

ZEER ZWAKKE VRIJESCHOLEN

Utrecht, maart 2007



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
1 Onderzoeksopzet.....	9
2 Het periodiek kwaliteitsonderzoek en de normering.....	11
2.1 Periodiek kwaliteitsonderzoek	11
2.2 Wijzigingen in het instrument	11
2.3 Normering.....	12
3 Resultaten van het PKO in 2003, 2004 en 2005.....	15
3.1 Onderzoekspopulatie	15
3.2 Kenmerken zeer zwakke vrijescholen	15
4 Toelichting op de als onvoldoende beoordeelde indicatoren.....	19
4.1 Rol van de schoolcondities	19
4.2 Analyse	20
5 Conclusie	29
5.1 Risico's van vrijescholen op een zwak kwaliteitsprofiel	29
5.2 Onderlinge verschillen in risico's	30
5.3 Naschrift	32
Bibliografie.....	35
Bijlage I – Beslisschema PKO - PO	37

SAMENVATTING

In de periode 2003 – 2005 onderzocht de inspectie de kwaliteit van 2.262 basisscholen. Van veertig basisscholen was de kwaliteit 'zeer zwak'. Onder deze veertig scholen bevonden zich veertien vrijescholen. Dit is een hoog aantal, vergeleken met het totaal aantal vrijescholen dat in deze periode onderzocht werd. In dit onderzoek is een inhoudelijke analyse gemaakt van de stand van zaken op deze zeer zwakke vrijescholen. Dit is gebeurd met behulp van de rapporten die de inspectie na afloop van het onderzoek van iedere school uitbracht.

De inspectie constateert dat bij de groep vrijescholen de risico's vooral zitten in de kwaliteitsaspecten 'onderwijsaanbod', 'toetsing' en 'zorg en begeleiding'. Daarnaast konden op het grootste deel van deze scholen de resultaten van het onderwijs niet worden vastgesteld. Leerlingen van de hoogste groep maken namelijk geen eindtoets. En een dergelijke toets maakt het mogelijk een valide oordeel over de leerresultaten uit te spreken. In de beslisregels over de bepaling van de kwaliteit van het onderwijs spelen de leerresultaten een grote rol. Als deze niet kunnen worden vastgesteld, speelt de kwaliteit van de door de school zelf aangestuurde kwaliteitszorg een belangrijke rol, naast de mate waarin de school voldoende kwaliteit realiseert op een aantal elementen uit het onderwijsleerproces. In de veertien vrijescholen waarover dit onderzoek gaat, bleek dat de scholen niet aan deze standaard voldeden. Daarnaast bestonden er bij een flink deel van de scholen nadelige situaties in de context van de school: er waren problemen in het leerkrachtenteam, vaak ontbrak continuïteit in de schoolleiding en het leerlingenaantal fluctueerde meer dan verwacht.

In dit rapport is nagegaan wat mogelijke achtergronden zijn voor de aangetroffen situatie op de veertien zeer zwakke vrijescholen. De grote vrijheid voor leraren in het vrijeschoolonderwijs om het onderwijsleerproces naar eigen inzicht en in overleg met de directe collega's in te richten levert spanning op als deze getoetst wordt aan de principes van transparantie, verantwoording en borging, zo luidt de conclusie.

Op de betrokken scholen blijkt tevens dat de implementatie van het ondersteuningsaanbod uit eigen kring (Vereniging van Vrijescholen, Schoolbegeleidingsdienst voor Vrijescholen) om tot een goede verantwoording van met name het onderwijsaanbod te komen, vertraging ondervindt. Daarnaast blijken het protocol en de uitvoering van de zorg en begeleiding van de vrijescholen op deze scholen te zwak van kwaliteit te zijn. De opvatting over nut en noodzaak om regelmatig en aan de hand van valide en betrouwbare toetsen na te gaan of de leerlingen zich in voldoende mate ontwikkelen, wat betreft taal- en rekenvaardigheden, speelt daarbij een grote rol.

De opvatting van veel vrijescholen dat 'kennis' een breder begrip is dan gemeten wordt in leerresultaattoetsen heeft geen plaats in het waarderingskader van de inspectie gekregen. Als scholen deze toetsen niet gebruiken, of – zoals gebleken is – verouderde toetsen gebruiken, levert dat risico's op voor de tijdige signalering van leerlingen met een leer- of ontwikkelingsachterstand. Door het ontbreken van een valide en betrouwbare toetsing van de leerresultaten kan de inspectie geen oordeel uitspreken over de kwaliteit ervan. In de beslisregels over het toezichtarrangement – en daarmee ook over het eindoordeel van de inspectie over de kwaliteit van de school – spelen de leerresultaten echter een centrale rol. Als deze niet bepaald kunnen worden, moet de school aantonen dat de kwaliteit van het onderwijsleerproces op enkele essentiële punten op orde is én

dat de wijze waarop zij de kwaliteit van haar onderwijs bewaakt en verbetert voldoende geborgd is. Op die manier worden er waarborgen voor ouders geschapen voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijs op de school.

Bij de veertien onderzochte scholen kon van het merendeel niet betrouwbaar vastgesteld worden of de leerresultaten voldoende waren. In combinatie met een aantal onvoldoende oordelen op cruciale indicatoren leidde dit tot de conclusie dat de kwaliteit van onderwijs op deze scholen als 'zeer zwak' moest worden beoordeeld. Daarbij geldt wel dat er duidelijke verschillen zijn in het uiteindelijke kwaliteitsprofiel van de veertien als 'zeer zwak' beoordeelde scholen. Er zijn scholen waar vrij veel indicatoren als onvoldoende zijn beoordeeld, maar er zijn ook scholen waar alleen de cruciale indicatoren een onvoldoende oordeel kregen. Van de eerste groep kan worden gesteld dat het oordeel 'zeer zwak' over de kwaliteit van de school op méér punten is vastgesteld dan gebruikt wordt om tot het betreffende oordeel te komen. Op deze scholen zal nog veel sterker gelden dat veel gerichte inzet nodig is om de kwaliteit van het onderwijs binnen twee jaar op een aanvaardbaar niveau te brengen.

De inspectie constateert dat vrijescholen, die zich in belangrijke mate blijven oriënteren op de werkwijze van de vrijescholen van 1985, veel risico lopen op een negatief oordeel van de inspectie. Deze scholen maken kennelijk in onvoldoende mate gebruik van het ondersteuningsaanbod tot kwaliteitsverbetering dat in de eigen kring van vrijescholen wordt aangeboden. Ook is het mogelijk dat de omstandigheden op de school door personele problemen of andere oorzaken onvoldoende gunstig zijn om met goede vooruitzichten aan kwaliteitsverbetering te werken.

Er zijn echter positieve vooruitzichten. Van de veertien als 'zeer zwak' beoordeelde vrijescholen hebben zes scholen de periode van geïntensiveerd toezicht (nagenoeg) afgesloten. Vijf scholen hebben hun onderwijs zodanig verbeterd dat het geïntensiveerd toezicht is beëindigd of binnenkort wordt beëindigd. Op één school was de kwaliteitsverbetering onvoldoende. Op deze school wordt het geïntensiveerd toezicht nog maximaal één jaar voortgezet om de beoogde kwaliteitsverbetering alsnog te kunnen realiseren.

Uit de resultaten van het onderzoek naar kwaliteitsverbetering op de betreffende vijf scholen valt te constateren dat de kwaliteit en de borging van het onderwijsaanbod en van de toetsing sterk verbeterd is. Voor de kwaliteit van de kwaliteitszorg geldt dit in iets mindere mate. Bij zorg en begeleiding zijn de resultaten wisselend.

Opvallend is dat op drie van de vijf scholen de inspectie nu wél de resultaten kon vaststellen en deze als voldoende beoordeelt. Toch besloot de inspectie bij deze vijf scholen niet om zonder meer over te stappen naar de reguliere toezichtcyclus van een periodiek kwaliteitsonderzoek.

De inspectie besloot, mede op basis van de onstabiele situatie van het management van de scholen, de verdere ontwikkeling van de scholen gericht te monitoren. Over twee jaar volgt een nieuw periodiek kwaliteitsonderzoek om na te gaan of de nu bereikte verbeteringen behouden zijn en, waar mogelijk, verder uitgebouwd. In het tussenliggende jaar bezoekt de inspectie de school in het kader van een jaarlijks onderzoek, waarbij de ontwikkelingen in de school nauwlettend worden gevolgd.

1 ONDERZOEKSOPZET

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de resultaten van het toezicht op vrijescholen voor basisonderwijs die zijn onderzocht in de kalenderjaren 2003, 2004 en 2005. Alle vrijescholen die in deze periode een periodiek onderzoek hebben gehad, zijn in de analyse betrokken. De verdeling van de oordelen onvoldoende/voldoende op indicator- en aspectniveau is vergeleken. Vervolgens is er een tekstanalyse uitgevoerd op de rapporten van de vrijescholen waarvan de kwaliteit van het onderwijs als 'zeer zwak' is aangemerkt.

Op basis van de toelichting en onderbouwing van de gegeven oordelen is een samenvattende analyse gemaakt. Deze had als doel kwetsbare of risicovolle situaties aan te wijzen, die juist op de scholen waarvan de onderwijskwaliteit als zeer zwak wordt beoordeeld een duidelijke rol spelen. De conclusies uit deze analyse zijn gelegd naast de ontwikkelingen die in het veld van bestuur en ondersteuning van vrijescholen hebben plaatsgevonden. Nagegaan is in hoeverre deze invloed hebben gehad op het beleid dat op zeer zwakke vrijescholen in de afgelopen jaren is gevoerd.

2 HET PERIODIEK KWALITEITSONDERZOEK EN DE NORMERING

2.1 Periodiek kwaliteitsonderzoek

Een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) is voor de inspectie een middel om te beoordelen wat de kwaliteit van het onderwijs op scholen is. Voor het basisonderwijs wordt daarbij vastgesteld wat de opbrengsten van het onderwijs zijn. Dit gebeurt in de vorm van leerresultaten van leerlingen en hun voortgang in ontwikkeling. Een aandachtspunt is de kwaliteit van de inrichting van het onderwijsleerproces. Daarbij wordt de kwaliteit onderzocht van de volgende indicatoren:

- leerstofaanbod;
- leertijd;
- pedagogisch klimaat;
- onderwijsleerproces van de leraren;
- leerlingenzorg;
- inhoud, niveau en uitvoering van de afgenomen toetsen.

Tenslotte wordt de kwaliteit van het systeem van kwaliteitszorg dat de school hanteert, beoordeeld. In principe wordt een dergelijk onderzoek eenmaal in de vier jaar uitgevoerd. Als uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op de meest essentiële elementen voldoende is, constateert de inspectie dat de school voldoet aan de maatschappelijke verwachtingen. In principe wordt het onderwijs daarna eenmaal per jaar gemonitord aan de hand van de gegevens die de scholen jaarlijks aan de inspectie aanleveren. Na vier jaar wordt opnieuw een uitgebreid onderzoek naar de kwaliteit uitgevoerd.

Als de uitkomsten van het PKO minder gunstig zijn, kan de inspectie besluiten de termijn tot het volgende onderzoek te verkorten tot twee jaar. Wanneer echter de meest cruciale indicatoren overwegend negatief worden beoordeeld, beschouwt de inspectie de kwaliteit van het onderwijs als 'zeer zwak'. Dan wordt, na een zorgvuldige besluitvormingsprocedure, een traject van geïntensiveerd schooltoezicht ingesteld. Daarbij krijgt de school de gelegenheid om binnen twee jaar het onderwijs op een voldoende peil te brengen. In die periode gaat de inspectie door meerdere schoolbezoeken na of de school met inzet en effectiviteit werkt aan het eigen plan van kwaliteitsverbetering.

In dit rapport wordt alleen de laatstgenoemde categorie scholen besproken: vrijescholen waarbij de uitkomst van het PKO 'zeer zwak' luidde.

2.2 Wijzigingen in het instrument

Het instrument voor het periodiek kwaliteitsonderzoek heeft in de genoemde jaren tweemaal een wijziging ondergaan. In 2003 werd gestart met een zeer uitgebreide versie van het instrument. In de loop van 2004 werd op een groot aantal scholen een afgeslankte versie van dit instrument gebruikt: het zogenaamde PKO-25-model.

Mede op basis van de ervaringen met dit model en na overleg met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld heeft de inspectie in augustus 2005 een aangepast PKO-instrument in gebruik genomen. Dat wordt aangeduid als PKO-2005. Het instrument bevat een beperkter aantal indicatoren dan de oorspronkelijke versie uit 2003. Echter: de meest essentiële indicatoren, die ook een rol spelen bij het totaaloordeel over de kwaliteit van de school, zijn in de basisset van dit PKO verwerkt.

2.3 Normering

Door de wijzigingen in het instrumentarium moesten ook de beslisregels, om tot een eindoordeel te komen over de kwaliteit van een school, worden aangepast. Er vonden geen wezenlijke veranderingen in inhoud of hiërarchie van het beslismodel plaats, maar sommige indicatoren werden verplaatst naar een ander kwaliteitsaspect of werden niet afzonderlijk, maar samengevat beoordeeld. Dit maakt het minder goed mogelijk om de kwaliteitsoordelen in één tabel samen te vatten. Bij het maken van een analyse van de oordelen en de tekst van de rapporten is rekening gehouden met de wijzigingen in het instrumentarium van het PKO.

Voor het bepalen van de kwaliteit van het onderwijs zijn in het PKO bepaalde indicatoren aangewezen als 'normindicator'. Deze normindicatoren worden betrokken bij de finale afweging over de kwaliteit van het onderwijs op een school. In onderstaand overzicht wordt uitgegaan van de omschrijving van de indicatoren en de beslisregels zoals deze vanaf augustus 2005 worden gebruikt.

Deze normindicatoren zijn:

De resultaten van het onderwijs liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de schoolpopulatie mag worden verwacht:

- aan het eind van de schoolperiode;
- Nederlandse taal en rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode.

Het onderwijsleerproces:

- leerinhouden Nederlandse taal en rekenen en wiskunde zijn dekkend voor de kerndoelen;
- deze leerinhouden worden aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8;
- als de school een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht heeft, biedt zij bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand;
- de leraren realiseren een taakgerichte werkwijze;
- de leraren leggen duidelijk uit;
- de leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten;
- de school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen;
- de school voert de zorg planmatig uit.

De kwaliteitszorg:

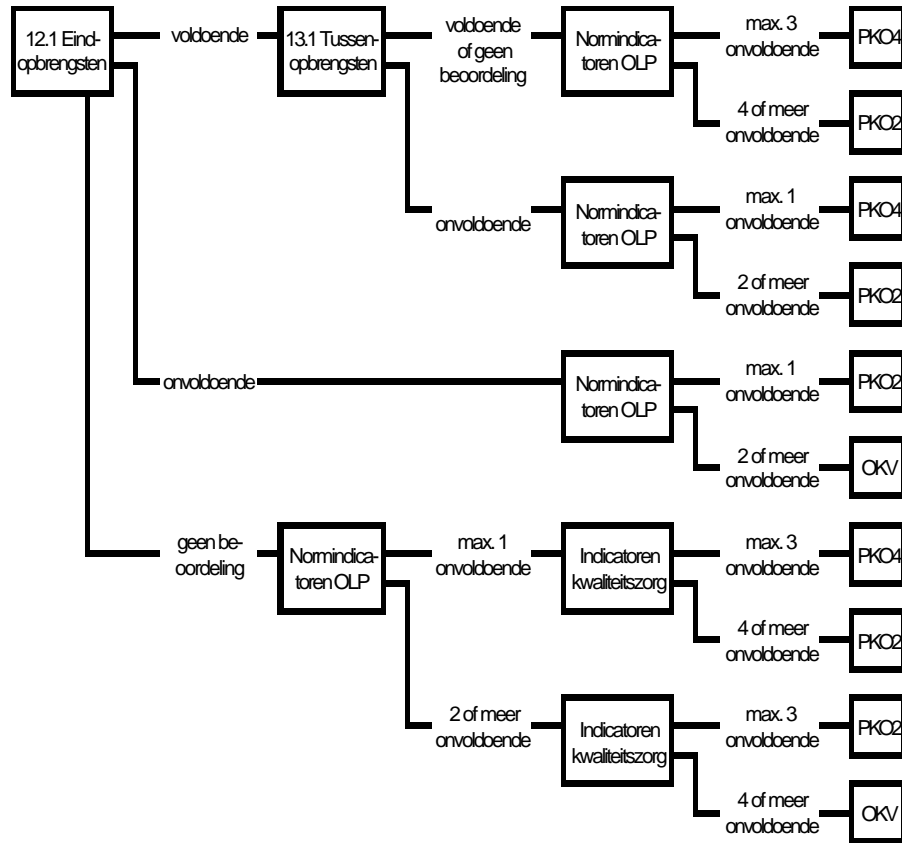
Hierbij zijn geen afzonderlijke indicatoren aangewezen als doorslaggevend in het beslismodel, maar wordt het aantal negatieve oordelen mede bepalend voor de beslissing over de kwaliteit van het onderwijs op de onderzochte school.

In de uiteindelijke beslissing over de kwaliteit van het onderwijs - en daarmee over de inrichting van het vervolgtoezicht - zijn de resultaten van het onderwijs leidend:

- Zijn de eindresultaten van het onderwijs over een periode van drie jaar gemeten voldoende, dan zal de inspectie pas bij vier of meer als onvoldoende beoordeelde normindicatoren uit het onderwijsleerproces (OLP) besluiten de toezichtcyclus te verkorten: in plaats van over vier jaar zal de inspectie na twee jaar opnieuw de kwaliteit van het onderwijs op zo'n school onderzoeken.
- Zijn de eindresultaten voldoende, maar de resultaten op tussentijdse momenten onvoldoende of onbekend, dan worden er hogere eisen gesteld aan het Onderwijs Leerproces (OLP), want als er twee of meer normindicatoren uit het Onderwijs Leerproces (OLP) onvoldoende worden beoordeeld, is de uitkomst van de afweging dat er maximaal een termijn van twee jaar geldt tot de inspectie opnieuw een PKO op de school zal uitvoeren. Is slechts één normindicator van het OLP onvoldoende, dan geldt de normale termijn van vier jaar tot een volgend PKO.
- Als de eindresultaten onvoldoende zijn, gelden dezelfde normen voor de situatie waarin de tussenopbrengsten onvoldoende of onbekend zijn, maar is de periode tot een volgend PKO maximaal twee jaar: bij maximaal één normindicator onvoldoende volgt een PKO na twee jaar. Maar bij twee of meer als onvoldoende beoordeelde normindicatoren besluit de inspectie het toezicht te intensiveren en na twee jaar een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) in te stellen.

Wanneer de resultaten van het onderwijs niet zijn vast te stellen, gelden dezelfde regels voor de mate waarin de normindicatoren van het OLP worden betrokken bij de besluitvorming, maar wordt ook de kwaliteit van de kwaliteitszorg van de school nadrukkelijk bij de afwegingen betrokken. De school zal naar het oordeel van de inspectie in zo'n geval zelf over een werkwijze moeten beschikken om de kwaliteit van het onderwijs en de behaalde leerresultaten te bepalen en waar nodig sturing te geven aan kwaliteitsverbeteringen. Als een school twee of meer onvoldoende beoordelingen heeft bij de normindicatoren van het OLP volgt de keuze voor een nieuw PKO na twee jaar als maximaal drie kwaliteitszorgindicatoren onvoldoende zijn. Maar heeft een school met twee of meer onvoldoendes in het OLP ook vier of meer onvoldoende beoordeelde indicatoren bij het aspect kwaliteitszorg besluit de inspectie tot intensivering van het toezicht en een afsluitend onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) na twee jaar.

Het beslismodel voor het bepalen van het vervolgtoezicht kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Figuur 2.3a: Beslismodel voor het bepalen van het vervolgtoezicht

In dit schema staat OLP voor de normindicatoren uit het onderwijsleerproces; PKO4 betekent een volgend kwaliteitsonderzoek na vier jaar; PKO2 betekent een volgend kwaliteitsonderzoek na twee jaar; OKV betekent een onderzoek naar kwaliteitsverbetering over twee jaar met in de tussentijdse periode geïntensiveerd toezicht van de inspectie.

3 RESULTATEN VAN HET PKO IN 2003, 2004 EN 2005

In dit hoofdstuk wordt eerst een toelichting gegeven op de onderzoekspopulatie. Vervolgens wordt de positie daarvan vergeleken met die van andere als zeer zwak beoordeelde basisscholen uit dezelfde onderzoeksperiode.

3.1 Onderzoekspopulatie

In september 2005 waren er 73 vrijescholen in Nederland waar onderwijs wordt aangeboden aan leerlingen van 4 tot 12 jaar. Aan een aantal van deze scholen is ook een zogenaamde 'bovenbouw' verbonden, waar leerlingen van 12 tot 18 jaar onderwijs krijgen. Deze 'bovenbouwen' zijn scholen voor voortgezet onderwijs. De inspectie onderzoekt deze scholen met het PKO-instrumentarium van het voortgezet onderwijs. De kwaliteit van de vrijescholen voor voortgezet onderwijs is niet in dit onderzoek betrokken.

Van de 73 vrijescholen voor basisonderwijs zijn er 69 tussen 2003 en 2005 met een PKO onderzocht (zie tabel 3.1a). Van deze scholen worden er veertien als zeer zwak beschouwd. Eén school is zowel in 2003 als in 2004 onderzocht. In beide gevallen kwam het eindoordeel uit op 'zeer zwak'. De inspectie heeft bij dit onderzoek alleen het meest recente rapport van deze school gebruikt.

De zeer zwakke vrijescholen zijn verspreid over het hele land aangetroffen. De onderzoeken zijn uitgevoerd door elf inspecteurs. Drie inspecteurs hebben elk twee vrijescholen onderzocht.

		Aantal onderzochte vrijescholen	Percentage zeer zwak	Onderzoek uitgevoerd in		
				2003	2004	2005
PKO 2003	Totaal	46				
	Zeer zwak	11	24	3	3	5
PKO-25	Totaal	7				
	Zeer zwak	2	29		1	1
PKO 2005	Totaal	16				
	Zeer zwak	2	13			2

Tabel 3.1a: Overzicht van onderzochte scholen

Het aandeel van de als 'zeer zwak' beoordeelde scholen lijkt vrij gelijkmatig over de drie varianten van het PKO-instrument te zijn verdeeld. Tot medio 2005 was de planning van de schoolbezoeken doorgaans gebaseerd op de datum van het voorgaande uitgebreide onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs aan de betreffende school. Inmiddels speelt bij deze planning de risicoanalyse een grote rol. Daarbij gaat de inspectie op basis van de bij haar bekende gegevens over een groot aantal onderwijsindicatoren na of de school mogelijk risico's loopt ten aanzien van de kwaliteit. Bij de in dit onderzoek opgenomen scholen heeft dit nog nauwelijks een rol gespeeld, behalve bij een klein aantal vrijescholen waarvan bekend was dat er duidelijke problemen in het personeelsbestand of bij het bestuur bestonden.

3.2 Kenmerken zeer zwakke vrijescholen

Nu nagenoeg alle scholen zijn onderzocht, kan worden geconstateerd dat het grootste deel van de vrijescholen is onderzocht in de periode 2003-2004 en dat daarvoor op 65 procent van de scholen de eerste versie van het PKO-instrument is gebruikt. Een nadere analyse van de kwaliteitsoordelen op de zeer zwakke

vrijescholen laat zien dat er een duidelijk patroon is in de indicatoren waarvan de kwaliteit als onvoldoende wordt beschouwd.

In de onderstaande tabel zijn alle veertien scholen opgenomen. De inspectie werkt met een vierpuntsschaal bij haar oordelen: 1 en 2 zijn daarbij onvoldoende. Alleen bij de leerresultaten wordt ook het oordeel 5 toegekend. Dit getal geeft weer dat de leerresultaten niet te beoordelen zijn.

School	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Percentage voldoende
Kwaliteitszorg	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Toetsing	1	1	2	2	2	3	2	1	3	2	2	3	2	2	21
Aanbod	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Tijd	1	3	2	2	2	3	3	3	2	3	2	3	3	3	57
Onderwijsleerproces	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	2	2	3	3	43
Schoolklimaat	2	3	2	2	3	3	3	4	?	3	3	3	3	3	77
Zorg en begeleiding	2	2	2	2	2	2	2*	2	2	2	2	2	2	2	7
Leerresultaten onbekend	5	5			5	5		5		5	5	5	5	5	71
Leerresultaten onvoldoende			2	2			2		2						29

Tabel 3.2a: Overzicht resultaten zeer zwakke vrijescholen

Bij een analyse per school blijkt dat als de hele kolom wordt bekeken er zowel scholen zijn die op (nagenoeg) alle genoemde indicatoren onvoldoende kwaliteit te realiseren, als scholen waarbij dat op maar een deel van de indicatoren het geval is. Dat het totaal oordeel toch op 'zeer zwak' uitkomt, is het gevolg van de door de inspectie gehanteerde hiërarchie in de beslisregels over de normering. In bovenstaande tabel is goed te zien dat op elf van veertien scholen de resultaten van het onderwijs niet te bepalen waren. Op geen van de scholen is de kwaliteitszorg voldoende beoordeeld en wel zodanig dat als bij zo'n school twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces als onvoldoende worden aangemerkt, de kwaliteit van het onderwijs op de school als 'zeer zwak' wordt aangemerkt. Deze normindicatoren zitten met name bij het aanbod, het onderwijsleerproces en het de zorg en begeleiding, inclusief toetsing.

Uit de tabel blijkt dat het aanbod en de zorg en begeleiding op geen van de scholen voldoende wordt beoordeeld, de kwaliteit van de toetsing wisselt, evenals die van het onderwijsleerproces. De kwaliteit van de zorg en begeleiding is slechts bij één school voldoende. Op geen van de scholen is de kwaliteitszorg al zover ontwikkeld dat gesproken kan worden van een voldoende 'intern toezicht' op de door de scholen gerealiseerde kwaliteit.

In het onderwijsverslag 2004-2005 heeft de inspectie gerapporteerd over het percentage scholen dat in de periode 2003-2005 een voldoende scoort op de verschillende kwaliteitskenmerken. Ter vergelijking met bovenstaand overzicht volgt hieronder de conclusie uit dit onderwijsverslag voor wat betreft de resultaten van de als 'zeer zwak' beoordeelde basisscholen (tabel 11.3 1.a – Onderwijsverslag 2004-2005, pagina 264)

School	Zeet zwakke scholen (n=40)	Landelijk gemiddelde alle scholen (n=2.262)
Kwaliteitszorg	5	54
Toetsing	73	98
Aanbod	35	92
Tijd	70	93
Onderwijsleerproces	23	95
Schoolklimaat	78	98
Zorg en begeleiding	5	74
Leerresultaten onbekend	41	5
Leerresultaten onvoldoende	59	5
Leerresultaten voldoende	0	90

Tabel 3.2b: Percentage voldoende oordelen in de periode 2003-2005 van zeer zwakke scholen en het landelijk gemiddelde (onderwijsverslag 2004-2005)

Een vergelijking tussen de landelijk gegevens over zeer zwakke scholen en die over de zeer zwakke vrijescholen, zoals weergegeven in tabel 3.2b, maakt duidelijk dat de zeer zwakke vrijescholen ten opzichte van alle als zeer zwak beoordeelde scholen met name bij toetsing, aanbod en de zorg en begeleiding problemen hebben met de kwaliteit. Daarnaast geldt dat weinig zeer zwakke scholen een voldoende functionerend systeem van kwaliteitszorg hebben. Dat geldt mutatis mutandis ook voor de zeer zwakke vrijescholen. Het onderwijsleerproces wordt daarentegen op méér zeer zwakke vrijescholen positief beoordeeld, dan gezien het landelijk percentage zeer zwakke scholen te verwachten was. Voor de leerresultaten valt niet zo eenvoudig een conclusie te trekken. Zij vormen een fors deel van het percentage van de zeer zwakke scholen waarvan de leerresultaten niet zijn vast te stellen. Daardoor wordt de vergelijking sterk beïnvloed.

4 TOELICHTING OP DE ALS ONVOLDOENDE BEOORDEELDE INDICATOREN

In dit hoofdstuk wordt eerst stilgestaan bij de condities voor goed onderwijs, zoals de inspectie deze aantrof op de onderzochte veertien zeer zwakke vrijescholen. Daarna wordt een nadere toelichting gegeven op de bevindingen van de inspectie voor wat betreft de resultaten van het onderwijs, het leerstofaanbod, het onderwijsleerproces, de zorg en begeleiding inclusief de toetsing en het kwaliteitsbeleid. Zoals al eerder aangegeven zijn de bevindingen in dit onderzoek gebaseerd op de teksten van de rapporten van de betrokken scholen.

4.1 Rol van de schoolcondities

Bij het periodiek kwaliteitsonderzoek gaat de inspectie na welke contextfactoren mogelijk een ongunstige werking hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Voorbeelden van zulke contextfactoren zijn: snelle afname of toename van het leerlingenaantal, wisselingen in de directie van de school, verloop onder het onderwijsgevend personeel, bestuurswisselingen en/of ontevredenheid van ouders. Bij de bepaling van het uiteindelijke oordeel van de inspectie over de kwaliteitsindicatoren spelen de condities geen bepalende rol. Maar de inspectie ruimt in het schoolrapport doorgaans ruimte in om weer te geven binnen welke omgevingscondities de school onderwijs van voldoende kwaliteit realiseert. Op basis van de teksten van de rapporten van de veertien zeer zwakke vrijescholen valt te constateren dat op een aantal van deze scholen meerdere condities worden aangewezen als ongunstig voor het ontwikkelen of behouden van onderwijs van goede kwaliteit.

School	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
bestuur	X			X	X							X		
directie			X	X	X		X	X		X	X	X		X
leraren	X			X	X			X			X	X		X
leerlingenaantal	--			-	-/+	>					-/>	-	-/>	+
ouders				X									X	

Tabel 4.1a: Ongunstige contextfactoren bij het PKO van de veertien zeer zwakke vrijescholen

Uit de tabel blijkt dat op veel zeer zwakke vrijescholen in de periode voorafgaand aan het periodiek kwaliteitsonderzoek wisselingen of problemen in de schoolleiding bestonden. Op de helft van deze scholen was er ook sprake van problemen in het team of meer wisselingen in het personeelsbestand dan gebruikelijk. In tabel 4.1a is voor wat betreft het leerlingenaantal aangegeven of dat in de periode voorafgaand aan het PKO schommelde. Het gaat dan niet alleen om stijging (+) of daling (-), maar ook om naar verhouding veel zijinstromers (>). Een aantal van de onderzochte scholen rapporteert dat zij veel aanmeldingen krijgen van leerlingen die eerst een 'gewone' basisschool hebben bezocht en pas op latere leeftijd naar de vrijeschool komen. Bovendien blijken veel van deze laat instromende leerlingen naar het oordeel van deze vrijescholen 'zorgleerlingen' te zijn. Dat wil zeggen: leerlingen die eerder op een andere school leer- of gedragsproblemen bleken te hebben en nu ook op de vrijeschool extra aandacht en ondersteuning vragen. Een nadere analyse van tabel 4.1a laat zien dat er op zes van de veertien scholen kan worden gesproken van een *multi-problem-situatie*: op zes scholen worden problemen geconstateerd op zowel het niveau van de directie als op dat van de leraren. Op drie scholen zijn er zowel op het niveau van het bestuur en de directie

als op het niveau van de leraren problemen. Daarnaast zijn er nog drie scholen waar de problemen zich beperken tot het niveau van het bestuur en de directie.

Wat betreft de situatie ten aanzien van het vervullen van directievacatures, dan wel problemen in het management van de scholen, valt nog het volgende op te merken. Het was traditie in vrijescholen om als team gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen voor de leiding van de school. Het 'college van leraren' bepaalde het beleid en verdeelde de leidinggevende taken onderling. Daarbij werd meestal één personeelslid formeel als leidinggevende aangewezen. Deze positie werd regelmatig aan een ander teamlid toebedeeld. Sinds de Wet op het basisonderwijs in werking is getreden (1985) ziet de inspectie dat steeds meer scholen dit sturingsmodel verlaten. Zeker in de laatste jaren is het aantal vrijescholen, dat ook in uitvoerende zin een leidinggevende directie heeft, fors toegenomen. De omvorming van het platte sturingsmodel naar een lijnmodel heeft in veel scholen tijd gekost. Ook na de invoering ervan is het voor alle partijen wennen aan de gewijzigde verhoudingen. Daarnaast constateert de inspectie dat veel vrijescholen kampen met het voorzien in vacatures voor directeuren. Veel besturen moeten soms gedurende een lange periode via interim-management of met andere maatregelen voorzien in de dagelijkse leiding van de school. Dit geldt overigens niet specifiek voor de zeer zwakke vrijescholen.

4.2 Analyse

Dat de oordelen op vrijescholen in zo hoge mate onvoldoende zijn, ligt bij een aantal indicatoren in de specifieke opvattingen van deze scholen over goed onderwijs en de wijze waarop de scholen hun pedagogische en didactische opvattingen uitwerken in de praktijk van het dagelijks onderwijs. In de volgende paragrafen licht de inspectie haar bevindingen op dit punt toe voor met name de leerresultaten, het leerstofaanbod, de kwaliteit van de toetsing en de zorg en begeleiding en de kwaliteitszorg.

Resultaten van het onderwijs

Gebaseerd op de uitgangspunten van het vrijeschoolonderwijs wijzen de meeste vrijescholen toetsing aan de hand van objectieve methodeonafhankelijke toetsen af. Dat geldt zowel voor het volgen van de vorderingen gedurende de schoolprocedure als aan het eind van de basisschool.

In het beslismodel van de inspectie voor het opsporen van mogelijke risico's voor de kwaliteit van het onderwijs, hebben de leerresultaten echter een cruciale rol. Het vormt in het waarderingskader de eerste stap in het bepalen van de onderwijskwaliteit.

School	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Leerresultaten	5	5	2	2	5	5	2	5	2	5	5	5	5	5

Tabel 4.2a: beoordeling leerresultaten zeer zwakke vrijescholen

Op elf van de veertien zeer zwakke vrijescholen is geen sprake van een eindonderzoek in het laatste leerjaar (zie tabel 4.2a). Er kan dus niet worden nagegaan in hoeverre leerlingen van de vrijeschool de leerstof beheersen op een niveau dat vergelijkbaar is met leerlingen van een school met een soortgelijke leerlingenpopulatie. Als de school niet op een andere valide wijze de resultaten van het onderwijs kan aantonen, constateert de inspectie in zulke gevallen dat de leerresultaten niet zijn vast te stellen.

In het beslismodel neemt dan het belang van de kwaliteit van het systeem van kwaliteitszorg van de school toe. Bij meer dan één onvoldoende op de acht kernindicatoren van onderwijsleerproces zal het toezichtarrangement ten minste een herhaald PKO na twee jaar zijn. Als de school dan nog steeds het kwaliteitsbeleid in onvoldoende mate op orde heeft (vier of meer indicatoren onvoldoende), is de conclusie dat de kwaliteit van het onderwijs 'zeer zwak' is. De inspectie besluit dan tot intensivering van het toezicht en zal na twee jaar een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) instellen.

Een eindtoets die een beeld geeft van de schoolvorderingen van elke leerling is geen wettelijke verplichting. De school is echter wel gehouden aan de ouders en de overheid te verantwoorden welke resultaten zij nastreeft en in welke mate deze worden bereikt. De inspectie constateert op basis van de rapporten van de betrokken veertien zeer zwakke vrijescholen dat deze scholen ook over de schooleigen doelen geen resultaten rapporteren.

Daarnaast blijkt dat de betrokken scholen in onvoldoende mate gegevens verzamelen over de verwijzingsadviezen naar het voortgezet onderwijs en de resultaten van de betrokken oud-leerlingen in het voortgezet onderwijs. Daarmee beschikken zij over onvoldoende gegevens om aannemelijk te maken dat de resultaten van het onderwijs ten minste voldoende zijn.

Enkele vrijescholen maken gebruik van valide en betrouwbare toetsen voor de schoolvorderingen in de oudste leeftijdsgroep. Op basis van die gegevens heeft de inspectie bij drie van de veertien scholen vastgesteld dat de resultaten van het onderwijs lager waren dan zou mogen worden verwacht, rekening houdend met de achtergrondkenmerken van de leerlingen van de school.

In feite is van de totale groep van veertien zeer zwakke vrijescholen bij drie scholen daadwerkelijk vastgesteld dat de leerresultaten onvoldoende zijn. Op de andere elf scholen is dat niet vast te stellen en spreekt de inspectie geen oordeel uit in het rapport.

Weinig vrijescholen maken gebruik van voldoende of voldoende valide en betrouwbare toetsen in de loop van de schoolperiode (zie ook pagina 27) Daarom was het bij de scholen in dit onderzoek ook niet mogelijk om op een betrouwbare wijze de resultaten van de leerlingen op tussentijdse momenten vast te stellen.

Samenvattend beschikken de meeste van de zeer zwakke scholen niet over voldoende informatie om op een betrouwbare wijze de resultaten van het onderwijs aan te tonen wat betreft Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Daarmee is niet gezegd dat die resultaten onvoldoende zijn, maar het feit dat de school haar resultaten niet aannemelijk kan maken wordt door de inspectie als een risico gezien en heeft daarom een plaats gekregen in het beslismodel voor het bepalen van de onderwijskwaliteit.

Onderwijsaanbod

De inspectie gaat bij een periodiek kwaliteitsonderzoek na of het aanbod voor de leergebieden Nederlandse taal (inclusief het technisch en begrijpend leesonderwijs) en rekenen en wiskunde aantoonbaar dekkend is voor wettelijke kerndoelen. Scholen waar gewerkt wordt met methodes van educatieve uitgeverij kunnen volstaan met een verwijzing in het schoolplan naar het gebruik van deze methodes. Tijdens de lesbezoeken en in gesprekken met de leraren en de directie gaat de inspectie na of deze methodes ook in de praktijk voldoende volledig worden gebruikt. De betreffende methodes zijn onafhankelijk getoetst op de mate van dekking ten aanzien van de kerndoelen en de inspectie kan haar oordeel mede baseren op deze toetsing.

Voor vrijescholen geldt een andere situatie. Zij steunen in het vormgeven van het onderwijs in de groepen op de opvattingen over goed onderwijs van Rudolf Steiner die zij kenschetsen als 'levensecht leren'. Uitgangspunt daarbij is dat de leraar het eigen onderwijs ontwerpt binnen de uitgangspunten die Rudolf Steiner daarover gegeven heeft. Sinds in 1985 echter de Wet op het basisonderwijs is ingevoerd, zijn de kleuter- en de lagere school opgegaan in één schooltype (het basisonderwijs). Daardoor maakt ook de voormalige 'zevende klas' van de vrije lagere school voor leerlingen van 13 jaar niet langer deel uit van de nieuwe basisschool. Vrijescholen moesten toen hun curriculum beperken van negen naar acht jaar en tevens een doorgaande lijn tussen de kleuterklassen en de 'onderbouw' (de groepen 3 tot en met 8) bewerkstelligen.

Nadat in 1998 de kerndoelen voor het basisonderwijs zijn ingevoerd, werd het voor de vrijescholen steeds moeilijker om op basis van hun traditionele werkwijze in voldoende mate verantwoording af te leggen aan de overheid en de ouders. Samen met alle vrijescholen heeft de landelijke Vereniging van Vrijescholen daarom een publicatie samengesteld die de scholen kan ondersteunen bij de inrichting van het onderwijsontwerp en de verantwoording daarvan naar de overheid en de ouders. Deze publicatie, 'Ik zie rond in de wereld...', verscheen in 2003 en is inmiddels bij alle vrijescholen bekend. In deze publicatie wordt ook aandacht besteed aan de doorlopende leerlijnen van het onderwijs aan de kleuters in groep 1 en 2 naar de hogere leerjaren. Voor veel vrijescholen is dit een heikel punt: in de antroposofische opvattingen over de kinderlijke ontwikkeling is de kleuterperiode duidelijk afgebakend van de 'lagere schoolperiode'.

De inspectie constateert inspecteurs in alle rapporten van de zeer zwakke vrijescholen melding maken van de publicatie 'Ik zie rond in de wereld...'. De scholen hebben in de meeste gevallen de uitgangspunten van de publicatie aanvaard, maar blijken deze niet in voldoende mate te hebben omgezet in een eigen verantwoording en registratie in de eigen schoolpraktijk.

Omdat de publicatie in 2003 verschenen is, hebben de scholen die in 2003 door de inspectie zijn beoordeeld nog niet voldoende van het ondersteuningsaanbod van de eigen achterban kunnen profiteren. Het is echter teleurstellend te moeten constateren dat óók bij de scholen die in 2005 een PKO hebben gehad (en toen als zeer zwak zijn beoordeeld), de verantwoording van het aanbod nog niet voldoende is gevorderd. De inspectie constateert dat de implementatie, de verantwoording en de uitvoering van het leerstofaanbod zoals voorgesteld in de publicatie 'Ik zie rond in de wereld...' op de zeer zwakke vrijescholen te traag verloopt.

Vermeld moet worden dat vrijescholen een bredere vormings- en onderwijsdoelstelling willen realiseren dan de Wet op het primair onderwijs omschrijft. De pedagogische uitgangspunten van de vrijescholen steunen op de inzichten van Rudolf Steiner. Zijn antroposofische opvattingen over de ontwikkeling van de mens zijn leidend bij de inrichting van het onderwijs. De wijze waarop deze opvattingen in de vrijescholen worden uitgewerkt, verschilt echter per school. Naast het 'klassieke' vrijeschoolmodel zijn er ook scholen die tot nieuwe invullingen komen, op basis van de veronderstelde onderwijsbehoeften van de eigen schoolbevolking of de mogelijkheden die men in personele of materiële zin heeft. De praktijk van het onderwijs op de vrijescholen verschilt dan ook van school tot school en dwingt inspecteurs tot degelijk feitenonderzoek om op basis van de specifieke werkwijze van de bezochte school tot goede afwegingen over de kwaliteit van het onderwijs te komen.

Veel vrijescholen bieden een aanvullend onderwijsaanbod. Daarin krijgen beeldende en dansante vorming vaak een bredere plaats in het curriculum dan op een gemiddelde basisschool. Ook worden vanaf de kleutergroepen één of twee vreemde talen op een specifieke werkwijze aan de leerlingen aangeboden. In de helft van de rapporten van de veertien zeer zwakke vrijescholen, maakt de inspecteur ook melding van een extra of verbreed onderwijsaanbod.

Op alle zeer zwakke vrijescholen voldoet het onderwijsaanbod echter niet aan de wettelijke eisen (zie tabel 4.2b).

School	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Aanbod	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Tabel 4.2b: Kwaliteitsoordelen onderwijsaanbod zeer zwakke vrijescholen

Onderwijsleerproces

Op de veertien zeer zwakke vrijescholen varieert de kwaliteit van het onderwijsleerproces (zie tabel 4.2c).

School	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Onderwijsleerproces	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	2	2	3	3

Tabel 4.2c: Kwaliteitsoordelen onderwijsleerproces zeer zwakke vrijescholen

In de opzet en de traditie van het vrijeschoolonderwijs is de leraar de creatieve, vakbekwame en warme persoonlijkheid die het onderwijsleerproces vorm geeft met heel zijn hoofd, hart en handen. Dit persoonlijk functioneren moet ingebed zijn in een collegiaal ingesteld lerarencollege met adequate leiding en/of begeleiding. De inspectie constateert op een aantal van de zeer zwakke vrijescholen voorbeelden van een dergelijke praktijk in een aantal van de geobserveerde groepen. Maar op iets meer dan de helft van de scholen ontbreekt een doorgaande lijn in deze aanpak en wordt het onderwijsleerproces voor de school als geheel als onvoldoende gekwalificeerd.

Daar waar de inspectie de kwaliteit van het onderwijsleerproces als onvoldoende beoordeelt, zijn uit de rapporten van deze onderzoeken wel enkele duidelijke conclusies te trekken. Enerzijds is sprake van een te eenzijdig groepsgerichte aanpak tijdens de instructie. Anderzijds blijkt er een te convergente praktijk te zijn in de borging van de inhoud van het onderwijs, het vastleggen van de leervorderingen van de leerlingen en de manier waarop aan leerlingen die op- of uitvallen goede ondersteuning wordt geboden.

Op een flink aantal van de veertien zeer zwakke vrijescholen kenmerkt het onderwijsleerproces van de leraren zich door een zeer groepshomogene, klassikale aanpak. Daardoor spelen zij tijdens de lessen niet voldoende in op de verschillen in onderwijsbehoeften van de leerlingen. Zeker waar vanuit de basisbeginselen van het vrijeschoolonderwijs kinderen vanaf groep 3 (klas 1) alleen bij hoge uitzondering blijven zitten, is de kans dat er flinke verschillen zitten in aanleg en tempo van leerlingen groot. De inspectie constateert dat er tijdens het klassikale werken geen organisatorische ruimte en/of tijd is om de zorgleerlingen persoonlijk te helpen. Ook is het aanbod te uniform. Er zijn leerlingen die meer of een hoger gekwalificeerd onderwijsaanbod aankunnen, maar die dit in onvoldoende mate krijgen aangereikt. De variatie in leerbehoeften en leerstijlen van de leerlingen stellen de leraren in toenemende mate voor nieuwe opgaven. Dit vraagt aanpassingen in de onderwijspraktijk die nu nog te weinig tot uitvoering worden gebracht.

De inspectie constateert dat er op veel van de zeer zwakke vrijescholen geen duidelijke afspraken bestaan over het handelen van de leraren wat betreft de borging van hun onderwijs. Niet alleen van school tot school, maar in veel gevallen ook binnen een school zijn er duidelijke verschillen tussen de leraren/klassen zichtbaar. Op veel scholen is de registratie van het aangeboden onderwijs in de groepen onvoldoende duidelijk. Dit klemmt temeer waar het aanbod op schoolniveau niet goed geborgd is en waar leraren een grote mate van vrijheid krijgen in de keuzes die ze maken in de onderwijspraktijk. Ook de vorderingen van de leerlingen worden op een flink aantal van de betrokken scholen niet eenduidig – of soms zeer gebrekkig – vastgelegd. Dit heeft nadelige consequenties voor de borging van de zorg en begeleiding voor leerlingen met afwijkende individuele onderwijsbehoeften.

Ook wanneer een school beoogt de zorgleerlingen binnen de groepen extra te helpen op momenten buiten de directe instructielessen (het zogenaamde periode-onderwijs), ontbreekt in nogal wat scholen een registratie c.q. bewaking op de uitvoering daarvan. In weinig gevallen wordt geregistreerd hoe en wanneer zorgleerlingen tijdens de reguliere lessen worden geholpen.

Op enkele van de zeer zwakke scholen merkt de inspectie dat er duidelijke verschillen zijn in de mate waarin de lokalen zodanig zijn ingericht en in de mate waarin zij positieve stimulansen geven aan de leerbehoeften van de leerlingen.

In die situaties is er kennelijk geen signaal uitgegaan van de schoolleiding of het lerarencollege dat een of meer leraren op dit punt minder doen dan van hen verwacht mag worden.

Samenvattend constateert de inspectie dat, ten aanzien van het onderwijsleerproces, op een substantieel aantal van zeer zwakke vrijescholen de traditionele vrijheid van handelen van de leraren risico's met zich meebrengt. En dat sturing vanuit de schoolleiding of het college van leraren ontbreekt - of onvoldoende gebleken is - om op schoolniveau ten minste voldoende kwaliteit in het onderwijsleerproces te realiseren

Zorg en begeleiding en toetsing

Uit het onderzoek blijkt dat de toetsing maar op drie scholen voldoet en dat de kwaliteit van zorg en begeleiding slechts op één school met een voldoende is beoordeeld.

School	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Toetsing	1	1	2	2	2	3	2	1	3	2	2	3	2	2
Zorg en begeleiding	2	2	2	2	2	2	2 ¹	2	2	2	2	2	2	2

Tabel 4.2d: Kwaliteitsoordelen toetsing en zorg en begeleiding zeer zwakke vrijescholen

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de toetsing heeft de inspectie duidelijke uitgangspunten voor wat betreft de kwaliteit van de toetsing, de leergebieden die zouden moeten worden onderzocht door de school en de leeftijdsgroepen waarin de school onderzoek zou moeten doen naar de vorderingen van de leerlingen:

De leer- en ontwikkelingsprogressie van leerlingen wordt gewaardeerd door een pakket van instrumenten, dat passend is bij de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Het gaat dan om landelijk genormeerde, valide en betrouwbare toetsen ten minste op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, aangevuld met gestructureerde observaties en methodegebonden toetsen. Deze worden zowel in de kleuterbouw afgenomen als in de leerjaren erna. Over het gebruik van deze instrumenten en de interpretatie van de verkregen gegevens zijn op teamniveau afspraken gemaakt. (Waarderingskader primair onderwijs)

Uit het rapport blijkt dat de toetsing op veel van de veertien zeer zwakke vrijescholen negatief wordt beoordeeld. Ook in de drie scholen waar de kwaliteit van de toetsing als voldoende kwalificeerde werd, maakt de inspecteur in het rapport melding van enige omissies op dit gebied.

De vrijescholen maken in veel gevallen gebruik van het door de landelijke Vereniging van Vrijescholen opgezette kader voor begeleiding van leerlingen. Dit kader is naar het oordeel van de inspectie te beperkt en de daarin opgenomen toetsen zijn niet voldoende valide en betrouwbaar.

¹ Bij school nummer 7 is de beoordeling van de zorg en begeleiding op onvoldoende gesteld, terwijl in het rapport van de school wel een voldoende als oordeel is opgenomen. Deze school heeft te maken gehad met een tussentijdse versie van het PKO-instrument (PKO 25). In de latere en eerder versie moesten zowel de toetsing als twee specifieke indicatoren van het kwaliteitsaspect Zorg en Begeleiding voldoende zijn, wilde aan dit kwaliteitsaspect een voldoende worden toegekend. Ter wille van de vergelijkbaarheid van de gegevens in dit rapport is de beoordeling in deze publicatie op een onvoldoende gezet

Dit heeft tot gevolg dat vrijescholen die getrouw het zorgsysteem van de vrijescholen uitvoeren in veel gevallen toch op een aantal indicatoren bij Toetsing en Zorg en Begeleiding uit het waarderingskader van de inspectie een onvoldoende krijgen. In contacten met de Vereniging van Vrijescholen heeft de inspectie aangedrongen op een herijking van het kader voor zorg en begeleiding voor de vrijescholen. Hieraan wordt wel gewerkt, maar dit heeft nog geen effect op de tot op heden aangetroffen situatie.

Opvallend in het zorgbeleid van de vrijescholen is dat tijdens de kleuterperiode het oordeel van de leerkracht nagenoeg de enige bepalende factor is om eventuele ontwikkelingsproblemen op te sporen. Er wordt in de kleuterperiode geen gebruik gemaakt van een leerkrachtonafhankelijk valide onderzoeksinstrument. Wél volgt aan het eind van de kleuterperiode een schoolrijpheidsonderzoek, waarbij veel scholen externe deskundigen betrekken. Het besluit of een kind toe is aan de overgang naar groep 3 berust echter op veel scholen in overwegende mate bij de groepsleerkracht van de kleutergroep.

Bij de veertien scholen uit dit onderzoek blijken er grote verschillen in het effect van dit beleid: naast scholen waarvan de doorstroom van kleuters naar groep 3 (klas 1 op de vrijeschool) niet afwijkt van andere basisscholen, zijn er scholen aangetroffen waar 30 tot 40 procent van de kleuters een jaar langer in de kleutergroep blijft.

In de leerjaren 3 tot en met 8 is de rol van de leerkracht eveneens evident, maar worden op een aantal momenten leerkrachtonafhankelijke toetsen gebruikt als tweede gegeven. De toetsen die in de zorgaanpak van de vrijescholen worden gebruikt, zijn in veel gevallen niet voldoende valide en betrouwbaar. Daarnaast worden zij in een aantal onderzochte scholen beperkt gebruikt: minder dan twee keer per jaar, soms ook niet jaarlijks. De inspectie acht deze praktijk riskant: het tijdig opsporen van leerlingen met leer- of ontwikkelingsproblemen wordt zo geheel afhankelijk van de professionaliteit van de groepsleraren. Wanneer een vrijeschool in vergaande mate het leerstofaanbod laat bepalen door de groepsleerkracht zonder interne borging daarvan binnen de school, zijn er risico's dat de leraar het niveau en het leertempo van de groep te laag inschat. Op die manier komt een te traag verlopende ontwikkeling van een leerling of een duidelijke leerbelemmering mogelijk te laat aan het licht. Wanneer – zoals op een aantal vrijescholen gebruikelijk is - de leerlingen gedurende zes jaar dezelfde leerkracht houden, is er ook kans op verschillen in de mate waarin leerlingen extra zorg en begeleiding ontvangen, omdat de melding of een leerling mogelijk een zorgleerling is in grote mate afhankelijk is van het individuele oordeel van de leerkracht.

Voor wat betreft de zorgverlening aan leerlingen die zijn geïdentificeerd als zorgleerling, wordt in de veertien onderzochte rapporten regelmatig melding gemaakt van het feit dat kwaliteit van de handelingplannen te wensen overlaat. De school is dan niet in voldoende mate nagegaan wat de mate van 'uitval' was of heeft onvoldoende geanalyseerd wat de aard van het probleem van de betrokken leerling was.

Daardoor laat de professionele kwaliteit van de zorg te wensen over, ondanks de duidelijke betrokkenheid van de leraren en de wens om dergelijke leerlingen zo goed mogelijk te helpen. Bij de handelingsplannen is de doelomschrijving vaak te globaal. De evaluatie gebeurt niet systematisch genoeg en als de doelomschrijving te globaal is, is ook niet eenduidig vast te stellen of de gegeven hulp voldoende baat heeft gehad. Ook maken de inspecteurs in een aantal rapporten melding van het feit dat er onvoldoende samenhang is tussen de gegeven extra hulp buiten de groep en de inrichting van het dagelijks onderwijs in de groep voor de betreffende zorgleerling. De groepsleerkracht krijgt in zulke gevallen onvoldoende handelingsgerichte adviezen hoe hij/zij het onderwijs in de groep kan afstemmen op de specifieke problematiek van de betreffende leerling.

In enkele rapporten vermeldt de inspectie dat de school en de ouders het niet altijd eens zijn over de wijze waarop de extra zorg ingevuld zou moeten worden. Daarbij kan een rol spelen dat op nogal wat scholen de extra verleende hulp de vorm heeft van remedial teaching buiten de groep. Het beroep dat op deze vorm van hulp wordt gedaan, kan de beschikbare tijd voor remedial teaching overschrijden. Zeker als de school tussentijds leerlingen inschrijft, waarvan op de vorige basisschool gebleken is dat zij extra hulp en ondersteuning nodig hebben, wat op een aantal van de veertien onderzochte scholen het geval is. Welke leerling in zulke gevallen 'voorrang' heeft bij het toekennen van hulp via de remedial teaching, is op een aantal onderzochte scholen onvoldoende vastgelegd.

Kwaliteitszorg

De kwaliteitszorg is bij alle veertien scholen beoordeeld als onvoldoende. Bij twee scholen luidde het oordeel: 'draagt niet of nauwelijks bij aan de kwaliteit van de school'. Bij deze twee scholen was nog niet eens een begin gemaakt met het voeren van kwaliteitsbeleid.

School	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Kwaliteitszorg	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Tabel 4.2e: Kwaliteitsoordelen kwaliteitszorg zeer zwakke vrijescholen

In het onderwijsverslag 2004-2005 heeft de inspectie een overzicht gepubliceerd over de mate waarin zeer zwakke scholen een voldoende scoren ten aanzien van de onderzochte kwaliteitsaspecten uit het PKO (zie tabel 3.2b). Uit dat overzicht blijkt dat de inspectie op 54 procent van alle onderzochte scholen in de periode 2003-2005 de kwaliteitszorg positief beoordeelt. Als alleen wordt gekeken naar de scholen waarvan de kwaliteit in haar geheel als zeer zwak wordt beoordeeld, daalt dit percentage tot 5 procent. Het is duidelijk dat juist op scholen die in deze categorie vallen de opzet en de uitvoering van een goed kwaliteitsbeleid nog nauwelijks is begonnen. De zeer zwakke vrijescholen vormen daarop geen uitzondering, zo blijkt uit de onderzochte veertien rapporten.

De Vereniging voor Vrijescholen heeft enige jaren geleden een publicatie uitgebracht om de scholen te ondersteunen bij het opzetten van een kwaliteitsbeleid. De inspectie constateert dat de vrijescholen in wisselende mate gebruik maken van dit hulpaanbod. Daarnaast geldt dat de instrumenten die worden gebruikt om de kwaliteit van het onderwijs vooral intern gericht zijn: zelfevaluatie door leraren en directie zijn de kern van de aanpak.

De inspectie verwacht van scholen dat zij in ieder geval bij de ouders – en waar mogelijk ook bij de leerlingen – nagaan hoe zij de kwaliteit van het onderwijs op een aantal essentiële punten beoordelen. De vrijescholen richten zich bij de inrichting van het kwaliteitsbeleid vooral op procesindicatoren: hoe wordt het onderwijs ervaren, waar is men (on-)tevreden over. De kwaliteitsanalyse richt zich veel minder op productindicatoren.

Resultaten worden op de vrijescholen vaker uitgedrukt in gevoels- en belevingswaarnemingen dan in harde cijfers over gerealiseerde verbeteringen of onderwijsresultaten. Op basis van hun beginselen streven de scholen bredere vormingsdoelen na, die eerder worden geduid in termen van 'kennen' in filosofische zin dan 'kennen' in de vorm van harde cijfers. De uitwerking van die beginselen in balans brengen met de huidige opvattingen over goed kwaliteitsbeleid, zoals dit door de inspectie wordt geëxpliciteerd, is voor veel scholen een te moeilijke opgave gebleken. In ieder geval geldt dit voor de zeer zwakke vrijescholen.

5 CONCLUSIE

5.1 Risico's van vrijescholen op een zwak kwaliteitsprofiel

De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) heeft voorzien in één waarderingskader voor alle scholen voor basisonderwijs. De inspecteurs moeten aan de hand van dit waarderingskader de situatie van elke school afzonderlijk beoordelen. Voor scholen met een bijzondere pedagogische of religieuze grondslag geldt dit ook, zij het dat inspecteurs die deze scholen bezoeken extra ondersteuning krijgen in de vorm van scholing en aanvullende informatie om tot een voldoende overwogen oordeel te kunnen komen. Bij de veertien zeer zwakke vrijescholen wordt duidelijk dat de inspecteurs zich gehouden hebben aan de uitvoeringsvoorschriften van het waarderingskader en waar mogelijk de aanvullende ondersteunende informatie hebben benut.

Op basis van de analyse van de rapporten van deze veertien scholen valt echter ook vast te stellen dat de vrijescholen op grond van de uitwerkingen van hun grondbeginselen meer kans lopen op een kritische beoordeling door de inspectie. Voor de van oudsher gekende grote vrijheid van de leraar om het eigen curriculum in te vullen is – zonder een degelijke vorm van borging daarvan binnen de school – geen ruimte meer. De implementatie van een ondersteuningspublicatie van de Vereniging voor Vrijescholen voor de borging van het onderwijsaanbod laat op de veertien zeer zwakke vrijescholen te wensen over, hetgeen bij het periodiek kwaliteitsonderzoek duidelijk aan het licht komt.

Het gebruikelijke leerlingvolgsysteem van de vrijescholen en de toetsing daarbij schiet naar het oordeel van de inspectie tekort. De toetsen zijn niet voldoende valide en betrouwbaar. Aanwijzingen voor verbetering vanuit de ondersteuningsstructuur van de vrijescholen zijn nog te schaars om het beleid van de vrijescholen al in voldoende mate te beïnvloeden. Vanuit de traditionele opvatting van de vrijescholen dat het onderwijs van vier tot achttien jaar doorloopt (kleuterklas, onderbouw, voortgezet onderwijs), is toetsing aan het eind van de basisschool niet nodig voor leerlingen die naar een vrijeschool voor voortgezet onderwijs gaan. De afname van een afsluitende toets voor alle leerlingen van groep 8 is nog steeds een zeldzaamheid op vrijescholen. Als de school niet op een andere valide wijze de resultaten van haar onderwijs aannemelijk kan maken, moet de inspectie concluderen dat de resultaten van het onderwijs niet vast te stellen zijn. Deze conclusie kan echter vergaande consequenties hebben voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs op de school als geheel en de inrichting van het vervolgtoezicht. Als de school haar onderwijsproces op essentiële elementen niet voldoende op orde heeft (maximaal twee onvoldoende kernindicatoren) en de kwaliteitszorg niet al behoorlijk op gang heeft gebracht (maximaal drie indicatoren onvoldoende) volgt ten minste het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs risico's kent en volgt een toezichtarrangement waarbij de inspectie na twee jaar opnieuw een periodiek kwaliteitsonderzoek zal uitvoeren.

Zijn er echter vier of meer indicatoren bij de kwaliteitszorg onvoldoende beoordeeld, luidt het oordeel 'zeer zwakke school' en volgt geïntensiveerd schooltoezicht in de daaropvolgende twee jaar met een afsluitend onderzoek naar de gerealiseerde kwaliteitsverbetering op alle onderdelen uit het periodiek kwaliteitsonderzoek.

Op basis van de bij de inspectie bekende kennis over de aanpak van de vrijescholen en de stand van zaken in de landelijke impulsen in eigen kring voor kwaliteitsverbetering constateert de inspectie dat nogal wat vrijescholen een risico lopen, hetgeen resulteert in een nieuw PKO na twee jaar en bij een aantal scholen een geïntensiveerd schooltoezicht met een afsluitend OKV. Daarbij moet echter in het oog worden gehouden dat dit negatieve oordeel over de onderwijskwaliteit niet onontkoombaar is: van de 73 onderzochte vrijescholen in de periode 2003-2005 is de kwaliteit van veertien scholen beoordeeld als 'zeer zwak'. De andere 59 scholen zijn in hun beleid mogelijk al verder gevorderd in de borging van het onderwijsaanbod, de kwaliteit van de toetsing en van de geboden zorg en begeleiding aan individuele leerlingen.

Wanneer de vrijescholen – zoals binnen de bestaande regelgeving mogelijk is – geen (eind-)toetsen gebruiken en niet op een andere wijze aannemelijk kunnen maken dat de leerresultaten van hun leerlingen voldoende zijn, zullen zij nadrukkelijk moeten investeren in:

- borging van het onderwijsaanbod;
- kwaliteit van het onderwijsleerproces;
- zorg en begeleiding;
- kwaliteitsbeleid.

Dit om bij een inspectieonderzoek ten minste op een toezichtarrangement van een periodiek kwaliteitsonderzoek na twee jaar uit te komen. Slagen de vrijescholen hier in en zorgen zij tevens voor een goed werkend kwaliteitssysteem, dan kunnen zij voldoende aantonen dat de kwaliteit van het onderwijs zichtbaar is, zowel wat betreft het onderwijsleerproces als de resultaten van het onderwijs. En in zo'n geval neemt de inspectie de scholen op in een reguliere cyclus van toezicht, waarbij een periodiek kwaliteitsonderzoek éénmaal in de vier jaar zal plaatsvinden.

5.2 Onderlinge verschillen in risico's

In hoofdstuk 4 zijn de gegevens opgenomen van de resultaten van de veertien zeer zwakke vrijescholen, maar er is ook een overzicht in welke mate er factoren in de context van die scholen zijn die het functioneren van de school in de periode voorafgaand aan het periodiek kwaliteitsonderzoek mogelijk negatief hebben beïnvloed. Deze twee tabellen kunnen met elkaar worden gecombineerd en dan blijkt dat er tussen de betrokken scholen tóch duidelijke verschillen bestaan in risico's. Zowel ten aanzien van het aantal onvoldoende aspecten van het onderwijs, als de mate waarin in de context meerdere factoren aanwezig zijn die het ontwikkelen en implementeren van verbeteringsprocessen kunnen belemmeren.

Wat betreft de onderwijskwaliteit blijkt dat vooral de scholen 1, 3, 4, 5 en 11 (zie tabel 5.2a) op (nagenoeg) alle onderzochte kwaliteitsaspecten een onvoldoende beoordeling hebben gekregen. De andere scholen blijken vooral op de risico-indicatoren van de inspectie een aantal onvoldoendes te hebben gehaald. Dit blijken in veel gevallen juist die indicatoren te zijn die in paragraaf 4.2 zijn benoemd als mogelijk samenhangend met de uitgangspunten van de vrijescholen en de nog beperkte mate waarin op deze vrijescholen in de periode voorafgaand aan het PKO kwaliteitsverbeteringsproces ten aanzien van die indicatoren zijn uitgevoerd: toetsing, aanbod en leerresultaten.

School	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Kwaliteitszorg	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Toetsing	1	1	2	2	2	3	2	1	3	2	2	3	2	2
Aanbod	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Tijd	1	3	2	2	2	3	3	3	2	3	2	3	3	3
Onderwijsleerproces	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	2	2	3	3
Schoolklimaat	2	3	2	2	3	3	3	4	?	3	3	3	3	3
Zorg en begeleiding	2	2	2	2	2	2	2*	2	2	2	2	2	2	2
Leerresultaten	5	5	2	2	5	5	2	5	2	5	5	5	5	5

Tabel 5.2a: Kwaliteitsoordelen bij het PKO van de veertien zeer zwakke vrijescholen

Als bij de afweging ook de contextfactoren (zie tabel 5.2b) worden betrokken, die als een risicofactor voor het realiseren van goede onderwijskwaliteit worden beschouwd, blijkt vooral de situatie op de scholen 4, 5, 11, 12 en 14 duidelijk ongunstig.

School	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
bestuur	X			X	X							X		
directie			X	X	X		X	X		X	X	X		X
leraren	X			X	X			X			X	X		X
leerlingenaantal	--			-	-/+	>					-/>	-	-/>	+
ouders				X									X	

Tabel 5.2b: Ongunstige contextfactoren bij het PKO van de zeer zwakke vrijescholen:

Op de zeer zwakke scholen zal veel werk moeten worden verzet om met instemming en steun van alle betrokkenen tot een goede bestuurlijke reactie te komen. De uitvoering van het schoolverbeterplan, dat uit deze reactie voortvloeit, zal een versterkte inzet van alle partijen zal vragen.

Uit tabel 5.2b wordt ook duidelijk dat de aansturing van de uitvoering van het schoolverbeteringsproces risicovol is, als niet op korte termijn na afloop van het periodiek kwaliteitsonderzoek op een adequate wijze wordt voorzien in de schoolleiding voor de korte termijn (interim-management), maar nog beter voor de lange termijn door de benoeming van een goed functionerende directie.

Het is duidelijk dat een combinatie van een te lage onderwijskwaliteit met ongunstige contextfactoren vooral de betrokkenen van de scholen 4, 5 en 11 voor een forse opgave stelt.

Samenvattend: binnen de veertien zeer zwakke scholen zijn er verschillen. Er zijn scholen met een beperkt aantal onvoldoende oordelen, waar ook de context beter functioneert om op korte termijn een duidelijke verbetering in de kwaliteit te bereiken.

Daarnaast zijn er scholen waarvan de kwaliteit van een groot deel van de risico-indicatoren als onvoldoende wordt beoordeeld en ook de contextsituatie als ongunstig kan worden omschreven. Goed grip krijgen op het proces van

verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is voor deze scholen en hun besturen een flinke opgave.

5.3 Naschrift

Voor de eerste zes scholen uit de tabel is inmiddels de periode van twee jaar geïntensiveerd toezicht afgelopen. De inspectie heeft op deze scholen een onderzoek naar kwaliteitsverbetering uitgevoerd. Opnieuw is de kwaliteit van het onderwijs onderzocht op alle punten die ook bij een periodiek kwaliteitsonderzoek worden onderzocht. Op één school kwam de inspectie tot de slotsom dat het kwaliteitsverbeteringsproces inmiddels op gang was gekomen, maar de resultaten nog niet bevredigend waren. Bij deze school is besloten het traject van geïntensiveerd toezicht met maximaal één jaar te verlengen. Bij de vijf overige scholen is of wordt het traject van geïntensiveerd toezicht beëindigd. Op twee scholen was de kwaliteit verbeterd, maar werd aan de hand van de beslisregels over het toezichtarrangement - gezien het kwaliteitsprofiel van de scholen - besloten over twee jaar opnieuw een periodiek kwaliteitsonderzoek uit te voeren. Datzelfde geldt naar alle waarschijnlijkheid voor de overige drie scholen, maar van deze scholen is het rapport nog niet definitief vastgesteld.

Daarnaast is van één zeer zwakke vrijeschool vast komen te staan dat het kwaliteitsverbeteringsproces zo problematisch verliep, dat ook impulsen op het niveau van het bevoegd gezag nodig bleken om af te wegen of het traject van geïntensiveerd toezicht voortgezet kon worden binnen de termijn van twee jaar. Het toezicht is in deze situatie extra geïntensiveerd. Op de overige zeven scholen loopt het traject van geïntensiveerd toezicht nog door en wordt binnenkort afgesloten met een onderzoek naar kwaliteitsverbetering.

Op basis van eerste inventarisatie van de resultaten van de onderzoeken naar kwaliteitsverbetering op zes scholen kan worden vastgesteld dat de meeste vrijescholen die in 2003 of 2004 als 'zeer zwak' werden bestempeld, er in geslaagd zijn de kwaliteit van het onderwijs zodanig te verbeteren dat deze nu aanvaardbaar wordt geacht. De inspectie stelt nog wel dat er een aantal risico's zijn die een toezichtcyclus van twee jaar noodzakelijk maken.

Opvallend is dat alle scholen er in geslaagd zijn de kwaliteit van het onderwijsaanbod voldoende te verbeteren en te borgen. Voor wat betreft de toetsing geldt dit voor vier van de vijf scholen. Voor het verbeteren van de kwaliteit van zorg en begeleiding is mogelijk een langere periode nodig, maar twee van de vijf scholen kregen op dit punt een voldoende oordeel. Op drie van de zes scholen konden nu ook de leerresultaten van de oudste leerlingen worden vastgesteld: deze bleken voldoende te zijn.

Over de contextsituatie constateert de inspectie dat in alle vijf scholen waar het onderzoek naar kwaliteitsverbetering met een positief oordeel werd afgerond, er nog geen sprake is van een stabiele situatie in het management. Voor sommige scholen bestaat deze situatie al een aantal jaren.

Dat droeg er in een aantal gevallen mede toe bij dat de inspectie besloot om niet over vier, maar over twee jaar opnieuw een periodiek kwaliteitsonderzoek uit te voeren, om na te gaan of de bereikte verbeteringen voldoende geborgd blijken te zijn en tot de dagelijkse praktijk op deze scholen zijn gaan behoren.

Al met al blijken de meeste vrijescholen die in 2003 en 2004 het oordeel 'zeer zwak' kregen in staat om gedurende een periode van geïntensiveerd toezicht de

kwaliteit van het onderwijs zodanig te verbeteren dat zij dit predicaat niet meer verdienen. Al vraagt de borging van de bereikte verbeteringen nog de nodig zorg van de scholen en hun besturen en van het toezicht daarop door de inspectie.

BIBLIOGRAFIE

Inspectie van het onderwijs (2005). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het onderwijs (2006). *Ontstaan en ontwikkeling van zeer zwakke scholen. Inspectierapport 2006-10*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Zwart e.a. (2003). *Ik zie rond in de wereld... Aanbod en kerndoelen en kernactiviteiten, het midden tussen pedagogisch didactische visie en mooie lespraktijk*. Bond van Vrije Scholen

Wijnberg e.a. (2005). *Kinderen leren lezen. Naar een protocol leesproblemen en dyslexie in vrijescholen*. Begeleidingsdienst van Vrijescholen

BIJLAGE I - BESLISSSCHEMA PKO - PO

(versie vanaf augustus 2005)

OPBRENGSTEN		8 NORMINDICATOREN ONDERWIJSLEERPROCES		(6) 7 ^e INDICATOREN KWALITEITZORG	TOEZICHT- ARRANGEMENT
Eind VOLDOENDE én tussentijds VOLDOENDE of NIET TE BEOORDELEN	E N	maximaal 3 ONVOLDOENDE		niet betrekken bij bepalen TA	PKO-4
		4 of meer ONVOLDOENDE		niet betrekken bij bepalen TA	PKO-2
Eind VOLDOENDE én tussentijds ONVOLDOENDE	E N	Maximaal 1 ONVOLDOENDE		niet betrekken bij bepalen TA	PKO-4
		2 of meer ONVOLDOENDE		niet betrekken bij bepalen TA	PKO-2
Eind ONVOLDOENDE (ongeacht de beoordeling van de tussenopbrengsten)	E N	Maximaal 1 ONVOLDOENDE		niet betrekken bij bepalen TA	PKO-2
		2 of meer ONVOLDOENDE		niet betrekken bij bepalen TA	OKV
Eind NIET TE BEOORDELEN (ongeacht de beoordeling van de tussenopbrengsten)		Maximaal 1 ONVOLDOENDE	EN	Maximaal 3 ONVOLDOENDE	PKO-4
				4 of meer ONVOLDOENDE	PKO-2
		2 of meer ONVOLDOENDE	EN	Maximaal 3 ONVOLDOENDE	PKO-2
				4 of meer ONVOLDOENDE	OKV

² Tot 1 januari 2006 telt het aspect Kwaliteitszorg zes indicatoren. Na 1 januari 2006 telt dit aspect zeven indicatoren.