



Experiment Flexibiliseren Onderwijstijden

Eindrapport van het onderzoek in de
periode van 2011 tot 2018 naar de
effecten van het flexibiliseren van
onderwijstijd

Datum vaststelling: 24 september 2018

Voorwoord

Vanuit een toenemende maatschappelijke en politiek gedragen vraag om meer maatwerk te kunnen bieden in onderwijstijd dan de huidige wet- en regelgeving toelaat, is het Experiment Flexibele Onderwijstijd ingezet op twaalf scholen.

De Inspectie van het Onderwijs (hierna wij) heeft in 2014 en in 2018 een onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten op de scholen die deelnemen aan het Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd. In september 2014 hebben wij het eerste eindrapport van het onderzoek naar de effecten van flexibiliseren van onderwijstijd op de kwaliteit van het onderwijs gepubliceerd. We concludeerden dat het nog te vroeg was om het effect van flexibilisering van onderwijstijd op de kwaliteit van het onderwijs eenduidig weer te geven. Wel zijn er risico's gesignaleerd en vooral bij de nieuwe scholen. Het ontbreken van een aantal (rand)voorwaarden is hierbij cruciaal. Om op de vraag of flexibiliseren van de onderwijstijd breed kan worden toegestaan is in 2014 nog geen goed antwoord te geven. Daarom heeft de staatssecretaris ons de opdracht gegeven in 2018 opnieuw te onderzoeken hoe de scholen zich verder hebben ontwikkeld. Zo kan worden gezien of de risico's voor de kwaliteit van het onderwijs, die in 2014 zijn geconstateerd, nog steeds bestaan of inmiddels zijn verdwenen.

In 2018 wijst het onderzoek uit dat na acht jaar vijf van de oorspronkelijke twaalf scholen door kwaliteitsproblemen uit het experiment zijn gestapt. Daarnaast hebben nog twee scholen ingrijpende maatregelen getroffen om de kwaliteitsproblemen het hoofd te bieden. Wij concluderen dat het flexibiliseren van de onderwijstijd direct gevolgen heeft voor de inrichting van het onderwijs op de scholen. Over de invoering van flexibele onderwijstijd mag daarom niet lichtzinnig worden gedacht. Het eist verdergaand flexibiliseren van de organisatie van het onderwijs en dat vraagt veel van scholen en van de inzet van het personeel.

Inspecteur-generaal van het onderwijs
Drs. Monique Vogelzang

augustus 2018

Samenvatting

Op verzoek van de staatssecretaris hebben twaalf scholen in 2011 de ruimte gekregen om te experimenteren met flexibele onderwijstijd. Wij hebben in het voorjaar 2014 op elf scholen een onderzoek uitgevoerd naar het experiment en in 2018 op negen scholen.

De centrale onderzoeksvraag is: wat is het effect van flexibiliseren van de onderwijstijd op de kwaliteit van het onderwijs?

Van de twaalf scholen zijn acht nieuwe scholen met het experiment gestart en vier bestaande scholen. Van de acht nieuwe scholen heeft één school zich na drie maanden teruggetrokken. Drie nieuwe scholen laten ernstige kwaliteitsproblemen zien, waarvan er twee door het bestuur zijn gesloten in 2014. Een lastige combinatie blijkt het tegelijkertijd starten van een nieuwe school en het invoeren van flexibele onderwijstijd. Veel tijd gaat op aan de organisatie, wat het geven van kwalitatief goed onderwijs in de weg staat.

Eén bestaande school beëindigt in augustus 2018 deelname aan het experiment, omdat er geen sprake is van basiskwaliteit. Daarnaast hebben enkele scholen de flexibele onderwijstijd ingeperkt om de kwaliteit van het onderwijs veilig te stellen.

Hoewel het om een beperkte groep scholen gaat, maakt het wel duidelijk dat er flinke risico's verbonden zijn aan flexibilisering van onderwijstijd, wat een ongeclausuleerde invoering onwenselijk maakt.

In 2014 zijn er geen directe conclusies te trekken over het effect van het experiment op de kwaliteit van het onderwijs. Wel is in 2014 geconstateerd dat het invoeren van flexibele onderwijstijd een stevige interventie is. Om het concept te laten slagen, zijn een goede voorbereiding en een aantal (rand)voorwaarden nodig:

Scholen hebben in de eerste plaats een stabiele basis nodig bij het invoeren van flexibele onderwijstijd. Vervolgens moet er een gedegen voorbereiding en voldoende voorbereidingstijd zijn voordat een school kan overgaan tot het werken met flexibele onderwijstijden. Zo moeten de ouders flexibele onderwijstijden willen, moet het bestuur flexibele onderwijstijd faciliteren en moet het team achter het concept staan en flexibel (individueel) onderwijs kunnen geven. Een verantwoorde afstemming en om kunnen gaan met een onderbroken leerproces zijn belangrijke voorwaarden om met succes te kunnen werken met flexibele onderwijstijden. Onmisbaar daarbij is een goede aansturing door de directeur en controle op de kwaliteit van het onderwijs.

Slechts een van de deelnemende scholen voldeed in 2014 aan alle randvoorwaarden. Bij deze school is sprake van een doordacht concept, goede leraren, goede aansturing door de directie en ondersteuning door het bestuur.

Lijst met onderzochte scholen in 2018:

Montessori Sterrenschool
Sterrenschool Bikube
Sterrenschool Apeldoorn
La Res
Dalton Sterrenschool De Vliegenier
De School
Casa Montessorischool
Sterrenschool De Ruimte
Sterrenschool Zevenaar

BRIN: 13JJ, 15VR, 17NR, 17OF, 17OV,
29YJ, 30KD, 30PE en 30UX

In 2018 laten zeven scholen zien dat zij tijdens het experiment hun kwaliteitszorg hebben verbeterd en daarmee hun organisatie en werkwijze gedeeltelijk hebben weten af te stemmen op de eisen die het flexibiliseren van onderwijstijd stelt. Gedeeltelijk omdat er voor de meeste van deze scholen ook nog de nodige ontwikkelpunten liggen wanneer het gaat om het versterken van zowel de afstemming, als de begeleiding en de zorg. Het onderdeel afstemming (aanpassingen in het leerproces van individuele leerlingen) laat op verschillende scholen tekortkomingen zien.

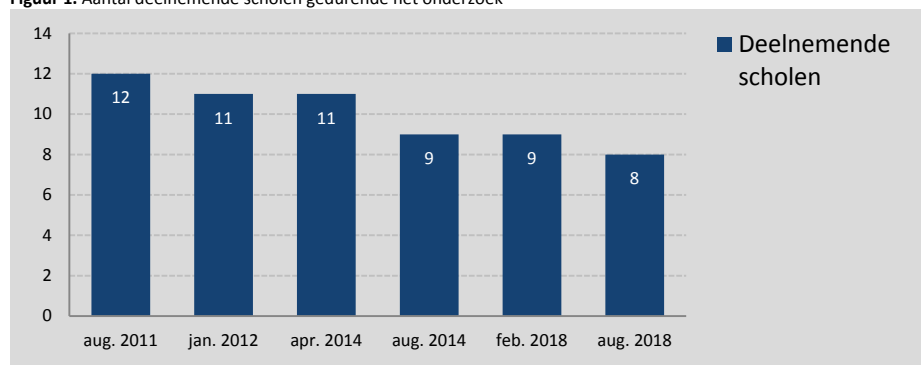
Net als in 2014 concluderen wij dat afstemming een belangrijke voorwaarde is voor het werken met flexibiliseren van de onderwijstijd.

Voor een verantwoorde afstemming is ook nodig dat de toetsen op een betrouwbare manier zijn afgenomen en op een goede wijze geanalyseerd. Dat is niet bij alle scholen het geval, waardoor zij het risico lopen op onvoldoende zicht op de ontwikkeling en vorderingen van hun leerlingen. Dat belemmert een goede afstemming.

Scholen zetten voor afstemming ook digitalisering in en besteden daaraan de nodige extra financiële middelen. Sommige scholen denken het werken met flexibele onderwijstijden vooral te kunnen realiseren door vergaande digitalisering van hun onderwijs. Digitalisering kan daartoe een krachtig hulpmiddel zijn, maar wij merken daarbij wel op dat de rol van de leraar bepalend blijft voor het succes van de inzet van deze hulpmiddelen.

Scholen die met flexibele onderwijstijd werken, hebben hiervoor geen extra geld van het Rijk gekregen. Extra financiële middelen zijn uiteindelijk door alle besturen ingezet voor extra formatie die nodig is tijdens de reguliere vakantie.

Figuur 1. Aantal deelnemende scholen gedurende het onderzoek



Op basis van het vervolgonderzoek in 2018 onderstrepen wij nogmaals de (rand)voorwaarden waaraan scholen moeten voldoen om flexibel onderwijs te kunnen bieden. Het succes van de deelnemende scholen wordt vooral bepaald door een goede voorbereiding, een goede aansturing door de directie en vakkundig personeel. Cruciaal blijft ook dat het bestuur nauwgezet toezicht houdt op de ontwikkeling van de school en de resultaten van het onderwijs. En bij verontrustende signalen zo snel mogelijk intervineert.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
2. Een situatieschets van de negen deelnemende scholen in 2018	9
3. Onderzoeken waarin de kwaliteit van het onderwijs van de negen scholen in kaart is gebracht	14
4. (Rand) voorwaarden om tot succesvolle invulling te komen van flexibele onderwijstijd	23
5. Conclusies	25
6. Bijlagen	27

1. Inleiding

Aanleiding

De laatste jaren is een maatschappelijke discussie gevoerd over de schooltijden in het basisonderwijs. Als gevolg hiervan is in 2009 een motie ingediend door Kamerlid mevrouw Kraneveldt-van der Veen cum suis (Kamerstukken 2009-2010, 32 123 VIII nr. 43). In deze motie constateert de Kamer dat de wijze waarop het basisonderwijs zijn schooltijden heeft georganiseerd, de laatste decennia geen wezenlijke wijzigingen heeft ondergaan, ondanks nieuwe wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de manier waarop kinderen zich op diverse leeftijden ontwikkelen. Zij is van mening dat het daarom de moeite waard is om te onderzoeken hoe scholen deze inzichten zouden kunnen benutten om de schooltijden en het onderwijs en het activiteitenaanbod optimaal vorm te geven en verzoekt de regering om via een experiment op een of meerdere scholen in de praktijk te laten zien hoe het onderwijs kan inspelen op innovatieve mogelijkheden voor schooltijden en dagarrangementen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wil daarom onderzoeken of de ruimte die scholen hebben om de onderwijstijd naar eigen inzicht in te richten, kan worden vergroot.

Wettelijke regels voor onderwijstijd

Artikel 8, lid 9 onder a tot en met c van de Wet op het primair onderwijs (WPO) bevat de regels voor onderwijstijd:

- Er geldt een minimale onderwijstijd van 7520 uur per leerling in 8 jaar. Met een minimum van 3520 in de onderbouw en 3760 in de bovenbouw. De resterende 240 uur kunnen scholen naar eigen inzicht inroosteren.
- De schoolweek heeft in de laatste 6 schooljaren in beginsel 5 dagen. Het is in de laatste 6 schooljaren toegestaan om 7 keer per jaar een 4-daagse schoolweek te hebben. Deze 4-daagse schoolweken moeten evenwichtig over het schooljaar zijn verdeeld.
- Er moet sprake zijn van een evenwichtige verdeling van onderwijstijd over de dag. De Regeling vaststelling schoolvakanties 2013-2016 (op grond van artikel 15 lid 2 WPO) bepaalt dat.
- De zomervakantie centraal wordt vastgesteld en ook zijn de kerstvakantie en een week meivakantie centraal vastgesteld. Voor de overige vakanties gelden adviesdata.

Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd

Op verzoek van de Kamer is in 2011 het Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd gestart, waarin aan twaalf scholen de ruimte is geboden om af te wijken van een aantal regels (Beleidsregel Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd):

- De verplichte centrale vakanties. Het gevolg hiervan is dat de onderwijstijd in die vakanties mag meetellen voor de minimale onderwijstijd. Van de minimale onderwijstijd mag vanzelfsprekend niet worden afgeweken.
- De verplichting van een schoolweek van minimaal vijf dagen, met een maximum van zeven schoolweken van vier dagen. De eis van evenwichtige spreiding over de dag en het jaar blijft overeind.

Afspraken over flexibele werktijden teamleden

Bij de start van het experiment is overleg gevoerd met de vakbonden. De vakbonden hebben met de besturen afgesproken dat er een deugdelijk systeem moet komen om de werktijden van de leraren die flexibel werken inzichtelijk te kunnen maken.

Opdracht aan de inspectie

De inspectie heeft van de minister de opdracht gekregen te onderzoeken welke effecten het werken met het flexibiliseren van onderwijstijd heeft op de kwaliteit van het onderwijs. In dit rapport doet de inspectie verslag van haar bevindingen.

Werkwijze

Om antwoord te krijgen op de vraag wat het effect is van flexibiliseren van de onderwijstijd op de kwaliteit van het onderwijs over een langere periode, zijn de negen in 2018 nog aan het experiment deelnemende scholen in de periode februari tot april 2018 opnieuw door de inspectie bezocht. De inspecteur van het Experiment Flexibele Onderwijstijd heeft, samen met de inspecteur die het contact vanuit de inspectie onderhoudt met het bestuur en de daaronder vallende scholen, onderzoeken uitgevoerd.

Vragenlijst experiment flexibeliseren onderwijstijd

Enkele weken voor het kwaliteitsonderzoek heeft de inspectie een digitale vragenlijst over de invulling van het werken met flexibele onderwijstijden op de school naar de directie gestuurd met het verzoek deze uiterlijk één week voor het schoolbezoek ingevuld te retourneren. Alle scholen hebben hieraan gehoor gegeven. Op de dag van het onderzoek zijn de ingevulde vragenlijsten door de coördinerend inspecteur van het Experiment Flexibele Onderwijstijd met de directie besproken. De uitkomsten zijn in dit rapport opgenomen.

Themaonderzoek

Op 1 augustus 2017 is het Onderzoekskader 2017 van kracht geworden. Dit kader verschilt van het vorige kader. Daardoor is het niet goed mogelijk de uitkomsten van de schoolonderzoeken in 2018 te vergelijken met die van 2014. Om die reden is besloten om in 2018 een themaonderzoek Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd uit te voeren met de indicatoren uit het Toezichtkader 2012. De inspectie schrijft geen rapport van het schoolonderzoek.

Het themaonderzoek omvat op iedere school een volledige dag. De bevindingen van het onderzoek zijn aan het eind van de onderzoeksdag in aanwezigheid van de directie van de school besproken met het bestuur en in dit rapport verwerkt.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 start met een situatieschets van de negen deelnemende scholen. Hoofdstuk 3 geeft vanuit het themaonderzoek 2018 de kwaliteit van het onderwijs weer. Daarna volgen in hoofdstuk 4 de (rand)voorwaarden en in hoofdstuk 5 de conclusie.

2. Situatieschets van de negen deelnemende scholen in 2018

In dit hoofdstuk beschrijven wij de verschillen tussen de scholen, zowel vanuit de uitgangspositie en het concept als de invulling en organisatie van het onderwijsproces. We besluiten dit hoofdstuk met een korte bloemlezing waarin de voordelen van het werken met flexibele onderwijstijden naar voren komen.

2.1 Uitgangspositie van de negen scholen

Van de negen scholen zijn vijf scholen gestart als nieuwe school. Op deze scholen moest dus naast het starten met het flexibiliseren van de onderwijstijd ook gewerkt worden aan het vormgeven van een nieuwe school. Drie van deze nieuw opgerichte scholen zijn Sterrenscholen. Van de vier bestaande scholen zijn er drie ook Sterrenscholen.

De Sterrenschool is een concept voor kinderopvang en primair onderwijs voor kinderen van nul tot twaalf jaar. Het concept bestaat uit een aantal kernelementen (sterren). De vijf sterren staan voor:

- ouders als partner;
- rekenen, taal en lezen als speerpunten;
- onderwijs op maat met elektronische leeromgeving;
- aanvullende diensten (7.00 uur tot 19.00 uur) en bijna het hele jaar open;
- verbinding met de buurt.

Met dit experiment werd het voor deze scholen wettelijk mogelijk om invulling te geven aan de vierde ster. Twee van de nieuw opgerichte scholen zijn open van 8.00 uur tot 18.00 uur. Een van de bestaande scholen is een Integraal Kind Centrum geworden.

Onderwijskundige concepten, ligging en geografische spreiding

Onderwijskundige concepten

De scholen kennen allemaal verschillende onderwijskundige concepten. Wel werkt het merendeel van de scholen (zes van de negen) volgens het concept van de Sterrenschool.

Ligging

- Platteland 1
- Bestaande stadswijk 5
- Stedelijke nieuwbouwwijk 3

Geografische spreiding*

- West-Nederland 3
- Midden-Nederland 1
- Oost-Nederland 5

Figuur 2. Onderwijskundig concept en ligging



Deelname en facilitering

De deelnemende besturen en zijn scholen hebben diverse redenen om mee te doen aan dit experiment. Voor zes scholen was de aanleiding:

- een terugloop van het leerlingenaantal;
- de bestaanszekerheid;
- of het vergroten van het marktaandeel van het bestuur.

Bij twee scholen kwam de motivatie voor deelname voort uit hun onderwijsconcept en één is begonnen aan het experiment vanuit de IKC (Integrale Kind Centra) gedachte. Meedoen aan het experiment is bij 50 procent van de scholen eerder ingegeven door de keuze van ouders dan door onderwijskundige motieven.

- Vanuit de overheid zijn geen extra middelen voor het experiment ter beschikking gesteld.
- Twee besturen stellen hun scholen geen extra faciliteiten beschikbaar.

Op zeven scholen is er sprake van extra formatie voor de inzet van personeel tijdens de vakantieperiodes voor de duur van het experiment. Bij drie scholen geeft het bestuur ook een financiële impuls voor de aanschaf van (digitale) middelen.

Genoemde faciliteiten zijn alle voorlopig slechts beschikbaar gesteld tot het einde van het experiment (1 augustus 2018). Inmiddels wordt door voortschrijdend inzicht bij drie besturen gezien dat extra facilitering en ondersteuning door het bestuur voorwaarden zijn voor het succes van het werken met flexibiliseren van de onderwijstijd. Hun scholen kunnen jaarlijks tijdens het begrotingsoverleg aangeven wat zij nodig hebben. Het bestuur weegt de aanvraag en stelt, voor zover mogelijk, passende middelen beschikbaar.

Dit leidt volgens de besturen wel tot scheve gezichten bij andere scholen van het bestuur. Zij krijgen deze extra faciliteiten niet. Sterker nog, zij moeten een deel van hun budget inleveren ten gunste van de experimentenscholen.

Flexibele onderwijstijd vraagt volgens ons om extra formatie gezien de openingstijden van scholen. Daarnaast zien we dat in een aantal gevallen gekozen wordt om extra te investeren in digitale middelen om de noodzakelijke flexibiliteit te faciliteren.

Toelatingscriteria

De toelatingscriteria van de scholen zijn zeer uiteenlopend:

- Op één school zijn alle leerlingen welkom en is er ook geen beperking ten aanzien van de zorgbehoefte.
- Bij twee scholen speelt de identiteit van de school een rol: kunnen de ouders zich vinden in de uitgangspunten en werkwijzen van de school?
- Op een andere school is educatief partnerschap een criterium. Deze school verwacht een actieve houding en deelname van de ouders ten aanzien van het leren van hun kind.

Toename van zorgleerlingen als zij-instromers zien we vaker bij nieuwe scholen. Zo speelt zorg ook bij acht van de negen scholen in het experiment een belangrijke rol bij de toelating. Hoeveel zorg heeft een leerling nodig en kan de school die blijvend bieden? Veel scholen hebben tijdens het experiment een grote toestroom gehad van leerlingen die veel en/of specifieke zorg nodig hadden. Deze scholen hebben ervaren dat er grenzen zijn aan hun mogelijkheden om deze leerlingen op te vangen. Een aantal scholen bleek de benodigde zorg na een tijdje niet te kunnen bieden en hebben hun toelatingsbeleid gedurende het experiment aangescherpt.

2.2 Invulling (flexibele) onderwijstijd

Aantal weken open en aanvragen van verlof

Het aantal weken dat de scholen hun deuren openstellen varieert van 42 tot 51 per jaar. Alle scholen zijn rond de kerst één of twee weken gesloten. Vier scholen zijn de gehele zomervakantie open. Twee scholen zijn alleen twee extra weken in de zomervakantie open.

De wijze waarop de school afspraken heeft gemaakt over het melden of aanvragen van verlof verschilt aanmerkelijk:

- De meeste scholen vragen ouders vakanties langer dan een week ruimschoots van tevoren aan te vragen, merendeels enkele maanden tot een half jaar. Vier scholen hebben 'arrangementen' of 'vakantiepakketten' samengesteld, waar ouders uit kunnen kiezen. Eén school biedt de mogelijkheid voor flexibele vakanties, beperkt tot maximaal twee keer een week per jaar.
- Op bijna alle scholen moeten vrije dagen minimaal vijf dagen van tevoren worden aangevraagd. Slechts op één school mogen periodes korter dan een week een dag van tevoren worden doorgegeven. Op drie scholen wordt gewerkt met een maximaal aantal compensatiedagen. Sommige directeuren verlenen per aangevraagde vakantie beredeneerd wel of geen verlof. Anderen honoreren elke aanvraag, zolang de minimale jaarlijks verplichte lestijd maar wordt gehaald.
- Drie scholen hebben bepaald dat er geen vakantie mag worden opgenomen in de maanden januari en juni. In deze maanden worden namelijk de Cito-toetsen afgenomen. Op één school gaat de directie met de ouders in gesprek als er sterke aanwijzingen zijn dat een bepaalde vakantieperiode om onderwijskundige redenen niet kan worden toegestaan. De ervaringen hiermee zijn positief. Ouders waarderen het dat het belang van hun kind zo goed wordt gediend.
- Eén school heeft ervaringen om naast het flexibiliseren van de onderwijstijd ook te werken met flexibele begin- en eindtijden. Dit heeft voordelen voor het bioritme van sommige leerlingen en geeft ouders de mogelijkheid de schooltijden aan te passen op hun werktijden. Daarnaast stelt het leraren in staat in kleine groepjes extra instructie of pre-teaching te geven. Voor deze school biedt het een goede mogelijkheid om passend onderwijs vorm te geven.
- Eén school heeft met het zorgnetwerk in de buurt afgesproken om tien kinderen op basis van sociale indicatie twee weken in de zomervakantie naar school te laten gaan. Voor deze kinderen is zes aaneengesloten vakantieweken onwenselijk. Deze kinderen ervaren het als positief. Zij zouden nog wel langer naar school willen in de zomervakantie.

Bij de aanstelling van nieuwe personeelsleden bespreken de besturen dat de functie flexibele werktijden met zich meebrengt. Voor zover ons bekend levert dit geen problemen op. Sommige leraren vinden het prettig buiten de schoolvakanties verlof op te kunnen nemen.

Aanwezigheidsadministratie op orde

Bij alle scholen is de leerlingenadministratie met betrekking tot de aanwezigheid op orde. Zij maken gebruik van bestaande, voor hen ontwikkelde of zelf ontwikkelde digitale programma's. Alle scholen hebben op elk gewenst moment inzicht in de onderwijstijd van elke leerling. Eén school kijkt bij de berekening van de totale onderwijstijd over de schoolperiode ook expliciet naar de al genoten schooltijd van vóór het experiment.

Een aantal scholen staat leerlingen toe meer onderwijsuren te maken dan het wettelijk minimum. Uitgangspunt hierbij is dat zij vinden dat sommige leerlingen meer tijd nodig hebben om zich de stof eigen te maken. Zij bewaken daarbij wel dat leerlingen regelmatig vakantie hebben. Sommige scholen stellen daarbij een limiet voor het maximum aantal onderwijsuren per leerjaar. Door deze werkwijze krijgen leerlingen meer instructie- en verwerkingstijd. Het is echter niet vast te stellen in hoeverre dit de opbrengsten van de school beïnvloedt.

Twee scholen die onderwijs en opvang hebben gecombineerd, hebben de onderwijstijd fors uitgebreid om zo een breder aanbod te kunnen bieden. Op beide scholen zijn tussen 8.00 en 18.00 uur bevoegde leraren aanwezig. Het is niet goed mogelijk vast te stellen of deze extra onderwijstijd effect heeft op de resultaten. De extra tijd wordt namelijk vooral besteed aan activiteiten waarvoor in de reguliere lessen geen tijd is. Wel profiteren kinderen van extra instructiemogelijkheden voor de reguliere lessen. In die zin zou de extra lestijd een gunstig effect kunnen hebben op de opbrengsten van de school. De belangstelling bij ouders is zo groot dat één school een wachtlijst met honderd leerlingen kent. De andere school heeft een wachtlijst van maar liefst vierhonderd leerlingen.

Aantallen gebruikers van flexibele onderwijstijd

Niet alle leerlingen die op de scholen staan ingeschreven maken gebruik van de mogelijkheden voor flexibele onderwijstijd. Ook verschilt de mate waarin leerlingen van die mogelijkheden gebruik maken. In de periode 2011 tot 2017 heeft gemiddeld 60 procent van alle leerlingen van de negen overgebleven experimentenscholen gebruik gemaakt van flexibele onderwijstijd. Het percentage deelnemers per school fluctueert van een derde tot 89 procent.

2.3 Organisatie onderwijsleerproces

Schoolconcept

Alle scholen proberen op een eigen wijze met hun onderwijsconcept en de organisatie van het onderwijs een situatie te creëren waarin flexibiliseren van de onderwijstijd uitvoerbaar is. Het geven van onderwijs afgestemd op de behoeften van de individuele leerling is hierbij het uitgangspunt. In hun organisatievormen zoeken scholen naar mogelijkheden om leerlingen die buiten de reguliere vakanties korter of langer afwezig zijn, zich toch te laten ontwikkelen via een ononderbroken leerproces. Een voor de hand liggende oplossing hierbij is meer geïndividualiseerd onderwijs. Daar staat tegenover dat het aanbieden van geïndividualiseerd leren niet eenvoudig is te realiseren. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

- Er zijn twee scholen die met volledig geïndividualiseerd onderwijs werken. Deze scholen doen dat door een forse uitbreiding van de onderwijstijd. Zij regelen dit door goed te voorzien in de voor-, tussen- en naschoolse opvang en stellen leraren aan die verspreid over de dag lesgeven.
- Eén school werkt vanuit een eigen visie, waarbij een zo groot mogelijke individualisering van de basisvakken Nederlandse taal en rekenen-wiskunde wordt nagestreefd.
- Eén school werkt strikt volgens het concept van Maria Montessori. De leerlingen gaan allemaal hun eigen ontwikkelingsweg met behulp van het Montessorimateriaal.
- Eén school werkt vanuit sociocratische principes. Op deze school zijn beslissingen altijd gebaseerd op via dialoog verkregen consenten en worden ouders en kinderen in hoge mate betrokken bij het samenstellen van het individuele leerplan van de leerlingen.

Inzet van ouders

De inzet van ouders in het onderwijsproces varieert sterk. Sommige scholen betrekken ouders bewust niet bij het onderwijsproces, terwijl andere hen uitnodigen om hun kind in de klas te observeren. Weer anderen delen de verantwoordelijkheid voor het welbevinden met de ouders.

Een paar scholen zien de ouders als educatief partner en bespreken de inhoud van het onderwijs met de ouders, waarbij de ouders soms ook thuis onderwijs geven. Eén school ten slotte geeft de ouders nadrukkelijk inspraak bij de samenstelling van het onderwijsprogramma van hun kind.

Inzet van leraarondersteuners en onderwijsassistenten

Alle scholen maken in meer of mindere mate gebruik van leraarondersteuners en of onderwijsassistenten. In alle gevallen werken deze onder verantwoordelijkheid van de leraar. Op een aantal scholen mogen onderwijsassistenten nadrukkelijk geen instructies geven. Andere scholen zijn hier minder kritisch in.

Inzet digitale hulpmiddelen

De scholen zetten digitale hulpmiddelen om leerlingen zo individueel mogelijk te laten werken. In de meeste gevallen wordt gebruikgemaakt van systemen die worden aangeboden door uitgevers. Deze systemen stellen de leraren in staat overzicht te houden op de vorderingen van de leerlingen en de leerstof aan te passen aan het niveau van de leerling. Eén school heeft een eigen op haar behoeften toegesneden systeem ontwikkeld.

Digitale hulpmiddelen worden ook ingezet om leerlingen extra te laten oefenen met lesstof die ze nog niet beheersen. Vaak geeft de software instructie bij die lesstof. Wij hebben de scholen erop gewezen dat veel leerlingen hier onvoldoende baat bij hebben. Juist leerlingen die de leerstof niet onder de knie krijgen, dienen instructie te krijgen van de leraar. Daarbij is het vaak nodig gebruik te maken van concreet materiaal.

Wij stellen vast dat sommige scholen het werken met flexibele onderwijstijden vooral denken te kunnen realiseren door vergaande digitalisering van hun onderwijs. Gebleken is dat digitalisering daartoe een krachtig hulpmiddel kan zijn, maar dat er meer voor nodig is om kwalitatief onderwijs te geven. De rol van de leraar blijft bepalend voor het succes van de inzet van digitale hulpmiddelen.

Educatieve software, meestal behorend bij een lesmethode, wordt op bijna alle scholen in meer of mindere mate gebruikt en ook ingezet voor remediërsdoeleinden. Eén school ontwerpt structureel zelf lessen met behulp van een speciaal softwareprogramma. Deze lessen worden opgeslagen en blijven voor volgende schooljaren bruikbaar.

Enkele scholen zetten soms een tablet in voor het maken van huiswerk. Andere scholen zetten bij bepaalde vakken tablets structureel in bij huiswerk. De ouders krijgen soms de gelegenheid om via een speciale spaarregeling na verloop van tijd eigenaar te worden van de tablet. Alle scholen leren leerlingen verstandig en veilig omgaan met sociale media.

2.4 De motivatie van scholen om mee te doen aan het experiment

Wij hebben in 2018 gevraagd naar de motieven die scholen hebben om te werken met flexibele onderwijstijd. Hieronder een verkorte bloemlezing uit de reacties.

Voordelen voor leerlingen

- Als ze meer tijd nodig hebben om iets te leren, dan kan dat.
- Leerlingen die ziek zijn geweest, pakken gewoon de draad op waar ze gebleven waren.
- Leerlingen die als toptalent in een bepaalde sport zijn erkend, kunnen tijdens reguliere schooldagen meedoen aan trainingen of wedstrijden en zo hun talent verder ontwikkelen.
- Doordat er meer uren beschikbaar zijn is er ook meer aandacht mogelijk voor Engels, filosofie, dansen, muziek, theater, kleding maken, koken, interviewen, video's maken, planten en dieren verzorgen, apparaten bouwen, schilderen, sporten en onderzoeken doen.

Voordelen voor ouders

- Door de flexibele schooltijden kunnen ouders hun eigen activiteiten beter organiseren. Bijvoorbeeld werk, studie, hobby of mantelzorg.
- Voor sommige minder draagkrachtige of seizoensgebonden werkende ouders biedt flexibele onderwijstijd de mogelijkheid om buiten de reguliere (dure) vakantieperiodes toch met hun kinderen op vakantie te kunnen.
- In veel gevallen hebben ouders nog maar met één organisatie te maken in plaats van verschillende (soms zijn dat wel vier organisaties: voorschoolse opvang, school, overblijf, naschoolse opvang).

Arbeidsparticipatie

- De arbeidsparticipatie kan met behulp van flexibele onderwijstijd gemakkelijker hoger worden. Dit is een doelstelling van de regering, maar is slecht mogelijk met de huidige schooltijden.
- Er zijn ouders verhuisd om gebruik te kunnen maken van flexibele onderwijstijd. Hierdoor zijn beide ouders in staat te werken en een bijdrage aan de maatschappij te leveren.

Kansen voor passend onderwijs

Op één school loopt een experiment met het samenwerkingsverband door leerlingen met specifieke behoeften op hun school te plaatsen. Een dergelijke plaatsing is mogelijk omdat de school volledig individueel onderwijs geeft. Dit biedt kansen voor de uitvoering van passend onderwijs.

Door het werken met flexibele begin- en eindtijden kunnen leerkrachten meer aandacht besteden aan leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Deze werkwijze kan een dagelijkse verlichting betekenen van de extra inspanningen die passend onderwijs van veel scholen, leraren en leerlingen vraagt.

3. Onderzoeken waarin de kwaliteit van het onderwijs van de negen scholen in kaart is gebracht

Om het effect te bepalen van het Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd op de kwaliteit van het onderwijs, heeft de inspectie themaonderzoeken op alle deelnemende scholen uitgevoerd. Deze onderzoeken vonden plaats in het voorjaar van 2014 en opnieuw in 2018. De onderzoeken zijn uitgevoerd door de coördinator van het Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd samen met de inspecteurs die het contact onderhouden met de besturen en de daaronder vallende scholen. In dit hoofdstuk zijn de scores weergegeven van de negen scholen in 2018.

Het geven van onderwijs afgestemd op de behoeften van de individuele leerling is bij alle scholen een belangrijk uitgangspunt. In hun organisatievormen zoeken scholen naar mogelijkheden om leerlingen die buiten de reguliere vakanties korter of langer afwezig zijn, zich toch te laten ontwikkelen via een ononderbroken leerproces. Zeven van de negen scholen laten zien dat de kwaliteit van de onderzochte domeinen voldoende is. Wanneer het gaat om de domeinen die cruciaal zijn voor het inzetten van flexibele onderwijstijd, zoals afstemming, begeleiding en zorg zijn de resultaten van deze zeven scholen wel verbeterd ten opzichte van 2014, maar er liggen nog steeds de nodige ontwikkelpunten.

Tabel 1. BRIN-nummers van de deelnemende scholen in 2018

BRIN	School	Plaats
13JJ	Montessori Sterrenschool	Vaassen
15VR	Sterrenschool Bikube	Hoofddorp
17NR	Sterrenschool Apeldoorn	Apeldoorn
17OF	La Res	Enschede
17OV	Dalton Sterrenschool De Vliegenier	Apeldoorn
29YJ	De School	Zandvoort
30KD	Casa Montessorischool	Pijnacker
30PE	Sterrenschool De Ruimte	Almere
30UX	Sterrenschool Zevenaar	Zevenaar

Tabel 2. Legenda

	Oordeel
1	Slecht
2	Onvoldoende
3	Voldoende
4	Goed
5	Niet te beoordelen (alleen bij opbrengsten)
-	Indicator niet beoordeeld
*	Normindicator

3.1 Opbrengsten

Tabel 3. Overzicht van de scores op de in 2018 onderzochte indicatoren

Indicator	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29YJ	30KD	30PE	30UX
1.1* De resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.	2018	3	3	3	3	3	3	5	3	3
1.4 Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden.	2018	3	2	3	3	3	3	3	5	3
1.5 De sociale competenties van de leerlingen liggen op een niveau dat verwacht mag worden.	2018	3	3	3	3	3	5	5	5	3



Wij beoordelen de eindopbrengsten van acht scholen als voldoende. Van één school kunnen wij de eindopbrengsten nog niet beoordelen, omdat het een nieuwe school is en de resultaten nog niet zijn toe te schrijven aan deze school.

Eén school kan niet aantonen dat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zich conform hun mogelijkheden ontwikkelen.

Alle scholen volgen de ontwikkeling van de sociale competenties van de leerlingen. Op zes scholen liggen deze op het niveau dat verwacht mag worden. Van de andere drie scholen kunnen wij de gegevens niet beoordelen. Eén school beschikt niet over een normering van het gebruikte instrument. De twee andere scholen hebben de gegevens nog niet beschikbaar om een oordeel te kunnen geven.

Conclusie

De opbrengsten laten in 2018 een vrijwel identiek beeld zien als dat van 2014. Slechts van één school laat een omissie zien in het domein opbrengsten.

De resultaten van een school zijn onvoldoende als de school in drie opeenvolgende jaren op de eindtoets een lagere gemiddelde score haalt dan de regeling leerresultaten aangeeft. In dat geval volgt er een kwaliteitsonderzoek. Daarbij onderzoekt de inspectie welke risico's zich voordoen en of er wettelijke tekortkomingen zijn in het onderwijsproces en de kwaliteitszorg.

Wij concluderen dat de eindopbrengsten van deze scholen voldoende zijn gedurende de experimenteerperioden en geen risico's laten zien. Het werken met flexibiliseren van de onderwijstijd heeft geen aantoonbaar negatieve effecten op de uiteindelijke opbrengsten van deze scholen.

Tabel 4. Overzicht van de resultaten op de eindtoets tussen 2011 en 2018

Schooljaar	Aantal scholen voldoende	Aantal scholen onvoldoende	Aantal scholen geen
2011-2012	5 scholen voldoende	3 scholen onvoldoende	2 geen gegevens
2012-2013	4 scholen voldoende	3 scholen onvoldoende	3 geen gegevens
2013-2014	2 scholen voldoende	7 scholen onvoldoende	1 geen gegevens
2014-2015	3 scholen voldoende	6 scholen onvoldoende	-
2015-2016	4 scholen voldoende	5 scholen onvoldoende	-
2016-2017	4 scholen voldoende	5 scholen onvoldoende	-
2011-2017	22 x voldoende	29 x onvoldoende	6 x geen gegevens

Wij kunnen weinig zeggen over dit beeld van de onvoldoende scores bij de eindresultaten, omdat wij geen aanwijzingen hebben dat het werken met flexibiliseren van de onderwijstijd op de langere termijn nadelige effecten heeft op de kwaliteit van het onderwijs (zie tabel 3 de oordelen gebaseerd op de resultaten over drie jaar). De meeste deelnemende scholen hebben dankzij eigen evaluaties de noodzakelijke maatregelen weten te nemen om met flexibele onderwijstijd onderwijs te bieden dat uiteindelijk voldoende eindopbrengsten genereert.

3.2 Aanbod

Tabel 5. Overzicht van de scores op de in 2018 onderzochte indicatoren

Indicator	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29VJ	30KD	30PE	30UX
2.1* Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.	2018	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2.2* De leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	2018	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2.3 De leerinhouden van de verschillende jaren sluiten op elkaar aan.	2018	3	3	3	3	3	3	4	3	3
2.4* De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3
2.5 De school heeft een specifiek aanbod om sociale competenties te ontwikkelen.	2018	3	3	3	3	3	4	3	2	3

Op zeven van de negen onderzochte scholen zijn alle onderzochte onderdelen van voldoende niveau. Wel is op twee scholen het aanpassen van het taalaanbod op de leerlingpopulatie onvoldoende beoordeeld. Tijdens de onderzoeken is gebleken dat de samenstelling van de leerlingpopulatie op die scholen sterk is gewijzigd. Beide scholen hebben hiermee geen rekening gehouden bij hun onderwijsaanbod. Deze scholen werken inmiddels aan een aanpassing van het aanbod.

Eén school heeft geen specifiek aanbod voor het ontwikkelen van sociale competenties. Tijdens het onderzoek oriënteerde de school zich op een bij de populatie passend aanbod hiervoor.

Conclusie

Op basis van de onderzoeken verwacht de inspectie dat alle scholen in het schooljaar 2018/2019 het leerstofaanbod op alle onderzochte indicatoren op orde zullen hebben.

3.3 Onderwijstijd

Tabel 6. Overzicht van de scores op de in 2018 onderzochte indicatoren

Indicator	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29VJ	30KD	30PE	30UX
3.1 De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	2018	3	2	3	3	3	4	4	3	3

Wij hebben vastgesteld dat alle scholen een duidelijke administratie bijhouden van de door de leerlingen gevolgde onderwijstijd. Er zijn geen scholen waar leerlingen onvoldoende onderwijstijd krijgen. Op één school veroorzaken langdurige leswisselingen en inadequaat klassenmanagement zoveel weglekken van onderwijstijd dat wij dit als onvoldoende hebben beoordeeld. Er is hier geen sprake van een oorzakelijk gevolg van de flexibele invulling van onderwijstijd.

Twee scholen hebben op deze indicator de beoordeling goed gekregen. Beide scholen zijn gedurende 50 weken alle dagen open van 8.00 tot 18.00 uur. Alle leerlingen genieten hierdoor veel meer onderwijs dan de wet minimaal voorschrijft. Deze scholen zorgen er wel voor dat leerlingen ook voldoende vakantie krijgen.

Conclusie

De scholen benutten de onderwijstijd in voldoende tot ruim voldoende mate, maar deze indicator zegt weinig over het wel of niet succesvol werken met flexibele onderwijstijd.

3.4 Schoolklimaat

Tabel 7. Overzicht van de scores op de in 2018 onderzochte indicatoren

Indicator	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29YJ	30KD	30PE	30UX
4.1 De ouders zijn betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.	2018	3	3	3	3	3	4	3	3	3
4.2 De leerlingen voelen zich aantoonbaar veilig op school.	2018	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4.3 Het personeel voelt zich aantoonbaar veilig op school.	2018	3	2	3	3	3	3	3	3	3
4.4 De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.	2018	3	3	3	3	3	3	3	2	3
4.5 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.	2018	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4.6 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.	2018	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4.7 Het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.	2018	4	3	3	3	3	3	3	3	3



In tegenstelling tot het eerste onderzoek in 2014 zijn nu alle onderdelen onderzocht. Op alle scholen zorgt het personeel ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.

Op één school voelen de leraren zich niet veilig. Tijdens het onderzoek is gebleken dat verschil van inzicht tussen leraren enerzijds en directie en intern begeleider anderzijds over de te volgen werkwijzen en de gemaakte keuzes voor de schoolontwikkeling hiervan de directe oorzaak zijn. De interim-bestuurder heeft inmiddels een aantal forse interventies gepleegd.

Eén school heeft onvoldoende inzicht in de incidenten met betrekking tot de sociale veiligheid. Dit is dezelfde school die nog niet beschikt over een aanbod voor de sociale competenties. Door de exponentiële groei die de school in de jaren van het experiment heeft doorgemaakt is dit onderdeel aan de aandacht ontsnapt. De school neemt momenteel maatregelen voor verbetering.

Conclusie

Het schoolklimaat voldoet op alle onderdelen bij zeven scholen. Op twee scholen zijn tekortkomingen geconstateerd. Het ontbreken van draagvlak en gedeelde visie op het werken met flexibele onderwijstijd zien wij als een serieus risico voor de onderwijskwaliteit.

3.5 Didactisch handelen

Tabel 8. Overzicht van de scores op de in 2018 onderzochte indicatoren

Indicator	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29YJ	30KD	30PE	30UX
5.1* De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3
5.2* De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	2018	3	3	3	2	3	3	3	3	3
5.3* De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3



De kwaliteit van het lesgeven is van groot belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Om een realistisch beeld te krijgen van het didactisch handelen, stellen wij vertegenwoordigers van de school in de gelegenheid de lesbezoeken bij te wonen. Op alle deelnemende scholen hebben directie en of intern begeleiders hiervan gebruik gemaakt. In de meeste gevallen kwamen de oordelen van ons overeen met die van de vertegenwoordigers van de school.

Anders dan bij het onderzoek in 2014 bleken de leraren op twee scholen de leerstof onvoldoende duidelijk uit te leggen.

Op één school is de uitleg tijdens alle bezochte lessen als onvoldoende beoordeeld. Een mogelijke reden is de implementatie van een nieuw instructiemodel dat (nog) niet effectief is toegepast.

De aanwezigheid van veel nieuwe leraren kan op de andere school een negatieve rol hebben gespeeld. Op deze beide scholen is ook de actieve betrokkenheid onvoldoende beoordeeld. Mogelijk leiden hier dezelfde factoren tot een onvoldoende score.

Het realiseren van een taakgerichte werksfeer is op één school onvoldoende. Deze school liet in de periode 2011-2014 ook al een onvoldoende score zien. De school en ook wij hebben geen afdoende verklaring hiervoor.

Conclusie

De inspectie heeft de in 2014 gegeven oordelen niet goed kunnen continueren. Dit heeft mogelijk te maken met wijzigingen in het lerarenbestand.

Het onderzoek laat nu zien dat er verschillen zijn in de didactische en organisatorische vaardigheden van leraren. Sommige leraren hebben moeite met het werken in complexe onderwijsituaties, die het werken met flexibele onderwijstijd onvermijdelijk met zich meebrengt.

Monitoring van de ontwikkeling die de leraren doormaken is een belangrijke voorwaarde voor verdere verbetering. Door extra hulp en begeleiding te bieden kan de kwaliteit van het didactisch handelen op het noodzakelijke niveau worden gebracht en gehouden.

3.6 Afstemming

Tabel 9. Overzicht van de scores op de in 2018 onderzochte indicatoren

Indicator	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29YJ	30KD	30PE	30UX
6.1 De leraren stemmen de aangeboden leerinhouden af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3
6.2 De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	2018	3	2	2	2	3	3	3	2	3
6.3 De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3
6.4 De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	2018	3	2	3	3	3	4	3	2	3

Twee scholen laten zien dat zij op alle vier de vormen van afstemming niet het gewenste niveau realiseren. Daarnaast realiseren nog twee scholen het gewenste niveau van afstemming in de instructie niet.

Aanpassingen in het leerproces van individuele leerlingen is een belangrijke voorwaarde om met succes te kunnen werken met flexibele onderwijstijd. Het doet een groot beroep op de vaardigheden van de leraren. Wij constateren dat veel leraren op de deelnemende scholen er nog niet in slagen om deze afstemming in voldoende mate te realiseren. Dit vraagt om bijzondere aandacht van de scholen om de vaardigheden van die leraren op het gewenste niveau te brengen.

De afstemming van de leerinhouden op de ontwikkeling van de leerlingen (indicator 6.1) is op twee scholen onvoldoende.

Ook het invoeren van flexibele onderwijstijd kan tot gevolg hebben dat kinderen met een onderbreking van het leerproces worden geconfronteerd. Wij hebben de deelnemende scholen gevraagd hoe zij hun leerstof aanbieden en plannen om een ononderbroken ontwikkelingslijn voor individuele leerlingen mogelijk te maken.

Het merendeel van de scholen slaagt er op dit moment nog niet bevredigend in voor alle leerlingen een ononderbroken leerproces te verzorgen. Leerlingen die vakantieverlof hebben genoten buiten de reguliere vakanties, kunnen soms een deel van de leerstof pas weken later inhalen als zij naar school gaan tijdens een reguliere vakantie. Hierdoor kunnen hiaten in de leerstof ontstaan, die op termijn tot leerproblemen kunnen leiden. Het systeem van begeleiding en zorg kan sterker inspelen op dit element.

Conclusie

Het onderdeel afstemming (aanpassingen in het leerproces van individuele leerlingen) laat op verschillende scholen tekortkomingen zien.

Evenals in 2014 concludeert de inspectie dat afstemming een belangrijke voorwaarde is voor het werken met flexibiliseren van de onderwijstijd. In het Onderzoekskader 2017 heeft dit onderdeel een veel prominentere plaats gekregen bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs en het bepalen van het eindoordeel dat de inspectie na een schoolonderzoek afgeeft. Wij zien onvoldoende afstemming binnen het Experiment Flexibele Onderwijstijd als een ernstige tekortkoming.

3.7 Begeleiding

Tabel 10. Overzicht van de scores in 2018 onderzochte indicatoren

Indicator	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29YJ	30KD	30PE	30UX
7.1* De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	2018	3	3	3	3	3	3	3	3	3
7.2 De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3



De meeste scholen maken voor het volgen van de ontwikkeling van de leerlingen gebruik van een genormeed leerlingvolgsysteem. Een aantal scholen heeft de afname van de toetsen ook geflexibiliseerd. Dit leidt soms tot een onjuiste afname en onbetrouwbare resultaten op de toetsen. Ook heeft één school een eigen volgsysteem, waarbij de vijf jaarlijkse gesprekken met ouders, leerling en leraar de basis vormen. Deze school gebruikt echter geen genormeerde toetsen, die een vergelijking met de resultaten van andere scholen mogelijk maakt.

De diepte van de analyse van de beschikbare gegevens kan op veel scholen nog scherper. Alleen dan kan een gericht en passend aanbod voor alle leerlingen worden gedaan. Dit betekent dat nu niet altijd goed in beeld is welke leerlingen achterblijven of juist vooruitlopen in hun ontwikkeling.

Conclusie

Enkele van de deelnemende scholen die vanwege flexibilisering van onderwijstijd de toetsen niet op een betrouwbare manier afnemen en/of deze onvoldoende analyseren, lopen wel het risico onvoldoende zicht te hebben op de ontwikkeling en vorderingen van hun leerlingen.

3.8 Zorg

Tabel 11. Overzicht van de scores op de in 2018 onderzochte indicatoren

Indicator	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29YJ	30KD	30PE	30UX
8.1 De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3
8.2 Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.	2018	3	2	2	4	3	3	3	2	3
8.3* De school voert de zorg planmatig uit.	2018	3	2	3	4	3	3	2	2	3
8.4 De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	2018	3	2	2	4	3	3	3	2	3

Twee scholen hebben een onvoldoende beoordeling op alle vier de onderdelen die betrekking hebben op zorg. Vervolgens heeft één school een onvoldoende voor de analyse en de evaluatie van de zorg en één school voor de planmatige uitvoering van de zorg. Deze scholen zoeken naar mogelijkheden om de zorg zo goed en efficiënt mogelijk uit te voeren. Het valt daarbij op dat zij vooral bezig zijn met formats en formulieren en minder toekomen aan de inhoud daarvan.

De scholen die hun onderwijs niet hebben geïndividualiseerd gebruiken varianten van groepsplannen om de zorg te organiseren. Voor specifieke leerlingen die tijdelijk meer of andersoortige zorg nodig hebben, stellen zij individuele handelingsplannen op.

Op één school loopt een experiment met het samenwerkingsverband door leerlingen met specifieke behoeften op hun school te plaatsen. Dit kan omdat de school volledig individueel onderwijs geeft. Dit biedt kansen voor de uitvoering van passend onderwijs.

Conclusie

Twee scholen hebben een onvoldoende beoordeling op alle vier onderdelen die betrekking hebben op zorg. Daarnaast heeft één school op twee onderdelen een onvoldoende en één school op één onderdeel. Toch is de kwaliteit van de uitvoering van de zorg in vergelijking met 2014 verbeterd. Scholen zijn beter in staat aan te tonen welke leerlingen, wanneer, waar en van wie welke zorg krijgen. Ook hebben scholen beter inzichtelijk gemaakt wat de effecten daarvan zijn geweest.

Het blijft echter wel een zeer belangrijk ontwikkelpunt. Nemen we begeleiding en zorg samen en kijken we naar het aantal onvoldoendes, dan zou de standaard 'Zicht op ontwikkeling' in het Onderzoekskader 2017 bij meer dan de twee scholen onvoldoende zijn. Hetgeen leidt tot het eindoordeel onvoldoende school.

Bovendien is het systeem van begeleiding en zorg op de meeste scholen nog onvoldoende toegerust om preventief te handelen wanneer leerlingen instructies en leerstof hebben gemist door de flexibele onderwijstijd.

Uit het onderzoek van 2018 is geen toename gebleken van het aantal leerlingen met een extra zorgbehoefte door het werken met flexibele onderwijstijd.

3.9 Kwaliteitszorg

Tabel 12. Overzicht van de scores op de in 2018 onderzochte indicatoren

Indicator	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29YJ	30KD	30PE	30JX
9.1 De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingpopulatie.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3
9.2 De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.	2018	3	2	3	3	3	2	2	3	3
9.3 De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3
9.4 De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	2018	3	2	3	3	3	3	3	3	3
9.5 De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.	2018	3	2	3	3	3	3	3	3	3
9.6 De school legt verantwoording af aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.	2018	3	2	3	3	3	3	3	2	3



Van één school heeft de inspectie zowel in 2014 als in 2018 alle zes onderdelen van de kwaliteitszorg als onvoldoende beoordeeld. Dit is ook de school waar de medewerkers zich onveilig voelen.

In 2018 zijn van vijf scholen alle kwaliteitszorgonderdelen als voldoende beoordeeld.

Zeven van de negen scholen hebben voldoende zicht op de kenmerken van de leerlingenpopulatie.

Zij houden hiermee rekening bij het onderwijsaanbod.

Bij drie scholen worden de jaarlijkse onderwijsresultaten onvoldoende geëvalueerd. Op twee van die drie wordt dit bemoeilijkt, doordat deze scholen geen genormeerde toetsen gebruiken. Op één school wordt onvoldoende planmatig gewerkt en wordt het onderwijsleerproces niet geborgd. Dit heeft onmiskenbaar negatieve gevolgen voor de ontwikkeling en de kwaliteit van het onderwijs.

Twee scholen moeten zich beter verantwoorden naar derden over de behaalde resultaten van hun onderwijs. De andere zeven scholen geven wel informatie, maar in een aantal gevallen geen toelichting hoe de resultaten zich verhouden tot eerdere resultaten of tot een landelijk gemiddelde. Zij moeten deze informatie zodanig aanpassen dat de gerealiseerde onderwijskwaliteit in voldoende mate te duiden is.

Conclusie

De kwaliteitszorg op de deelnemende scholen is tussen 2014 en 2018 significant verbeterd. In 2018 zijn van vijf scholen alle kwaliteitszorg indicatoren als voldoende beoordeeld.

Het tegenomen niveau van de kwaliteitszorg draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs.

Deze kwaliteit is een gevolg van een goede wisselwerking tussen het sturend vermogen van de directie en de kwaliteitscultuur van de leraren.

3.10 Wet- en regelgeving

Tabel 13. Overzicht van de kenmerken in 2018

Kenmerk	Jaar	13JJ	15VR	17NR	17OF	17OV	29YJ	30KD	30PE	30UX
NT1A De inspectie is in het bezit gesteld van de geldende schoolgids (art.16 lid 2 en 3 WPO).	2018	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
NT2A De inspectie is in het bezit gesteld van het geldende schoolplan (art.16 lid 1 en 3 WPO).	2018	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
NT3A De inspectie is in het bezit gesteld van het geldende zorgplan (art.19 lid 3 WPO).	2018	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
NT4A Er is voldoende onderwijstijd geprogrammeerd om te kunnen voldoen aan de daarvoor gestelde minima (art. 8 lid 9 onder b WPO).	2018	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Op de bovenstaande gecontroleerde onderdelen zijn geen tekortkomingen vastgesteld. Wel zijn er tijdens de kwaliteitsonderzoeken mogelijke tekortkomingen ter sprake gebracht. Het betreft de vrijwillige ouderbijdrage en de afname van genormeerde toetsen. Scholen die met flexibele onderwijstijd werken, krijgen geen extra geld van het Rijk voor de inzet van extra formatie die nodig is tijdens de reguliere vakanties. Op een aantal scholen worden ouders om een (soms forse) vrijwillige financiële bijdrage gevraagd om de benodigde extra formatie te bekostigen. Tijdens het onderzoek is vastgesteld dat de scholen voldoen aan de regelgeving hierover. Zou de bijdrage echter als toelatingseis gebruikt worden, dan is dat in strijd met de wet. De betreffende scholen zijn hier door ons op geattendeerd. Wij zullen de ontwikkelingen op dat terrein nauwlettend blijven volgen, omdat het werken met flexibele onderwijstijd niet mag leiden tot een verplichte financiële bijdrage van de ouders.

De twee scholen die gedurende de gehele dag onderwijs aanbieden doen dit door de middelen die zij voor de eveneens geboden de kinderopvang ontvangen hiervoor aan te wenden. Door de subsidiëring van de kinderopvang voor gezinnen waar beide ouders werken is dit voor veel ouders financieel aantrekkelijk. De inspectie heeft deze scholen gewezen op de risico's mocht genoemde subsidiëring op enig moment worden beëindigd. De scholen zijn zich van de risico's bewust, maar nemen deze omdat hun concept anders niet uitvoerbaar is.

De afname van genormeerde toetsen is een wettelijke verplichting en deze toetsen moeten valide en betrouwbaar zijn afgenomen. Scholen die deze toetsen afnemen op een ander moment dan de voorgeschreven periode, voldoen niet zonder meer aan deze deugdelijkheidseis. Afname op een eerder of later moment kan bijvoorbeeld betekenen dat de normering moet worden aangepast.

Conclusie

Op de gecontroleerde onderdelen zijn geen tekortkomingen vastgesteld. Wel zijn de deugdelijkheidseisen voor de vrijwilligheid van de ouderbijdrage en de afname van toetsen kenbaar gemaakt.

4. (Rand) voorwaarden om tot succesvolle invulling te komen van flexibele onderwijstijd

Van de twaalf scholen zijn acht scholen over. Hoewel er nog geen eindoordeel is uitgesproken, laat een van de acht scholen behoorlijke risico's in de kwaliteit van het onderwijs zien. Ook twee andere scholen hebben kwaliteitsproblemen gehad en deze problemen zijn tijdig onderkend door het bestuur. Door de flexibele onderwijstijd te beperken en door de nodige personele maatregelen te treffen is de kwaliteit op deze twee scholen verbeterd.

Voor alle acht scholen geldt geen daling meer in de opbrengsten

De in 2014 gesignaleerde daling van de opbrengsten heeft zich niet voortgezet. Wij schrijven deze positieve ontwikkeling toe aan de ervaring die scholen inmiddels met flexibele onderwijstijd hebben. Uit het onderzoek is gebleken dat een aantal scholen de breedte van de flexibele onderwijstijd heeft aangepast aan wat de school op verantwoorde wijze aankan.

Vijf scholen laten op alle onderdelen een onderwijsproces zien van voldoende kwaliteit en hebben hun kwaliteitszorg op orde

Wij schrijven de kwaliteit van deze scholen toe aan het voldoen aan de voorwaarden. Deze scholen hebben voldoende tijd genomen om een duidelijke visie op hun onderwijs te formuleren en de invulling van de flexibele onderwijstijd daarbinnen en herkenbare plek te geven. Het team staat hier achter en de directie stuurt aan, blijft continu de kwaliteit monitoren en legt verantwoording hierover af. Het zijn de voorwaarden die in onze rapportage van 2014 naar voren zijn gekomen.

We hebben nu vanuit de kwaliteitsonderzoeken, de ingevulde vragenlijsten en de gesprekken met de directeuren de voorwaarden aangevuld voor het succesvol invoeren van flexibele onderwijstijd. Zo blijkt dat op deze scholen het bestuur zicht heeft op de kwaliteit en hierbij waar nodig zijn verantwoordelijkheid neemt, ondersteunend en faciliterend is. Ook zijn alle geledingen binnen deze scholen voldoende meegenomen in het proces om de uitvoering van de flexibele onderwijstijd te ondersteunen.

Een nadere uitwerking van de (rand)voorwaarden

Goede voorbereiding

Het onderzoek in 2018 laat zien dat een gedegen voorbereiding en voldoende voorbereidingstijd noodzakelijk zijn om op verantwoorde en succesvolle wijze te kunnen werken met flexibele onderwijstijd. De scholen waar dit in onvoldoende mate is gebeurd, zijn ernstig in de problemen gekomen. In sommige gevallen met sluiting als gevolg.

Faciliteiten door het bestuur

Een aantal besturen gaf aan zich bij de start te weinig gerealiseerd te hebben wat werken met flexibele onderwijstijd van een school vraagt. Zo is extra formatie nodig door een ruimere openstelling tijdens reguliere vakanties en vraagt het meer van een schoolorganisatie om zowel andere schooltijden als extra inzet van personeel goed te organiseren zonder dat de kwaliteit daaronder lijdt. De extra kosten moeten door het bestuur zonder extra gelden van het Rijk worden betaald. De vraag is hoe lang besturen in staat en of bereid zijn die extra kosten te dragen. Omdat er niet genoeg geld is om extra personeel aan te stellen (te weinig formatie) hebben scholen problemen om vijftig weken open te zijn. In sommige gevallen leidt dit tot het vragen van hoge vrijwillige ouderbijdragen. Op één school was dit zelfs een verplichte bijdrage en deze school heeft een herstelopdracht gekregen. Bovendien zal het inzetten van extra formatie door flexibele onderwijstijd voor een bestuur in een periode van lerarentekort niet eenvoudig zijn op te lossen.

De meeste besturen zijn zich inmiddels bewust dat scholen alleen met extra formatie kunnen werken met flexibele onderwijstijd. Zij vragen de scholen jaarlijks bij het opstellen van de begroting met redenen omkleed aan te geven wat zij nodig hebben om op een verantwoorde wijze het bieden van flexibele onderwijstijd kunnen continueren. Indien mogelijk financiert het bestuur dit.

De afspraken die besturen maken met personeelsleden over het inzetten van flexibele werktijden heeft op geen van de scholen problemen gegeven. Integendeel, sommige personeelsleden vinden het prettig buiten de schoolvakanties vrij te hebben. Uit de gesprekken op de scholen hebben wij verder vernomen dat de leraren veel tijd investeren, dat het leraren bewuster maakt van waar ze mee bezig zijn, maar vooral ook dat het kan leiden tot meer voldoening en plezier in het werk.

Competent team

Wij hebben geconstateerd dat op de deelnemende scholen sprake is van significante verschillen in didactische en organisatorische vaardigheden van leraren. Mogelijk brengen complexe onderwijssituaties, die het werken met flexibele onderwijstijd onvermijdelijk met zich meebrengen, bij sommige leraren tekortkomingen op deze terreinen aan het licht.

De meeste directies geven aan dat hun grootste zorg bij het werken met flexibele onderwijstijd ligt bij het vinden en behouden van competente leraren, intern begeleiders, leraarondersteuners en onderwijsassistenten. Flexibele onderwijstijd vraagt van het gehele personeel het onderwijs zodanig verantwoord te organiseren dat de aanpassingen in het leerproces van individuele leerlingen goed tot zijn recht komt. Aanpassingen in het leerproces van individuele leerlingen is geen vrijblijvende keuze binnen het werken met flexibele onderwijstijd.

Door de hoge eisen die aan medewerkers worden gesteld, voelt niet iedereen zich capabel om een benoeming te accepteren.

Een aantal scholen besteedt bewust veel aandacht aan scholing, begeleiding en coaching van zowel startende als zittende medewerkers.

(Rand)voorwaarden bij eventuele wijziging van de onderwijstijdenregeling

Het onderzoek in 2018 bevestigt en onderbouwt de conclusie uit 2014 dat een school moet voldoen aan diverse (rand)voorwaarden voordat werken met flexibele onderwijstijd succesvol en met minimalisering van risico's kan worden ingevoerd.

Mocht het parlement besluiten tot een aanpassing van de onderwijstijdenregeling voor het basisonderwijs, dan wijzen wij met nadruk op het belang van de (rand)voorwaarden waaraan scholen bij het invoeren van flexibele onderwijstijd zouden moeten voldoen.

Deze randvoorwaarden zijn na het verschijnen van het eindrapport van de inspectie in juni 2014 op initiatief van de Vereniging van Sterrenscholen IKOOK (Ieder Kind Optimale Ontwikkel Kansen) en met financiële steun van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap samengebracht en uitgewerkt in de Handreiking Maatwerk in Onderwijstijd(en). Bij de samenstelling is dankbaar gebruik gemaakt van de ervaringen vanuit het Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd. In de handreiking wordt aandacht besteed aan de volgende zaken (wettelijke kaders bij flexibiliseren van onderwijstijden, visie, basisvoorwaarden voor iedere school, maatwerk, kwaliteitszorg, personeel, leiderschap en context).

5. Conclusies

Flexibele onderwijstijd heeft niet alleen te maken met tijd, maar ook met flexibiliseren en individualiseren van het onderwijsleerproces. Invoering van flexibele onderwijstijd vraagt daarmee veel van leraren, directie en bestuur. Het vraagt inzet, zowel in tijd als in geld. Een verandering van zowel de onderwijskundige aanpak als van alle processen binnen de school is noodzakelijk. Flexibele onderwijstijd invoeren is daarmee geen 'kleine interventie' maar een ingrijpende keuze, waarover niet te licht mag worden gedacht.

Is dit experiment geslaagd?

De groep scholen die heeft meegedaan aan het Experiment Flexibiliseren Onderwijstijd is enerzijds beperkt in aantal en anderzijds heel divers in grootte, concept en werkwijze. Het betreft startende scholen (acht) en al bestaande scholen (vier). We zien verschillen in concepten, verschillen in motieven en variatie in vaardigheid van directies en leraren.

Wij hebben tijdens ons onderzoek in de maanden februari, maart en april van 2018 op de negen overgebleven scholen die deelnemen aan het experiment een goed beeld gekregen van de effecten van flexibele onderwijstijd op de kwaliteit van het onderwijs. Op basis van de in dit rapport neergelegde bevindingen concluderen wij:

- Op vijf scholen heeft de invoering van flexibele onderwijstijd geen negatieve effecten op de kwaliteit van het onderwijs. Deze scholen laten een onderwijsproces zien van voldoende kwaliteit en hebben hun kwaliteitszorg op orde. Ook heeft het bestuur van deze scholen zicht op de kwaliteit en neemt waar nodig zijn verantwoordelijkheid.
- Het feit dat een aantal scholen er niet in is geslaagd succesvol met flexibele onderwijstijd te werken heeft inzicht gegeven in de risico's en hun oorzaken die scholen bij invoering lopen en hoe deze te vermijden.
- Zo stellen we vast dat nieuwe scholen de meeste risico's lopen. Van de acht nieuwe scholen heeft één school zich teruggetrokken en laten drie scholen ernstige kwaliteitsproblemen zien. Te veel tijd is in deze scholen opgegaan aan de organisatie wat het geven van kwalitatief goed onderwijs in de weg heeft gestaan. Op deze scholen is er nog geen sprake van een stabiele basis in de kwaliteit van het onderwijs. Een belangrijke voorwaarde voor het inzetten van flexibele onderwijstijd.
- Een andere belangrijke voorwaarde is een verantwoorde afstemming (aanpassingen in het leerproces van individuele leerlingen). Verschillende scholen laten op dit onderdeel tekortkomingen zien.
In het Onderzoekskader 2017 heeft dit onderdeel een veel prominentere plaats gekregen bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs en het bepalen van het eindoordeel dat de inspectie na een schoolonderzoek afgeeft. Wij zien onvoldoende afstemming binnen het experiment flexibele onderwijstijd als een ernstige tekortkoming.
- Een verantwoorde afstemming vraagt bovendien om een competent team. Het realiseren van een verantwoorde afstemming in de onderwijssetting is een complexe vaardigheid en binnen het experiment flexibele onderwijstijd een voorwaarde om het experiment te laten slagen. Digitale hulpmiddelen, een extra investering die we terugzien op de scholen, kunnen hierbij een krachtig hulpmiddel zijn. Voor het succes van de inzet van digitale hulpmiddelen blijft de rol van de leraar zeer bepalend.
- Van een verantwoorde afstemming is op enkele van de deelnemende scholen geen sprake, omdat zij de toetsen niet op een betrouwbare manier afnemen en/of deze onvoldoende analyseren. Zij lopen daarmee het risico onvoldoende zicht te hebben op de ontwikkeling en vorderingen van hun leerlingen.
- Het werken met flexibele onderwijstijd vraagt om extra faciliteiten. Scholen die met flexibele onderwijstijd werken, hebben hiervoor geen extra geld van het Rijk gekregen. Terwijl de inzet van extra formatie nodig is om in de reguliere vakanties open te blijven. Op een aantal scholen worden ouders om een (soms forse) vrijwillige financiële bijdrage gevraagd om de benodigde extra formatie te bekostigen.

Besturen maken zich ernstige zorgen of zij de extra formatie kunnen blijven inzetten en in een tijd van een groot lerarentekort is deze zorg niet ongegrond.

Wij concluderen tenslotte dat de mate van invoering van flexibele onderwijstijd afgestemd moet zijn op het vermogen van de school om onderwijs op maat te bieden en de kwaliteit van het onderwijs blijvend te monitoren. Het experiment wijst uit dat na acht jaar vijf van de oorspronkelijke twaalf scholen vanwege kwaliteitsproblemen uit het experiment zijn gestapt. Daarnaast hebben nog twee scholen ingrijpende maatregelen getroffen om de kwaliteitsproblemen het hoofd te bieden. Hoewel het experiment slechts een kleine en heel diverse groep scholen betreft, rechtvaardigt dit ons inziens de conclusie dat het onwenselijk is over te gaan tot ongeclausuleerd openstellen van de mogelijkheid tot flexibilisering van de onderwijstijd. Duidelijk is ook dat er een zekere behoefte bestaat bij ouders aan meer flexibele invullingen van de onderwijstijd en dat in het veld besturen en scholen onder de juiste condities in staat zijn daar op een kwalitatieve wijze invulling aan te geven.

De belangrijkste aanbeveling die de inspectie op basis van dit onderzoek doet, is dat scholen alleen op basis van een weldoordachte aanpak en onder vooraf gestelde condities de mogelijkheid krijgen over te gaan tot de invoering van de in eerste instantie beperkte flexibele onderwijstijd.

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht
T-algemeen 088 6696000
T-loket (voor vragen) 088 6696060

