (verdichting) in combinatie met specifieke contextgegevens vormt uiteindelijk de oorzaak voor de onvoldoende onderwijskwaliteit van zeer zwakke scholen. Ontwikkelingen in de leerlingenpopulatie, meningsverschillen tussen bestuur, directeur en team of binnen het team, zwak schoolmanagement, het ontbreken van zicht op de kwaliteit van de onderwijsprestaties worden in diverse publicaties aangegeven als factoren die bijdragen aan het zeer zwak worden of zijn. Een cruciale factor in de beleidscontext van zeer zwakke scholen is dat risico's en problemen te laat ontdekt worden.

Onderstaande figuur 1 brengt de factoren in hoofdlijnen in beeld die van belang zijn voor de kwaliteit van scholen. Bij het zeer zwak worden of zijn van scholen is een gerichtheid op een of meer van deze factoren onvoldoende geborgd op de school.



Figuur 1: Factoren die er toe doen bij zeer zwak worden van een school

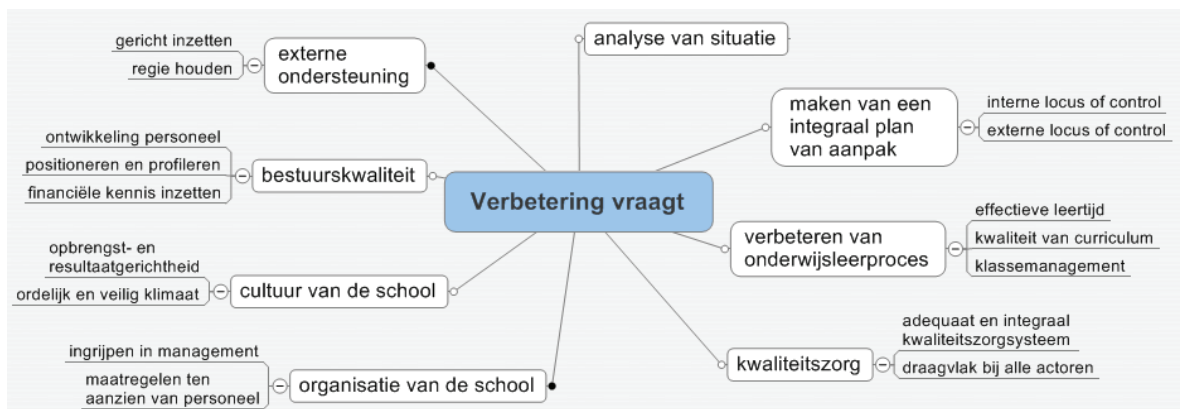
Cruciaal bij het zeer zwak worden van scholen is het ontbreken van een opbrengstgerichte cultuur, die is verankerd in de structuren, systemen en mensen die betrokken zijn bij de school. Het gaat daarbij om het alert zijn op de volgende aspecten:

- het onder het verwachte niveau presteren van de scholen én op prestatietoetsen voor rekenen, taal en lezen;
- de kwaliteit van het onderwijsproces die onder de maat is, waarbij het didactisch handelen van de leraar, de onderwijstijd die rekening houdt met verschillen tussen leerlingen en het behandelen van de lesstof belangrijke aspecten zijn;

- het onvoldoende investeren in het behouden of verbeteren van de kwaliteit en bijvoorbeeld het ontbreken van een jaarlijkse systematische analyse van de leeropbrengsten en het borgen van de kwaliteit van het leren en onderwijzen;
- het ontbreken van een planmatige uitvoering van de leerlingenzorg, waarbij de ondersteuning op de behoefte van de leerling wordt gericht en de effecten van de zorg goed worden nagegaan.

Naast deze 'statische' factoren zijn er ook processen die er toe doen bij zeer zwakke scholen. Wanneer interne en externe evaluatie worden gecombineerd, de ontwikkelingen en resultaten worden gemonitord en de resultaten van deze monitoring tijdig worden herkend en erkend, kunnen op basis van de analyse van de opgeleverde gegevens ook daadwerkelijke de beslissingen ten aanzien van het lesgeven en het nemen van beslissingen hierop worden gebaseerd. Preventief optreden en vroegtijdig ingrijpen dragen bij aan effectiviteit van scholen.

Aan het verbeteren van zeer zwakke scholen dragen onder andere bij: het maken van een integrale analyse, een planmatige aanpak gericht op de relevante factoren, maatregelen ten aanzien van management en team en gericht inzetten van ondersteuning. Deze investeringen in de schoolorganisatie en (actueel zicht op) de kwaliteit van het onderwijsleerproces, leiden niet altijd meteen tot betere prestaties maar maakt de kans op beter presteren groter. Figuur 2 brengt in beeld dat verbetering van zeer zwakke scholen vraagt om beïnvloeding op diverse punten.

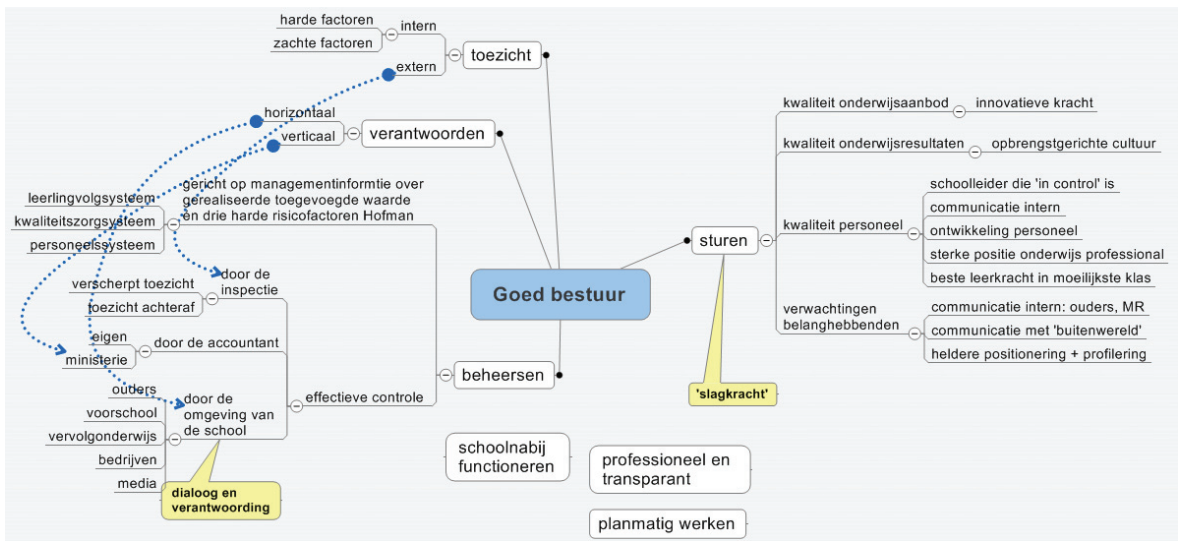


Figuur 2: Verbetering van zeer zwakke scholen vraagt om beïnvloeding op diverse punten

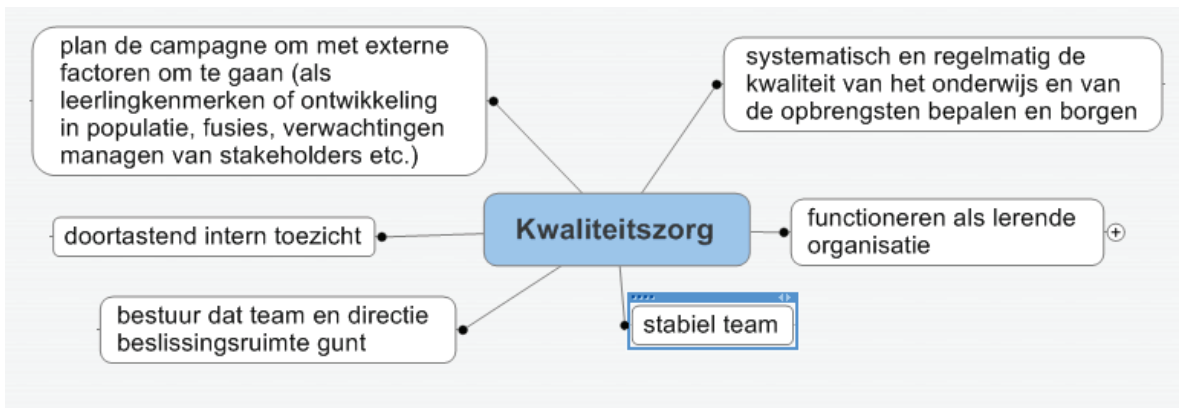
2 Goed bestuur en kwaliteitszorg ter preventieve van (het ontstaan van) zeer zwakke scholen

Gezocht wordt naar de optimale samenhang van en verdeling van verantwoordelijkheden tussen het 'goed bestuur' van de school (waarbij sprake is van een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) en de publieke taak van de kwaliteitsbewaking van de school door de inspectie van het onderwijs (waarbij de onderwijsresultaten en de inrichting van het onderwijsleerproces getoetst worden aan het toezichtskader). Een beweging is te zien naar meer 'zorgplicht' van de besturen en proportioneel en risicogestuurde toezicht door de inspectie. Voorwaarden voor deze beweging zijn een 'goed bestuur' en 'goede kwaliteitszorg'. Wanneer deze aanwezig zijn, is de kans dat het zover komt dat een school zeer zwak wordt kleiner.

De factoren die van belang zijn bij een preventieve aanpak worden in onderstaande figuren 3 en 4 samengevat, waarbij door het bestuur en management van scholen het streven naar een goed bestuur en goede kwaliteitszorg met elkaar in verband gebracht dienen te worden.



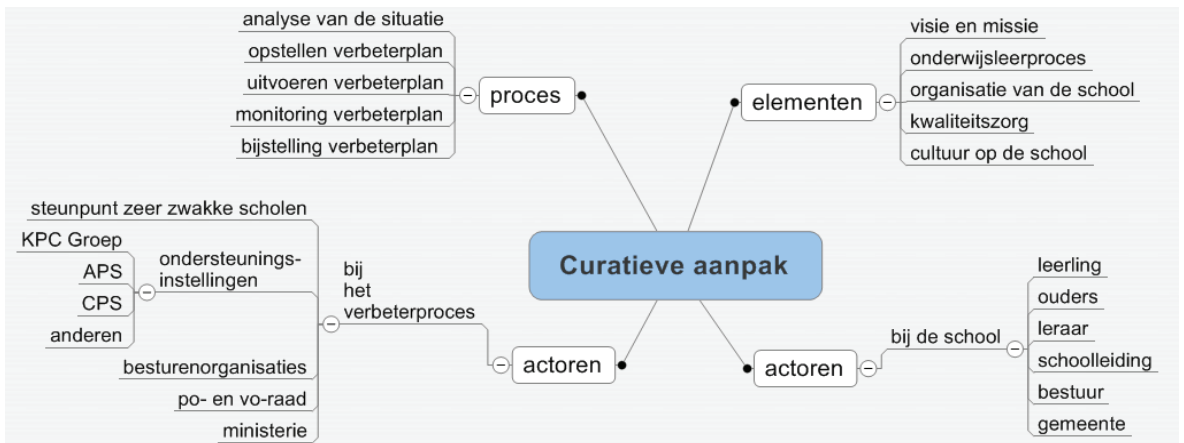
Figuur 3: Aspecten van goed bestuur bij zeer zwakke scholen



Figuur 4: Voorwaarden voor kwaliteitszorg bij zeer zwakke scholen

3 Curatieve aanpakken om zeer zwakke scholen weer een 'boven het ijs' te krijgen

Bij de curatieve aanpakken van zeer zwakke scholen staan de vier poten van de spin in onderstaande figuur 5 van proces, elementen en actoren centraal.



Figuur 5: Proces, elementen en actoren bij een curatieve aanpak van zeer zwakke scholen

Een aantal hoofdlijnen zijn vast te stellen bij de curatieve aanpakken:

- proces: van belang zijn:
 - een analyse van de situatie met behulp van een scherpe en kritische blik van een externe: dit is een voorwaarde om in het verbeterplan op de doelen en activiteiten in te steken die zullen leiden tot duurzame verbetering;
 - het monitoren van (de uitvoering van) het verbeterplan: dit geeft mogelijkheden om tijdig bij te stellen, successen te vieren en ook daadwerkelijk tot verbetering van de zeer zwakke school te komen. De doelen van het verbeterplan geven richting aan de onderwerpen die de monitor onderzoekt. De analyse en evaluatie van monitorgegevens staan in het licht van de beoogde resultaten van het verbetertraject. De besluitvorming, interventies en verantwoording betreffen het proces en resultaat van het verbetertraject;
- elementen: van belang zijn:
 - draagvlak en commitment bij alle betrokkenen bij het verbeterplan;
 - een goed systeem voor kwaliteitszorg;
 - een opbrengstgerichte en lerende cultuur op de zeer zwakke school.
- actoren binnen de school:
 - het bestuur heeft de regie over het verbeterproces maar houdt 'gepaste afstand' van de schoolleider (zowel inhoudelijk als in verantwoordelijkheden);
- actoren die ondersteunen bij het verbeterproces:
 - een diversiteit aan curatieve aanpakken wordt door de actoren buiten de school geboden, waarbij steeds sprake is van een integrale en fasegewijze aanpak.

De 'Handreiking voor het monitoren van zeer zwakke scholen' gaat over wijze waarop het bestuur de schoolontwikkeling kan volgen door systematisch het verbeterproces en de resultaten te monitoren. De inzichten die met behulp van het monitoren ontstaan kunnen weer toegepast worden in het verbetertraject. Op deze wijze levert monitoren een bijdrage aan het leerproces van alle betrokkenen: bestuur, directeur en team.

4 Wat leren we van de review?

In de review wordt een veelheid van bronnen geanalyseerd met het oog op informatie over aanpakken van zeer zwakke scholen. Deze bronnen bieden zowel wat betreft de factoren die bijdragen aan het zeer zwak worden van scholen als wat betreft het proces van verbeteren vele handvatten voor adequate interventies aan de doelgroep van (bovenschools) schoolleiders en besturen. In de figuren wordt een en ander samengevat.

Het terrein van de zeer zwakke scholen is sterk in beweging. Vanuit het ministerie, de Inspectie van het onderwijs en de Onderwijsraad wordt gewerkt aan nieuwe kaders en (financiële en juridische) instrumenten, aangepaste toetsingskaders en heldere visies op opbrengstgericht werken. Ook besturen houden, bijvoorbeeld met een monitor, meer en meer kwaliteitszorg en de opbrengsten in het vizier, mede ingegeven door de veranderde werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs en de ontwikkelingen rond Goed Bestuur. De praktijk op de individuele zeer zwakke school is er vooral een van 'hoe krijg ik in beeld wat er bij ons aan de hand is' en 'hoe zorg ik voor een verbeterplan dat ons weer boven het ijs brengt'. Wat helpt is het maken van een integrale analyse, opstellen van een planmatige aanpak gericht op de relevante factoren, maatregelen ten aanzien van management en team en het gericht inzetten van ondersteuning; deze investeringen in de schoolorganisatie, gecombineerd met een actueel zicht op de kwaliteit van het onderwijsleerproces, leiden niet altijd meteen tot betere prestaties maar maakt de kans op beter presteren groter. Ondersteunende actoren (als het Steunpunt Zeer Zwakke Scholen de PO- en VO-Raad, de LPC, en anderen) laveren tussen de landelijke lijnen en de individuele scholen in en bieden aanpakken die passen binnen de kaders én de scholen helpen (duurzaam)

te verbeteren. Uiteindelijk leidt dit tot kwaliteitsverbetering van de scholen en daarmee beter onderwijs aan alle kinderen.

Waar te vinden?

Deze review en de handreiking voor het monitoren van zeer zwakke scholen zijn te vinden op de website: <http://schoolaanzet.nl/zeerzwakkescholen>. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot de PO-raad of de betrokkenen binnen KPC Groep (Suzanne Beek, s.beek@kpcgroep.nl of Peter van den Heuvel, p.vdheuvel@kpcgroep.nl voor de review; Ineke Sagasser, i.sagasser@kpcgroep.nl of Janny Wolters, j.wolters@kpcgroep.nl voor de handreiking voor het monitoren).