



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**ZEER ZWAKKE SCHOLEN IN HET
BASISONDERWIJS 2006-2010**

Voorwoord

Nederlandse basisscholen presteren over het algemeen goed. Er is echter een beperkt aantal scholen dat door de Inspectie van het Onderwijs als 'zeer zwak' wordt beoordeeld. Bij deze scholen is sprake van ontoereikende resultaten bij de leerlingen, naast tekortkomingen in het onderwijsproces. Een school in deze omstandigheden zal zich extra moeten inspannen om de onderwijskwaliteit weer op peil te krijgen.

In 2006 heeft de inspectie een eerste onderzoek gedaan naar het ontstaan en de ontwikkeling van zeer zwakke basisscholen, over de periode 1998-2005. In dit vervolgonderzoek is opnieuw, maar nu voor de periode 2006-2010, gekeken naar de kenmerken die zeer zwakke basisscholen met elkaar gemeen hebben en naar de effectiviteit van de maatregelen die door de besturen en door de inspectie zijn genomen.

Met dit rapport hoopt de inspectie inzicht te verschaffen in de oorzaken van achterblijvende onderwijskwaliteit, evenals zicht te bieden op effectieve strategieën om de onderwijskwaliteit weer te verbeteren.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra

Dr. L.S.J.M. Henkens
Juni 2010

INHOUD

Samenvatting

1	Inleiding 10
1.1	Aanleiding voor het onderzoek 10
1.2	Ontwikkelingen beleidscontext 11
1.3	Onderzoeksvragen 11
1.4	Opbouw rapport 12
2	Achtergronden van zeer zwakke scholen 13
2.1	Kenmerken van zeer zwakke scholen 13
2.2	Verbeteren van zeer zwakke scholen 16
2.3	Duurzaamheid van bereikte kwaliteit 18
3	Opzet van het onderzoek 19
4	Kenmerken van zeer zwakke basisscholen 21
4.1	De kwaliteit van zeer zwakke en verbeterde basisscholen van januari 2006 tot januari 2010 21
4.2	Het aantal zeer zwakke en verbeterde scholen 21
4.3	Kwaliteitskenmerken van zeer zwakke basisscholen 23
4.4	Contextkenmerken van de zeer zwakke scholen 27
5	Voorgeschiedenis van de zeer zwakke scholen 32
5.1	Voorspellende waarde normindicatoren 32
5.2	Overige voorspellende factoren 33
6	Verbeteren van zeer zwakke basisscholen: kwaliteitsverschillen 36
6.1	Kwaliteitsverbetering op de verbeterde scholen 36
6.2	Vergelijking in kwaliteitsontwikkeling tussen verbeterde scholen 38
6.3	Voorspellende factoren 40
6.4	Duurzaamheid: het toezichtarrangement van scholen die zich verbeterd hebben 42
7	Bijdrage toezicht aan de verbetering van zeer zwakke scholen 43
7.1	Terugblik toezicht op zeer zwakke scholen 43
7.2	Aanscherpingen in het toezicht sinds 2009 45
7.3	Bestuurlijke krachtenbundeling en ondersteuning 46
8	Conclusies 47
	Literatuur 50

Samenvatting

Aanleiding en doel

In 2006 heeft de inspectie voor het eerst een rapport uitgebracht over de zeer zwakke scholen in het basisonderwijs (*Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs*), waarin de nadruk lag op de vraag wat de kenmerken van zulke scholen zijn.

Inmiddels zijn we enkele jaren verder en zijn er meerdere redenen die het de moeite waard maken nogmaals een thematisch onderzoek te doen naar de zeer zwakke scholen:

- Ondanks de inspanningen van veel betrokkenen is er nog geen sprake van een structurele vermindering van het aantal zeer zwakke scholen.
- Nu het aantal verbeterde scholen ten opzichte van 2006 ruimschoots is verdubbeld, kunnen meer systematisch uitspraken worden gedaan over de factoren die bepalen of en hoe zeer zwakke scholen hun kwaliteit verbeteren.
- Recent zijn er op basis van de ervaringen in deze aanpak wijzigingen aangebracht, die beogen het toezicht effectiever te maken en bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen van OCW.

Omdat de aantallen in de overige onderwijssectoren te gering zijn, beperkt dit onderzoek zich tot het basisonderwijs.

De uitkomsten van dit thematisch onderzoek kunnen hopelijk helpen het toezicht zodanig in te richten dat daarmee optimaal wordt bijgedragen aan een snelle, effectieve, maar ook duurzame verbetering van de kwaliteit van zeer zwakke scholen. Daarnaast levert het onderzoek naar verwachting materiaal op dat voor andere betrokkenen, zoals de sectororganisaties van het onderwijs, ondersteuningsinstellingen en de schoolbesturen, ondersteuning biedt voor en richting geeft aan de plannen voor de kwaliteitsverbetering van de (zeer) zwakke scholen.

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de context- en kwaliteitskenmerken van de zeer zwakke scholen in 2010 en waarin verschillen deze van de kenmerken van de zeer zwakke scholen zoals beschreven in het inspectierapport van 2006?
2. Wat is de voorgeschiedenis van de huidige zeer zwakke scholen? Zijn er aanwijzingen dat de achteruitgang in kwaliteit zich al eerder aftekende en welke indicatoren hebben mogelijk een voorspellende waarde?
3. Zijn er factoren aan te wijzen die bepalen of een zeer zwakke school zich binnen twee jaar verbetert en in hoeverre zijn de bereikte verbeteringen duurzaam?
4. Welke conclusies zijn van belang voor het handelen van schoolbesturen, het toezicht en de ondersteuning van zeer zwakke scholen?

Kwantitatief en kwalitatief onderzoek

Voor het kwantitatieve onderzoek zijn de 96 zeer zwakke scholen van januari 2010 op een aantal kwaliteitsaspecten en contextkenmerken vergeleken met alle basisscholen in Nederland. Door de uitkomsten hiervan naast die uit het onderzoek van 2006 te leggen, kunnen uitspraken worden gedaan over de eventuele verschuivingen in de kenmerken en oorzaken van zeer zwakke scholen ten opzichte van 2006.

Daarnaast is, terugkijkend, de toezichthistorie van de als zeer zwak beoordeelde scholen onderzocht om uitspraken te kunnen doen over de voorspelbaarheid van het ontstaan van zeer zwakke scholen.

Ten slotte is voor de 147 verbeterde scholen onderzocht in hoeverre verschillen aanwijsbaar zijn tussen de groep scholen die zich binnen de termijn van twee jaar hebben verbeterd, en de groep van in totaal 27 scholen die meer tijd nodig hadden om de vereiste kwaliteitsverbetering te realiseren.

Voor het kwalitatieve onderzoek is op basis van de beschikbare inspectierapporten per school een analyse gemaakt van de toezichthistorie vanaf 1998. Op basis hiervan is een vragenlijst afgenomen bij de inspecteurs die het meest intensief bij het verbetertraject van deze scholen betrokken waren. In het verlengde hiervan zijn met enkele van deze inspecteurs interviews gehouden. De uitkomsten van dit proces werden vervolgens in een zogenaamde Group Decision Room (GDR) met alle betrokken inspecteurs besproken.

Tenslotte zijn twee bijeenkomsten gehouden met externe instanties die betrokken zijn bij de kwaliteitsverbetering van scholen die door de inspectie als 'zeer zwak' zijn beoordeeld.

Kwaliteits- en contextkenmerken

Het percentage zeer zwakke scholen dat voldoende scoort ligt op alle indicatoren uit het toezichtkader aanzienlijk lager ten opzichte van het landelijke beeld.

Een aantal verschillen valt extra op:

- Slechts 11 procent van de zeer zwakke scholen heeft een voldoende planmatige uitvoering van de zorg, tegenover 77 procent landelijk. Hetzelfde geldt op hoofdlijnen voor de andere onderdelen van zorg en begeleiding van de leerlingen. De zeer zwakke scholen stemmen hun onderwijs veel minder goed af op de verschillen tussen de leerlingen. Leerlingen die extra zorg en begeleiding nodig hebben zijn dus veel slechter af op de zeer zwakke scholen.
- Ook op didactisch gebied wijken de zeer zwakke scholen negatief af van het gemiddelde: slechts op 47 procent van de zeer zwakke scholen leggen de leraren duidelijk uit, terwijl dit gemiddeld op 95 procent van de scholen het geval is.
- Een bijzonder punt van aandacht vormen de indicatoren voor kwaliteitszorg en voorwaarden voor kwaliteitszorg. Op deze gebieden ligt het percentage scholen die hierop voldoende scores bij de zeer zwakke scholen beduidend lager. Dit betekent onder andere dat het in veel gevallen ontbreekt aan onderwijskundig leiderschap bij de schoolleiding en/of het bestuur van een zeer zwakke school.
- Ten opzichte van het onderzoek uit 2006 hebben de contextkenmerken van de zeer zwakke scholen zich verder versterkt: zeer zwakke scholen zijn nog steeds vaker kleine scholen, gelegen buiten de vier grote steden en op het platteland in de noordelijke provincies. Het zijn vaker openbare scholen, islamitische scholen of vernieuwingsscholen die een eigen pedagogisch-didactisch concept hanteren. Hoewel het percentage iets is gedaald, herbergen zeer zwakke scholen nog steeds twee keer zo vaak veel achterstandsleerlingen (zowel autochtoon als allochtoon). Ondanks het feit dat de inspectie bij haar opbrengstenbeoordeling rekening houdt met de samenstelling van de leerlingenpopulatie, blijkt dat de resultaten van de zeer zwakke scholen toch nog aanzienlijk achterblijven bij het gemiddelde op scholen met relatief veel achterstandsleerlingen. Dit betekent dat juist de leerlingen die extra belang hebben bij kwalitatief goed onderwijs, een veel grotere kans hebben op een zeer zwakke school te zitten.

Voorgeschiedenis van de huidige zeer zwakke scholen

De helft van de scholen die in de periode na 2004 zeer zwak zijn geworden, had al eerder onvoldoende opbrengsten. Landelijk had in die periode iets meer dan een kwart van de scholen onvoldoende opbrengsten. Dat is dus de helft minder. Zeer zwakke scholen hadden ook vaker dan gemiddeld opbrengsten die niet beoordeeld konden worden. Ook bij de beoordeling van de tussentijdse opbrengsten is een duidelijk verschil zichtbaar. De latere zeer zwakke scholen hadden bijna drie keer zo vaak onvoldoende tussenopbrengsten als landelijk: 20 procent van de zeer zwakke scholen had in de periode 1998-2002 al onvoldoende tussenopbrengsten, terwijl dat landelijk 8 procent was.

Op de overige normindicatoren zijn de verschillen tussen de latere zeer zwakke scholen en het landelijke beeld gering, hoewel enkele indicatoren van het aanbod en de zorg wel behoorlijke verschillen laten zien.

Met name op het gebied van de kwaliteitszorg en de communicatie met de omgeving blijven de zeer zwakke scholen achter bij het landelijke beeld.

Ook uit de analyse van alle eerdere inspectierapporten van de huidige zeer zwakke scholen komt naar voren dat in de meeste gevallen al langer sprake was van achterblijvende kwaliteit.

De inspecteurs geven aan dat er bij ongeveer twee derde van de zeer zwakke scholen al eerder signalen waren dat de kwaliteit van het onderwijs onder de maat was of op zijn minst onder druk stond. Die signalen werden in het algemeen ook bij de schoolbezoeken gecommuniceerd.

Bij de schoolbesturen en directies ontbrak echter het inzicht in de kwaliteitsontwikkeling van de school en bovendien was in sommige gevallen het gevoel van urgentie onvoldoende aanwezig. Daardoor werd niet snel en adequaat gereageerd op de signalen van teruglopende kwaliteit.

Verbeterde scholen en duurzaamheid van de verbetering

70 procent van alle verbeterde scholen in de onderzoeksperiode heeft op 1 januari 2010 een basisarrangement, dat wil zeggen dat de kwaliteit voldoende is en dat er geen reden is het toezicht te intensiveren. 30 procent van de verbeterde scholen heeft wel verbeteringen gerealiseerd, maar behoudt nog een aangepast arrangement. Dat houdt in dat de kwaliteit nog steeds risico's vertoonde en als 'zwak' werd beoordeeld.

Nadere analyse toont dat op alle normindicatoren aanzienlijke vooruitgang is te zien. Ook op de overige kernindicatoren is door de scholen die zich verbeterden, op veel onderdelen forse vooruitgang geboekt.

De voormalig zeer zwakke scholen verbeteren zich vanaf het moment dat zij niet meer zeer zwak zijn verder naarmate de tijd vordert. Zo heeft van de scholen die zich in 2006 verbeterden, op 1 januari 2010 89 procent een basisarrangement en 11 procent een aangepast arrangement 'zwak'. Van de scholen die in 2009 de kwalificatie 'zeer zwak' kwijtraakten, heeft 45 procent op 1 januari 2010 nog een aangepast arrangement 'zwak'. Hierbij speelt mogelijk ook een rol dat de inspectie terughoudend is met het toekennen van een basisarrangement aan voormalig zeer zwakke scholen. Vaak zijn de gerealiseerde verbeteringen nog kwetsbaar en nog onvoldoende geborgd. In dergelijke gevallen krijgt de verbeterde school in eerste instantie een aangepast arrangement 'zwak'.

Het onderzoek geeft ook een beeld van de verschillen tussen de zeer zwakke scholen die zich binnen twee jaar verbeterden en de scholen die een verlenging kregen. Deze scholen verbeterden hun kwaliteit binnen de termijn van twee jaar nog onvoldoende, maar de inspectie had er vertrouwen in dat dit binnen een beperkte periode van maximaal één jaar extra, wel zou lukken. De scholen die in een

verlengd traject hebben gezeten, hadden op een aantal normindicatoren bij het eerste onderzoek op basis waarvan zij als zeer zwak werden beoordeeld, vaker een onvoldoende beoordeling dan de scholen die zich binnen de twee jaar verbeterden. Dit laat zien dat de uitgangssituatie op het moment van het zeer zwak worden voor de scholen die later in een verlengd traject terechtkwamen, slechter was dan voor die scholen die zich binnen twee jaar verbeterden.

Bij het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering scoorde de groep scholen die zich direct verbeterden op alle normindicatoren aanzienlijk beter dan de scholen met een verlenging.

Het eindresultaat van de verbetering van de scholen met een verlenging is na deze verlengde periode juist beter dan dat van de scholen die niet in een dergelijk traject hebben gezeten. Het percentage voldoende scores op de normindicatoren van de inspectie ligt hoger bij de scholen die een verlengd traject hebben gevolgd dan bij de scholen die zich binnen twee jaar hebben verbeterd. Dit verschil is opmerkelijk, omdat de scholen die in een verlengd traject hebben gezeten deze winst pas in het verlengingsjaar boekten. Mogelijk was het verlengingsjaar nodig om de grotere achterstand in kwaliteit te verbeteren of heeft het de tijd gegeven om tot een steviger verankering van de kwaliteitsverbetering te komen.

Het kan ook zijn dat het jaar verlenging, met het vooruitzicht dat de school daarna mogelijk zou worden aangemeld bij de minister van OCW, een extra impuls aan het verbeterproces heeft gegeven. Nadere analyses laten zien dat scholen die werken vanuit een specifiek pedagogisch-didactisch concept, die in het noorden zijn gevestigd en die relatief veel achterstandsleerlingen hebben, een grotere kans hebben in een verlengd traject terecht te komen.

Uit het kwalitatieve onderzoek komt naar voren dat scholen die in een verlengd traject terechtkomen, vooral vaak te maken hebben met organisatorische en personele problemen (management, leraren), die leiden tot vertraging of stagnatie in het verbetertraject.

De inspecteurs waren terugkijkend van mening dat in bijna driekwart van de gevallen mogelijk voorkomen had kunnen worden dat de kwaliteit van het onderwijs in de loop van de jaren zover achteruit ging dat de school uiteindelijk als zeer zwak werd beoordeeld, mits de juiste interventies op tijd waren ingezet. Destijds was het interventiebeleid van de inspectie voor zeer zwakke scholen nog veel minder uitgewerkt.

Bijdrage van het toezicht

Sinds 2009 heeft de inspectie het toezicht op de zwakke en zeer zwakke scholen aangescherpt. Hiermee wordt beoogd het aantal zeer zwakke scholen zo veel mogelijk te verminderen en de periode dat een school zeer zwak is te bekorten. De inspectie spreekt nu meer dan in het verleden het bestuur van de school rechtstreeks aan op zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Voor iedere school wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd, waarbij de eindopbrengsten een centrale rol spelen.

Een tweede belangrijke verandering in het toezicht is dat de inspectie nu ook de scholen die als 'zwak' worden beoordeeld onder geïntensiveerd toezicht plaatst. Het doel hiervan is de betreffende scholen te stimuleren hun kwaliteit in een eerder stadium te verbeteren, waardoor voorkomen wordt dat ze zeer zwak worden.

Het geïntensiveerd toezicht houdt in dat een zwakke of zeer zwakke school in de regel een plan van aanpak voor de kwaliteitsverbetering moet opstellen. Het traject wordt door de inspectie vervolgens vastgelegd in een toezichtplan, eveneens een nieuw onderdeel van het toezicht. In het toezichtplan staat welke verbeterresultaten

(tussentijds) op welk moment gerealiseerd moeten zijn. Het geeft alle betrokkenen zicht op de prestatieafspraken (de kwaliteit op de school is weer van voldoende niveau), op de fasering en inhoud van toezichtactiviteiten en op de termijn waarbinnen het afsluitende onderzoek naar de kwaliteitsverbetering plaatsvindt.

Een vierde verandering in het toezicht is dat de inspectie ongeveer halverwege het traject van kwaliteitsverbetering een tussentijds kwaliteitsonderzoek (TKO) uitvoert. Met dit onderzoek wordt vastgesteld of er voldoende voortgang is geboekt. Als dat bij een zeer zwakke school het geval is, kan dit betekenen dat een school niet meer zeer zwak is, maar nog wel zwak.

Conclusies

Er zijn geen grote verschillen in kenmerken en oorzaken van zeer zwakke scholen ten opzichte van 2006. Dit betekent dat langzamerhand een consistent beeld ontstaat van de factoren die een doorslaggevende rol spelen bij basisscholen met een zeer zwakke onderwijskwaliteit.

De achteruitgang van de kwaliteit van zeer zwakke scholen was in veel gevallen al eerder zichtbaar. De opbrengsten lieten achteruitgang zien en ook op onderdelen van het onderwijsproces bleven zeer zwakke scholen al langere tijd achter. Uit het onderzoek komt naar voren dat de mate van opbrengstgericht werken een belangrijke aanwijzing is voor de kwaliteit en tevens een belangrijke sleutel tot kwaliteitsverbetering. De kwaliteit van het bestuur en het management van de school zijn hierbij een belangrijke factor. Aandacht voor en analyse van de ontwikkeling van de opbrengsten is voor het schoolbestuur en directie noodzakelijk om zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs.

De verbetering van de kwaliteit is duurzaam. De kwaliteit van scholen die zeer zwak zijn geweest en die zich hebben verbeterd, zet verder door naarmate de tijd vordert. Een verlengingsjaar levert resultaat op: de kwaliteit van scholen die een beperkte extra tijd hebben gekregen om hun kwaliteit te verbeteren, is uiteindelijk beter, dan bij scholen die zich sneller verbeterd hebben. Daarbij valt op dat de kwaliteitsverbetering grotendeels tijdens de verlenging is gerealiseerd.

De veranderingen in het toezicht sinds begin 2009 sluiten aan op de bevindingen van het onderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan de bestuursgerichte aanpak, het accent op het voorkomen dat scholen zeer zwak worden, de invoering van het tussentijds kwaliteitsonderzoek, het gebruik van een toezichtplan en de verdere uitwerking van escalatie-instrumenten. Het is echter nog te vroeg om vast te kunnen stellen of met deze aanscherpingen ook daadwerkelijk een structurele vermindering van het aantal zeer zwakke scholen en een bekorting van de tijd dat een school zeer zwak is, bereikt wordt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2006 heeft de inspectie voor het eerst een rapport uitgebracht over de zeer zwakke scholen in het basisonderwijs (*Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs*), waarin de nadruk lag op de vraag wat de kenmerken van zulke scholen zijn.

In het onderzoek van 2006 werden de 284 zeer zwakke basisscholen uit de periode 1998-2002 vergeleken met de als voldoende beoordeelde scholen om te zien op welke kenmerken zij van elkaar verschilden. Deze zeer zwakke scholen werden gevolgd in de periode van 2003 tot juli 2005, waarbij onder meer de vraag gesteld werd welke verschillen er waren tussen scholen die zich verbeterd hadden en scholen die zeer zwak waren gebleven of die opnieuw zeer zwak waren geworden. Van de 44 basisscholen die in de periode van 2003 tot juli 2005 zeer zwak waren geworden, werden de kenmerken in beeld gebracht en werd bezien hoe deze zich verhielden tot de kenmerken van de zeer zwakke scholen uit de periode van de eerste bestandsopname (1998-2002).

Naast het kwantitatieve onderzoek werd bij dertien zeer zwakke scholen uit de periode 2003-2005 een casestudy uitgevoerd.

Inmiddels zijn we enkele jaren verder en zijn er meerdere redenen die het de moeite waard maken nogmaals een thematisch onderzoek te doen naar de zeer zwakke scholen:

- Het aantal zeer zwakke basisscholen is begin 2010 ruim het dubbele van dat in 2006. Ook het cumulatief aantal scholen dat zeer zwak is geweest en zich inmiddels heeft verbeterd, is aanzienlijk toegenomen. Het vraagstuk van de zeer zwakke scholen is in de afgelopen jaren dus niet minder urgent geworden. Ondanks de inspanningen van veel betrokkenen is er nog geen sprake van een structurele vermindering van het aantal zeer zwakke scholen, hoewel, op een enkele uitzondering na, alle zeer zwakke scholen zich binnen twee tot drie jaar weten te verbeteren.
- In het themarapport van 2006 werd al aangegeven dat het van belang is de ontwikkeling van zeer zwakke scholen over een langere periode te blijven monitoren. Daarmee kan in de loop der jaren meer inzicht worden verkregen in de (eventuele trends in de) oorzaken van het zeer zwak worden en in de duurzaamheid van de gerealiseerde verbeteringen. Nu het aantal verbeterde scholen ten opzichte van 2006 ruimschoots is verdubbeld, kunnen meer systematisch uitspraken worden gedaan over de factoren die bepalen of en hoe zeer zwakke scholen hun kwaliteit verbeteren.
- De inspectie heeft inmiddels een aantal jaren ervaring met het toezicht op de zeer zwakke scholen en de aanpak daarvan. Recent zijn op basis van de ervaringen in deze aanpak wijzigingen aangebracht, die beogen het toezicht effectiever te maken en bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen van OCW. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de risicogerichte aanpak, het accent op preventie en verscherping van de interventies bij zeer zwakke scholen, waardoor het aantal naar verwachting zal dalen.

Deze redenen gelden ook voor het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Aanvankelijk was het de bedoeling dit vervolgonderzoek ook op het

voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs te richten. Omdat de aantallen zeer zwakke scholen in deze sectoren daarvoor bij nadere bestudering toch te klein bleken te zijn, is besloten het onderzoek te beperken tot het basisonderwijs. De resultaten hiervan bieden echter mogelijk ook interessante aanknopingspunten voor de andere sectoren.

1.2 Ontwikkelingen beleidscontext

Niet alleen de kwantitatieve ontwikkelingen en de aanpak van de inspectie zijn aanleiding opnieuw een onderzoek uit te voeren, ook in de beleidscontext vinden ontwikkelingen plaats die een vervolgonderzoek wenselijk maken. Het ministerie van OCW heeft het terugdringen van het aantal zeer zwakke scholen tot een speerpunt van beleid gemaakt. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de kwaliteitsagenda's voor de verschillende onderwijssectoren po, (v)so, vo en bve. Vermindering (meer specifiek: halvering) van het percentage zeer zwakke scholen en bekorting van de duur dat een school zeer zwak is, staan hoog op de agenda. In aanvulling op de ambities in de beleidsagenda's zijn inmiddels actieplannen ontwikkeld die moeten helpen de geformuleerde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het ministerie heeft afspraken gemaakt en convenanten gesloten met sectororganisaties en provinciale en gemeentelijke overheden met veel zeer zwakke scholen, opdat de onderwijskwaliteit daar op korte termijn op een hoger plan komt te staan. Daarnaast is ook de samenwerking met de PO-Raad versterkt. De PO-Raad heeft een programma 'Goed worden, goed blijven' opgesteld, waarbinnen verschillende projecten zijn gepland die moeten bijdragen aan versnelling van de kwaliteitsverbetering bij zeer zwakke scholen en aan het voorkomen dat de kwaliteit van het onderwijs achteruit gaat. Zo zijn onder meer analyseteams in het leven geroepen. Deze teams kunnen schoolbesturen van zeer zwakke scholen bijstaan bij het voorbereiden van een goed en effectief plan van aanpak ter verbetering van de onderwijskwaliteit. Tenslotte zijn in opdracht van het ministerie van OCW sinds kort 'vliegende brigades' in het leven geroepen die zeer zwakke scholen ondersteunen om zo snel mogelijk van de kwalificatie 'zeer zwakke school' af te komen.

De uitkomsten van dit thematisch onderzoek kunnen naar verwachting helpen het toezicht zodanig in te richten dat daarmee optimaal wordt bijgedragen aan een snelle, effectieve, maar ook duurzame verbetering van de kwaliteit van zeer zwakke scholen. Daarnaast levert het onderzoek materiaal op dat voor andere betrokkenen, zoals de sectororganisaties van het onderwijs, ondersteuningsinstellingen en de schoolbesturen, ondersteuning biedt voor en richting geeft aan de plannen voor de kwaliteitsverbetering van de (zeer) zwakke scholen.

1.3 Onderzoeksvragen

In vervolg op het onderzoek van 2006 en de actualiteit van de vragen met betrekking tot oorzaken en aanpak van zeer zwakke basisscholen, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1a: Hoeveel zeer zwakke scholen zijn er op 1 januari 2010?
- 1b: Wat zijn de context- en kwaliteitskenmerken van deze scholen?
- 1c: Verschillen deze van de kenmerken van de zeer zwakke scholen zoals beschreven in het inspectierapport van 2006?

2: Wat is de voorgeschiedenis van de huidige zeer zwakke scholen? Zijn er aanwijzingen dat de achteruitgang in kwaliteit zich al eerder aftekende en welke indicatoren hebben mogelijk een voorspellende waarde?

3a: Hoeveel zeer zwakke scholen verbeteren zich binnen twee jaar en welke veranderingen in context en kwaliteit hebben zich voorgedaan?

3b: Welke factoren bepalen of een zeer zwakke school zich binnen twee jaar verbetert?

3c: Zijn de bereikte verbeteringen duurzaam?

4: Welke consequenties hebben de resultaten voor het inspectietoezicht?

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt op basis van literatuurstudie een beeld geschetst van het onderzoek (nationaal en internationaal) naar scholen waar de kwaliteit van het onderwijs onder de maat is. Hierbij staat de vraag centraal welke bevindingen dit onderzoek oplevert met betrekking tot de factoren die een effectieve en duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit bevorderen.

In hoofdstuk 3 wordt de opzet van het onderzoek beschreven.

In hoofdstuk 4 staan de kwaliteits- en contextkenmerken van de zeer zwakke scholen in de periode 2006-2010 centraal. Hierbij wordt ook nagegaan in hoeverre er verschuivingen zijn waar te nemen ten opzichte van de kenmerken uit het onderzoek van 2006.

In hoofdstuk 5 wordt teruggekeken op de toezichthistorie van de zeer zwakke scholen. Had, terugkijkend, eerder gesignaleerd kunnen worden dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak dreigde te worden en had dit voorkomen kunnen worden? Hoofdstuk 6 vergelijkt de ontwikkeling van de kwaliteit tussen de scholen die erin slaagden de kwaliteit binnen twee jaar weer op orde te hebben, en die scholen die dat pas lukte nadat zij in een verlengd traject hadden gezeten.

In hoofdstuk 7 wordt een beeld geschetst van de bijdrage van het toezicht aan de kwaliteitsverbetering van zeer zwakke scholen.

Hoofdstuk 8 sluit met enkele conclusies het onderzoek af.

2 Achtergronden van zeer zwakke scholen

Dit hoofdstuk beschrijft de meest opvallende kenmerken van zeer zwakke scholen (2.1) en gaat vervolgens in op de vraag hoe deze scholen zich kunnen verbeteren (2.2) en verbeteringen kunnen vasthouden (2.3).

2.1 Kenmerken van zeer zwakke scholen

De inspectie beoordeelt een basisschool als zeer zwak, als:

- de prestaties aan het eind van de schoolperiode drie jaar achtereen onder de ondergrenzen liggen die de inspectie aanhoudt. Er is dan dus sprake van langdurig slechte prestaties, die ruim onder het gemiddelde van landelijk genormeerde toetsen liggen. Bij de beoordeling houdt de inspectie rekening met de samenstelling van de leerlingpopulatie; verschillen in schoolprestaties die daarop terug te voeren zijn, spelen dus niet mee in het oordeel 'zeer zwak'¹;

EN

- twee of meer normindicatoren als onvoldoende zijn beoordeeld. Bij de normindicatoren – naast twee opbrengstindicatoren zijn er acht andere normindicatoren – gaat het om elementen van het onderwijsleerproces: leerstofaanbod, het didactisch handelen en de leerlingenzorg.

Deze paragraaf beschrijft eerst op welke kenmerken zeer zwakke scholen afwijken van andere scholen, zoals gebleken is uit eerder onderzoek van de inspectie en uit ander onderzoek. Daarna komt de rol van management en bestuur aan de orde. Ten slotte wordt nagegaan of factoren in de bredere context van scholen van invloed zijn op de onderwijskwaliteit.

Kenmerken van het onderwijsleerproces

Uit de definitie van de inspectie vloeit voort dat zeer zwakke scholen altijd meer of minder problemen in het onderwijsleerproces laten zien; anders hadden ze de benaming 'zeer zwak' immers niet gekregen. Ten minste twee normindicatoren van het onderwijsleerproces moeten onvoldoende zijn, wil de inspectie dit oordeel vellen. Hier gaat het erom welke indicatoren dat nu vooral zijn.

Voor de scholen die tussen 1998 en 2002 zeer zwak waren, gold het volgende (Inspectie van het Onderwijs, 2006):

- Het grootste verschil tussen zeer zwakke scholen en andere scholen zit in het leerstofaanbod (effectgrootte $-0,77$). Het aanbod dekt de kerndoelen niet voldoende (de school heeft bijvoorbeeld geen aanbod voor begrijpend lezen), het aanbod sluit niet voldoende aan bij verschillen op taalgebied tussen leerlingen of leraren bieden de stof niet aan tot en met het niveau van groep 8. Als een deel van de leerlingen in groep 8 is blijven steken in de leerboeken van groep 7, is dat het geval.
- Daarna vallen vooral de verschillen in didactisch handelen op (effectgrootte $-0,51$). Die impliceren dat leraren op zeer zwakke scholen er onvoldoende in

¹ Als de inspectie de prestaties aan het eind van de schoolperiode niet kan beoordelen, omdat de school geen gebruik maakt van een landelijk genormeerde eindtoets, komt de beoordeling van de indicatoren van de kwaliteitszorg daarvoor in de plaats. Daarmee dient de school zich te verantwoorden over de manier waarop de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen worden gevolgd.

- slagen leerstof duidelijk uit te leggen. Ook hebben ze minder vaak een taakgerichte werksfeer in hun klas en zijn leerlingen minder betrokken bij de les.
- Ten slotte verschillen de zeer zwakke scholen ook van andere scholen in de leerlingenzorg (effectgrootte $-0,43$). Er is geen goed leerlingvolgsysteem, waardoor scholen geen zicht hebben op prestaties van leerlingen. Ook slagen scholen er niet in leerlingen die problemen ondervinden, van planmatige zorg te voorzien. Vaak gaven scholen zorg buiten de klas, waarbij de aansluiting met het onderwijs in de klas te veel verloren ging.

Onderzoek onder een groep zeer zwakke scholen in de periode 2003-2005 liet zien dat ook toen het leerstofaanbod het grootste probleem vormde, gevolgd door didactisch handelen en leerlingenzorg (Inspectie van het Onderwijs, 2006).

Uit analyses van later datum over de periode 2003-2007 (Inspectie van het Onderwijs, 2009a) blijkt dat de zeer zwakke scholen niet meer het sterkst verschillen op het leerstofaanbod, maar op de leerlingenzorg. Ze hebben minder vaak een adequaat leerlingvolgsysteem, maar ze slagen er voornamelijk zeer zelden in om leerlingen die achterblijven planmatige zorg te bieden. Landelijk slaagt driekwart van de scholen daar wel in. Daarnaast zijn de problemen in het leerstofaanbod ook nog steeds herkenbaar. Daarbij valt op dat het leerstofaanbod zelf minder vaak op orde is op zeer zwakke scholen, maar dat het nog het meest schort aan het feitelijk aanbieden van de leerstof. Bij het didactisch handelen zitten de problemen vooral in de kwaliteit van de uitleg, vaker dan in de werksfeer in de klas en de betrokkenheid van leerlingen.

Tabel 2.1 Percentage voldoende beoordeelde scholen per normindicator in de periode 2003-2007 voor zeer zwakke basisscholen en alle basisscholen

	Zeer zwakke basisscholen	Alle basisscholen
Leerstofaanbod		
Dekkend voor kerndoelen	59	97
Aangeboden tot en met niveau groep 8	46	95
Passend voor leerlingen met taalachterstand	63	93
Didactisch handelen		
Taakgerichte werksfeer	82	98
Duidelijke uitleg	60	97
Actieve betrokkenheid leerlingen	74	97
Leerlingenzorg		
Systeem voor volgen prestaties en ontwikkeling	66	91
Planmatige uitvoering zorg	17	73

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Uit inspectieonderzoek naar de verschillen tussen scholen op het punt van de taal- en rekenprestaties van de leerlingen komt onder andere naar voren dat scholen die daarop beter scoren, ook betere resultaten laten zien op bovenstaande normindicatoren. Deze sterke scholen doen het ook beter op andere belangrijke gebieden, zoals kwaliteitszorg, afstemming op de verschillen tussen leerlingen en onderwijstijd. Scholen die minder onderwijstijd hebben gepland blijken significant lagere resultaten te behalen. Scholen waarvan de inspectie de tussenopbrengsten als onvoldoende beoordeelt, plannen in de groepen 1 tot en met 4 ruim twintig minuten minder en in de groepen 5 tot en met 8 ruim dertig minuten minder

onderwijstijd per week voor taal dan het gemiddelde van alle scholen (Inspectie van het Onderwijs 2009d).

Naast de indicatoren die de inspectie beoordeelt, komen uit onderzoek van derden ook andere factoren naar voren die kunnen samenhangen met de kwaliteit van scholen zoals de inspectie die vaststelt:

- Een veelgenoemde factor zijn de lage verwachtingen die leraren van hun leerlingen hebben, naast de lage verwachtingen die ouders soms van hun kinderen hebben (Van der Vegt en Van Velzen, 2002; De Boer e.a., 2006; Jepma, Kloprogge en Van der Vegt, 2006). Als ouders lage verwachtingen hebben, zullen ze ook niet zo snel eisen stellen aan de school (Beek en Van den Heuvel, 2007).
- Een andere factor is de samenstelling van de klas waar leraren aan lesgeven. Vooral op kleine scholen hebben leraren te maken met combinatieklassen, die uit leerlingen van twee of meer verschillende leerjaren bestaan. De meningen lopen uiteen over de vraag in hoeverre combinatieklassen prestaties van leerlingen beïnvloeden (Veenman, 1996; Russell, Rowe en Hill, 1998). Duidelijk is wel, dat ze hogere eisen stellen aan de managementvaardigheden van leraren.

Team, schoolleider en bestuur

In de periode tussen 1998 en 2002 beoordeelde de inspectie ook aspecten van het teamfunctioneren en het management. Op dat punt bestonden de volgende verschillen tussen zeer zwakke scholen en overige scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2006):

- Het team op zeer zwakke scholen functioneert minder goed (effectgrootte - 0,46).
- De schoolleiders van zeer zwakke scholen vertonen minder onderwijskundig leiderschap (effectgrootte -0,43). Ze ondersteunen en stimuleren hun leraren minder dan schoolleiders op andere basisscholen.
- De kwaliteitszorg, een taak van de schoolleider, is minder goed ontwikkeld (effectgrootte -0,40). Schoolleiders van zeer zwakke scholen zijn niet gericht op kwaliteitsverbetering.
- Ook het bestuur functioneert minder goed en de inzet van personele en materiële middelen is niet optimaal (effectgroottes rond -0,25).

Uit de ervaringen van de inspectie en onderzoek van derden naar schoolleiders en besturen van zeer zwakke scholen komt in latere jaren het volgende naar voren:

- Het team is niet eensgezind of juist te eensgezind en daardoor niet kritisch, het team schuift problemen af op de directeur en gaat zelf niet tot actie over (Beek en Van den Heuvel, 2007).
- Het team is van mening dat problemen aan leerlingen te wijten zijn of aan anderen (ouders, omgeving van de school), maar in elk geval niet aan de school zelf (Potter, Reynolds en Chapman, 2002).
- De directeur of het bestuur hebben er niet voor gezorgd dat de beste leraren in de moeilijkste groepen les geven (Beek en Van den Heuvel, 2007).
- De directeur is net nieuw of functioneert niet goed (is te eenzijdig gericht op beheer, afwezig vanwege ziekte, heeft geen contact met het team of verschilt met het team van mening, heeft geen goed contact met ouders) (Beek en Van den Heuvel, 2007).
- Schoolleiders en besturen van zeer zwakke scholen hebben te weinig op signalen van dalende prestaties gelet. Er is geen sprake van een

opbrengstgerichte cultuur, waarbij de school prestaties van leerlingen bewaakt en ingrijpt als die te laag zijn (Hofman, 2005; Claassen e.a., 2008; Inspectie van het Onderwijs, 2009b; Beek, Van den Heuvel en Van de Kant, 2009). Daardoor kan het gebeuren dat een school drie jaar achtereen slecht presteert.

- De afstand van het bestuur tot de school was te groot of het bestuur heeft geen systeem om problemen die de schoolleider niet uit zichzelf meldt, toch te signaleren. Er kan ook sprake zijn van breder bestuurlijk onvermogen, waardoor het bestuur ofwel niet zag dat de schoolleider niet functioneerde, ofwel niet bij machte was daar verandering in te brengen (Beek en Van den Heuvel, 2007; Claassen e.a., 2008).

De context van de school

Contextkenmerken zijn kenmerken van scholen die niet of niet gemakkelijk door besturen te beïnvloeden zijn. Besturen kunnen bijvoorbeeld veel doen om de kwaliteit van het personeel en van de werksituatie te bevorderen, maar ze kunnen niet alle ziekteverzuim voorkomen. Sommige contextkenmerken hangen samen met de kwaliteit van scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2006):

- schoolgrootte (kleine scholen zijn vaker zeer zwak);
- ligging (scholen in een van de vier grote steden of in een plattelandsregio zijn vaker zeer zwak);
- veranderingen in het aantal leerlingen of het type leerlingen (bijvoorbeeld door een fusie, de komst van kinderen van asielzoekers, witte vlucht van kinderen uit hoger opgeleide gezinnen naar andere scholen) (Beek en Van den Heuvel, 2007);
- personele problemen (sterk wisselend team of juist een team dat al heel lang hetzelfde is, langer durende personeelstekorten, hoog ziekteverzuim, naar leeftijd eenzijdig samengesteld personeelsbestand);
- een wisseling van schoolleider.

Enkele jaren later is dat beeld nog weinig veranderd. Ook dan zijn kleine scholen op het platteland en scholen in de vier grote steden relatief vaak zwak. Daar is bijgekomen dat ook traditionele vernieuwingsscholen, zoals de vrijescholen, relatief vaak zeer zwak zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2007a, 2007b, 2008).

In veel gevallen is overigens sprake van een samenhang tussen contextfactoren en andere factoren (Beek, Van den Heuvel en Van de Kant, 2009). Kleinere scholen en scholen met veel allochtone leerlingen (die vooral in de vier grote steden liggen) hebben bijvoorbeeld ook vaker personele problemen (Inspectie van het Onderwijs, 2008). Kleinere scholen hebben vaker combinatieklassen, die soms een zware wissel op leraren trekken en die hogere eisen stellen aan het didactisch handelen.

2.2 Verbeteren van zeer zwakke scholen

Een knelpunt bij de verbetering van zeer zwakke scholen is dat degenen die de verbetering in eerste instantie moeten aansturen en realiseren, dat wil zeggen de schoolleiding en het bestuur, in veel gevallen medeverantwoordelijk zijn voor het gebrek aan onderwijskwaliteit. Ze hebben de kwaliteitsproblemen immers niet tijdig onderkend of waren onvoldoende in staat het tij te keren (Potter, Reynolds en Chapman, 2002; Inspectie van het Onderwijs, 2006; Beek, Van den Heuvel en Van de Kant, 2009). Verder waren besturen tot voor kort ook niet vanzelfsprekend gericht op de prestaties van hun scholen en hielden zich op dat punt vaak afzijdig (Turkenburg, 2008). Daar is de afgelopen jaren een kentering in gekomen, onder

meer doordat de inspectie besturen rechtstreeks aanspreekt als verantwoordelijk voor zeer zwakke scholen (Beek, Van den Heuvel en Van de Kant, 2009).

Voor het verbeteren van zeer zwakke scholen is het nodig dat besturen snel tot actie overgaan. Claassen e.a. (2008) stellen dat ze hier soms te lang mee wachten. Ook duurt het soms te lang voordat ze ingrijpen in de personele samenstelling van de school. Dat kan ertoe leiden dat juist de goede leraren vertrekken (KPC, 2008).

De inspectie verwacht van zeer zwakke scholen dat ze zich in een periode van maximaal twee jaar (in uitzonderingsgevallen met een verlenging van een derde jaar) verbeteren. Dat wil zeggen dat de prestaties van leerlingen na de verbeterperiode boven de ondergrenzen van de inspectie zijn komen te liggen en dat tekortkomingen in het onderwijsleerproces zijn opgeheven.

In het algemeen vinden op zeer zwakke scholen de volgende activiteiten plaats:

- Verbetering van het bestuurlijk handelen. Het bestuur raakt meer betrokken bij de school. De bestuurlijke afstand wordt verkleind, het bestuur gaat actief monitoren welke resultaten de school bij leerlingen bereikt en zorgt ervoor dat processen op de school beter vastgelegd worden (Beek en Van den Heuvel, 2007). Dat gebeurt mede op basis van een plan van aanpak, dat de inspectie afdwingt. Soms kiest een bestuur ervoor om op te gaan in een groter bestuur (Inspectie van het Onderwijs, 2009).
- Personele interventies. Het bestuur stelt een nieuwe directeur aan of voorziet de zittende directeur van externe ondersteuning. Uit onderzoek van de inspectie bij 46 zeer zwakke scholen die zich verbeterden in de periode 2003-2007 (Inspectie van het Onderwijs, 2008), blijkt dat dit in veel gevallen aan de orde is. De oude directeur wordt ontslagen of verplaatst naar een andere plek in de organisatie. Het bestuur ontslaat of verplaatst ook personeelsleden, investeert in begeleiding van het personeel of zorgt voor tijdelijke extra formatie. Het bestuur let vaak ook meer op de communicatie met ouders (Beek en Van den Heuvel, 2007).
- Inhoudelijke verbeteringen op de school. Om de tekortkomingen die de inspectie signaleert op te heffen, verbeteren scholen hun leerstofaanbod, het didactisch handelen en de leerlingenzorg, al naar gelang de onvoldoende beoordelingen die ze van de inspectie hebben gekregen (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Dit type veranderingen komt het beste van de grond als er een zeker draagvlak voor is in het team. Dat is er vaak niet meteen na het inspectieoordeel, maar na verloop van tijd (Beek en Van den Heuvel, 2007; McQuillan en Salomon-Fernandez, 2008).
- Verandering van de schoolcultuur. Op zeer zwakke scholen is de aandacht soms te eenzijdig gericht geweest op het pedagogisch klimaat, waarbij de cognitieve resultaten van de leerlingen uit het oog werden verloren. Na het inspectieoordeel vindt een verschuiving plaats waarbij de prestaties centraal komen te staan (Beek en Van den Heuvel, 2007).
- In enkele gevallen is de beoordeling als zeer zwakke school een doorslaggevende factor in de besluitvorming over fusie of sluiting van de school.

Gezien de verschillende uitgangssituatie van zeer zwakke scholen – ze presteren weliswaar allemaal onvoldoende, maar verschillen van elkaar in de kwaliteit van het onderwijsleerproces en daarnaast ook in de bredere context van de school – zijn algemene principes wel steekhoudend, maar is in een concreet verbetertraject ook altijd maatwerk nodig (Harris, 2000; Muijs e.a., 2004; Harris e.a., 2006). Dat geldt ook voor de eisen die aan schoolleiders gesteld kunnen worden en de rol die zij in

zo'n traject zouden moeten spelen (Day e.a., 2009). Daarnaast moeten eisen gesteld worden aan de kwaliteit van externe ondersteuning, aangezien het inzetten daarvan niet zonder meer tot effecten leidt. Vooral de scholen met weinig interne verbetercapaciteiten kunnen daardoor vertraging oplopen (Finnigan, Bitter en O'Day, 2009).

2.3 Duurzaamheid van bereikte kwaliteit

Het is geen vanzelfsprekendheid dat scholen die op een bepaald moment voldoende kwaliteit bezitten, die ook behouden. Leraren komen en gaan, schoolleiders vertrekken en worden vervangen, de leerlingbevolking van een school kan veranderen en ook leermiddelen en methoden wijzigen door de jaren heen. Een goede school moet niet alleen op één bepaald moment kwaliteit kunnen laten zien, maar moet vooral ook in staat zijn zich aan veranderende omstandigheden aan te passen (Creemers en Kyriakides, 2008).

Over een periode van vijf jaar bleek bij een internationaal onderzoek onder een groep van vijftig scholen dat nog de helft ongeveer dezelfde kwaliteit bezat wat betreft prestaties bij taal of rekenen, terwijl een kwart zich had verbeterd, maar ook een kwart achteruit was gegaan (Creemers en Kyriakides, 2009). Extreme veranderingen kwamen daarbij overigens niet vaak voor. Uitgaande van een driedeling in slecht presterende, gemiddeld presterende en goed presterende scholen, variëren de meeste scholen tussen gemiddeld en goed of tussen gemiddeld en slecht. Slechts één school veranderde van een slecht presterende in een goed presterende school, en eveneens één school veranderde van een goed presterende in een slecht presterende school. Volgens Doolaard (2002) behoudt ongeveer twee derde van de Nederlandse basisscholen ongeveer hetzelfde prestatieniveau over een periode van acht jaar. Er is helaas weinig onderzoek gedaan naar de stabiliteit van schooleffecten en de factoren die stabiliteit verklaren, voornamelijk omdat dat longitudinale onderzoeksdesigns vergt.

De inspectie onderzocht scholen die bovengemiddeld presteren en die bovendien hun kwaliteit in termen van het bereikte prestatieniveau drie jaar lang wisten vast te houden (Essink, 2007; Inspectie van het Onderwijs, 2009c). Ongeveer 7 procent van de basisscholen valt in deze groep. Deze scholen zijn kort gezegd het spiegelbeeld van de zeer zwakke scholen. Ze onderscheiden zich vooral door een beter didactisch handelen en een betere leerlingenzorg, maar ook door een betere kwaliteitszorg: ze evalueren de prestaties van leerlingen systematischer en borgen hun kwaliteit beter. Ze werken daardoor opbrengstgerichter dan andere scholen, en dat vertaalt zich in de goede opbrengsten die ze over schooljaren heen laten zien. Deze scholen liggen, evenals de zeer zwakke scholen, relatief vaak in de vier grote steden en ook in andere grotere steden. Op het platteland zijn ze ondervertegenwoordigd.

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de rol van besturen bij het vasthouden van eenmaal bereikte verbeteringen. Wel heerst algemeen de veronderstelling dat besturen die zich ook bezighouden met de onderwijskwaliteit, en niet alleen met personeel en financiën, ook de borging en daarmee de duurzaamheid van de kwaliteitsverbetering bevorderen (Land, 2002).

3 Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek staat de ontwikkeling van de kwaliteit van de zeer zwakke basisscholen in de periode van januari 2006 tot januari 2010 centraal. Het aantal zeer zwakke scholen varieerde in deze periode, uitgaande van de maandelijkse publicatie van de lijst van zeer zwakke scholen op internet. Als zeer zwakke scholen gelden in dit onderzoek de scholen die op 1 januari 2010 zeer zwak zijn. In deze groep zijn zowel die scholen vertegenwoordigd die al zo'n twee jaar geleden als 'zeer zwak' zijn beoordeeld en zich in de eindfase van het verbetertraject bevinden, als die scholen die pas zeer recent het oordeel 'zeer zwak' hebben gekregen. Daarnaast richt het onderzoek zich op de basisscholen die zeer zwak geweest zijn, maar zich in de periode van januari 2006 tot januari 2010 hebben verbeterd. Het gaat hierbij om het cumulatief aantal verbeterde scholen. In deze groep zijn dus ook de scholen vertegenwoordigd die in de periode 2003-2005 nog zeer zwak waren.

Vanaf 2007 is er een aantal veranderingen in het toezicht doorgevoerd. Het toezicht is sindsdien nog sterker risicogericht, dat wil zeggen dat de toezichtactiviteiten zich concentreren op die scholen die risico's lopen op het gebied van de kwaliteit (resultaten en onderwijsleerproces) en/of de wettelijke voorschriften.

Kwantitatief en kwalitatief onderzoek

Het onderzoek van 2006 was er in belangrijke mate op gericht inzicht te krijgen in de kenmerken en oorzaken van de zeer zwakke scholen. Dat wordt in dit onderzoek opnieuw gedaan.

In de eerste plaats gaat het daarbij om de kwaliteitskenmerken: in hoeverre wijken deze bij de zeer zwakke scholen af van het landelijke beeld? De afwijking als zodanig is vanzelfsprekend omdat deze voortkomt uit het waarderingskader en de beslisregels die de inspectie hanteert bij de beoordeling. Het is echter wel interessant te onderzoeken of er in de mate van afwijking verschillen zijn tussen de beoordeelde kwaliteitsaspecten onderling.

Voor het kwantitatieve onderzoek zijn de 96 zeer zwakke scholen van januari 2010 op een aantal kwaliteitsaspecten vergeleken met alle basisscholen in Nederland. Door de uitkomsten hiervan te vergelijken met die uit het onderzoek van 2006, kunnen uitspraken worden gedaan over de eventuele verschuivingen in de kenmerken en oorzaken van zeer zwakke scholen ten opzichte van 2006.

Een tweede invalshoek is die van de contextkenmerken, zoals de locatie, de denominatie, de schoolomvang, de bestuursomvang en de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Ook hiervoor geldt dat wordt aangegeven in hoeverre de zeer zwakke scholen in de onderzochte periode afwijken van het landelijke beeld en of er sprake is van verschuivingen ten opzichte van het onderzoek van 2006.

Daarnaast is, terugkijkend, de toezichthistorie van de als zeer zwak beoordeelde scholen onderzocht om uitspraken te kunnen doen over de voorspelbaarheid van het ontstaan van zeer zwakke scholen. Nu er over een langere periode gegevens beschikbaar zijn, kunnen hierover uitspraken gedaan worden die empirisch beter onderbouwd zijn.

Ten slotte is voor de 147 verbeterde scholen onderzocht in hoeverre verschillen aanwijsbaar zijn tussen de groep scholen die zich binnen de termijn van twee jaar hebben verbeterd, en de groep van in totaal 27 scholen die meer tijd nodig hadden om de vereiste kwaliteitsverbetering te realiseren.

Het kwalitatieve onderzoek heeft zich in hoofdzaak gericht op vragen die samenhangen met de effectiviteit van het toezicht. Dit gedeelte van het onderzoek concentreert zich op een evaluatie van de interventies die de inspectie in de afgelopen jaren heeft ingezet op de zeer zwakke scholen die zich inmiddels weer verbeterd hebben. Deze scholen werden vanaf het moment dat zij als zeer zwak werden beoordeeld, onder geïntensiveerd toezicht geplaatst. Zij kregen maximaal twee jaar de tijd de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. Op basis van een plan van aanpak van de school volgde de inspectie via voortgangsgesprekken hoe het verbeteringsproces verliep. Aan het einde van de periode werd een afsluitend onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV) uitgevoerd.

Ten behoeve van dit themaonderzoek is met de inspecteurs die het meest betrokken zijn geweest bij het geïntensiveerd toezicht op de verbeterde scholen, teruggekeken op de uitvoering van het toezicht op deze scholen, zowel tijdens het traject van kwaliteitsverbetering als in de periode die voorafging aan het oordeel 'zeer zwak'. In de eerste plaats is voor het grootste gedeelte van de verbeterde zeer zwakke scholen op basis van de beschikbare inspectierapporten van deze scholen vanaf 1998, per school een analyse gemaakt van de toezichthistorie. Op basis hiervan is een vragenlijst afgenomen bij de inspecteurs die het meest intensief bij het verbetertraject van deze scholen betrokken waren. In het verlengde daarvan zijn met enkele van deze inspecteurs interviews gehouden. De uitkomsten van dit proces werden vervolgens in een zogenaamde Group Decision Room (GDR) met alle betrokken inspecteurs besproken.

Ten slotte zijn twee bijeenkomsten gehouden met externe instanties die betrokken zijn bij de kwaliteitsverbetering van scholen die door de inspectie als 'zeer zwak' zijn beoordeeld. Het gaat om een bijeenkomst met het toenmalige Steunpunt Zeer Zwakke Scholen, waarin onder andere de besturenorganisaties van het primair onderwijs samenwerkten, en een bijeenkomst met enkele vertegenwoordigers van advies- en onderzoeksorganisaties die frequent werden ingezet bij verbetertrajecten van zeer zwakke scholen. Deze bijeenkomsten hadden tot doel om ook vanuit de blik van buitenstaanders de uitvoering van het toezicht en de effectiviteit van de uitgevoerde toezichtinterventies te evalueren.

4 Kenmerken van zeer zwakke basisscholen

4.1 Kwaliteit van zeer zwakke en verbeterde basisscholen

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de kwaliteitskenmerken van de zeer zwakke basisscholen.

Bij in totaal 243 (96 zeer zwakke plus 147 verbeterde) scholen werd in de loop van deze periode vastgesteld dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak was. Een zeer zwakke school is een school die drie jaar achtereen onvoldoende opbrengsten heeft bereikt én die op ten minste twee normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien.

Als in het vervolg van dit rapport over de zeer zwakke scholen gesproken wordt, gaat het over de 96 scholen die op 1 januari 2010 zeer zwak waren. Dit is 1,3 procent van alle basisscholen. De scholen herbergen gezamenlijk ruim 13.000 leerlingen. Daarnaast heeft 5,9 procent van de basisscholen een aangepast arrangement 'zwak' (bijna 73.000 leerlingen). De overige 92,8 procent heeft een basisarrangement (omstreeks 1.446.000 leerlingen).

In onderstaande tabel is de verdeling van de toezichtarrangementen over de basisscholen in de afgelopen drie jaar weergegeven. Hieruit komt naar voren dat het aantal zeer zwakke scholen nog geen structurele daling laat zien. Wel is het aantal scholen met een basisarrangement de afgelopen jaren toegenomen.

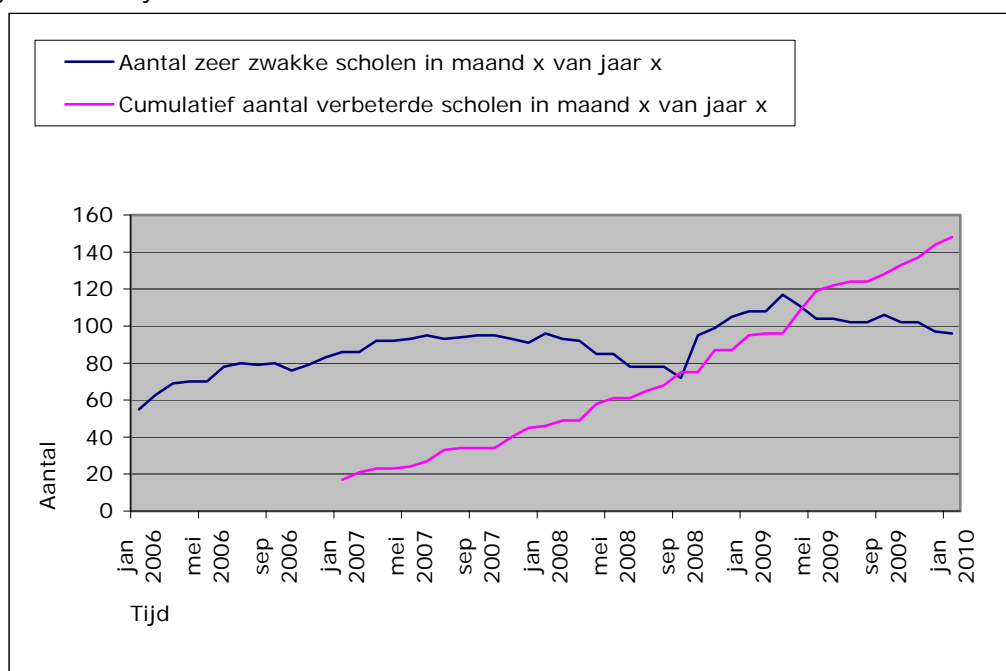
Tabel 4.1 Toezichtarrangementen basisonderwijs op 1 januari 2010, 2009 en 2008 (in percentages, N=7.324)

Kwaliteit	1 januari 2010	1 januari 2009	1 januari 2008
Basis	92.8	91.1	89.4
Zwak	5.9	7.4	9.2
Zeep zwak	1.3	1.5	1.4
Totaal	100	100	100

4.2 Aantal zeer zwakke en verbeterde scholen

Het aantal zeer zwakke basisscholen in de periode van januari 2006 tot januari 2010 en het cumulatieve aantal zeer zwakke basisscholen dat zich verbeterd heeft, is weergegeven in onderstaande figuur. De gegevens zijn ontleend aan de lijst van zeer zwakke scholen die maandelijks op internet wordt gepubliceerd.

Figuur 4.2 Aantal zeer zwakke scholen en cumulatief aantal verbeterde scholen, januari 2006-januari 2010



Het aantal zeer zwakke basisscholen varieert in de onderzoeksperiode tussen 55 in januari 2006 tot en met een maximum van 117 in maart 2009. Het is dan dus ruim het dubbele van dat van begin 2006. Een verklaring van de toename is dat begin 2006 pas bij ongeveer de helft van de basisscholen op basis van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) was uitgevoerd. Eind 2007 waren alle scholen ten minste eenmaal onderzocht.

In de loop van 2007 heeft de inspectie het toezicht vernieuwd en meer gestoeld op een risicogerichte aanpak. Het valt op dat er geen sprake is van een constante toename en afname van het aantal zeer zwakke scholen. De wisselingen die optreden, worden mogelijk veroorzaakt door andere dan kwaliteitsfactoren. Zo is de relatief grote toename van het aantal zeer zwakke scholen in de laatste maanden van 2008 en de eerste maanden van 2009 onder andere te verklaren uit planningsafspraken die voortvloeiden uit de implementatie van het vernieuwde, risicogerichte toezicht. Pas in de tweede helft van 2009 is een geleidelijke stabilisatie van het aantal van omstreeks honderd zeer zwakke scholen zichtbaar. In totaal kwamen er in 2007 39 nieuwe zeer zwakke scholen bij, 29 zeer zwakke scholen verbeterden zich in dat jaar. In 2008 kwamen er 61 nieuwe zeer zwakke scholen bij en verbeterden zich 49 zeer zwakke scholen. In 2009 kwamen er 41 nieuwe zeer zwakke scholen bij en verbeterden zich 53 zeer zwakke scholen.

Met uitzondering van vijf zeer zwakke scholen die inmiddels zijn opgeheven of gefuseerd, hebben alle 147 scholen die zeer zwak geweest zijn, zich inmiddels verbeterd. Dat wil overigens niet zeggen dat de kwaliteit van het onderwijs van al deze scholen weer voldoende is en dat zij weer onder het reguliere toezicht vallen (basisarrangement). Een aantal van deze scholen is weliswaar niet meer zeer zwak,

maar kent nog wel belangrijke kwaliteitsrisico's. Deze scholen zijn nog als 'zwak' beoordeeld.

Van de 96 zeer zwakke scholen per 1 januari 2010 bevinden zich er dertien in een verlengd traject. Dat wil zeggen dat bij het afsluitende onderzoek naar de kwaliteitsverbetering is gebleken dat de kwaliteit nog steeds zeer zwak was. In de groep verbeterde scholen zijn er veertien die ook een verlengd traject nodig hadden om tot voldoende kwaliteitsverbetering te komen. In totaal zijn er dus 27 scholen die in deze periode in een verlengd traject hebben gezeten of daar nog in zitten. Slechts in enkele uitzonderingssituaties (vijf scholen) werd de verbetering gerealiseerd nadat de inspectie de school bij de minister had aangemeld voor een bestuurlijk natraject en met het bevoegd gezag prestatieafspraken werden gemaakt.

Dit is een positief resultaat. Over de verdere ontwikkeling van scholen die zeer zwak zijn geweest en hun kwaliteit hebben verbeterd, kan het volgende worden gezegd:

- 11 procent van de scholen die zich in 2006 hebben verbeterd, is per 1 januari 2010 nog zwak. De overige 89 procent heeft nu een basisarrangement. Bij de scholen die zich in 2007, 2008 en 2009 hebben verbeterd is het percentage zwakke scholen respectievelijk 24, 30 en 45 procent.
- Drie scholen die zich aanvankelijk hadden verbeterd, zijn opnieuw zeer zwak geworden.

De voorlopige conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de kwaliteitsverbetering van voormalig zeer zwakke scholen zich verder voortzet vanaf het moment dat zij niet meer zeer zwak zijn.

4.3 Kwaliteitskenmerken van zeer zwakke basisscholen

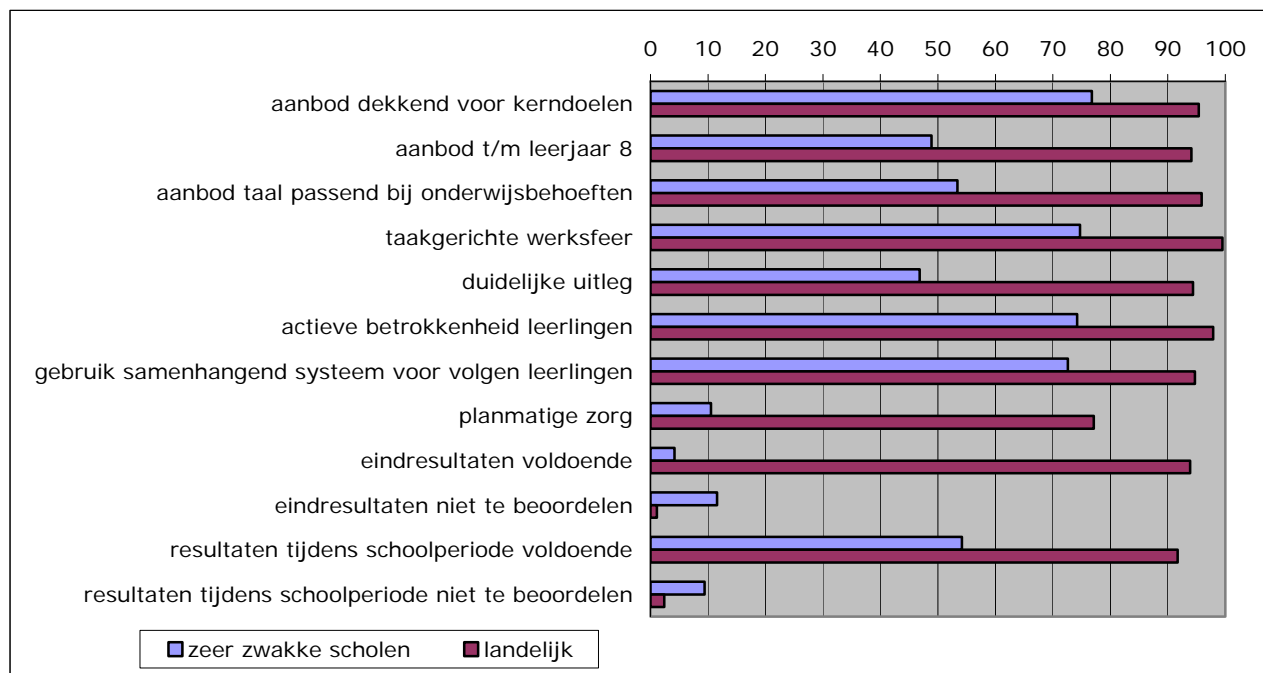
Zeer zwakke scholen ontstaan door een combinatie of keten van factoren. Er is vrijwel altijd sprake van een cumulatie van problemen. Voor onvoldoende opbrengsten zijn mogelijke verklaringen te vinden in zowel onvoldoende kwaliteit van het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg als in onderliggende factoren in de organisatie en de context van de school die de onderwijskwaliteit negatief beïnvloeden en/of de verbetering belemmeren.

De problemen waarmee zeer zwakke scholen te kampen hebben, zijn dus te onderscheiden in twee categorieën. In de eerste plaats zijn dat de onvoldoende onderdelen van het onderwijs: de opbrengsten, het onderwijsproces en de leerlingenzorg. Hierop zijn de normindicatoren gericht die de inspectie hanteert en die doorslaggevend zijn voor het oordeel 'zeer zwak'. In de tweede plaats zijn dat de problemen die te maken hebben met de (voorwaarden voor) de kwaliteitszorg, de organisatie (met name personeel, management en bestuur) en de context van de school. Hieronder worden deze categorieën problemen nader toegelicht, waarbij zowel gebruik wordt gemaakt van de kwantitatieve als van de kwalitatieve gegevens.

Wat zijn de kenmerken van zeer zwakke scholen in de periode 2006-2010 en waarin verschillen ze van het landelijke beeld?

In onderstaande figuur is voor de normindicatoren uit het toezichtkader aangegeven welk percentage zeer zwakke scholen daarop voldoende scoort in vergelijking met het landelijke gemiddelde. Daarbij geldt voor de zeer zwakke scholen N=96, landelijk geldt N=375 (de steekproef voor het Onderwijsverslag 2009).

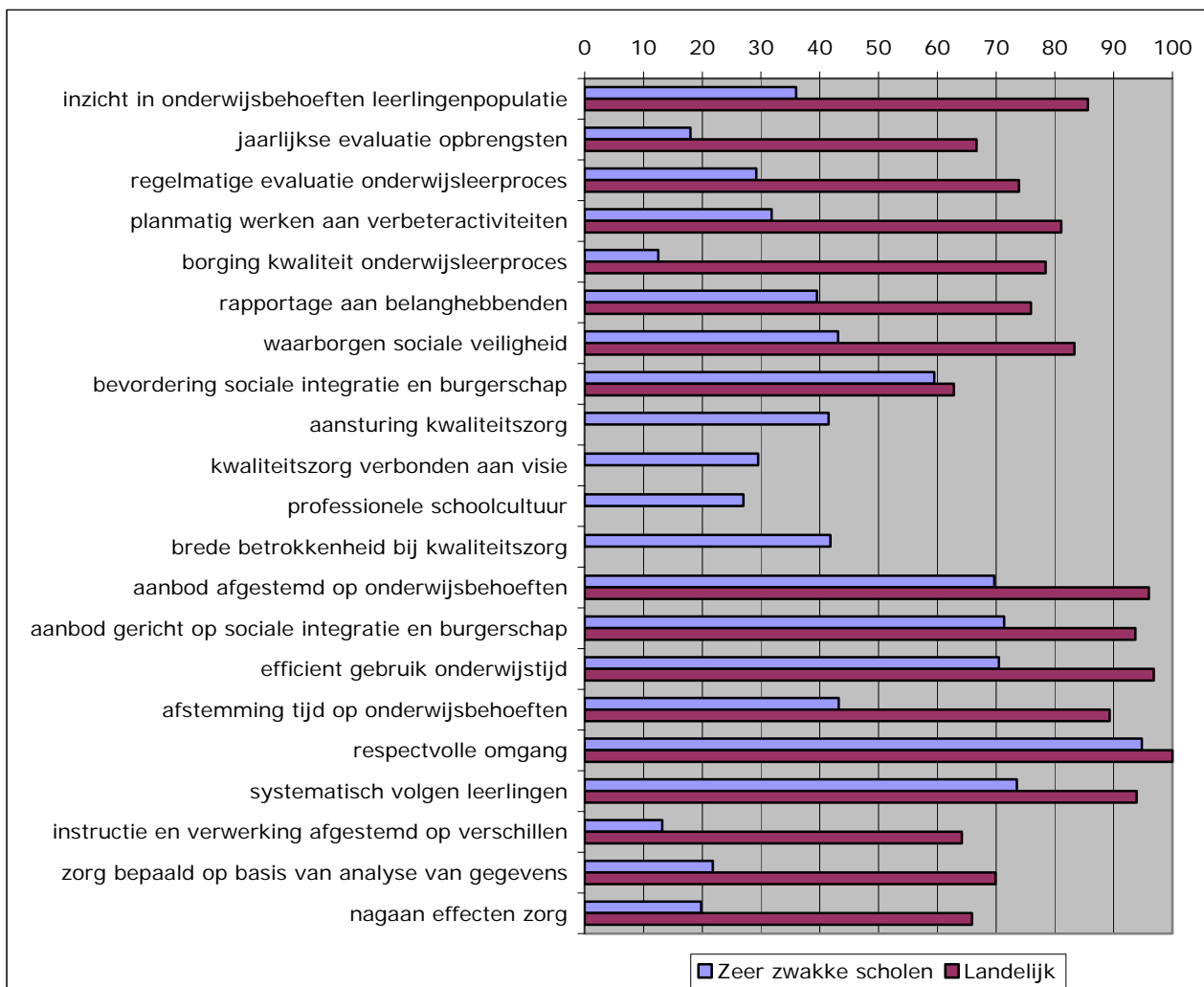
Figuur 4.3a Percentage voldoende (en niet te beoordelen) oordelen op normindicatoren zeer zwakke scholen ten opzichte van het landelijke beeld



Daarnaast is voor de overige (kern)indicatoren aangegeven hoe de zeer zwakke scholen zich verhouden tot het landelijke beeld².

² Het is niet mogelijk de indicatoren van de voorwaarden voor kwaliteitszorg te vergelijken, omdat deze alleen bij zeer zwakke scholen beoordeeld worden.

Figuur 4.3b Percentage voldoende oordelen op overige indicatoren zeer zwakke scholen ten opzichte van het landelijke beeld



Uit figuur 4.3a en 4.3b blijkt in de eerste plaats dat het percentage zeer zwakke scholen die voldoende scores op alle indicatoren uit het toezichtkader, aanzienlijk lager ligt in vergelijking met het landelijke beeld.

Omdat de beoordeling van de opbrengsten in het toezichtkader een cruciale rol speelt, is het niet verwonderlijk dat het percentage zeer zwakke scholen die daarop voldoende scores, heel laag ligt, namelijk 4 procent tegenover 94 procent landelijk. In bijzondere situaties is het mogelijk dat een school met voldoende opbrengsten toch zeer zwak wordt. Dit is het geval als er zoveel tekortkomingen worden vastgesteld op het onderwijsproces en/of de (voorwaarden voor) kwaliteitszorg, dat in afwijking van de beslisregels toch een toezichtarrangement 'zeer zwak' wordt toegekend.

Het is opvallend dat het percentage zeer zwakke scholen waarvan de eindopbrengsten niet beoordeeld kunnen worden, met 12 procent een stuk hoger ligt dan de 1 procent landelijk. Hetzelfde geldt voor de tussentijdse resultaten.

Opvallend is verder het grote verschil op het gebied van de zorg en begeleiding en afstemming van het onderwijs op de verschillen tussen leerlingen. Weliswaar heeft 73 procent van de zeer zwakke scholen een samenhangend systeem van

instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen (landelijk is dit 95 procent), maar als het gaat om de planmatige uitvoering van de zorg is sprake van een groot verschil: slechts 11 procent van de zeer zwakke scholen heeft hiervoor een voldoende beoordeling, tegenover 77 procent landelijk. Dit beeld wordt bevestigd door de uitkomsten van de beoordeling van de overige indicatoren voor de zorg en begeleiding: van de zeer zwakke scholen bepaalt 22 procent de aard van de zorg op basis van een analyse van de verzamelde gegevens. Landelijk is dit 70 procent. De effecten van de zorg worden op 20 procent van de zeer zwakke scholen nagegaan, ten opzichte van 66 procent landelijk.

De zeer zwakke scholen stemmen hun onderwijs veel minder goed af op de verschillen tussen de leerlingen ten opzichte van het landelijke beeld: de instructie en verwerking wordt op 13 procent van de zeer zwakke scholen goed afgestemd op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen. Dit geldt ook voor de afstemming van de hoeveelheid tijd die besteed wordt aan Nederlandse taal en rekenen. De zeer zwakke scholen doen dat in 43 procent van de gevallen voldoende, terwijl het landelijke beeld 90 procent is.

Leerlingen die extra zorg en begeleiding nodig hebben en voor wie het extra van belang is dat het onderwijs is afgestemd op hun ontwikkeling, zijn dus veel slechter af op de zeer zwakke scholen.

Ook op didactisch gebied wijken de zeer zwakke scholen negatief af van het gemiddelde: slechts op 47 procent van de zeer zwakke scholen leggen de leraren duidelijk uit, terwijl dit gemiddeld op 95 procent van de scholen het geval is.

De leerstof wordt slechts op 49 procent van de zeer zwakke scholen tot en met het niveau van leerjaar 8 aangeboden, terwijl dit op landelijk niveau 94 procent is.

Dit betekent dat de zeer zwakke scholen het op deze onderdelen twee keer zo vaak slecht doen als gemiddeld. Deze gegevens stemmen overeen met het beeld dat naar voren komt uit de analyse van eerder onderzoek in hoofdstuk 2. De zeer zwakke scholen blijven niet meer in hoofdzaak achter op het gebied van het leerstofaanbod (met uitzondering van het aanbieden van de lesstof tot en met groep 8), maar vooral op de zorg en begeleiding, de afstemming van het aanbod op verschillen tussen de leerlingen en het didactisch handelen.

Een bijzonder punt van aandacht vormen de indicatoren voor kwaliteitszorg en voorwaarden voor kwaliteitszorg. Op deze gebieden ligt het percentage scholen die hierop voldoende scores bij de zeer zwakke scholen beduidend lager. Zo heeft slechts 35 procent van de zeer zwakke scholen inzicht in de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Landelijk is dat 86 procent.

De mate waarin zeer zwakke scholen hun opbrengsten systematisch analyseren is ook veel geringer dan het landelijke beeld laat zien: niet meer dan 16 procent van de zeer zwakke scholen evalueert jaarlijks systematisch zijn opbrengsten, terwijl landelijk 67 procent dit doet.

Als het gaat om de voorwaarden voor kwaliteitszorg ligt het percentage van de zeer zwakke scholen die hierop een voldoende scoren laag: met name de verbinding van de kwaliteitszorg met de visie op leren en onderwijzen (in 30 procent van de gevallen voldoende) en de mate waarin de schoolleiding zorgdraagt voor een professionele schoolcultuur (in 27 procent van de gevallen voldoende). Dit betekent onder andere dat het in veel gevallen ontbreekt aan onderwijskundig leiderschap bij de schoolleiding en/of het bestuur van een zeer zwakke school. Deze gegevens kunnen niet vergeleken worden met het landelijke beeld omdat deze indicatoren alleen bij zeer zwakke scholen beoordeeld worden.

Ook de betrokken inspecteurs noemen bij driekwart van de scholen de problemen op het gebied van personeel, management en organisatie als belangrijke factoren die de kwaliteitsproblemen veroorzaken en/of versterken. Enkele voorbeelden:

- Vaak is sprake van een gebrek aan (onderwijskundig) leiderschap of wisselingen in de schoolleiding.
- Het bestuur en de schoolleiding zijn onvoldoende op de hoogte van de teruglopende of slechte opbrengsten en onderwijskwaliteit. Daardoor signaleren zij de teruglopende kwaliteit niet of te laat. Het komt regelmatig voor dat het oordeel 'zeer zwak' van de inspectie een onaangename verrassing is. Bestuur en/of schoolleiding hadden het niet zien aankomen. De school heeft geen opbrengstgerichte cultuur en is daardoor niet 'in control'.
- Het bestuur leunt (te) sterk op de directie en vraagt onvoldoende verantwoording over het onderwijs en de opbrengsten.
- De kwaliteit van de leraren is onvoldoende. Veel zeer zwakke scholen hebben te maken met leraren die al heel lang aan de school verbonden zijn en weinig geneigd zijn te veranderen, of juist met relatief veel jonge, onervaren en/of onbevoegde leraren.
- Het ontbreekt vaak aan een goed gestructureerd integraal personeelsbeleid, waardoor de schoolleiding en het bestuur weinig zicht hebben op de kwaliteit van de leraren.
- Op veel zeer zwakke scholen heerst een zeker fatalisme en heeft men lage verwachtingen van de leerlingen.

In vergelijking met het onderzoek van de inspectie uit 2006 blijkt dat het huidige beeld in grote lijnen overeenkomt met dat van de toenmalige zeer zwakke scholen. In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste uitkomsten van dat onderzoek beschreven.

4.4 Contextkenmerken van de zeer zwakke scholen

Ook op een aantal contextkenmerken zijn de zeer zwakke scholen per 1 januari 2010 vergeleken met het landelijke beeld en met de zeer zwakke scholen uit de periode 1998-2005. De uitkomsten daarvan worden hieronder weergegeven. Daarbij is uitgegaan van de volgende aantallen:

zeer zwakke scholen in 1998-2005: N=320

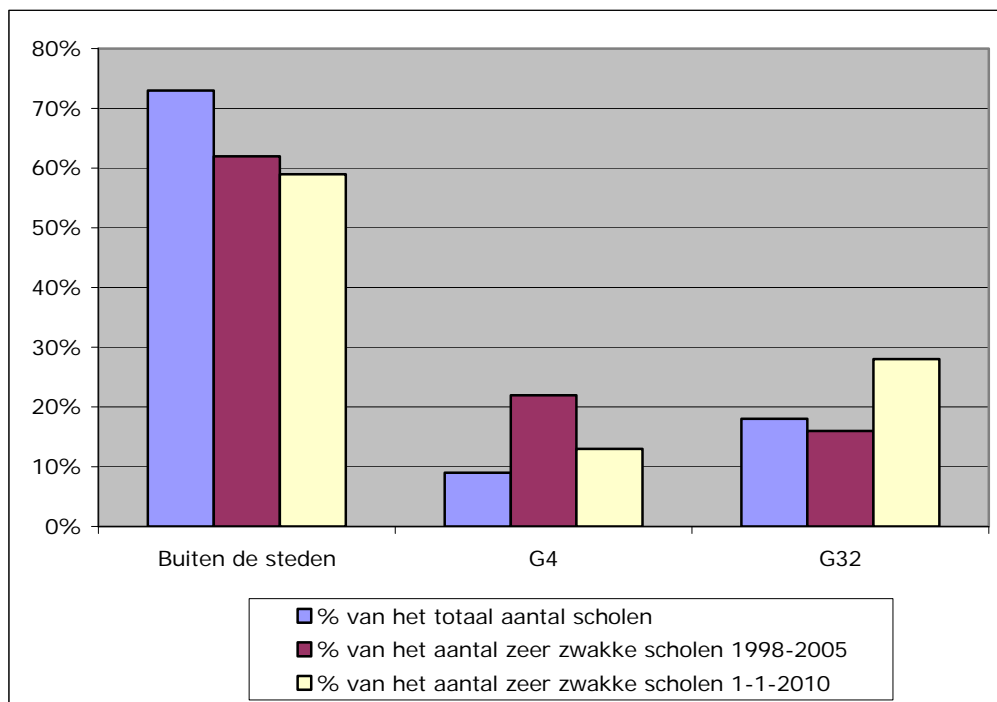
zeer zwakke scholen in 2010: N=96

totaal aantal scholen: N=375 (steekproef OV 2009)

Regionale verschillen in de spreiding van de zeer zwakke basisscholen

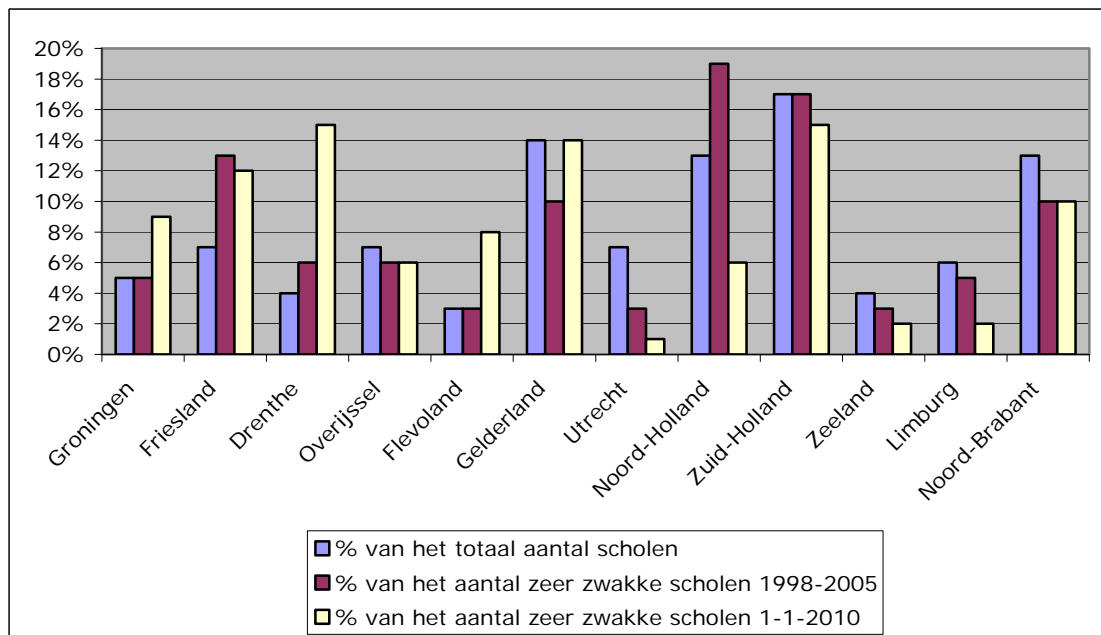
De verdeling van het percentage zeer zwakke scholen over de steden en het platteland laat over de afgelopen jaren het volgende beeld zien.

Figuur 4.4a Spreiding van de zeer zwakke scholen stad - platteland³



De verdeling van het aantal zeer zwakke scholen over de provincies ziet er als volgt uit:

Figuur 4.4b Spreiding zeer zwakke scholen over de provincies



De geografische spreiding van de zeer zwakke scholen wijkt in 2010 op een aantal punten af van het beeld uit 2006. Hierbij moet worden aangetekend dat de

³ De verdeling van het totaal aantal scholen is in beide periodes vrijwel gelijk.

verschuivingen in percentages een vertekend beeld kunnen geven, omdat het soms gaat om kleine aantallen.

Ook op 1 januari 2010 komen zeer zwakke scholen verreweg het meest voor buiten de steden. Ten opzichte van het landelijke beeld zijn er nog steeds relatief meer zeer zwakke basisscholen in de vier grote steden (G4). Terwijl landelijk nog geen 10 procent van de scholen zich in een van de vier grote steden bevindt, lag in de periode 1998-2005 22 procent van de zeer zwakke scholen in de G4. In de periode daarna valt op dat scholen in de G4 nu minder vaak als zeer zwak worden beoordeeld: 13 procent van de zeer zwakke scholen ligt in de G4. Daarbij valt op dat Amsterdam en Rotterdam relatief meer zeer zwakke scholen hebben, dan Utrecht en Den Haag.

Daarentegen is het percentage zeer zwakke scholen in de G32 gestegen: van 16 procent in de periode 1998-2005 naar 28 procent in de periode 2006-2010, terwijl landelijk 18 procent van de scholen in de G32 ligt.

Bezien vanuit het niveau van de provincies komen verhoudingsgewijs net als in 2006 veel zeer zwakke scholen voor in de noordelijke provincies: Groningen, Friesland en Drenthe. Ten opzichte van het onderzoek van 2006 komen relatief meer zeer zwakke scholen voor in Groningen (van 5 naar 9 procent van het totaal aantal zeer zwakke scholen), Drenthe (van 6 naar 15 procent), Flevoland (van 3 naar 8 procent) en Gelderland (van 10 naar 14 procent). Daar staat tegenover dat het relatieve aandeel van zeer zwakke scholen in Noord-Holland ten opzichte van 2006 behoorlijk is verminderd: van 19 naar 6 procent.

Schoolkenmerken: denominatie, schoolgrootte en bestuursomvang

Het percentage huidige zeer zwakke scholen, in vergelijking met dat van de groep zeer zwakke scholen in de periode 1998-2005 en het landelijke beeld, laat slechts in beperkte mate verschuivingen zien als het gaat om de verdeling over de denominaties en de schoolgrootte.

Ten opzichte van 2006 zijn de verhoudingen tussen de denominaties ongeveer gelijk. Er zijn nog steeds relatief veel zeer zwakke openbare basisscholen. Relatief weinig zeer zwakke scholen zijn rooms-katholiek van signatuur.

Zeer zwakke scholen zijn vaker scholen van overig bijzondere signatuur, waaronder scholen die een eigen pedagogisch-didactisch concept hanteren zoals de vrijescholen, de jenaplanscholen, de montessorischolen en de daltonscholen. Dat scholen met een eigen pedagogisch-didactisch concept door de inspectie vaker als 'zeer zwak' zijn beoordeeld, hangt samen met het feit dat deze scholen zich in dit geval meestal onvoldoende kunnen verantwoorden over de resultaten van de leerlingen. Ook voldoen de zorg en begeleiding van de leerlingen en de kwaliteitszorg in veel gevallen niet aan de eisen die de inspectie daaraan stelt. Ten opzichte van het onderzoek in 2006 hebben de vrijescholen en in mindere mate de jenaplan- en montessorischolen zich verbeterd. De Vereniging van vrijescholen heeft destijds een taskforce in het leven geroepen die in nauwe samenwerking met de betrokken scholen werkt aan de kwaliteitsverbetering.

Zeer zwakke scholen zijn in 2010 nog meer dan in 2006 kleine scholen: het gemiddelde leerlingenaantal van alle scholen in Nederland is 225. De zeer zwakke scholen in de periode 1998-2006 hadden gemiddeld 197 leerlingen. In 2010 is het gemiddelde leerlingenaantal van een zeer zwakke school verder gedaald naar 169. De indruk uit het onderzoek van 2006 dat kleine scholen een grotere kans hebben om zeer zwak te worden, wordt in het onderzoek van 2010 dus versterkt. Met name in de noordelijke provincies neemt onder andere door de afname van de bevolking het aantal kleine scholen verder toe.

Bijna 7 procent van alle besturen in het basisonderwijs heeft één of meer zeer zwakke scholen; ruim 25 procent van de besturen heeft minimaal één zwakke of zeer zwakke school. Er is wat dit betreft geen significant verschil tussen grotere en kleinere besturen. Wel zijn er enkele grote besturen met relatief veel zwakke en/of zeer zwakke scholen.

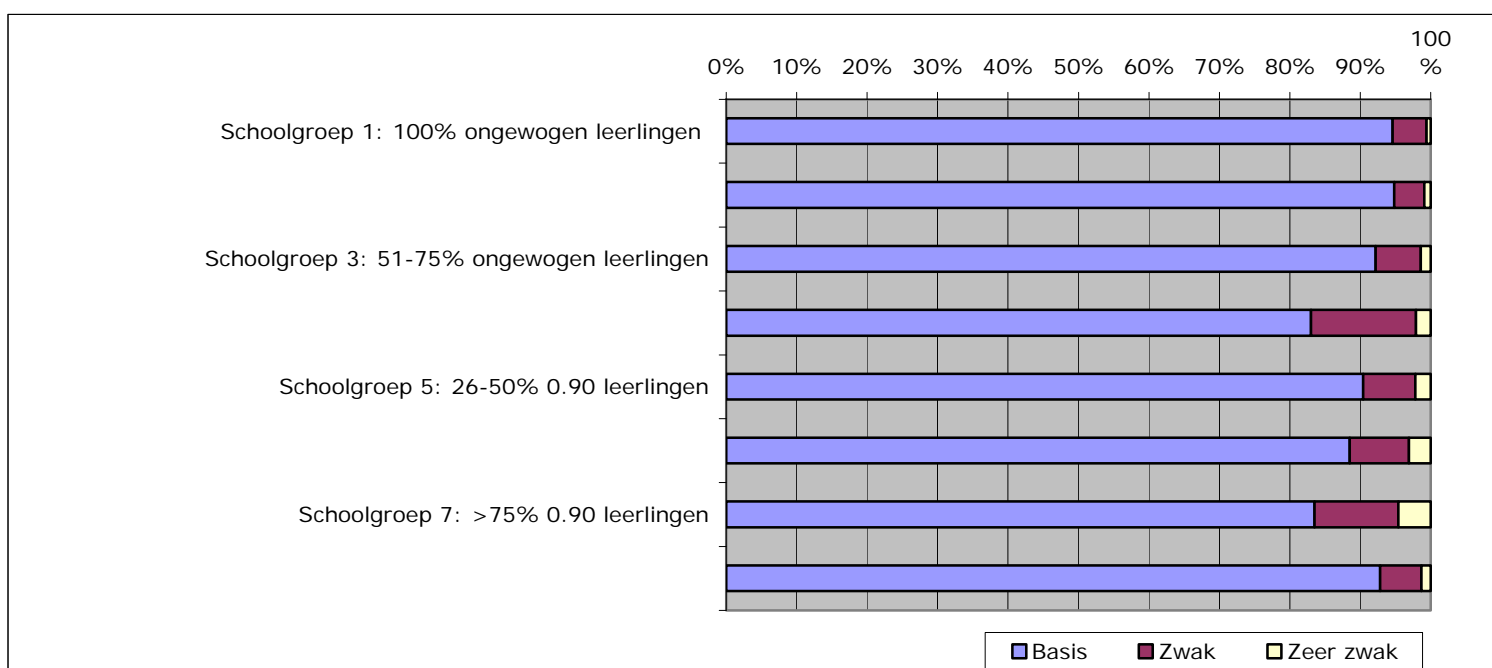
Samenstelling van de leerlingenpopulatie

In het onderzoek is net als in 2006 ook gekeken naar de samenstelling van de leerlingenpopulatie op zeer zwakke scholen. De vraag is of er op deze scholen meer achterstandsleerlingen ofwel leerlingen met een leerlinggewicht zijn dan gemiddeld. Dit wordt bepaald aan de hand van het opleidingsniveau van de ouders en de etniciteit. Het gaat hierbij zowel om autochtone als om allochtone achterstandsleerlingen.

Het CITO deelde tot en met 2009 de scholen in zeven schoolgroepen in, op basis van het aandeel achterstandsleerlingen. Hoe meer achterstandsleerlingen, hoe hoger de schoolgroep.

De samenstelling van de leerlingenpopulatie op de zeer zwakke scholen ziet er, gemeten naar de indeling in schoolgroepen, als volgt uit:

Figuur 4.4c Percentage zwakke en zeer zwakke scholen per schoolgroep



De conclusie luidt dat naarmate een school meer achterstandsleerlingen heeft, deze vaker zeer zwak is. Scholen uit schoolgroep 7 zijn ongeveer vijf keer zo vaak zeer zwak als scholen uit schoolgroep 2. De achterstandsleerlingen op zeer zwakke scholen zijn dus vaak leerlingen uit de hoogste categorie.

Ondanks het feit dat de inspectie bij haar opbrengstenbeoordeling rekening houdt met de samenstelling van de leerlingenpopulatie, en daar dus voor corrigeert, blijkt dat de kwaliteit van de scholen met relatief veel achterstandsleerlingen toch nog aanzienlijk achterblijft bij het gemiddelde. Dit betekent dat juist de leerlingen die

extra belang hebben bij kwalitatief goed onderwijs, een veel grotere kans hebben op een zeer zwakke school te zitten.

Samenhang contextkenmerken

Uit bovenstaande gegevens komt een beeld naar voren van de contextkenmerken van zeer zwakke scholen dat sterk overeenkomt met dat uit het onderzoek van 2006.

In de provincies en plattelandsgebieden met relatief veel zeer zwakke scholen, zoals Groningen, Friesland en Drenthe, zijn ook relatief veel kleine scholen gevestigd. Op 1 januari 2010 zijn er ten opzichte van 2006 verhoudingsgewijs meer zeer zwakke scholen in de G32 dan in de G4. Rooms-katholieke scholen bevinden zich verhoudingsgewijs meer in het zuiden van het land. Daar zijn ook relatief minder zeer zwakke scholen.

Ook qua samenstelling van de leerlingenpopulatie is het beeld niet veranderd: hoewel de inspectie de beoordeling van de opbrengstgegevens corrigeert voor achterstandsleerlingen, hebben deze leerlingen nog steeds een veel grotere kans op een zeer zwakke school te zitten.

Uit het onderzoek van 2006 kwam in aanvulling op bovenstaande kenmerken naar voren dat zeer zwakke scholen vaker in een plattelandsregio lagen met een aantal specifieke kenmerken, zoals:

- een traditioneel laag opgeleide beroepsbevolking;
- een stabiel personeelsbestand: het personeel is vaak al heel lang aan de school verbonden.

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

- besturen, directies, leerkrachten, ouders en andere betrokkenen hebben (te) lage verwachtingen van de prestaties van de leerlingen en van de leraren;
- Alle betrokkenen bij de school hebben een traditionele instelling;
- 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 tegen contacten met andere scholen uit angst het eigen karakter te verliezen; daardoor neemt de kans af dat vernieuwingsimpulsen de school bereiken.

Hoewel deze kenmerken in dit onderzoek niet opnieuw zijn onderzocht, ligt het gezien de geografische spreiding voor de hand dat ze nog steeds een grote rol spelen binnen de huidige zeer zwakke scholen.

Ten opzichte van het onderzoek uit 2006 hebben de contextkenmerken van de zeer zwakke scholen zich verder versterkt: zeer zwakke scholen zijn nog steeds vaker kleine scholen, gelegen buiten de vier grote steden en op het platteland in de noordelijke provincies. Het zijn ook vaker openbare scholen, islamitische scholen of vernieuwingscholen die een eigen didactisch concept hanteren.

Naarmate een school meer achterstandsleerlingen heeft, is deze nog steeds vaker zeer zwak.

5 Voorgeschiedenis van zeer zwakke scholen

Inzicht in de kenmerken en oorzaken van de zeer zwakke scholen is nog niet voldoende. Het is evenzeer van belang na te gaan hoe de kwaliteit van deze scholen zich ontwikkelde voordat zij zeer zwak werden, met andere woorden: had, achteraf beschouwd, voorkomen kunnen worden dat deze scholen zeer zwak werden? Met zo'n terugblik kunnen inzichten worden verkregen die helpen eerder te signaleren dat de kwaliteit van een school achteruitgaat en de school mogelijk zeer zwak wordt. In dit hoofdstuk gaat het zowel om kwantitatieve als om kwalitatieve gegevens.

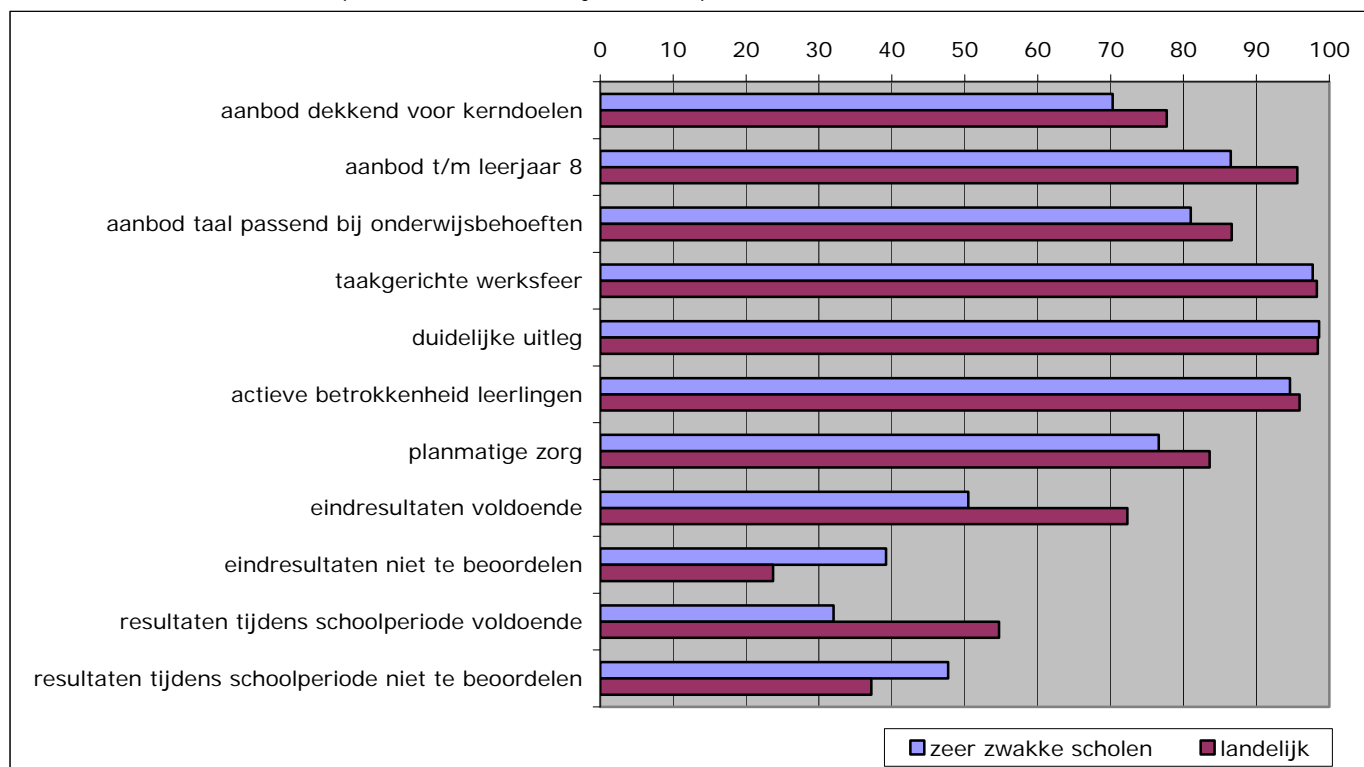
Voor de scholen die tussen 2004 en 2010⁴ zeer zwak zijn geworden, is onderzocht in hoeverre deze op de normindicatoren al eerder achterbleven en welke indicatoren mogelijk een voorspellende waarde hadden. Daartoe is gekeken naar de oordelen voor deze scholen bij de kwaliteitsonderzoeken in de periode 1998-2002, de periode van de eerste bestandsopname. In deze periode werd onderscheid gemaakt tussen het reguliere schooltoezicht (RST) en het intensieve schooltoezicht (IST). Het IST werd alleen uitgevoerd op scholen waar naar aanleiding van een RST-onderzoek ernstige kwaliteitstekorten werden vastgesteld. Hoewel er destijds een ander waarderingskader gold, is het voor de meeste indicatoren mogelijk een vergelijking te maken.

5.1 Voorspellende waarde normindicatoren

Allereerst is onderzocht hoe de huidige zeer zwakke en verbeterde scholen scoorden op de normindicatoren van het waarderingskader in de periode 1998-2002 in vergelijking met het landelijke beeld.

⁴ Het gaat hierbij om de zeer zwakke scholen per 1 januari 2010 (96), de verbeterde scholen (147), minus drie scholen die opnieuw zeer zwak zijn geworden.

Figuur 5.1 Voldoende en niet te beoordelen oordelen op normindicatoren zeer zwakke scholen ten opzichte van het landelijke beeld (periode 1998-2002)



Uit figuur 5.1a kan worden afgeleid dat de helft van de scholen die in de periode na 2004 zeer zwak zijn geworden, al eerder opbrengsten had die onvoldoende waren. Landelijk had in die periode iets meer dan een kwart van de scholen onvoldoende opbrengsten. Dat is dus de helft minder. Zeer zwakke scholen hadden ook vaker dan gemiddeld opbrengsten die niet beoordeeld konden worden.

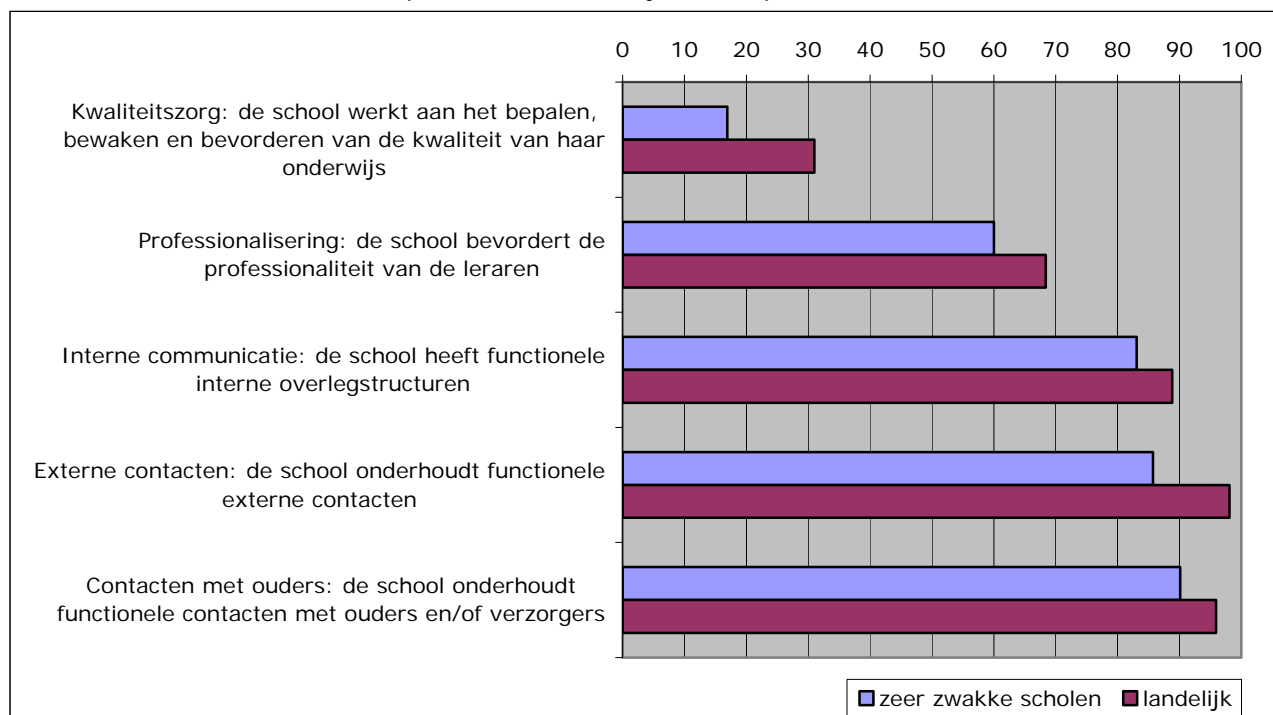
Ook bij de beoordeling van de tussentijdse opbrengsten is een duidelijk verschil zichtbaar. De latere zeer zwakke scholen hadden bijna drie keer zo vaak onvoldoende tussenopbrengsten als landelijk: 20 procent van de zeer zwakke scholen had in de periode 1998-2002 al onvoldoende tussenopbrengsten, terwijl dat landelijk 8 procent was. Ook hadden de zeer zwakke scholen vaker tussenopbrengsten die niet beoordeeld konden worden.

Op de overige normindicatoren zijn de verschillen tussen de latere zeer zwakke scholen en het landelijke beeld gering, hoewel enkele indicatoren van het aanbod en de zorg waarop de huidige zeer zwakke scholen veel vaker onvoldoende scores (zoals aanbod tot en met groep 8, afstemming aanbod op de onderwijsbehoeften van de leerlingen en planmatige zorg) al duidelijk als zorgpunt naar voren komen.

5.2 Overige voorspellende factoren

Ook voor enkele andere relevante indicatoren is nagegaan hoe de latere zeer zwakke scholen zich verhouden tot het landelijke beeld in de periode 1998-2002.

Figuur 5.2 Voldoende en niet te beoordelen oordelen op overige indicatoren zeer zwakke scholen ten opzichte van het landelijke beeld (periode 1998-2002)



Figuur 5.2 laat zien dat de voorspellende waarde van de overige indicatoren over het algemeen gering is. Alleen op het gebied van kwaliteitszorg en de communicatie met de omgeving bleven de huidige zeer zwakke scholen al duidelijk (meer dan 10 procent) achter ten opzichte van het landelijke beeld.

Het gaat hierbij dus vooral om indicatoren die iets zeggen over de rol en de verantwoordelijkheid van het management voor de kwaliteit en over het contact van de school met haar omgeving.

In het kader van het kwalitatieve onderzoek is onder andere per school een inhoudelijke analyse gemaakt van alle eerdere inspectierapporten van de huidige zeer zwakke scholen. Ook uit deze analyse komt naar voren dat in de meeste gevallen al langer sprake was van achterblijvende kwaliteit.

De inspecteurs geven aan dat er bij ongeveer twee derde van de zeer zwakke scholen al eerder signalen waren dat de kwaliteit van het onderwijs onder de maat was of op zijn minst onder druk stond. Als inspecteurs die signalen benoemen, gaat het in aanvulling op de achteruitgang op de hierboven genoemde gebieden vaak om:

- personele problemen, zowel op het niveau van het bestuur, de directie als van het team
- financiële perikelen
- klachten van ouders

De inspectie heeft in de genoemde rapporten in de regel wel aangegeven dat de kwaliteit op onderdelen tekort schoot, maar voerde destijds geen andere interventies uit dan gesprekken met het bestuur en de schoolleiding.

Bij de schoolbesturen en directies ontbrak het inzicht in de kwaliteitsontwikkeling van de school en bovendien was in sommige gevallen het gevoel van urgentie

onvoldoende aanwezig. Daardoor is niet snel en adequaat gereageerd op de signalen van teruglopende kwaliteit.

6 Verbeteren van zeer zwakke basisscholen: kwaliteitsverschillen

In het vorige hoofdstuk zijn de oordelen over de huidige zeer zwakke en verbeterde scholen die in de periode 1998-2006 zijn gegeven, vergeleken met het landelijke beeld.

In dit hoofdstuk staan de scholen centraal die zich hebben verbeterd. Er wordt, net als in het rapport uit 2006, een vergelijking gemaakt tussen de zeer zwakke basisscholen die zich binnen twee jaar verbeterd hebben en de scholen die daarvoor meer tijd nodig hadden. Het accent ligt nu dus op de kwaliteit aan het einde van het verbetertraject. Meer specifiek gaat het om de volgende vragen:

- Hoeveel zeer zwakke scholen verbeteren zich binnen twee jaar en hoeveel scholen hebben meer tijd nodig?
- Welke veranderingen in kwaliteit en context hebben zich voorgedaan?
- Zijn er factoren die bepalen of een zeer zwakke school zich binnen twee jaar verbetert?
- Zijn de bereikte verbeteringen duurzaam?

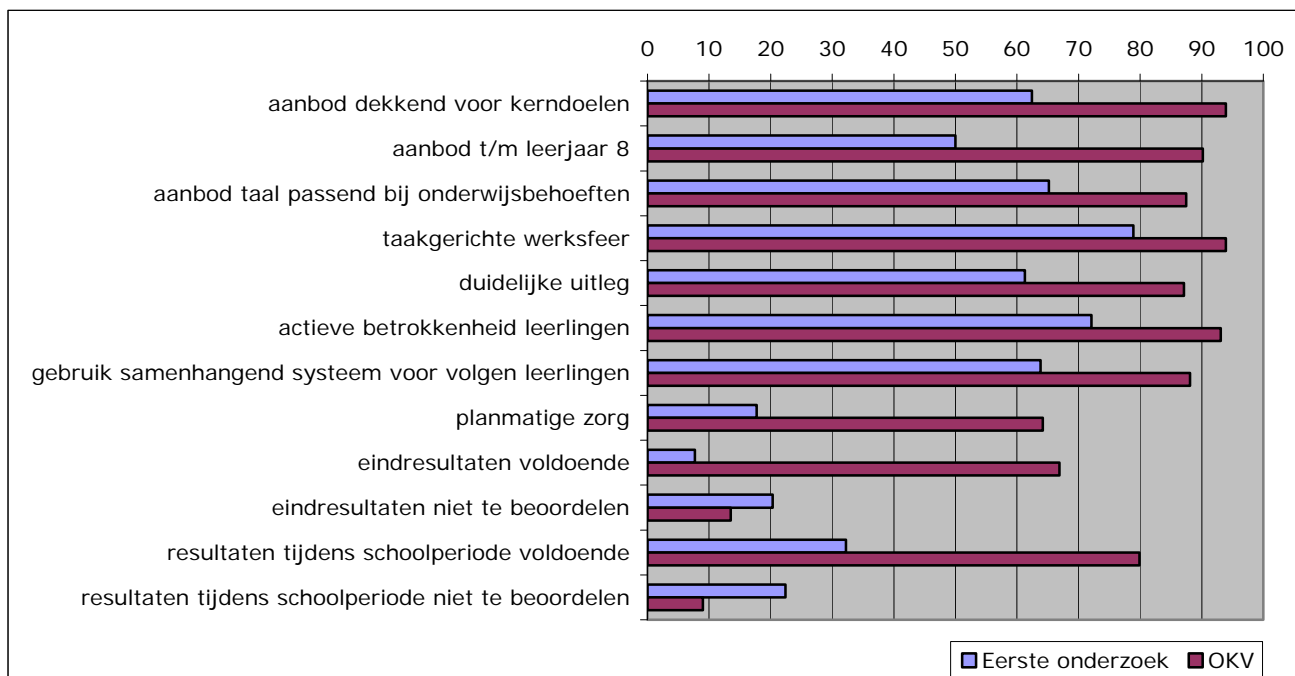
Het toezicht op de zeer zwakke scholen gaat er in de periode 2006-2009 van uit dat een school die door de inspectie als zeer zwak wordt beoordeeld, maximaal twee jaar de tijd krijgt om de kwaliteit van het onderwijs weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. Gedurende deze periode staat de school onder geïntensiveerd toezicht van de inspectie. Aan het einde van het verbetertraject wordt een afsluitend onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV) uitgevoerd. Als de kwaliteit dan nog steeds zeer zwak is, kan de inspectie ertoe besluiten de school nog maximaal één jaar verlenging te geven, mits er voldoende vertrouwen is dat de kwaliteit na de verlenging weer voldoende zal zijn.

Van de totale groep van 243 scholen die in dit onderzoek zijn betrokken, zijn er 27 met een verlengd traject. Veertien scholen hebben dit traject afgerond en hebben hun kwaliteit verbeterd. Dertien scholen zitten op 1 januari 2010 nog in een verlengd traject. Voor de totale groep zeer zwakke scholen betekent dit dat 83 procent van de zeer zwakke scholen zich binnen twee jaar verbetert; 17 procent doet er langer over.

6.1 Kwaliteitsverbetering op verbeterde scholen

De kwaliteit van de scholen die zich hebben verbeterd, is vanzelfsprekend hoger geworden op de normindicatoren van de inspectie. Figuur 6.1a laat zien dat dit op alle normindicatoren het geval is.

Figuur 6.1a Vergelijking percentage voldoende oordelen op de normindicatoren van de verbeterde scholen tussen het KO en het OKV (N=147)



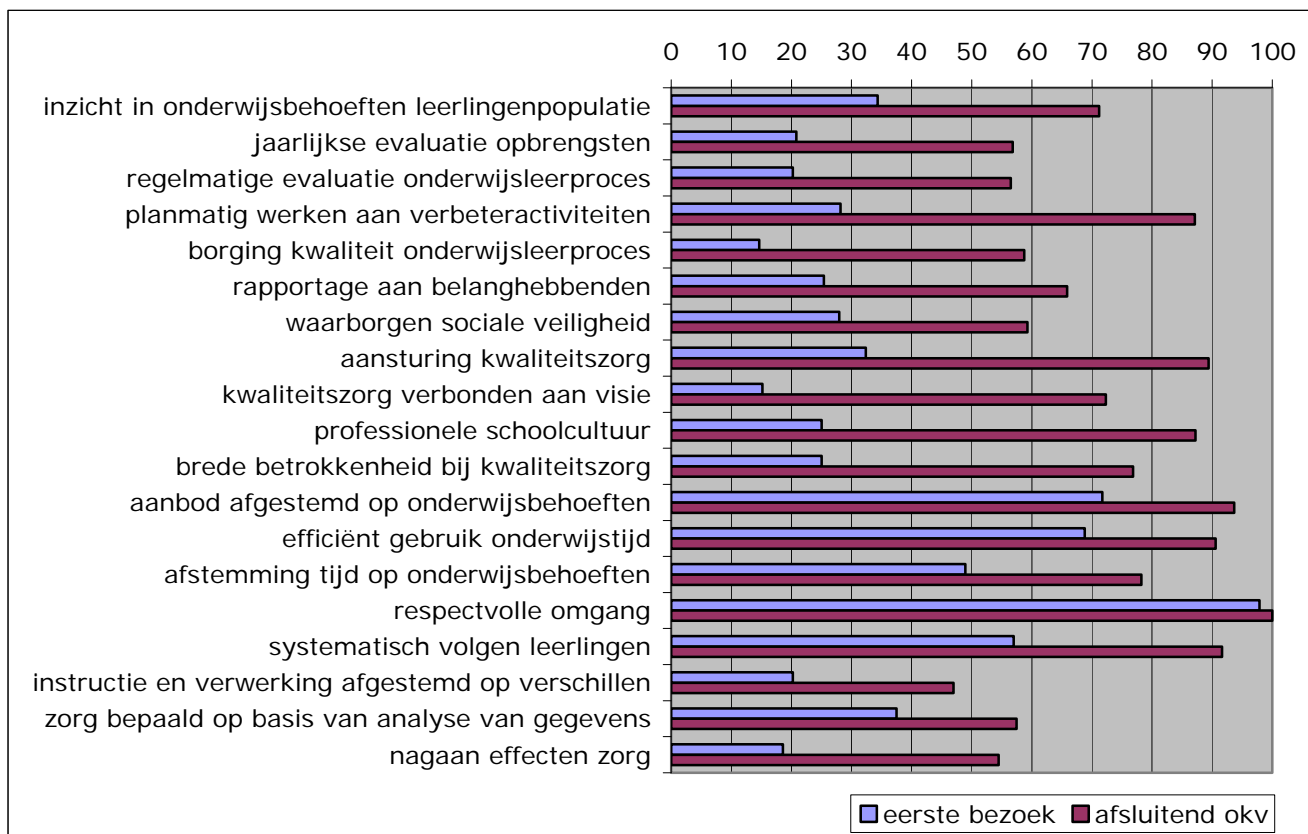
70 procent van alle verbeterde scholen in de onderzoeksperiode heeft op 1 januari 2010 een basisarrangement, dat wil zeggen dat de kwaliteit voldoende is en dat er geen reden is het toezicht te intensiveren. 30 procent van de verbeterde scholen heeft wel verbeteringen gerealiseerd, maar behoudt nog een aangepast arrangement. Dat wil zeggen dat de kwaliteit nog steeds risico's vertoonde en als 'zwak' werd beoordeeld.

In veel gevallen werd dit hoofdzakelijk veroorzaakt door de opbrengsten die nog niet voldoende waren. De verbeteringen die in het onderwijsproces waren doorgevoerd, hadden binnen de beschikbare tijd nog onvoldoende effect gehad op de opbrengsten van de school: bijna 20 procent van de scholen die zich hebben verbeterd, had nog onvoldoende opbrengsten. 14 procent had nog steeds opbrengsten die door de inspectie niet beoordeeld konden worden.

Nadere analyse toont dat op alle normindicatoren aanzienlijke vooruitgang is te zien. Bij het eerste onderzoek werden naast de opbrengsten gemiddeld nog geen vijf normindicatoren als voldoende beoordeeld. Aan het eind van het verbetertraject werden gemiddeld zeven normindicatoren als voldoende beoordeeld. Toch is er wel verschil tussen de indicatoren onderling. Wat naast de opbrengsten vooral opvalt, is dat de planmatige uitvoering van de zorg nog steeds een aandachtspunt is bij de scholen die zich hebben verbeterd. Op dit vlak scoren, ondanks de vooruitgang die werd geboekt, bij het afsluitende onderzoek slechts 64 procent van de scholen voldoende.

Ook op de overige kernindicatoren is door de scholen die zich verbeterden, op veel onderdelen forse vooruitgang geboekt.

Figuur 6.1b Vergelijking percentage voldoende oordelen op de overige indicatoren van de verbeterde scholen tussen het KO en het OKV

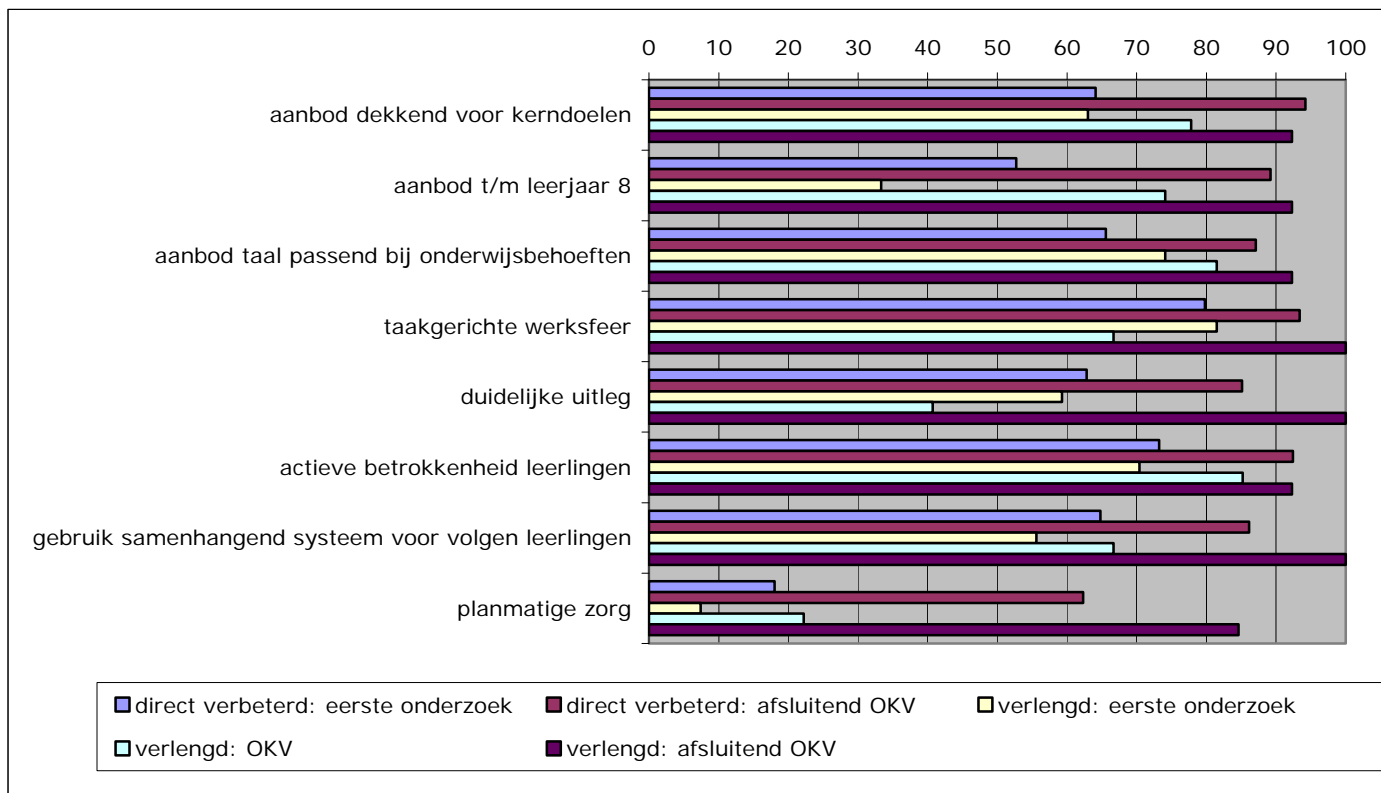


Uit deze figuur komt de vooruitgang op de onderdelen van de kwaliteitszorg en de voorwaarden voor kwaliteitszorg duidelijk naar voren. Niettemin blijven deze scholen nog wel achter bij het landelijke beeld.

6.2 Vergelijking in kwaliteitsontwikkeling tussen verbeterde scholen

In het onderzoek zijn de verschillen in kaart gebracht in de kwaliteitsverbetering tussen de scholen die wel en de scholen die niet in een verlengd traject hebben gezeten.

Figuur 6.2 Vergelijking percentage voldoende normindicatoren tussen verbeterde scholen die wel of geen verlenging hebben gehad (N=133 bij de direct verbeterde scholen en N=27 bij de scholen met een verlengd traject)



Uit figuur 6.2 blijkt het volgende: de scholen die in een verlengd traject hebben gezeten, hadden op een aantal normindicatoren bij het eerste onderzoek op basis waarvan zij als zeer zwak werden beoordeeld, vaker een onvoldoende beoordeling dan de scholen die zich binnen twee jaar verbeterden. Zo was het aanbod voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde aan leerlingen tot en met groep 8 door de scholen die zich binnen de termijn verbeterden in 53 procent van de gevallen voldoende; bij de scholen die later in een verlengd traject terechtkwamen, was dit slechts 33 procent. Ook op de indicatoren van de zorg en begeleiding scoorden de scholen die zich binnen de termijn verbeterden, bij het eerste onderzoek beter: 65 procent van deze scholen gebruikte een samenhangend systeem voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen, terwijl dat in de groep scholen die in een verlengd traject terecht zou komen, slechts 56 procent was. Voor de planmatige uitvoering van de zorg was dit 18 procent ten opzichte van 7 procent. Dit laat zien dat de uitgangssituatie op het moment van het zeer zwak worden voor de scholen die later in een verlengd traject terechtkwamen, slechter was dan voor die scholen die zich binnen twee jaar verbeterden.

Bij het (eerste) onderzoek naar de kwaliteitsverbetering scoorde de groep scholen die zich direct verbeterden op alle normindicatoren aanzienlijk beter dan de scholen met een verlenging. Bij de scholen die in een verlengd traject terechtkwamen, trad

op de meeste indicatoren wel verbetering op, maar deze bleef nog steeds achter bij de direct verbeterde scholen. Op de indicatoren van het didactisch handelen van de leraren liet de groep scholen die in een verlengd traject terechtkwamen zelfs een behoorlijke achteruitgang zien.

Het eindresultaat van de verbetering van deze scholen is na de verlengde periode beter dan dat van de scholen die niet in een verlengd traject hebben gezeten. Het percentage voldoende scores op de normindicatoren van de inspectie ligt hoger bij de scholen die een verlengd traject hebben gehad dan bij de scholen die zich binnen twee jaar hebben verbeterd. Vooral op de indicatoren van het didactisch handelen van de leraren en die van de zorg en begeleiding scores de scholen die zich na een verlenging verbeterden uiteindelijk beter.

Dit verschil is opmerkelijk, omdat de scholen die in een verlengd traject hebben gezeten, deze winst pas in het verlengingsjaar boekten. Mogelijk was het verlengingsjaar nodig om de grotere achterstand in kwaliteit te verbeteren of heeft het de benodigde tijd gegeven om tot een steviger verankering van de kwaliteitsverbetering te komen.

Het kan ook zijn dat het jaar verlenging, met het vooruitzicht dat de school daarna mogelijk zou worden aangemeld bij de minister van OCW, een extra impuls aan het verbeterproces heeft gegeven.

Zeer zwakke scholen in de G4, met uitzondering van Utrecht, en in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Zuid-Holland en Flevoland komen vaker in een verlengd traject terecht. Nadere analyses laten zien dat scholen die werken vanuit een specifiek pedagogisch-didactisch concept, die in het noorden staan en die relatief veel achterstandsleerlingen hebben, een grotere kans hebben in een verlengd traject terecht te komen.

6.3 Voorspellende factoren

Op basis van het voorafgaande kan een aantal factoren worden benoemd die de kans dat een school in een verlengd traject terechtkomt, vergroten.

In de eerste plaats is de kwaliteit van het onderwijs voor de gehele groep scholen in een verlengd traject op het moment van zeer zwak worden, slechter dan op scholen die niet in een verlengd traject terechtkwamen. Dit is echter niet door te vertalen naar individuele scholen.

Daarnaast spelen contextfactoren zoals de geografische ligging en de samenstelling van de leerlingenpopulatie een rol.

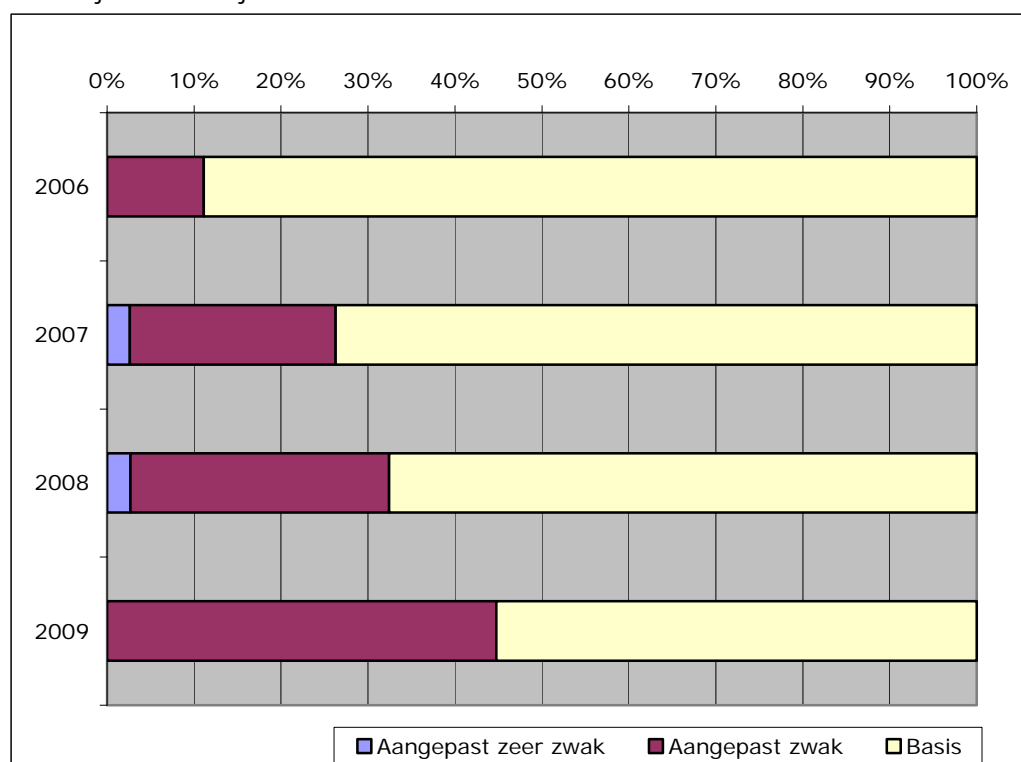
Uit het kwalitatieve onderzoek komt naar voren dat scholen die in een verlengd traject terechtkomen, vooral vaak te maken hebben met organisatorische en personele problemen (management, leraren), die leiden tot vertraging of stagnatie in het verbetertraject. Inspecteurs geven aan dat het in veel gevallen ontbrak aan een grondige analyse van de problematiek op de school, die aan de basis van een verbeterplan zou moeten liggen. Verder waren er problemen in de aansturing door het bestuur en het management: er was vaak sprake van een te afwachtende houding van het bestuur (en van de schoolleiding). Ook was er geen systematische kwaliteitszorg en geen opbrengstgerichte cultuur waarbinnen men zich een gedocumenteerd beeld kon vormen van de uitgangssituatie en de (tussentijdse) resultaten van het verbeteringstraject. Dat leidde in veel gevallen tot een te positieve inschatting van de bereikte resultaten. Pas bij het afsluitende OKV kwam dan aan het licht dat er te weinig vooruitgang was geboekt en dat de kwaliteit van het onderwijs nog steeds zeer zwak was.

Ten slotte konden deze scholen soms eerst in een laat stadium de noodzakelijke personele maatregelen nemen, omdat het ontbrak aan steun daarvoor van het bestuur, en/of omdat de instrumenten of middelen daarvoor ontbraken.

6.4 Duurzaamheid: het toezichtarrangement van scholen die zich verbeterd hebben

Over de duurzaamheid van de verbeteringen is gegeven de beperkte periode dat scholen zich hebben verbeterd, op dit moment nog weinig te zeggen. In onderstaande figuur is de verdere ontwikkeling van de kwaliteitsverbetering van de verbeterde scholen in beeld gebracht vanaf het jaar waarin een zeer zwakke school deze kwalificatie kwijtraakte.

Figuur 6.4 Het toezichtarrangement per 1 januari 2010 van verbeterde scholen naar het jaar waarin zij verbeterd zijn



Hieruit blijkt dat de voormalige zeer zwakke scholen, vanaf het moment dat zij niet meer zeer zwak zijn, zich verder verbeteren naarmate de tijd vordert. Zo heeft van de scholen die zich in 2006 verbeterden, op 1 januari 2010 89 procent een basisarrangement en 11 procent een aangepast arrangement 'zwak'. Van de scholen die in 2009 de kwalificatie 'zeer zwak' kwijtraakten, heeft 45 procent op 1 januari 2010 nog een aangepast arrangement 'zwak'. Hierbij speelt mogelijk ook een rol dat de inspectie terughoudend is met het toekennen van een basisarrangement aan voormalig zeer zwakke scholen. Vaak zijn de gerealiseerde verbeteringen nog kwetsbaar en nog onvoldoende geborgd. In dergelijke gevallen krijgt de verbeterde school in eerste instantie een aangepast arrangement 'zwak'. In totaal drie scholen die zich aanvankelijk hadden verbeterd, zijn opnieuw zeer zwak geworden.

7 Bijdrage toezicht aan de verbetering van zeer zwakke scholen

De Inspectie van het Onderwijs heeft in de afgelopen jaren een aanpak ontwikkeld die erop gericht is vanuit het toezicht een bijdrage te leveren aan een zo snel en effectief mogelijke kwaliteitsverbetering van de zeer zwakke scholen. Het schoolbestuur van een zeer zwakke school is verantwoordelijk voor de kwaliteitsverbetering. De inspectie spreekt het schoolbestuur aan op deze verantwoordelijkheid en maakt gedurende de periode van kwaliteitsverbetering door middel van geïntensiveerd toezicht zichtbaar in hoeverre de school erin slaagt de vastgestelde tekortkomingen op te heffen. Daarover maakt zij afspraken met het schoolbestuur.

De aanpak van de inspectie bestaat op hoofdlijnen uit de volgende elementen:

- zodra bij een (periodiek) kwaliteitsonderzoek het toezichtarrangement 'zeer zwak' wordt afgegeven, wordt de school toegevoegd aan een lijst met zeer zwakke scholen op internet (naming and shaming). Deze lijst wordt maandelijks geactualiseerd;
- het schoolbestuur moet een plan van aanpak indienen waarmee de kwaliteit van het onderwijs in maximaal twee jaar weer op een aanvaardbaar niveau wordt gebracht. De inspectie toetst het plan van aanpak;
- de inspectie volgt het proces van kwaliteitsverbetering door minstens één keer per halfjaar een voortgangsgesprek met de schoolleiding en het bestuur te voeren;
- aan het eind van de periode van kwaliteitsverbetering voert de inspectie een afsluitend onderzoek naar de kwaliteitsverbetering uit. Als de kwaliteit van het onderwijs dan nog steeds zeer zwak is, kan de school maximaal een jaar extra de tijd krijgen zich te verbeteren, mits de inspectie er vertrouwen in heeft dat dit ook tot het gewenste resultaat zal leiden;
- als de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak blijft en de inspectie heeft er geen vertrouwen in dat dit op korte termijn verbetert, meldt zij de school aan bij de minister van OCW. Deze kan vervolgens bestuurlijke maatregelen treffen.

Sinds 2009 heeft de inspectie het toezicht op de zwakke en zeer zwakke scholen aangescherpt. Hiermee wordt beoogd het aantal zeer zwakke scholen zo veel mogelijk te verminderen en de periode dat een school zeer zwak is te bekorten (zie verder paragraaf 7.2).

7.1 Terugblik toezicht op zeer zwakke scholen

Om zicht te krijgen op de effectiviteit van het toezicht op de zeer zwakke scholen zijn in het kader van het kwalitatieve onderzoek de meest betrokken inspecteurs bevraagd op hun ervaringen in de afgelopen jaren. Het betrof hun ervaringen met de groep zeer zwakke scholen die zich inmiddels, al of niet na een jaar verlenging, hebben verbeterd. Aan de inspecteurs werd gevraagd welke interventies van de inspectie en van de betrokken schoolbesturen effectief waren en welke niet. Ook werd gevraagd hoe mogelijk voorkomen had kunnen worden dat de betrokken scholen zeer zwak waren geworden en welke middelen en bevoegdheden de inspectie zou moeten inzetten en/of verkrijgen om tot effectiever toezicht te komen.

Als succesvolle interventies van de inspectie werden onder andere genoemd (in volgorde van belangrijkheid):

- *Plaatsing van de school op de 'zwarte lijst' van zeer zwakke scholen op internet ('naming and shaming')*

Dit is voor de besturen en de scholen de meest ingrijpende maatregel en tevens een belangrijke stimulans de kwaliteit zo snel mogelijk zodanig te verbeteren dat de school weer van de lijst kan worden geschrapt.

- *Duidelijke prestatieafspraken bij de start van het verbetertraject*

Veel zeer zwakke scholen hebben er veel moeite mee een plan van aanpak te maken dat voldoet aan de criteria van de inspectie. Het zou de sturing en de voortgangsbewaking ten goede komen als vanaf de start duidelijk zou zijn welke (tussentijdse) resultaten op welk moment gerealiseerd moeten zijn, om te kunnen waarborgen dat de kwaliteit binnen de termijn van maximaal twee jaar verbetert.

- *Gesprekken met het bestuur*

De directe contacten met het schoolbestuur, waarbij dit steeds op zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en de belangen van de leerlingen wordt aangesproken, worden als zinvol beschouwd. Het schoolbestuur krijgt een helder beeld van waar het aan schort en het gevoel van urgentie wordt direct op bestuursniveau vergroot.

- *De voortgangsgesprekken en –rapportages*

Het actief monitoren van de voortgang van het proces en de resultaten van de kwaliteitsverbetering is van belang bij scholen waar in het algemeen de systematische kwaliteitszorg nog tekortschiet. Aandachtspunt is wel dat de inspectie hierbij moet afgaan op de gegevens die het schoolbestuur in de voortgangsrapportage aanlevert. De beoordeling van de verbeterresultaten gebeurt pas bij het OKV.

- *De analyse en bespreking van de opbrengsten*

Vaak blijkt dat er bij de schoolleiding en het schoolbestuur te weinig kennis aanwezig is over de opbrengsten, het leerlingvolgsysteem et cetera. Informatie en uitleg daarover kan helpen om tot een goed verbeterplan te komen en de voortgang daarvan op schoolniveau te monitoren.

Als meeste effectieve interventies van de school en/of het schoolbestuur werden genoemd:

- de verplaatsing of vervanging van de directeur
- het inroepen van externe deskundigen
- het stellen van scherpe doelen door het bestuur

Aanvullende effectieve interventies van de inspectie zouden kunnen zijn:

- eerder ingrijpen als sprake is van risico's zoals dalende opbrengsten. Goede communicatie is hierbij belangrijk, zodat zowel het bestuur als de schoolleiding doordrongen zijn van de noodzaak snel maatregelen te nemen;
- stevige prestatieafspraken maken;
- het bestuur aanzetten tot het treffen van personele maatregelen op het niveau van het management en/of het team;
- het bestuur dringend adviseren een (gecertificeerde) bewindvoerder aan te stellen.

De inspecteurs waren terugkijkend van mening dat in bijna driekwart van de gevallen mogelijk voorkomen had kunnen worden dat de kwaliteit van het onderwijs in de loop van de jaren zover achteruit ging dat de school uiteindelijk als zeer zwak

werd beoordeeld, mits de juiste interventies op tijd waren ingezet. Hierbij werd onder andere gedacht aan het volgende:

- Het schoolbestuur zou eerder moeten ingrijpen bij personele problemen.
- Het schoolbestuur zou meer zicht moeten hebben op de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten van de leerlingen.
- De inspectie zou nog alerter moeten zijn op de (achteruitgang van de) opbrengsten.
- De inspectie zou eerder moeten ingrijpen bij zwakke scholen, zodat de kwaliteit niet verder achteruitgaat (preventie).

7.2 Aanscherpingen in het toezicht sinds 2009

Sedert 2009 is een aantal aanscherpingen in het toezicht aangebracht die beogen bij te dragen aan vermindering van het aantal zeer zwakke scholen en aan bekorting van de periode dat een school zeer zwak is.

De inspectie spreekt nu meer dan in het verleden het bestuur van de school rechtstreeks aan op zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Voor iedere school wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd, waarbij de eindopbrengsten een centrale rol spelen. Als er sprake is van achteruitgaande opbrengsten is dat een signaal van mogelijke kwaliteitstekorten. De inspectie gaat hierover in gesprek met het schoolbestuur of voert naar aanleiding van de risicoanalyse een kwaliteitsonderzoek uit.

Een tweede belangrijke verandering in het toezicht is dat de inspectie nu ook de scholen die als 'zwak' worden beoordeeld onder geïntensiveerd toezicht plaatst. Het doel hiervan is de betreffende scholen te stimuleren hun kwaliteit in een eerder stadium te verbeteren, waardoor voorkomen wordt dat ze zeer zwak worden. Scholen die dreigen zeer zwak te worden, worden hierop door de inspectie geattendeerd.

Het geïntensiveerd toezicht houdt in dat een zwakke of zeer zwakke school in de regel een plan van aanpak voor de kwaliteitsverbetering moet opstellen. Het traject wordt door de inspectie vervolgens vastgelegd in een toezichtplan, waarin staat welke verbeterresultaten (tussentijds) op welk moment gerealiseerd moeten zijn. Het geeft alle betrokkenen zicht op de prestatieafspraken (de kwaliteit op de school is weer van voldoende niveau), op de fasering en inhoud van toezichtactiviteiten en op de termijn waarbinnen het afsluitende onderzoek naar de kwaliteitsverbetering plaatsvindt. Het toezichtplan is eveneens een nieuw onderdeel van het toezicht op de zwakke en zeer zwakke scholen en dient om meer dan in het verleden sturing te geven aan het proces van kwaliteitsverbetering en het tempo waarin de verbetering gerealiseerd wordt.

Een vierde verandering in het toezicht is dat de inspectie ongeveer halverwege het traject van kwaliteitsverbetering een tussentijds kwaliteitsonderzoek (TKO) uitvoert. Met dit onderzoek wordt vastgesteld of er voldoende voortgang is geboekt. Als dat bij een zeer zwakke school het geval is, kan dit betekenen dat een school niet meer zeer zwak is, maar nog wel zwak. Op deze manier kan de periode dat een school zeer zwak is, worden bekort. Daar komt bij dat een dergelijke school ook als zwakke school onder geïntensiveerd toezicht blijft staan totdat er weer sprake is van basiskwaliteit. Maar ook andersom kan het tussentijds kwaliteitsonderzoek eerder aan het licht brengen dat de voortgang in de kwaliteitsverbetering achterblijft of stagneert. De inspectie kan naar aanleiding daarvan tot escalatie van het toezicht besluiten. Ook op dit punt heeft de inspectie haar aanpak verscherpt, dat wil zeggen dat is vastgelegd welke escalatiestappen de inspectie onderscheidt, waarbij de

meest vergaande stap de aanmelding van een school bij de minister van OCW is. Deze kan vervolgens bestuurlijke maatregelen en/of (bekostigings)sancties treffen.

7.3 Bestuurlijke krachtenbundeling en ondersteuning

In de afgelopen periode is niet alleen de rol van het toezicht bij de kwaliteitsverbetering van zeer zwakke scholen versterkt. Zowel door het ministerie van OCW als door de sectororganisatie de PO-Raad, gemeenten, provincies en (belangen)verenigingen van de vrijescholen en het islamitisch onderwijs zijn initiatieven ontplooid om met gerichte ondersteuning hulp te bieden aan zeer zwakke scholen.

De PO-Raad heeft het programma 'Goed worden, goed blijven' ontwikkeld. Hierin is een aantal projecten opgenomen, waaronder de inzet van analyseteams die zeer zwakke scholen helpen bij de voorbereiding van een plan van aanpak voor de kwaliteitsverbetering. Ook worden schoolbesturen ondersteund bij de versterking van hun rol, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een handleiding en scholing op het gebied van vroegsignalering.

Daarnaast is recent door het ministerie van OCW een zogenaamde 'vliegende brigade' in het leven geroepen, die zeer zwakke scholen gerichte ondersteuning biedt om zo snel mogelijk van de kwalificatie 'zeer zwak' af te komen.

8 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de resultaten besproken van het onderzoek naar de ontwikkeling van de zeer zwakke scholen in het basisonderwijs in de periode 2006-2010. Het onderzoek heeft gegevens opgeleverd die, in het verlengde van het onderzoek uit 2006, het inzicht in de kenmerken en oorzaken van de onvoldoende kwaliteit van het onderwijs op deze scholen vergroten. Ook bieden de gegevens meer inzicht in de factoren die een rol spelen bij een effectieve en duurzame kwaliteitsverbetering van de zeer zwakke scholen. Daaruit worden in dit hoofdstuk enkele conclusies getrokken, die mogelijk aanknopingspunten bieden voor de verschillende organisaties die bij de kwaliteitsontwikkeling van het onderwijs betrokken zijn. Dat zijn in de eerste plaats de schoolbesturen zelf, die eindverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit. Maar ook voor de sectororganisaties, ondersteuningsinstellingen, onderwijsverenigingen (zoals de Vereniging van vrijescholen), de overheid en de inspectie kunnen de conclusies van dit onderzoek van belang zijn.

Geen grote verschillen in kenmerken en oorzaken van zeer zwakke scholen ten opzichte van 2006

Bij zeer zwakke scholen is het altijd een cumulatie van verschillende factoren die met elkaar zorgen voor slechte opbrengsten van het onderwijs en onvoldoende kwaliteit van het onderwijsproces. Bij het inspectieonderzoek naar de zeer zwakke scholen in het basisonderwijs van 2006 werd nog gesproken over voorlopige conclusies omdat er destijds nog betrekkelijk weinig gegevens beschikbaar waren. Inmiddels is er voldoende informatie beschikbaar om tot empirisch sterker onderbouwde oordelen te komen.

De kwaliteitskenmerken en contextkenmerken van de huidige zeer zwakke scholen wijken nauwelijks af van die van 2006. Op basis daarvan is nu met meer zekerheid te zeggen welke daarvan een doorslaggevende rol spelen.

Zeer zwakke scholen zijn nog steeds vaker kleine scholen, gelegen buiten de vier grote steden en op het platteland in de noordelijke provincies.

De kwaliteit van de zorg en begeleiding wijkt echter nu nog sterker af van het landelijke beeld. Voor het leerstofaanbod geldt dit in iets mindere mate.

De samenstelling van de leerlingenpopulatie van de zeer zwakke scholen komt ook op hoofdlijnen overeen met die van 2006. Het is opvallend dat scholen met veel achterstandsleerlingen nog altijd vaker zeer zwak zijn. Dit ondanks het feit dat de opbrengsten van de scholen hierop gecorrigeerd worden. Juist die leerlingen die extra zijn aangewezen op kwalitatief goed onderwijs, blijven daar dus vaker van verstoken.

De rol van de schoolleiding en het bestuur is nog steeds een cruciaal element als het gaat om de zeer zwakke scholen: gebrekkig onderwijskundig leiderschap en zwak bestuur zijn zowel oorzaak als belemmering voor kwaliteitsverbetering.

Veel zeer zwakke scholen hebben zowel voor als na het inspectie-oordeel problemen om kwalitatief goede leraren in te zetten. Bij sommige zeer zwakke scholen is het personeel al heel lang aan de school verbonden en weinig veranderingsgezind. Er is in die gevallen in het verleden vaak geen professioneel personeelsbeleid gevoerd, waardoor het voor het bestuur niet gemakkelijk is personele maatregelen te treffen.

In andere gevallen en met name in de grote steden heeft de school vaak te maken met onervaren en soms onbevoegde leraren. Als een school door de inspectie als 'zeer zwak' is beoordeeld, is het voor de school extra moeilijk om aan goed personeel te komen. Dit vormt een belangrijke belemmering voor de kwaliteitsverbetering.

Achteruitgang kwaliteit van zeer zwakke scholen al eerder zichtbaar. Opbrengstgericht werken belangrijke indicator voor kwaliteit en sleutel tot kwaliteitsverbetering

Het onderzoek laat evenals in 2006 zien dat de zeer zwakke scholen in veel gevallen al eerder achterbleven in kwaliteit, onder andere op de opbrengsten, het aanbod en de kwaliteit van de zorg en begeleiding. Ook waren er al eerder signalen die wezen op tekortschietend management, klachten van ouders et cetera. Uit de inspectierapporten blijkt dat de achteruitgaande kwaliteit in veel gevallen al wel werd vermeld in het rapport, maar het ontbrak bij de scholen aan een gevoel van urgentie.

Het onderzoek maakt duidelijk dat aandacht voor en analyse van de ontwikkeling van de opbrengsten noodzakelijk is om zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs. Dit speelt een rol op zowel het niveau van de groep als het niveau van de school en van vergelijkbare scholen. Het vormt de basis voor een goed systeem van kwaliteitszorg dat scholen en schoolbesturen nodig hebben om te kunnen sturen op de kwaliteit en de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Ook in het kader van dit onderzoek is weer naar voren gekomen dat schoolleiding en bestuur van een zeer zwakke school soms verbaasd zijn over het oordeel 'zeer zwak' van de inspectie. Dit onderzoek bevestigt het beeld uit andere inspectieonderzoeken dat er een verband is tussen de mate waarin schoolleiding en bestuur opbrengstgericht werken en de kwaliteit van het onderwijs.

Zeker nu schoolbesturen met de Wet Goed onderwijs, goed bestuur een expliciete zorgplicht hebben gekregen voor voldoende leerresultaten van de leerlingen, is het belang van systematische aandacht voor de (ontwikkeling van) de opbrengsten nog eens extra bevestigd.

Schoolbesturen kunnen hiermee een belangrijke bijdrage leveren aan een verdere vergroting van de aandacht voor preventie van zeer zwakke scholen: door voortdurend alert te zijn op de ontwikkeling van de opbrengsten kan het schoolbestuur tijdig eventuele achteruitgang signaleren, kwaliteitsproblemen opsporen en daarop maatregelen nemen. Zo kan worden voorkomen dat de onderwijskwaliteit ongemerkt achteruitgaat en de school uiteindelijk zeer zwak wordt.

Verbetering van de kwaliteit is duurzaam. Verlengingsjaar levert resultaat op

Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit van scholen die zeer zwak zijn geweest en die zich hebben verbeterd, verder doorzet naarmate de tijd vordert. Dit kan verschillende oorzaken hebben. De inspectie is na afloop van een verbetertraject van een zeer zwakke school terughoudend als het gaat om het toekennen van het basisarrangement. Vaak zijn de gerealiseerde verbeteringen nog kwetsbaar. De inspectie kent in die gevallen het toezichtarrangement 'zwak' toe. Een andere mogelijke oorzaak is dat het verbetertraject het gevoel van urgentie om de onderwijskwaliteit te verbeteren, heeft vergroot en dat dit heeft geleid tot meer structurele aandacht en beleid en daarbij passende instrumenten voor de kwaliteitsverbetering. Behoudens enkele uitzonderingen zijn er op dit moment geen aanwijzingen dat er sprake is van terugval in de onderwijskwaliteit van verbeterde scholen. Hoewel de tijdsperiode nog steeds betrekkelijk kort is om hierover definitieve uitspraken te kunnen doen, lijkt de gerealiseerde verbetering dus duurzaam.

Scholen die op basis van een afspraak met de inspectie een extra verlengingsjaar hebben gekregen om hun kwaliteit te verbeteren, slagen er landelijk gezien in hun kwaliteit uiteindelijk meer te verbeteren dan scholen zonder verlenging. Daarbij valt op dat de kwaliteitsverbetering bij eerstgenoemde scholen grotendeels in het extra jaar gerealiseerd is. Bij het eerste onderzoek naar de kwaliteitsverbetering werd juist bij enkele scholen een achteruitgang in de kwaliteit geconstateerd.

Aanscherpingen toezicht sluiten aan op bevindingen onderzoek

Begin 2009 is een aantal aanscherpingen aangebracht in het toezicht op de zwakke en de zeer zwakke scholen. Het belangrijkste doel daarvan is de effectiviteit van het toezicht te vergroten, waardoor het aantal zeer zwakke scholen structureel vermindert en de duur dat een school zeer zwak is, zoveel mogelijk wordt bekort. De bevindingen in dit onderzoek laten zien dat de aanscherpingen in het toezicht daarmee in lijn zijn. Het is echter nog te vroeg om al vast te kunnen stellen of de beoogde doelen met deze aanscherpingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.

De bestuursgerichte aanpak van de inspectie helpt om besturen ertoe te brengen krachtiger hun verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van het onderwijs. Er is meer aandacht voor de rol van het bestuur bij de kwaliteit en de kwaliteitsverbetering.

Het onderzoek laat zien dat preventie een belangrijke bijdrage kan leveren aan effectiever toezicht. Met de invoering van het risicogerichte toezicht detecteert de inspectie nu eerder de scholen waar zich risico's voordoen. Bovendien worden sinds 2009 ook de zwakke scholen onder geïntensiveerd toezicht geplaatst. Hiermee wil de inspectie voorkomen dat de kwaliteit van deze scholen ongemerkt verder achteruitgaat en mogelijk zeer zwak wordt. Dit moet helpen het aantal zeer zwakke scholen op termijn te verkleinen.

Zelfs nadat een school zeer zwak is verklaard, duurde het tot voor kort soms veel te lang voordat het verbeterproces op gang kwam. De invoering van het tussentijds kwaliteitsonderzoek (TKO) helpt om als het nodig is eerder in te grijpen (waardoor het minder vaak noodzakelijk zal zijn een zeer zwakke school in een verlengd traject te plaatsen) en is tevens een prikkel voor scholen zich binnen een jaar zover te verbeteren dat zij niet meer zeer zwak zijn. In dat geval wordt de school verwijderd van de lijst van zeer zwakke scholen op internet. Omdat de kwaliteit dan nog wel zwak is, wordt het geïntensiveerd toezicht voortgezet totdat het verbetertraject is afgerond.

Met de introductie van het toezichtplan als sturend instrument tijdens het verbetertraject kan de inspectie beter dan tot nu toe vastleggen en met het schoolbestuur afspreken hoe het toezicht tijdens het verbetertraject eruitziet en welke (tussentijdse) resultaten wanneer gerealiseerd moeten zijn.

De uitwerking van de escalatieladder helpt om zo nodig eerder en duidelijker te kunnen ingrijpen als de voortgang onvoldoende is of stagneert.

LITERATUUR

- Beek, S. en P. van den Heuvel (2007). *Het stoplicht sprong op rood. Verslag van onderzoek naar bestuurlijke interventies bij zeer zwakke scholen*. Den Bosch: KPC Groep.
- Beek, S., P. van den Heuvel en H. van de Kant (2009). *Kwaliteit? Begin met inzicht in kwaliteit. Wat leert onderzoek bij zeer zwakke scholen ons?* Den Bosch: KPC Groep.
- Boer, H. de [e.a.] (2006). Onderadvisering in de provincie Friesland. *Pedagogische Studiën*, jaargang 83, p. 452-468.
- Claassen, A. [e.a.] (2008). *De beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Creemers, B.P.M. en L. Kyriakides (2008). *The dynamics of educational effectiveness*. London: Routledge.
- Creemers, B.P.M. en L. Kyriakides (2009). *Explaining stability and changes in schools. A follow-up study testing the validity of the dynamic model*. Paper for the 2009 EARLI conference, Amsterdam.
- Day, C. [e.a.] (2009). *The impact of school leadership on pupil outcomes*. Nottingham: University of Nottingham.
- Doolaard, S. (2002). Stability and change in results of schooling. *British Educational Research Journal*, jaargang 28, nr. 6, p. 773-787.
- Essink, M. (2007). *Excellente scholen in het basisonderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.
- Finnigan, K.S., C. Bitter en J. O'Day (2009). Improving low-performing schools through external assistance: Lessons from Chicago and California. *Education Policy Analysis Archives*, jaargang 17, nr. 7, p. 1-23.
- Harris, A. (2000). What works in school improvement? Lessons from the field and future directions. *Educational Research*, jaargang 42, nr. 1, p. 1-11.
- Harris, A. [e.a.] (2006). Improving schools in challenging contexts: Exploring the possible. *School Effectiveness and School Improvement*, jaargang 17, nr. 4, p. 409-424.
- Hofman, R.H. (2005). *Naar indicatoren voor een early warning system*. Groningen: GION.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007a). *De kwaliteit van het onderwijs op (zeer zwakke) vrijescholen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2007b). *Zeer zwakke vrijescholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *De kwaliteit van het onderwijs in het noorden van Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009c). *De sterke basisschool*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009d). *School, maak het verschil*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jepma, I.J., J. Kloprogge en A.L. van der Vegt (2006). *Nieuw Drents Onderwijspeil. Analyse van de resultaten van vier jaar onderwijskansenbeleid in Drenthe*. Utrecht: Sardes.
- Land, D. (2002). Local school boards under review: their role and effectiveness in relation to students' academic achievement. *Review of Educational Research*, jaargang 72, nr. 2, p. 229-278.
- Muijs, D. [e.a.] (2004). Improving schools in socioeconomically disadvantaged areas – a review of research evidence. *School Effectiveness and School Improvement*, jaargang 15, nr. 2, p. 149-175.
- McQuillan, P.J. en Y. Salomon-Fernandez (2008). The impact of state intervention on 'underperforming' schools in Massachusetts. Implications for policy and practice. *Education Policy Analysis Archives*, jaargang 16, nr. 18, p. 1-40.
- Potter, D., D. Reynolds en C. Chapman (2002). School improvement for schools facing challenging circumstances: A review of research and practice. *School Leadership & Management*, jaargang 22, nr. 3, p. 243-256.
- Russell, V.J., K.J. Rowe en P.W. Hill (1998). *Effects of multigrade classes on student progress in literacy and numeracy. Quantitative evidence and perceptions of teachers and school leaders*. Adelaide: Paper presented at the 1998 Annual Conference of the Australian Association for Research in Education.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.
- Veenman, S. (1996). Effects of multigrade and multi-age classes reconsidered. *Review of Educational Research*, jaargang 66, nr. 3, p. 323-340.
- Vegt, A.L. van der, J. van Velzen (2002). Dilemma's in het groen. Een analyse van onderwijskansen voor 1.25 leerlingen in het basisonderwijs op het platteland. Utrecht/Middelburg: Sardes/Scoop.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2010-26 | prijs € 8,00
ISBN: 978-90-8503-204-5
Postbus 51-nummer: 22PD2010G223

Exemplaren van deze publicatie zijn te downloaden van de website van de Inspectie van het Onderwijs, www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | juni 2010