

KPC Groep

## **Het stoplicht sprong op rood!**

**Verslag van onderzoek naar bestuurlijke interventies naar  
zeer zwakke scholen**

Suzanne Beek  
Peter van den Heuvel

## Inhoud

<b>1 VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>2 ONDERZOEK</b>	<b>4</b>
2.1 Zeer zwakke scholen en LPC	4
2.2 Onderzoeksaanpak	4
2.3 De inspectie en zeer zwakke scholen als context van het onderzoek	5
<b>3 SAMENVATTING EN CONCLUSIES</b>	<b>9</b>
3.1 Samenvatting bevindingen KPC Groep onderzoek	9
3.2 Andere onderzoeken	14
3.3 Conclusies	15
3.4 Aanbevelingen	16
<b>4 VERVOLGONDERZOEK IN 2007</b>	<b>18</b>
4.1 Handreiking voor scholen	18
4.2 Tot slot	18
<b>5 GERAADPLEEGDE BRONNEN</b>	<b>19</b>
<b>6 BIJLAGE: RAPPORTAGE VAN ONDERZOEKSBEVINDINGEN</b>	<b>20</b>
6.1 Bestuurlijke constellatie	20
6.2 Oorzakelijke factoren voor kwalificatie 'zeer zwak'	20
6.3 Bestuurlijke reactie	21
6.4 Interventies	22
6.5 Succesfactoren	24
6.6 Externe ondersteuning	25
6.7 Leerpunten voor het bestuur	26
6.8 Adviezen voor besturen die met zeer zwakke scholen te maken hebben	28
6.9 Punten naar de inspectie	29
6.10 Nazorg	30
6.11 Documenten	30

### Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van KPC Groep in 's-Hertogenbosch en werd ontwikkeld in het kader van SLOA (Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten), gefinancierd door het Ministerie van OCW. De opzet van het beschreven onderzoek is gemaakt in overleg met het Platform Zeer Zwakke Scholen.

## 1 VOORWOORD

Het onderwijs op de meer dan 7.000 basisscholen biedt aan ruim anderhalf miljoen leerlingen de kans hun eigen mogelijkheden te ontdekken, te ontplooien en te gebruiken. De basisscholen geven onderwijs 'op maat' met ruimte voor kennis, kunde, creativiteit en talent. Scholen verschillen als het gaat om de mate waarin zij kwaliteit bieden. Een beperkt aantal scholen is onder de maat. Leerlingen mogen niet langer dan strikt noodzakelijk onderwijs krijgen op een te slechte school. Het belang van de leerling en de ouders is daarom het uitgangspunt bij de aanpak van zeer zwakke scholen.

Het huidige toezichtstelsel van het basisonderwijs is gebaseerd op de idee dat via wet- en regelgeving en het toezicht op de uitvoering daarvan door de onderwijsinspectie bewaakt kan worden dat scholen aan de gestelde doelen en verwachtingen voldoen en dat feedback die de scholen krijgen over hun functioneren, hen stimuleert tot kwaliteitsbehoud of kwaliteitsverbetering en tot correctie van wat niet in overeenstemming is met de wet of met wat we onder 'goed onderwijs' verstaan. De inspectie beoordeelt een school als zeer zwak beoordeeld wanneer zij de onderwijsresultaten van de basisschool (eindopbrengsten) als onvoldoende beschouwt en de school daarnaast op cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien. Op veel zeer zwakke scholen is sprake van een complex van oorzaken die tot deze kwalificatie hebben geleid. Wanneer een school de beoordeling 'zeer zwak' krijgt, start er een procedure, waarin het schoolbestuur een eigen rol heeft.

Op die rol van het schoolbestuur, en met name de bestuurlijke interventies, was het onderzoek gericht waarvan dit rapport verslag doet. Er zijn interviews afgenomen bij 14 schoolbesturen. In dit rapport wordt de opzet van het onderzoek geschetst (hoofdstuk 2), waarna de bevindingen worden gepresenteerd (hoofdstuk 3). Vervolgens worden conclusies (hoofdstuk 4) en aanbevelingen (hoofdstuk 5) geformuleerd. Het rapport sluit af met een voorstel voor een vervolgonderzoek (hoofdstuk 6) en een lijst van geraadpleegde bronnen.

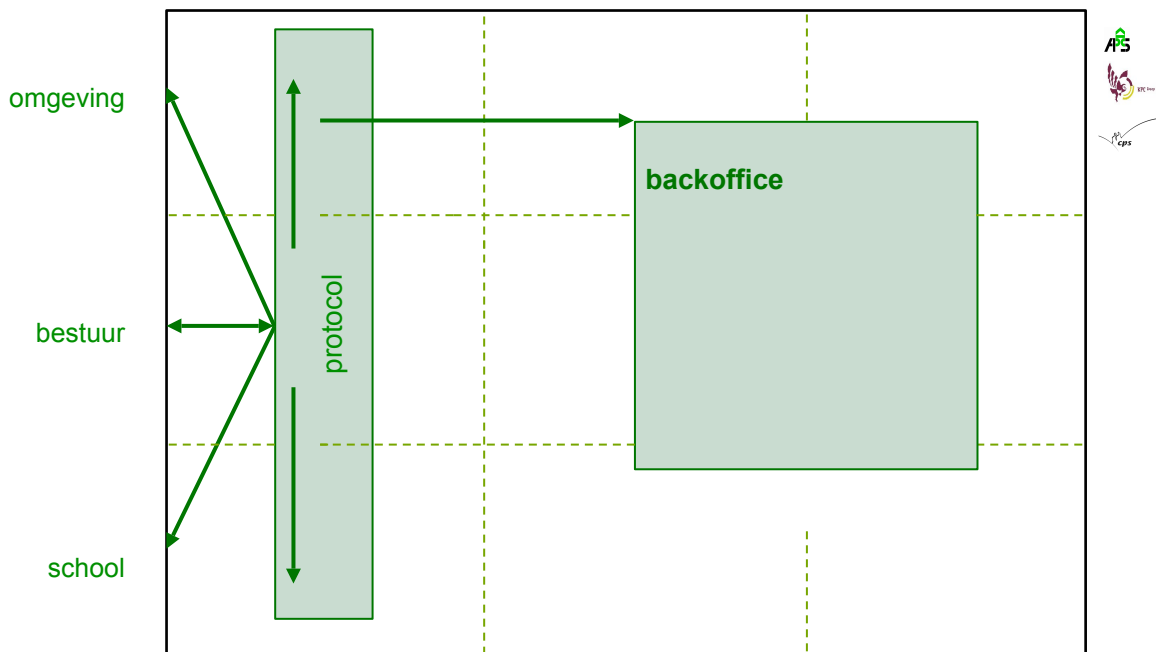
Onze dank gaat uit naar de geïnterviewde personen: zonder hun openheid en nauwkeurige schets van de bestuurlijke interventies van het eigen schoolbestuur, van de effecten van deze interventies en van hun leerervaringen, hadden we niet tot deze rapportage kunnen komen.

## 2 ONDERZOEK

### 2.1 Zeer zwakke scholen en LPC

De drie Landelijke Pedagogische Centra (LPC) voeren op verzoek van het Platform Zeer Zwakke Scholen een project uit. Het volgende gezamenlijke ordeningskader is gemaakt.

#### checklist voor analyse krachtige interventies instrumentarium en signalering



Cees de Munnik en Albert-Jan Krikke (APS) voeren in Olstwedde en Kollummerland twee pilots uit. De insteek is daar vooral de *omgeving* van de school: de regionale omstandigheden zijn zeer bepalend voor de kwaliteit van de school en de mogelijkheden om daar wat aan te doen (kleine scholen, gesloten gemeenschappen, zwakke besturen, moeilijke ouders). De insteek die is gekozen, beoogt kritische succesfactoren in beeld te brengen voor scholen in kwetsbare regio's. Een aantal indicatoren is ontwikkeld en zullen worden vertaald naar krachtige interventies (zoals schaalvergroting).

Peter van den Heuvel en Suzanne Beek (KPC Groep) doen onderzoek bij 14 *schoolbesturen* van zeer zwakke scholen. Gevraagd is naar de bestuurlijke context van de zeer zwakke scholen en de factoren die hebben geleid tot de kwalificatie 'zeer zwakke school'. De onderzoekers hebben gevraagd naar de bestuurlijke interventies en het resultaat hiervan. Tenslotte hebben ze gevraagd wat het bestuur zelf heeft geleerd.

Harrie Kooijman (CPS) is op *schoolniveau* bezig op drie scholen. De scholen sluiten aan bij de onderwijskansenaanpak en zijn gericht op snelle verbetering. Gekozen is niet voor een gerichtheid op de ontwikkeling of versterking van de missie/visie, maar voor een bottom-up benadering en zichtbare verbeteringen in concreet lerarengedrag. Dat blijkt ook te leiden tot verbetering in gedrag bij leerlingen. De opbrengst is een format voor verbeterplannen.

### 2.2 Onderzoeksaanpak

Hoewel er steeds meer informatie beschikbaar komt over het werken met verbeterplannen en mogelijke positief werkende interventies op schoolniveau, is er nog weinig informatie over de interventies en het functioneren van besturen met één of meer 'zeer zwakke scholen'. De ervaringen met de zeer zwakke scholen maken duidelijk dat een bestuurlijke betrokkenheid wenselijk, zo niet noodzakelijk is. Een vorm van bestuurlijke regie die zowel voor pressure als voor support kan zorgen, zou mogelijk een waardevolle bijdrage kunnen leveren. Het gebrek

aan informatie over de bestuurlijke aanpak en interventies roept de vraag op naar verkenning, ontwikkelwerk en praktijkervaringen om een scherp beeld te krijgen van wat werkt en waarom en hoe (de doelmatigheid) van deze interventies is. Het is mogelijk dat na dit onderzoek positieve interventies eerst op kleine schaal in diverse varianten kunnen worden uitgetoetst (kleine pilotstudies waarin processen en effecten worden bestudeerd), waarna er ruimte is voor een breder gebruik van de positieve interventies, zo mogelijk begeleid door monitoring en evaluatieonderzoek.

In dit rapport wordt de term 'bestuur' gehanteerd daar waar de persoon of het orgaan, belast met de directe aansturing van de directeur van de school wordt bedoeld. Bij een klein bestuur is dat het (dagelijks) bestuur, bij een groter bestuur zijn dat veelal bovenscholings managers. Het gaat er bij de interviews om wie interventies heeft gepleegd, niet wie de formele (bestuurlijke) verantwoordelijkheid droeg.

Drie vragen stonden centraal in het onderzoek:

- 1 Hoe wordt reageren besturen van de 'zeer zwakke scholen' op het oordeel van de inspectie? Op welke wijze en met welke inhoud komen de bestuurlijke reacties van de besturen tot stand?
- 2 Wat is de rol van de besturen bij de analyse van de situatie en het opstellen van het verbeterplan? Welke bestuurlijke interventies worden gepleegd en met welk effect (wat werkt en hoe)?
- 3 Wat heeft het bestuur zelf geleerd van de situatie bij de zeer zwakke school?

Het onderzoek was vooral verkennend en inventariserend van aard. Het doorvragen op de interventies, het nauwkeurig in beeld brengen van de praktijkervaringen door interviews met relevante personen binnen de besturen en analyse van relevante documenten moeten scherp in beeld brengen wat werkt, waarom en hoe. Ook is zoveel mogelijk bronmateriaal verzameld (reactie van het bestuur aan de inspectie, analyse, schoolplan, verbeterplan et cetera), hoewel dit op grote terughoudendheid stuitte.

Er zijn veertien schoolbesturen geselecteerd voor een verkennend en verdiepend interview. De onderzoekers legden een voorstel voor de selectie aan het Platform Zeer Zwakke Scholen voor. Uiteindelijk is een diversiteit aan schoolbesturen betrokken bij het onderzoek: zowel grote als kleine schoolbesturen, schoolbesturen op het platteland, in een middelgrote gemeente en in grote gemeenten, schoolbesturen met een openbare, rooms-katholieke, protestants-christelijke en algemeen-bijzondere achtergrond, schoolbesturen die al bijna twee jaar een zeer zwakke school hadden en schoolbesturen die recentelijk de kwalificatie van zeer zwakke school voor een (of meer) van de scholen hadden ontvangen.

Een korte samenvatting en de conclusies zullen naar alle besturen van de zeer zwakke scholen worden verstuurd, met daarbij een aankondiging van de voortzetting van het onderzoek in 2007.

## **2.3 De inspectie en zeer zwakke scholen als context van het onderzoek**

### *2.3.1 De lijst van zeer zwakke scholen*

Sinds mei 2006 publiceert de inspectie van het onderwijs maandelijks een dynamische lijst van zeer zwakke scholen voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, expertisecentra en voortgezet onderwijs (zie: <http://www.onderwijsinspectie.nl/watdoenwij/zs>). De eerste lijst betrof de scholen die vanaf 1 januari 2003 door de inspectie als zeer zwak zijn beoordeeld. Dit betekende dat scholen op de lijst scholen stonden waarvan het rapport al geruime tijd geleden was vastgesteld en die al verder gevorderd waren in het verbeteringsproces. De lijst wordt sindsdien elke maand geactualiseerd en op internet geplaatst.

Een school wordt aan het overzicht of de lijst toegevoegd wanneer de inspectie de school als zeer zwak heeft beoordeeld, het rapport van het periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) is vastgesteld en op internet is geplaatst.

In de regel krijgt een school maximaal twee jaar de tijd de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. In deze verbeterfase voert de inspectie geïntensiveerd toezicht uit. Na dit traject van geïntensiveerd toezicht beoordeelt de inspectie de resultaten van de kwaliteitsverbetering bij het afsluitende Onderzoek naar de Kwaliteitsverbetering (OKV). Een school wordt weer van de lijst verwijderd wanneer de inspectie bij het OKV heeft vastgesteld dat de school zich voldoende heeft verbeterd, het rapport van dit onderzoek is vastgesteld en op internet is geplaatst.

### 2.3.2 *De procedure van de Inspectie*

De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) bepaalt dat de inspectie een toezichtarrangement voor zeer zwakke scholen hanteert. De kwaliteitsaspecten die het uitgangspunt vormen voor het toezicht van de inspectie zijn:

- wat betreft de resultaten van het onderwijs:
  - leerresultaten;
  - voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen;
- wat betreft het onderwijsleerproces:
  - het leerstofaanbod;
  - de leertijd;
  - het pedagogisch klimaat;
  - het schoolklimaat;
  - het didactisch handelen van de leraren;
  - de leerlingenzorg;
  - de inhoud, het niveau en de uitvoering van toetsen, tests, opdrachten of examens.

Daarnaast is het aspect kwaliteitszorg van belang.

Een school waarvan de eindopbrengsten vastgesteld kunnen worden, wordt zeer zwak genoemd, als de school onvoldoende eindopbrengsten heeft en tenminste twee normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn. Als de eindopbrengsten niet te beoordelen zijn, hanteert de inspectie als criteria dat ten minste de helft van de indicatoren over kwaliteitszorg onvoldoende is en dat tenminste 2 normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn. Overigens kan een inspecteur onderbouwd afwijken van deze beslisregels, zowel en positieve als in negatieve richting. Hierbij kan bijvoorbeeld de duur van de gesignaleerde problemen een overweging zijn.

De inspectie kent een landelijke coördinatie bij het toekennen van het predicaat 'zeer zwakke school'. Er is een landelijke inspectiecommissie die het conceptrapport van de onderzoekende inspecteur beoordeelt. De commissie gaat na of de beslisregels correct zijn gehanteerd, of de problemen expliciet genoeg zijn benoemd en of de analyse voldoende helder is. Het is de commissie die besluit een school al dan niet 'zeer zwak' te noemen.

Nadat de inspectie het rapport definitief heeft vastgesteld waarin de school als zeer zwak wordt beoordeeld, dient het bevoegd gezag een bestuurlijke reactie te geven op het inspectierapport. Deze reactie moet een verbeterplan bevatten. Het bevoegd gezag moet deze reactie binnen 6 weken na definitieve vaststelling geven. De inspecteurs die het geïntensiveerd onderzoek uitvoeren, toetsen of het plan haalbaar is en of het plan vertrouwen geeft dat het leidt tot kwaliteitsverbetering op alle geconstateerde punten. Criteria zijn daarbij:

- zijn er activiteiten voorzien die aansluiten bij de geconstateerde kwaliteitsproblemen;
- zijn de activiteiten voldoende concreet gepland opdat de inspectie er in haar geïntensiveerd toezicht op kan aansluiten;

- is in redelijkheid aan te nemen dat de bestuurlijke reactie leidt tot een verbetering van de geconstateerde kwaliteitsproblemen?

Als de inspectie er bij de start van het traject van geïntensiveerd toezicht geen vertrouwen in heeft dat de voorwaarden voor de verbetering voldoende aanwezig zijn, meldt zij de school direct bij de minister aan voor het bestuurlijk traject. Er is dus geen sprake van vrijblijvendheid voor het schoolbestuur, maar er is wel ruimte voor het schoolbestuur om een eigen plan uit te werken.

De ouders en leerlingen worden op verschillende manieren geïnformeerd over de resultaten van hun zeer zwakke school:

- de inspectie stuurt het definitieve rapport ook toe aan de medezeggenschapsraad, met name de oudergeleding van de school;
- het bestuur moet in de bestuurlijke reactie aangeven hoe het de ouders heeft geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek en hoe de ouders betrokken worden bij het verbeteringsproces. De inspectie weegt dit mee bij de toetsing van de bestuurlijke reactie;
- de inspectie plaatst het rapport van ieder schoolbezoek op internet.

Een school die door de inspectie als zeer zwak wordt beoordeeld, krijgt in beginsel een periode van twee jaar om de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. Hij wordt geplaatst in een traject van geïntensiveerd toezicht. Tijdens het geïntensiveerd toezicht volgt de inspectie het verbeterproces op de voet. In deze fase bezoekt de 'eigen' inspecteur van de school, ondersteund door een inspecteur uit het landelijk werkverband geïntensiveerd toezicht (een groep ervaren inspecteurs), ten minste één maal per half jaar de school en stelt zich op de hoogte van de voortgang van de verbeteracties. Deze inspecteurs onthouden zich van een oordeel (dat komt in het OKV aan de orde), tenzij zij van mening zijn dat de verbetering onvoldoende is en ze het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering naar voren willen halen. De inspectie voert indringende gesprekken met het bestuur als zij het vertrouwen in een goede afloop verliest.

Het traject van geïntensiveerd toezicht wordt in principe afgesloten met een Onderzoek naar de Kwaliteitsverbetering (OKV). Het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering wordt uitgevoerd door een andere inspecteur dan de eigen inspecteur. Een inspecteur uit het landelijk werkverband neemt als tweede inspecteur deel aan dit onderzoek. De periode van geïntensiveerd toezicht kan met maximaal één jaar worden verlengd. Hij kan ook worden verkort, indien eerder blijkt dat er onvoldoende voortgang in het verbeteringstraject zit en/of het perspectief daarop ontbreekt.

Mocht de inspectie gedurende het geïntensiveerd toezicht tot de conclusie komen dat het verbetertraject niet of onvoldoende vordert, dan heeft de inspectie geen formele sanctiemogelijkheden, maar kan zij wel besluiten de school bij de minister aan te melden voor een bestuurlijk natraject. Met deze melding start het zogenaamde bestuurlijke natraject, waarvan de minister de regie voert. De minister kan verschillende interventies inzetten, die variëren van het voeren van een bestuurlijk gesprek tot en met het (gedeeltelijk) opschorten of beëindigen van de bekostiging.

Bij het bestuurlijk natraject de onderstaande aspecten van belang.

- Wanneer de school wettelijke voorschriften overtreedt worden, onder dreiging van een bekostigingssanctie, met het bevoegd gezag van de zeer zwakke school (of een nieuw bestuurlijk arrangement bij bestuurlijk falen) prestatieafspraken gemaakt. Indien geen wettelijk voorschriften overtreden worden, maar de school op overige kwaliteitsaspecten zeer zwak is, worden de prestatieafspraken met het bevoegd gezag gemaakt op vrijwillige basis.

- De prestatieafspraken zijn maatwerk en zijn in elk geval gebaseerd op de analyse van de inspectie en zonodig aangevuld door de Auditdienst en Cfi van het ministerie van OCW.
- De inspectie houdt geïntensiveerd toezicht tijdens het bestuurlijk natraject en beoordeelt na afloop ervan opnieuw de kwaliteit van de betreffende school. Omdat bij scholen die risico's lopen op het gebied van de onderwijskwaliteit, ook de bedrijfsvoering een risicofactor kan zijn, betreft de inspectie die bij het toezicht. Dat gebeurt in samenwerking met Cfi en de Auditdienst van OCW.

De Wet op het primair onderwijs (WPO) kent als het sluitstuk van het bestuurlijk natraject twee maatregelen.

- Als bevoegd gezag de wettelijke voorschriften niet naleeft, kan de minister op grond van de wet de bekostiging van de betrokken school geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten: de bekostigingssanctie. Dit kan eveneens indien een schoolbestuur niet meewerkt met de inspectie in haar toezichtstaak. In de meeste gevallen zal de minister de scholen bepaalde voorwaarden stellen onder welke de bekostiging wordt voortgezet.
- Naast het opleggen van een bekostigingssanctie kan de minister in overeenstemming met het bevoegd gezag maatregelen treffen. Onderdeel van deze maatregelen kan zijn het onder voorwaarden toekennen van financiële middelen of het geven van bijstand voor het bevoegd gezag door een extern deskundige.

Overigens wijst de Onderwijsraad er in zijn advies 'Doortastend onderwijstoezicht' (februari 2006) (onder andere) op dat de onderwijsinspectie de middelen zou moeten krijgen om krachtiger en doortastender te kunnen optreden als blijkt dat resultaten van scholen achterblijven: de inspectie zou niet alleen moeten aanmoedigen tot het leveren van kwaliteit (stimulerend toezicht), maar meer variatie kunnen inzetten in het sanctiearsenaal: van waarschuwing (de gele kaart), ultimatum (een resultaatgerichte overeenkomst om voor een bepaalde datum bepaalde verbeteringen verwezenlijkt te hebben) tot uiteindelijk een schoolbewindvoerder en/of sluiting van de instelling. Bij ernstig en langdurig falen van het schoolbestuur (zoals bestuurlijke chaos, financiële malversaties, slechte onderwijsresultaten over een langere periode) of juist acute ernstige problemen, moet niet gewacht worden met ingrijpen. De inspectie zou daarmee volgens de Onderwijsraad zijn 'rol als handhaver van de kwaliteit dan ook meer kunnen benadrukken'.



### 3 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

#### 3.1 Samenvatting bevindingen KPC Groep onderzoek

##### 3.1.1 *Bestuurlijke constellatie*

In dit rapport wordt de term 'bestuur' gehanteerd daar waar de persoon of het orgaan, belast met de directe aansturing van de directeur van de school wordt bedoeld. De interviews zijn afgenomen met de betrokkenen die interventies hebben gepleegd of daar nauw bij betrokken waren. Dit waren niet steeds de personen die formele (bestuurlijke) verantwoordelijkheid droegen.

De eerste conclusie van het KPC Groep onderzoek naar de bestuurlijke interventies van besturen naar zeer zwakke basisscholen is dat omvang van het bestuur, schoolgrootte en leerlingenpopulatie, mate van verstedelijking en denominatie niet onderscheidend blijken te zijn als het om de interventies naar zeer zwakke scholen gaat. Grotere schoolbesturen hebben veelal een ondersteunend en professioneel stafbureau, maar dit garandeert niet dat geen van de scholen 'door het ijs zakt'. Een vrijwilligersbestuur dat dagelijks op de school komt, heeft soms beter in de gaten hoe de resultaten van de school zijn.

Belangrijk lijkt de visie op het besturen 'op afstand' te zijn. Een aantal malen is verwezen het model van Policy Governance van John Carver, maar zijn gedachtegoed wordt niet altijd even goed geïnterpreteerd. Carver beoogt dat het bestuur zich richt op de doelen van de organisatie en de grenzen aangeeft voor de directeur en dat de directeur zich vervolgens richt op de middelen die worden ingezet om de opdracht van de organisatie te realiseren en resultaten te behalen. Door de resultaten te monitoren en op basis daarvan eventueel bij te sturen, bestuurt het bestuur 'op afstand'. We kwamen in het onderzoek besturen tegen die onder verwijzing naar Carver zeiden op afstand te besturen, maar zich toch bezighouden met de inzet van middelen of niet monitoren.

Bij diverse schoolbesturen is er zeer recent tot enkele jaren terug sprake geweest van een fusie van besturen, de vorming van een bestuurscommissie openbaar onderwijs en/of een fusie van scholen.

##### 3.1.2 *Oorzakelijke factoren voor kwalificatie 'zeer zwak'*

Verschillende factoren liggen aan de basis van het 'zeer zwak' worden van een basisschool. De betrokken besturen noemden de onderstaande factoren.

###### 1 De directeur

Scholen hadden te maken met directiewisselingen, een ad hoc leidinggevende directeur of een directeur die op beheer was gericht, een directeur die zwak, ziek of overspannen thuis was, die geen zorg voor het team had óf niet opgewassen tegen de cultuur of conflicten in de school, een directeur die onhandig was in de communicatie naar met name ouders óf een directeur die niet enthousiast over de ingezette vernieuwing. Vooral de combinatie van zwakke directeur en een bestuur dat op afstand staat en nauwelijks naar de onderwijskundige kwaliteit en de resultaten van leerlingen kijkt, is cruciaal in het zwak worden van de school.

###### 2 Het team

Naast de directeur is ook het team van leerkrachten een factor die als oorzaak werd genoemd. Soms gaat het daarbij om een enkele niet-functionerende leerkracht, maar vaker gaat het om het team als geheel. Het team is niet eensgezind of juist té eensgezind en daardoor niet meer kritisch ten opzichte van het eigen functioneren; er is veel verloop; het team neemt geen verantwoordelijkheid, maar schuift alles af op directeur. Ook een

team dat de leerlingen benoemt als oorzaak van het probleem of juist weinig verwacht van leerlingen, is niet gericht op een verbetering van het eigen functioneren.

3 De leerlingen

Ontwikkelingen in de leerlingenpopulatie, die niet altijd goed in beeld waren of waarop niet werd geanticipeerd, droegen bij aan het 'zeer zwak' worden van een school. Te denken valt aan een plotselinge groei of afname van het aantal leerlingen óf verandering in de samenstelling van de leerlingenpopulatie door vergrijzing, white flight en stadsvernieuwing.

4 Omgevingsfactoren

Niet altijd zijn factoren op de school zelf een oorzaak voor het zwakker worden van de school. Het ontbreken van aansturing van of bemoeienis met de school door het bestuur is risicovol en wordt veelal pas zichtbaar bij fusie van besturen en/of verzelfstandiging in het openbaar onderwijs. In enkele situaties was sprake van een bestuurlijke chaos: het bovenschools management functioneerde onvoldoende, de voorzitter van het bestuur was vooral uitvoerend bij de school betrokken en ook een bestuurscrisis deed geen goed.

Ook de factoren zijn genoemd: het ontbreken concurrentie, locaties van de school die ver uit elkaar liggen, een mislukte fusie, conflicten met het bestuur of de MR, slecht onderhouden gebouwen en ouders die geen hoge verwachtingen hebben van hun kind en dan ook nauwelijks prestatie-eisen stellen aan de school.

### 3.1.3 Bestuurlijke reactie

Wanneer de inspectie het rapport definitief heeft vastgesteld waarin de school als zeer zwak wordt beoordeeld, heeft het schoolbestuur zes weken de tijd om een analyse te verrichten, een verbeterplan of plan van aanpak en een bestuurlijke reactie te geven op het inspectierapport.

Voor de helft van de bevraagde besturen kwam het oordeel verwacht, voor vier besturen onverwacht. In een aantal gevallen is de ernst van de kwalificatie niet doorgedrongen tot bestuur voordat lijst op internet verscheen. Bij een bestuursoverdracht kwam het onderwerp niet aan de orde. Een inspectierapport werd niet met team besproken. Verschillende keren werd er geen analyse of plan van aanpak geschreven.

Niet alle schoolbesturen hebben een analyse uitgevoerd. Daar waar het om een onderwijskansenschool ging of al bekend was dat de school zwak was, lag er veelal al een analyse van de staf of bovenschools manager of was (management-)informatie bekend van de school. Andere besturen namen het inspectierapport als basis voor het verbeteringsplan. Bij de besturen die wel een analyse uitvoerden, werd dit gedaan door een externe instantie (onderwijsbegeleidingsdienst of ingehuurde adviseur), de interim-, cluster- of eigen directeur of een co-manager. Ook het verbeterplan werd door intern-, de directeur en/of door externen opgesteld.

### 3.1.4 Bestuurlijke interventies

Alle besturen hebben interventies gepleegd om de kwalificatie van 'zeer zwakke school' weg te werken. In een aantal gevallen ziet het bestuur dat de verbetering nog niet snel daadwerkelijk vorm krijgt en verwacht met het OKV nog een jaar extra te krijgen.

De interventies die waren gericht op *het bestuur* zelf, varieerden van het laten uitvoeren van een bestuursscan en opnieuw oriënteren op de strategische koers tot het (wezenlijk) anders en transparanter organiseren van het bestuur, het bovenschools management en de directeuren. Ook het eigen functioneren naar de scholen werd aangepakt, waarbij het monitoren van en het gericht zijn op de bewaking van de kwaliteit en prestaties van de scholen belangrijke interventies waren. Soms leidde dit tot een 'minder op afstand' besturen.

Daar de directeur veelal een belangrijke actor was in het 'zeer zwak' worden van een school, waren veel van de interventies gericht op *de directeur*. Deze werd ontslagen, verplaatst naar een andere school of op een andere manier van de school verwijderd (eerder dan gepland met FPU, andere plek in de organisatie), waarna er een interim-directeur of een nieuwe directeur kon worden benoemd. Deze nieuwe directeur werd veelal begeleid, kreeg soms extra ondersteuning en het bestuur voerde meer overleg en 'stevig gesprekken' met hem.

De interventies bij *het team* grepen veelal in in de samenstelling, taken en verantwoordelijkheden van het team: voor een of meer teamleden werd een andere werkplek gezocht (binnen of buiten de eigen organisatie), er werden investeringen gedaan in extra formatie en begeleiding en er werden verantwoordelijkheden van de directeur (terug) bij het team gelegd. Maar ook waren het 'eenvoudige dingen' als nieuwe vloerbedekking in de teamkamer of werken aan de sfeer, die er toe bijdroegen dat het team "weer rechtop loopt".

Daar bij het oordeel van de inspectie de leerlingresultaten een belangrijk aspect zijn, waren er ook interventies gericht op *het onderwijs*. De visie en het onderwijsconcept werden opnieuw onder de loep genomen. Geïnvesteed werd in een onderwijskansenaanpak, methoden en materialen, ondersteunende functies, de monitoring van leerlingresultaten en eventuele bijsturing van het didactisch handelen én het op papier vastleggen van structuren en processen binnen de school.

Tot slot zijn komen op een aantal *andere terreinen* eveneens interventies voor: pr, communicatie en overleg met MR en ouders is aangepakt; er is meer geïnvesteed in ondersteuning en het gebouw en er is gezocht naar het vergroten van de aantrekkingskracht van de school door met anderen samen te werken.

### 3.1.5 Externe ondersteuning

Hoewel de besturen en bovenschools managers veelal zelf een ondersteunende rol hadden voor de directeuren en teams van de zeer zwakke scholen, hebben de meeste besturen eveneens geïnvesteed in externe ondersteuning door school- en gespecialiseerde begeleiding. De externe ondersteuning betrof het maken van de schooldiagnose, de analyse en het verbeterplan, het op papier zetten van de werkprocessen op de school, de profilering van de school, het garanderen dat aan de kerndoelen wordt voldaan, het kiezen en inzetten van kwaliteitsinstrumenten en het bemiddelen bij conflicten.

### 3.1.6 Leerpunten voor het bestuur

Voor de besturen zijn de zeer zwakke scholen in de meeste gevallen aanleiding geweest de eigen werkwijze aan te passen. Een enkel schoolbestuur keek wel kritisch naar zichzelf, maar besloot bewust dezelfde werkwijze te blijven handhaven. Wanneer het schoolbestuur al een goed managementinformatiesysteem had en recent een schoolontwikkelingsplan had vastgesteld, was er weinig redenen om de eigen manier van besturen aan te passen.

Besturen hebben zelf ook geleerd in het hele proces met de zeer zwakke school. De geïnterviewden gaven daarvan de volgende voorbeelden. Een van de besturen heeft (mede door de zeer zwakke school) een nieuwe strategische koers uitgezet en is zich gaan richten op excellente prestaties van zijn scholen in plaats van profilering als organisatie die aan de weg timmert. De aansturing en de interne controle door het bestuur wordt versterkt en gekoppeld aan de verantwoordelijkheid (en kwaliteit) van de directeur. In de beleidscyclus krijgt de eigen analyse, zelfevaluatie en verantwoording (kwaliteitszorg) van de school en het inspectierapport een rol. Er wordt meer planmatig en met mijlpalen gewerkt. Het schoolbestuur onderzoekt welke gegevens van de scholen nodig zijn om ze goed in beeld te hebben en toch voldoende op afstand te blijven. Besturen investeren in het vertrouwen van alle betrokkenen. Er wordt

geïnvesteed in het verbeteren van methoden, scholing, gebouw, directie etc. Scholen worden gestimuleerd om een schoolprofiel op te stellen. Besturen maken meer werk van het vastleggen van gegevens, beleid en procedures. De besturen kijken bewust meer 'naar buiten'.

### 3.1.7 *Succesfactoren*

Op grond van de ervaringen met hun zeer zwakke scholen hebben de besturen een scala van factoren benoemd die voor hen van belang zijn voor een succesvol verbetertraject.

- 1 Neem de kwalificatie van de inspectie van de zeer zwakke school serieus.
- 2 Confronteer scholen met de beelden in 'de spiegel'.
- 3 Neem je taak en verantwoordelijkheid als bestuur serieus.
- 4 Zorg voor een houding van het bestuur/de bovenschools manager waarin luisteren, open staan, bereikbaar zijn wordt gecombineerd met een heldere lijn en een duidelijk kader, transparantie over gewenste informatie en een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden.
- 5 Draag zorg voor een geaccepteerde deskundigheid van het bestuur/de bovenschools manager.
- 6 Positioneer de directeur als verantwoordelijke voor de kwaliteit van de school en het verbeteren daarvan.
- 7 Vervang zo nodig de directeur.
- 8 Investeer in de school door het inhuren van externen en maak een zorgvuldige keuze voor een adviseur of interim-directeur.
- 9 Zorg voor sturing en monitoring door het bestuur.
- 10 Wees als algemeen/bovenschools directeur nabij voor de school.
- 11 Zorg voor professionele interne begeleiders, een systeem voor kwaliteitszorg, een bewust personeelsbeleid.
- 12 Begeleid fusies van scholen zorgvuldig.
- 13 Zorg voor een eenduidige communicatie naar en met ouders.
- 14 Investeer in het verbeteren of vernieuwen van het schoolgebouw, de methoden en materialen.
- 15 Zorg voor een integrale schooldiagnose, een goede analyse en het verbeterplan met haalbare doelstellingen (SMART).
- 16 Draag er zorg voor dat de school zich bewust is van de gewenste profilering.
- 17 Stimuleer een brede maatschappelijke kijk bij het bestuur, de directeur en in het team, met voeling richting het onderwijs en de ouders maar ook richting de bedrijfsmaatschappelijke kant.

### 3.1.8 *Adviezen voor besturen die met zeer zwakke scholen te maken hebben*

De besturen hebben niet alleen voor zichzelf de succesfactoren benoemd, maar ook de volgende adviezen gegeven voor besturen die te maken zullen krijgen met zeer zwakke scholen.

- Voorkomen is beter dan genezen: het kost het bestuur (en zijn scholen) (veel) geld om in een dergelijke situatie de zaak weer op orde te krijgen.
- Zorg dat je over zoveel mogelijk managementinformatie beschikt en goed de vinger aan de pols houdt.
- Houd zicht op de resultaten van de school.
- Draag zorg voor de interne controle, waarbij ook de zachte kant een plek heeft.
- Stel een goede (bovenschools) directeur aan, zodat je 'in control' bent.
- Werk planmatig (kwaliteitszorg) en bemoei je niet met details.
- Als bestuurder moet je slagkracht hebben, met goede controle en eventueel ingrijpen.
- Bewaak de innovatieve kracht van de school en spreek de directeur aan op zijn rol als manager, maar ook als verbeteraar.

- Zet je beste leerkrachten op de moeilijkste klassen.
- Gebruik de wet BIO beleidsrijk en stel eisen aan de ontwikkeling van personeelsleden.
- De opvattingen van de leden van MR over de taak, rol en verantwoordelijkheid die zij hebben, moeten zich goed verhouden tot de wettelijk verkregen bevoegdheden.
- Ben aanwezig wanneer het oordeel van de inspectie binnenkomt. Neem het signaal serieus.
- Informeer zo snel mogelijk en zo breed mogelijk alle betrokkenen.
- Laat je goed adviseren bij de aanpak van de zeer zwakke scholen.
- Wees zeer duidelijk over het ambitieniveau dat je met het verbeterplan hebt.
- Stel vast dat er sprake is van commitment voor het verbetertraject.
- Neem de aanbevelingen van het rapport inzake zeer zwakke scholen van de rijksinspectie ter harte nemen (zie <http://www.minocw.nl/documenten/9644a.pdf>).
- Stel een schoolprofiel op zodat je bij vacatures kunt zoeken naar de passende directeur, adjunct en leerkracht.

### 3.1.9 *Punten naar de inspectie*

Hoewel tijdens de interviews geen vragen zijn gesteld over de inspectie, hebben diverse geïnterviewden informatie gegeven over de rol van de inspectie speelde.

Verschillende besturen gaven aan dat ze 'de rode kaart' van de inspectie hebben gewaardeerd: die maakt duidelijk dat er echt iets moet gebeuren en dat wordt ook (sterker) opgepakt. Een hard oordeel is een goede spiegel. De inspectie is terecht kritisch, want het zal je kind maar wezen dat achterstand oploopt. Maar niet voor alle besturen was de procedure en waren de termijnen helder. De tijd die tussen het oordeel van de inspectie en de rapportage en het plaatsen op internet ligt, wordt als te lang ervaren: de school is op het moment van publicatie al volop bezig het probleem aan te pakken.

Over de publicatie van de lijst van zeer zwakke scholen, zijn de meningen verdeeld. Diverse betrokkenen gaven aan dat het goed is dat de lijst er is. De eerste keer dat de lijst gepubliceerd werd, was dat lang nadat de inspectie het oordeel had gegeven. De scholen waren al ver met het verbeteren en vonden het eerdere oordeel niet meer passend bij de situatie op dat moment. Teams die vol goede moed aan het werk waren en ouders hebben de publicatie van die lijst als "een klap achteraf" ervaren en dit leidde, mede door de rol van de media, tot onrust.

De inspectie is niet eenduidig. Over de openheid en het zich duidelijk uitspreken van de inspectie zijn op basis van de ervaringen van de schoolbesturen de meningen verdeeld. Verder verschillen inspecteurs in de mate van begrip voor investeringen die schoolbestuur en school al hebben gedaan. Een ander verschil wordt ervaren tussen inspecteurs die zich adviserend en helpend opstellen en inspecteurs die dat niet doen. Daarnaast kan de toonzetting van de inspectie zeer verschillend zijn bij mondelinge en schriftelijke uitingen: begrip bij mondelinge communicatie, harde taal op schrift. Tot slot is verschild de monitoring door de inspecteurs: de één verzoekt vooraf om gegevens, de ander heeft alleen een gesprek. De vraag wordt meerdere malen gesteld of elke inspecteur wel dezelfde criteria heeft of dat die verschillen dit per rayon/inspecteur?

### 3.1.10 *Nazorg*

De scholen in het onderzoek hebben nog niet allen een periodiek kwaliteitsonderzoek gehad. Van een enkele school verwacht het bestuur dat het geïntensiveerd toezicht nog een jaar zal worden verlengd; van andere scholen wordt een positief oordeel en het schrappen van 'de lijst' verwacht. De scholen blijven vaak een zorgenkindje van het bestuur: scholen die door de inspectie als 'zeer zwak' beoordeeld zijn, slagen er volgens de inspectie (2006) weliswaar in verreweg de meeste gevallen in hun kwaliteit binnen een periode van 2 tot 3 jaar weer op een

aanvaardbaar niveau te krijgen. Deze scholen scoren echter gemiddeld gezien nog steeds op zes van de zeven indicatoren voor de inrichting van het onderwijsleerproces slechter dan het landelijk gemiddelde. Verder is schade aangericht door het traject, wat soms leidde tot leerlingenverlies. De naam van de school is er niet op vooruitgegaan. Dit maakt aanhoudende zorg en aandacht voor deze groep van scholen van belang.

### 3.1.11 Documenten

De onderzoekers hebben de geïnterviewden gevraagd relevante documenten ter beschikking te stellen, zoals de gemaakte analyse, de bestuurlijke reactie op het inspectierapport en het verbeterplan. Aan dat verzoek hebben zo weinig besturen gehoor gegeven, dat deze documenten niet bij het onderzoek zijn betrokken.

## 3.2 Andere onderzoeken

Er zijn verschillende onderzoeken die zich richten op de problematiek bij de slecht functionerende scholen zelf. Zo geeft de evaluatie van het onderwijskansenproject in Rotterdam (Ledoux e.a.2005) een aantal kenmerken van succesvolle onderwijsverbetering aan: integraal, planmatig, gericht op duurzame veranderingen en resultaat, zelfsturend, meerjarig, met een ruim vernieuwingsbudget en een kritisch/betrokken blik van buiten. In een gesprek (Q\*primair 2006:p.10) noemde Ledoux een aantal andere facetten die van belang kunnen zijn voor de aanpak van zeer zwakke scholen. De bestuurlijke betrokkenheid is bij de eigen (zwakke) scholen vaak zeer beperkt. Een projectleider, die vaak naast de school ging staan, helpt bij het activeren van het bevoegd gezag van de school. Een regisseur, die dicht bij de school gaat staan en die door middel van pressure and support kan sturen, kan de school verder helpen, waarbij financiën zeker helpen. De analyse van de problemen van de school moet altijd door een externe deskundige plaatsvinden.

Hofman (2005) geeft harde en redelijk harde risico-indicatoren aan voor een risicoschool.

- *Harde indicatoren*
  - 1 Het onder het verwachte niveau presteren van de scholen.
  - 2 De school scoort onder het verwachte niveau op de prestatietoetsen rekenen, taal en lezen.
  - 3 De kwaliteit van het onderwijsproces is onder de maat.
- *Redelijk harde indicatoren*
  - 1 Er is nog geen breed draagvlak voor kwaliteitszorg (team, ouders etc.).
  - 2 De school is nauwelijks bezig met schoolontwikkeling gericht op schoolniveau (vooral professionaliseringsbeleid), op leerkrachtniveau en op de leerlingprestaties.
  - 3 De school vertoont onvoldoende kenmerken van het managementconcept van de lerende organisatie.
  - 4 De school heeft geen integraal kwaliteitszorgsysteem
  - 5 De school gebruikt een kwaliteitszorginstrument dat (a) minder goed geschikt is voor kwaliteitszorg, (b) minder goed geschikt is voor het verbeteren van het didactisch handelen van leerkrachten en (c) relatief veel ruimte laat aan de school om op eigen wijze verkregen gegevens te gebruiken.
  - 6 Directie en team hebben eerder een adviserende dan een beslissende rol bij kwaliteitszorg.
  - 7 Interne schoolgeledingen hebben weinig invloed op bestuursbeslissingen.

De inspectie (2006) geeft aan dat bij het ontstaan van zeer zwakke scholen verschillende factoren een rol spelen. Dit betreft in de eerste plaats factoren uit het onderwijsproces zelf, zoals het leerstofaanbod, de zorg en begeleiding en dergelijke. Daarnaast hebben ook contextfactoren, zoals het bestuur, de schoolleiding, het team functioneren en de leerlingenpopulatie, invloed op de kwaliteit. Cumulatie van deze factoren veroorzaakt dat een

school zeer zwak kan worden. Het onderzoek van de inspectie laat zien welke verbanden er zijn tussen bepaalde risicofactoren en het zeer zwak worden van een school. De aanwezigheid van bepaalde risico's vergroot de waarschijnlijkheid dat een school zeer zwak wordt. Er is derhalve meer sprake van plausibiliteit dan van causale verbanden.

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

Spliethoff en Visser hebben in beeld gebracht wat werkt ten aanzien van de verbetering van het onderwijs binnen het onderwijsachterstanden- en onderwijskansenbeleid. De conclusie was dat een gedegen analyse waarmee de bewustwording en de motivatie om verbetering in gang te zetten wezenlijk is, maar ook dat een realistisch en SMART geformuleerd meerjarenplan dat aansluit bij de visie en de keuzes die de school maakt, structuur en richting geeft aan de schoolontwikkeling. Verder is draagvlak en gedeelde verantwoordelijkheid bij alle betrokkenen binnen en buiten school nodig. Tot slot is (project)sturing en onderwijskundig leiderschap, maar ook monitoring van het verbeteringsproces een belangrijke taak voor het management(team).

### **3.3 Conclusies**

- 1 De grootste risicofactor is een grote bestuurlijke afstand of bestuurlijk onvermogen, gekoppeld aan een niet-functionerende integraal verantwoordelijke schoolleider.
- 2 Een zeer zwakke school leidt in bijna alle gevallen tot leerprocessen voor het bestuur. Men past organisatie (structuur) of werkwijze (cultuur) aan, soms zeer ingrijpend. Voorbeelden van aanpassingen in de structuur zijn het invoeren van bovenschools management, het vormen van een bestuurscommissie en het anders organiseren van het werk van de schoolbegeleidingsdienst. De cultuuraanpassingen hebben vooral te maken met het verzetten van bakens: besturen realiseren zich dat ze zich niet kunnen permitteren niet te sturen op onderwijs. Andere aanpassingen in de werkwijze zijn het invoeren van een kwaliteitssystem, het meer formaliseren en vastleggen van wat het bestuur doet of het meer schoolnabij gaan functioneren van het bestuur. De kwalificatie van een zeer zwakke school door de inspectie heeft dus vrijwel steeds ook op bestuursniveau een effect.
- 3 Kern van die bestuurlijke interventie is vrijwel steeds: versterking van de greep op de school en organisatie. Het (bovenschools) management wordt versterkt. Het bestuur gaat meer de school in en verbetert de informatiestroom en verslagmechanismen. Er wordt een kwaliteitssystem ingevoerd. De monitorfunctie wordt versterkt. Het bestuur gaat daadwerkelijk verantwoording vragen. Deze maatregelen gelden veelal voor alle scholen vallend onder het bestuur en niet alleen voor de zeer zwakke scholen.
- 4 Het ingrijpen op schoolniveau is eveneens gericht op structuur, met name op de versterking van de sturing, en de cultuur:
  - a het leiderschap wordt gericht op opbrengsten, kwaliteit, resultaten en visie;
  - b er is meer aandacht voor resultaten, waar eerder de aandacht vooral naar het pedagogisch klimaat ging;
  - c de professionaliteit van het team en de leerkrachten wordt verhoogd.

- 5 Besturen die een zeer zwakke school hebben, moeten investeringen doen om de school weer op niveau te krijgen. Ze investeren vooral in de versterking en ondersteuning van het management, extra begeleiding en ondersteuning van het team, extra formatie, in methodes en materialen en in het opknappen van het schoolgebouw. Besturen lijken niet terughoudend te zijn met het doen van de noodzakelijke investeringen. Bij eenpitters of bij besturen met meer dan één zeer zwakke school, is dit wel een probleem. Een aantal besturen in het onderzoek heeft extra middelen via het Vervangings- en Participatiefonds verkregen.
- 6 Er is een grote behoefte aan een 'early warning-systeem'. Besturen willen graag weten waarop ze moeten letten, waarop ze moeten sturen. Wat moeten ze de scholen vragen om te weten dat het goed gaat? De harde en redelijk harde risicofactoren van Hofman (2005) zijn nauwelijks bekend.
- 7 Niet altijd heeft het schoolbestuur een analyse uitgevoerd: de school was al een onderwijskansenschool of er was al ondersteuning op school aanwezig. Maar ook zijn er besturen die de punten die in het inspectierapport als zwak werden gekwalificeerd oppakten voor het verbeterplan. Een gevolg van het ontbreken van een systematische en integrale analyse is, dat de onderliggende oorzaken niet in beeld kwamen en het verbeterproces niet goed verliep. Het hanteren van het oordeel van de inspectie als agenda voor het verbeterplan brengt het risico met zich dat er symptoombestrijding plaatsvindt. Een van de schoolbesturen onderwierp al zijn scholen aan een grondige analyse en stelde ook voor elke school een verbeterplan op.
- 8 Vele besturen waren niet ongelukkig met het (harde) oordeel van de inspectie. Het oordeel werd gezien als een steen in de vijver: het veroorzaakte probleembesef bij de diverse betrokkenen en legitimeert (soms stevig) ingrijpen.
- 9 Niet altijd is de procedure van de inspectie helder (geweest). Dat kon er toe leiden dat besturen niet altijd van de ernst van het oordeel doordrongen waren en die pas bij publicatie van de lijst doorkregen. Ook hebben individuele inspecteurs uiteenlopend gehandeld bij de oordeelsvorming, het reageren op het plan van aanpak, de monitoring en in het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering.

### 3.4 Aanbevelingen

Op een aantal terreinen worden aanbevelingen geformuleerd.

#### *Aanbevelingen voor besturen van zeer zwakke scholen*

- 1 Zoek naar een mix van managementinformatie van de scholen (vanuit bijvoorbeeld het kwaliteitszorgsysteem, het leerlingvolgsysteem en rapporten van de inspectie) en het schoolnabij functioneren, opdat het bestuur aan de ene kant goed zicht heeft op de ontwikkelingen en opbrengsten van de school, maar aan de andere kant niet op de stoel van de directie gaat zitten. Van belang is met een managementinformatiesysteem aan te sluiten bij het beleid, het belang van dit systeem goed af te stemmen en uit te leggen aan directeuren en teams en ervoor te zorgen dat de praktische uitwerking niet te veel tijd kost en het technische systeem goed werkt. Getallen zijn hulpmiddel: ze hebben slechts waarde wanneer ze worden gekoppeld aan missie, visie en doelstellingen (Van der Pluijm en Van der Linde, 2005).
- 2 Werk aan de kwaliteit van de (zeer zwakke) scholen door in de strategie een heldere positie te bepalen (op basis van een SWOT-analyse en daarmee te werken) en hierop te sturen, maar ook door concrete acties en ontwikkelingen hierop te richten.
- 3 Stimuleer de school te werken aan een (mede) op opbrengsten gerichte cultuur, het schoolleiderschap en de kwaliteit van de leraren (met de Wet BIO en de SBL-competenties als instrumenten om de professionaliteit van individuele leerkrachten te beoordelen en te verbeteren). Wanneer daarbij de interne communicatie en de



communicatie met en verantwoording aan 'de buitenwereld', inclusief ouders, goed is geregeld, wordt preventief gewerkt aan het zwak worden van de school.

*Aanbevelingen voor het Platform zeer zwakke scholen*

- 1 Besturen die te maken krijgen met een zeer zwakke school, doen er verstandig aan vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheid open te communiceren met de ouders en de omgeving van de school (met name de media). Bij een ondersteuning in dit vroege stadium zijn de besturen gebaat.
- 2 In de procedure met de inspectie zijn aanpassingen aan te brengen, die een adequate reactie van besturen beter mogelijk maken:
  - a de termijn van zes weken om een analyse van de probleemsituatie op de zeer zwakke school te maken en ook nog een SMART geformuleerd en integraal verbeterplan op te stellen is erg kort: met een ruimere periode kunnen betere analyses en verbeterplannen worden verwacht, die verder gaan dan technische veranderingen, symptoombestrijding en instrumentele aanpakken;
  - b daarnaast committeert de inspectie zich met het beoordelen van een plan van aanpak aan de te verwachten opbrengst: de vraag wordt gesteld of dit wel tot de bevoegdheden van de inspectie behoort;
  - c het verdient aanbeveling dat de inspectie streeft naar een eenduidige beoordeling en een eenduidig handelen van de inspecteurs.

De LPC wordt aanbevolen het op te stellen protocol te richten op criteria waaraan een goede analyse dient te voldoen en eisen die gesteld moeten worden aan een adequaat plan van aanpak.

## 4 VERVOLGONDERZOEK IN 2007

### 4.1 Handreiking voor scholen

We willen leren van eigen onderzoek en recent onderzoek van anderen. Naast ons eigen onderzoek heeft de inspectie inmiddels zelf uitgebreid onderzoek gedaan naar het ontstaan en de ontwikkeling van zeer zwakke scholen (oktober 2006). Ook Roelande Hofman rond haar tweede onderzoek naar kwaliteitszorg op scholen en bij besturen binnenkort af. Ze geeft in haar conceptpublicatie aan dat bijna de helft van de besturen behoefte heeft aan een gedragsprotocol voor de situatie dat de inspectie een school als zeer zwak beoordeelt. KPC Groep zal met de andere LPC aan de ontwikkeling van een dergelijk protocol werken.

We willen een stappenplan voor besturen maken, waarbij de ervaringen van de geïnterviewde schoolbesturen als toelichting dienen. Met dat stappenplan, waarin mogelijke interventies van besturen van zeer zwakke scholen worden beschreven, willen we begeleiding aanbieden aan besturen die een school hebben die zeer recent de kwalificatie 'zeer zwakke school' heeft gekregen. Deze positieve interventies kunnen eerst op kleine schaal in diverse varianten worden uitgetoetst. In een vergelijkend casestudy onderzoek willen nagaan of dit stappenplan ondersteuning biedt en of het werkt (kleine pilotstudy's waarin processen en effecten worden bestudeerd). Daarna is er ruimte voor een breder gebruik, zo mogelijk begeleid door monitoring en evaluatieonderzoek. Daarbij is wel de steun van besturen(-organisaties) c.q. het Platform Zeer Zwakke Scholen nodig om enkele besturen te mogen ondersteunen. Mogelijk kunnen we ook samenwerken met anderen of voortbouwen op ander onderzoek (Hofman).

In het stappenplan zal worden ingezoomd op:

- visiegericht leiderschap;
- relatie bestuur – bovenschools management – scholen;
- analyse en plan van aanpak;
- monitoren en bijsturen.

Van ons voornemen om de analyses en plannen van aanpak te analyseren zien we af, gezien de klaarblijkelijke schroom om deze aan ons te sturen en gezien het feit dat de inspectie hier zelf onderzoek naar gaat doen. Ook van de voorgenomen verbreding van het onderzoek naar alle besturen met een of meer zeer zwakke scholen zien we af, omdat de toegevoegde waarde gering is nu er de resultaten zijn van het onderzoek van de inspectie (2006).

### 4.2 Tot slot

Hoewel in Nederland de inspectie van het onderwijs een lijst van zeer zwakke scholen publiceert en dit zeker tot een aantal effectieve interventies van de betrokken schoolbesturen heeft geleid, willen we graag het voorbeeld van de Engelse inspectie volgen. Zo'n 2.300 succesvolle scholen krijgen van de Engelse inspectie een plaats op een erelijst omdat ze een uitstekende beoordeling hebben gekregen. Zou het niet mooi zijn de 60 beste scholen te onderzoeken en te kijken wat daarvan te leren is?

## 5 GERAADPLEEGDE BRONNEN

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Ontstaan en ontwikkeling van zeer zwakke scholen in het basisonderwijs*. Inspectierapport 2006-10. Den Haag.

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

30 300 VIII Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006: *Antwoorden inspectierapport Ontstaan en ontwikkeling van zeer zwakke scholen in het basisonderwijs*.

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

OCW (2005). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal [over] *Bestuurlijk natraject zeer zwakke scholen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), kenmerk PO/BB/05/15886.

Onderwijsraad (2006). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag.

Q\*primair (2005). *Schaatsen op dun ijs. Project Kwaliteitsijs*. Deelproject 1: Verkenning. 's-Hertogenbosch: KPC Groep.

Q\*primair (2006). *De IJsmesters*; rapport van de werkgroep Kwaliteitsijs. 's-Hertogenbosch: KPC Groep

Roelande H. Hofman (2005). *Naar indicatoren voor een Early Warning System eindrapport*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs (GION).

Splithoff, F. en J. Visser (2005). *Wat werkt bij onderwijsachterstandscholen?* 's-Hertogenbosch: KPC Groep

Visser, S. (2005). *Kwaliteit mag geen toeval zijn*. Zeven basisscholen voor het voetlicht  
Publieksversie van het onderzoek 'Schoolportretten van kwaliteitszorg: vijftien good practice-scholen voor het voetlicht'. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs (GION).

Wet op het Onderwijstoezicht (2002).

### Websites

- Doortastend toezicht vereist meer afstand. (artikel) P. Gramberg, P. Huisman. (febr. 2006): [http://www.qprimair.nl/ventura/engine.php?Cmd=seepicture&P\\_site=345&P\\_self=1812&Random=870511778](http://www.qprimair.nl/ventura/engine.php?Cmd=seepicture&P_site=345&P_self=1812&Random=870511778)
- (uit: Het gebruik van ken- en stuurgetallen. (artikel) E. Rensman. (oktober 2005): [http://www.qprimair.nl/ventura/engine.php?Cmd=seepicture&P\\_site=345&P\\_self=1811&Random=1975673278](http://www.qprimair.nl/ventura/engine.php?Cmd=seepicture&P_site=345&P_self=1811&Random=1975673278))
- [http://www.qprimair.nl/ventura/engine.php?Cmd=seepicture&P\\_site=345&P\\_self=1787&Random=669534082](http://www.qprimair.nl/ventura/engine.php?Cmd=seepicture&P_site=345&P_self=1787&Random=669534082): Sturen in de mist, negen voorbeelden van het gebruik van ken- en stuurgetallen in het primair onderwijs. (brochure) J. van der Pluijm, A. van der Linde. Q\*Primair (september 2005)

## 6 BIJLAGE: RAPPORTAGE VAN ONDERZOEKSBEVINDINGEN

### 6.1 Bestuurlijke constellatie

De bestuurlijke constellatie van de betrokken schoolbesturen was zeer divers: zowel openbare bestuurscommissies als interconfessionele, rooms-katholieke en protestantschristelijke verenigingen en stichtingen zijn bevestigd. Het schoolbestuur heeft soms één of enkele scholen onder het beheer, maar vaker meer dan 10 scholen. In een aantal gevallen valt ook een SBO-school of school voor voortgezet onderwijs onder het bestuur. De regio die een schoolbestuur omvat is soms over meerdere provincies gespreid, maar veelal binnen een (groep van naastgelegen) gemeente(s).

In dit rapport wordt de term 'bestuur' gehanteerd daar waar de persoon of het orgaan, belast met de directe aansturing van de directeur van de school wordt bedoeld. Bij een klein bestuur is dat bijvoorbeeld het dagelijks (vrijwilligers-)bestuur dat dicht bij de school staat. Bij een groter bestuur zijn dat veelal de bovenschools managers of (algemeen) directeuren die in een aantal gevallen ook een meerjarig strategisch beleid hebben vastgesteld. De interviews zijn afgenomen bij de betrokkenen die interventies hebben gepleegd of daar nauw bij betrokken waren en dit waren niet steeds de personen die formele (bestuurlijke) verantwoordelijkheid droegen.

Bij meerdere schoolbesturen is er zeer recent tot enkele jaren terug sprake geweest van een fusie van besturen, de vorming van een bestuurscommissie openbaar onderwijs en/of een fusie van scholen.

Bij de grotere schoolbesturen is er één algemeen directeur of zijn er twee of drie directeuren, die portefeuilles en/of scholen hebben verdeeld. De bestuursbureaus of stafbureaus zijn klein van omvang. Wanneer er sprake is van een stafbureau, is er vaak een secretariaat of managementondersteuning en zijn er beleidsmedewerkers met een bepaald aandachtsgebied bijvoorbeeld voor personeel, financiën, huisvesting, kwaliteitszorg, ICT en/of onderwijs.

De directeuren zijn integraal verantwoordelijk en autonoom maar hebben wel een verantwoordingsrelatie naar het bestuur.

Een aantal besturen/bestuurscommissie werkt, conform Carver, als bestuur op hoofdlijnen. Het probleem van de zeer zwakke scholen is bij die schoolbesturen het probleem voor de bovenschools managers/algemeen directeur en het bestuur bemoeit zich hier niet mee.

### 6.2 Oorzakelijke factoren voor kwalificatie 'zeer zwak'

De besturen is gevraagd naar wat ze als aanleiding zien voor de kwalificatie 'zeer zwakke school'.

Op de meeste zeer zwakke scholen bestonden al langer problemen; een aantal scholen was al een onderwijskansenschool. Niet altijd waren die even zichtbaar voor het bestuur en ook niet altijd werden de problemen al eerder aangepakt. Door bijvoorbeeld de keuze voor integraal verantwoordelijke en autonome directeuren (en een bestuur op afstand) of een besturenfusie werden de problemen pas later zichtbaar c.q. werd het probleem besef urgent.

Het meest wordt als basis voor het zeer zwak zijn van de school gegeven: de directeur. Een aantal scholen heeft al langer te maken (gehad) met directeurswisselingen. Als punten van niet functionerende directeuren werden genoemd: ad-hocbeleid; vooral beheersmatig en proceduregericht; geen zorg voor het team; niet handig in communicatie; niet opgewassen tegen de cultuur of de conflicten in de school; niet geaccepteerd door ouders; geen goede

leidinggevende; ondanks ondersteuning en begeleiding geen verbetering; niet enthousiast over vernieuwing; ziek; overspannen thuis. Daar waar het bestuur op afstand staat en nauwelijks naar het onderwijskundig deel en de resultaten van leerlingen kijkt, is een slecht functionerende directeur cruciaal in het zwak zijn van de school.

Een ander personeelsprobleem wat werd genoemd is het team. Op een aantal scholen gaat het om een enkele of meerdere niet functionerende leerkracht(en). Vaker worden er opmerkingen gemaakt over het team: geen eensgezindheid in het team; grote eensgezindheid maar niet kritisch reflecterend op eigen functioneren binnen het team; er is een groot verloop; het is een vrij jong team met veel bagage, maar kon dat niet kwijt in de school; team schoof verantwoordelijkheid af op de directeur en nam geen verantwoordelijkheid meer; team schoof slechte prestaties af op de leerlingen en onderzocht niet de eigen manier van lesgeven.

De veranderende leerlingenpopulatie heeft op een aantal scholen tot het slechter presteren van de school geleid. Veelal lagen veranderingen in de wijk hieraan ten grondslag: enorme groei, vergrijzing, white flight, stadsvernieuwing. Niet altijd was de verandering van de leerlingenpopulatie in beeld of konden leerkrachten hierop anticiperen.

Andere factoren die genoemd werden bij het 'zeer zwak' worden van scholen waren:

- een conflict tussen bestuur, managers en (delen van de) medezeggenschapsraad;
- de pedagogisch didactische visie is niet herkenbaar in de school;
- fusie heeft niet geleid tot het zijn van één school met één cultuur, één team et cetera;
- ouders hebben geen hoge verwachtingen van de kinderen en stellen ook geen eisen aan de school;
- de (onderhouds)staat van de gebouwen en onduidelijkheid over opknappen of nieuwbouw;
- meerdere locaties die ver van elkaar vandaan liggen;
- er is geen goed functionerend kwaliteitssysteem en/of leerlingvolgsysteem.
- geen concurrentie in de omgeving van de school.

Niet altijd waren de besturen het eens met de kwalificatie van 'zeer zwak'. Soms werd er wel al het een en ander gedaan, maar was dat nog niet beschreven. Een enkele keer was er al sprake van zelfinzicht en waren acties in gang gezet, maar hadden die acties nog niet het gewenste resultaat gegeven.

### **6.3 Bestuurlijke reactie**

Wanneer de inspectie het rapport definitief heeft vastgesteld waarin de school als zeer zwak wordt beoordeeld, heeft het schoolbestuur zes weken de tijd om bestuurlijke reactie te geven op het inspectierapport. Voor die tijd zal het bestuur een analyse verrichten en een verbeterplan opstellen. Het verbeterplan wordt met de bestuurlijke reactie naar de inspectie gestuurd.

De kwalificatie van de inspectie kwam voor de helft van de besturen als verwacht. Een aantal besturen heeft zich hier niet over uitgelaten. Voor vier schoolbesturen kwam de kwalificatie onverwacht: het bestuur stond ver af van de school en had niet voldoende informatie (van een minder goed functionerende directeur) om te weten dat het met de school niet goed ging.

Bij schoolbesturen die een analyse lieten uitvoeren, werd dit gedaan door de onderwijsbegeleidingsdienst, de directeur, de interim-directeur of clusterdirecteur, ingehuurd adviseurs of de co-manager. Maar niet alle schoolbesturen hebben een analyse uitgevoerd. Daar waar het om een onderwijskansenschool ging of al bekend was dat de school zwak was, lag er veelal al een analyse van de staf of bovenschools manager of was (management-) informatie bekend van de school.

Andere redenen die werden genoemd zijn:

- 1 het inspectierapport is als basis voor het verbeteringsplan genomen;
- 2 er waren conflicten waar een ondersteuner al bij ingeschakeld was.

In de procedure is opgenomen dat het bestuur een verbeterplan opstelt en meestuurt met de bestuurlijke reactie. Veelal maakte de (interim-)directeur (eventueel begeleid door bovenschools management, een co-manager of een extern begeleider) het verbeterplan voor de eigen school. Soms werd een externe hiertoe ingeschakeld door het schoolbestuur.

In een enkel geval leidde de inhoudelijke reactie van de besturen op het inspectierapport tot wijzigingen.

De bovenschools manager/het bestuur is veelal bij de tussentijdse en OKV-inspectiebezoeken aanwezig.

#### **6.4 Interventies**

De besturen hebben interventies gepleegd om de kwalificatie van 'zeer zwakke school' weg te werken. In een aantal gevallen ziet het bestuur dat de verbetering nog niet snel daadwerkelijk vorm krijgt en verwacht met het OKV nog een jaar extra te krijgen.

De interventies zijn gericht geweest op het bestuur zelf, de directeur, het team, het onderwijs en een aantal andere terreinen.

##### *6.4.1 Interventies gericht op of gedaan door het bestuur*

De interventies die waren gericht op het bestuur zijn:

- het bestuur is op afstand of op hoofdlijnen (policy governance) en de dagelijkse leiding van de organisatie wordt in handen gelegd van een algemeen/bovenschools directeur (als gemandateerd bestuurder) ondersteund door een staf. Er wordt gezocht naar de afbakening van verantwoordelijkheden tussen integraal verantwoordelijke en autonome directeur en het bovenschools management;
- de ontkoppeling van bestuurlijke verantwoordelijkheid én de schoolbegeleiding;
- de (financiële) verzelfstandiging van (de bestuurscommissie voor) het onderwijs;
- het vergroten van transparantie;
- het laten uitvoeren van een bestuursscan, waarna voor een deel wordt vastgehouden aan de eigen visie op besturen, maar tegelijkertijd wordt de bestuursfilosofie herijkt en wordt de werkwijze aangepast (cultuuromslag);
- de keuze voor een andere strategische koers voor de organisatie: niet meer profileren door koploper te zijn in schoolontwikkeling maar profileren door resultaten.

De interventies die zijn gedaan door het bestuur zijn:

- het opstellen van een helder plan van aanpak en dit systematisch uitvoeren;
- het nauwkeurig monitoren door en in een enkel geval een directe bemoeienis van het bestuur/bovenschools management: vaker aanwezig, bellen, fysieke aandacht;
- het verplicht stellen van een kwaliteitszorginstrument voor de school of alle scholen;
- het positioneren van de (geledingen van) de MR;
- het zoeken van een algemeen directeur;
- het financieel investeren in inhoud, proces, middelen en personeel.

#### 6.4.2 *Interventies gericht op de directeur*

Interventies die waren gericht op de directeur zijn:

- de directeur is ontslagen, verplaatst naar een andere school of op een andere manier van de school verwijderd (eerder dan gepland met FPU, andere plek in de organisatie);
- het vervangen van rayondirecteuren of clusterdirecteur door op elke (grotere) school een eigen directeur of locatieleider te benoemen;
- het benoemen van een interim-directeur (drie keer) of een nieuwe directeur;
- het benoemen van een nieuwe directeur zonder team of ouders te consulteren in een school waar team en ouders veel hadden te zeggen;
- het begeleiden van de nieuwe directeur;
- het versterken van de aansturing van de school door regelmatig overleg met de directeur over de voortgang;
- het voeren van een stevig gesprek met directeur omdat zaken niet op orde zijn;
- het inzetten van extra formatie waardoor een van de leerkrachten gedurende een half jaar was vrijgesteld ter ondersteuning van de schoolleiding;
- het stimuleren van de balans tussen directeur en team: directeur moet teamleden aanspreken op gedrag;
- het vragen aan de nieuwe directeur op papier te zetten wat al veel aanwezig is "tussen de oren" van het team, maar niet bewust is in het handelen én niet beschreven is.
- het spreken met directeuren over hoe je een goede gesprekspartner voor de inspectie kunt zijn.

#### 6.4.3 *Interventies gericht op het team*

Op het team waren de volgende interventies gericht:

- een of meer leerkracht(en) worden vervangen;
- ingrepen in de samenstelling, taken en verantwoordelijkheden van het team;
- beschikbaar stellen extra formatie;
- commitment van teamleden wordt gevraagd van de teamleden voor verbeteringsplan (en anders dienen ze te vertrekken);
- investeringen worden gedaan en activiteiten gericht op de visie, het onderwijsconcept, het vergroten van de professionaliteit en de collegialiteit binnen het team;
- begeleidingsdienst wordt gevraagd voor didactische ondersteuning bij analyse, onderwijskansenaanpak en aanpak van veranderende leerlingenpopulatie;
- 'eenvoudige dingen': directeur in andere kamer in het midden van de school; nieuwe vloerbedekking en meubels in de teamkamer; gewerkt aan de sfeer. Gevolg is dat het team weer rechtop loopt.

#### 6.4.4 *Interventies gericht op het onderwijs*

Op het onderwijs zelf waren de volgende interventies gericht:

- ontwikkelen/versterken van de visie van de school;
- inhuren van een externe om het pedagogisch management van de school te voeren;
- inhuren van een interim-manager van een adviesbureau om een audit te doen bij alle scholen op basis van de indicatoren van de inspectie, gekoppeld aan eigen analyses en gesprekken/bevindingen. Vervolgens is voor alle scholen onder het bestuur een schoolverbeteringstraject opgezet en besproken;
- investeren in het breed gedragen krijgen van een nieuw onderwijsconcept door het team;
- investeren in de onderwijskansenaanpak;
- investeren in nieuwe methodes en materialen;
- investeren in het garanderen dat aan de kerndoelen wordt voldaan;
- aanpassen van de onderwijstijd;
- benoemen van nieuwe IB'ers, die in kaart brengen wat er moet gebeuren en teamleden zicht geven op hoe met handelingsplannen te werken et cetera;

- bewerkstelligen van een omslag in het denken van de scholen/directeuren, namelijk een sterkere gerichtheid op de verbetering van de kwaliteit, de relevantie van toetsing voor de kwaliteit van het onderwijs, van een bepaald niveau van resultaten/opbrengsten waaraan door leerlingen aan voldaan moet worden;
- goede monitoring:
- elke school gaat werken met de toetsingskalender van het Cito,
- methode monitor is aangeschaft en wordt op de scholen geïnstalleerd, toegelicht en verplicht gebruikt.
- leerlingen worden gevolgd en gekeken wordt wat de informatie voor acties vraagt. Daarnaast is in het vergaderplan opgenomen wanneer leerlingen door wie worden besproken
- vier keer per jaar bezoek aan de directeuren waarbij Cito en Methode monitor in ieder geval op de agenda staat. Bovenschools directeur of adviseur die mee denken en samen oplossingen zoeken.
- werken aan het verbeteren van de 'papieren' kant van de school;
- oefenen als voorbereiding op de Cito-toetsen.

#### **6.4.5** *Interventies gericht op andere terreinen*

Op een aantal andere terreinen zijn eveneens interventies gedaan:

- de pr-aspecten en communicatie met de ouders en de MR waren onderdeel van het plan van aanpak;
- de MR wordt aan het begin en lopende het verbeteringstraject geïnformeerd over het verbeteringsplan en de resultaten door bovenschools management of directeur;
- ouders zijn door de directeuren en/of algemeen/bovenschools directeur geïnformeerd. In een enkel geval wordt deze communicatie tijdens het gehele verbeteringsproces regelmatig opgepakt. Een aantal keren gaven ouders aan dat de kinderen met plezier naar school gingen en gaan: goed pedagogisch klimaat, kindgericht. Maar ook: ouders verwachten soms weinig van leerlingen en trekken daarom niet aan de bel. En soms zijn ouders met name boos op de vroegere bestuurders;
- er is een klankbordgroep van ouders opgericht (van elk leerjaar een ouder; vooral de ouders die veel klachten hadden werden uitgenodigd, OR- en MR-lid, totaal ongeveer 15 ouders): bovenschools manager en adjunct inventariseren wat er leeft en bespreken het verbeterplan;
- ondersteuning door schoolbegeleidingsdienst (drie keer), een externe adviseur of meer gespecialiseerde ondersteuning is ingeschakeld;
- er is geïnvesteerd in het gebouw (verbouw nu of nieuwbouw in de toekomst);
- een mogelijke samenwerking met het openbaar onderwijs, welzijn en zorg wordt onderzocht om een nieuwe locatie neer te zetten, waarin bijvoorbeeld dagarrangementen zullen worden geboden, kan de aantrekkingskracht van de school vergroten.

#### **6.5** **Succesfactoren**

Op grond van de ervaringen met de zeer zwakke scholen is door de contactpersonen een aantal succesfactoren benoemd. Tien tips!

- 1 Neem de kwalificatie van de inspectie van de zeer zwakke school serieus.
- 2 Confronteer scholen met de beelden in 'de spiegel': dit levert inzicht in kwaliteit en motivatie tot verbetering. Inspectierapporten, maar ook gegevens uit de monitoring, een schooldiagnose of de gesprekken tussen de directeur(-en) en bestuur/bovenschools management functioneren als zodanig.
- 3 Neem je taak en verantwoordelijkheid als bestuur serieus. Intervenier als bestuur in klemmende situaties welbewust: tussenbeide kunnen en willen komen, verantwoordelijkheid nemen, normen opleggen en controleren.



- 4 Zorg voor een houding van het bestuur/de bovenschools manager waarin luisteren, open staan, bereikbaar zijn wordt gecombineerd met een heldere lijn en kader, transparantie over gewenste informatie en een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden. Kijk vooruit.
- 5 Draag zorg voor een geaccepteerde deskundigheid van het bestuur/de bovenschools manager.
- 6 Positioneer de directeur als verantwoordelijke, ook in gesprek met de ouders en het team (in de MR), voor de kwaliteit van de school en het verbeteren daarvan.
- 7 Investeer (eventueel met steun van het Vervangingsfonds) in de school door het:
  - a inhuren van een extern bureau;
  - b inzetten van een interim-directeur. Dat kan in verschillende rollen, van co-manager en coach tot tijdelijk directeur;
  - c vervangen van de directeur;
  - d monitoren van de school en investeren in een goed sturingsapparaat bij het bestuur;
  - e schoolnabij-zijn van de algemeen/bovenschools directeur, bijvoorbeeld door vaker aanwezig te zijn op de scholen en gesprekken te voeren;
  - f zorgdragen voor professioneel werkende interne begeleiders;
  - g verplicht stellen van kwaliteitszorg en een systeem voor kwaliteitszorg voor alle scholen, waarbij het belangrijk is meetbare doelen en resultaatsverplichting te formuleren en van de school te vragen te doen wat wordt gesteld en dit ook te controleren;
  - h voeren van een bewust personeelsbeleid: enthousiasmering van het team en directie, mobiliteit, scholing, coaching van (nieuwe) directeuren en teamleden, voeren van feedbackgesprekken;
  - i zorgvuldig en goed begeleiden van fusie van scholen;
  - j niet op voorhand te kiezen voor de schoolbegeleidingsdienst maar een zakelijke afweging te maken en voor het aanbod verder te kijken dan de eigen regio;
  - k verzorgen van een eenduidige communicatie naar en met ouders; laat je gezicht aan de ouders zien; praat over je beslissingen en investeringen en het doel dat je nastreeft;
  - l verbeteren of vernieuwen van het schoolgebouw, de methoden en materialen.
- 8 Zorg voor een goede kwaliteit van de schooldiagnose, de analyse en het verbeterplan. Een goede schooldiagnose is integraal en gericht op het primaire proces maar ook op ondersteunende en sturende processen. Een goede diagnose en analyse geeft richting aan het verbeterplan en bevordert de discussie in school, probleembesef en draagvlak voor verandering. Het formuleren van echt haalbare doelstellingen (SMART) stimuleert tot een bewuste planmatige aanpak en bevordert commitment van de betrokkenen.
- 9 Draag zorg voor het zich bewust worden van de school van de gewenste profilering. Door aan visie en het schoolconcept te werken (met scholing en opleidingen) ontstaat er een zelfbewuste school.
- 10 Stimuleer een brede maatschappelijke kijk bij het bestuur, de directeur en in het team, met voeling richting het onderwijs en de ouders maar ook richting de bedrijfsmaatschappelijke kant.

### **6.6 Externe ondersteuning**

Hoewel de besturen/bovenschools managers veelal zelf een ondersteunende rol hadden naar de directeuren en teams van de zeer zwakke scholen, hebben de meeste besturen eveneens geïnvesteerd in externe ondersteuning.

De externe ondersteuning werd gegeven voor:

- het maken van de schooldiagnose (kwaliteit, verhoudingen en veranderingsmogelijkheden);
- het opstellen van het verbeterplan of onderwijskansenplan;
- het op papier zetten van de werkprocessen op de school;
- de profilering van de school;
- het garanderen dat aan de kerndoelen wordt voldaan;
- het kiezen en inzetten van kwaliteitsinstrumenten;
- het bemiddelen bij conflicten;
- schoolbegeleiding;
- tekortschietende schoolbegeleiding wordt vervangen door meer gespecialiseerde begeleiding.

### **6.7 Leerpunten voor het bestuur**

Voor de besturen zijn de zeer zwakke scholen in de meeste gevallen aanleiding geweest de eigen werkwijze aan te passen. Een enkel schoolbestuur keek wel kritisch naar zichzelf, maar besloot bewust eenzelfde werkwijze te handhaven. Wanneer het schoolbestuur al een goed managementinformatiesysteem had en recent een schoolontwikkelingsplan had vastgesteld, was er weinig redenen om de eigen manier van besturen aan te passen.

Besturen hebben zelf ook geleerd in het hele proces met de zeer zwakke school. Genoemd werden de volgende leerpunten.

- De rode kaart kun je soms wel gebruiken als bestuur.
- Er wordt een nieuwe strategische koers uitgezet.
- De aansturing van het bestuur wordt versterkt. Soms was dit ongebruikelijk vanuit de visie (Carver, besturen op afstand) of binnen de structuur, de bestuursfilosofie of de cultuur van de scholen. Van het bestuur wordt een actieve rol verwacht ten aanzien van de scholen en zeker de zeer zwakke scholen. Maar 'calamiteiten' mogen niet leiden tot beperking van de integrale verantwoordelijkheid en autonomie. Autonomie van de directeur betekent niet 'handen er af' maar 'verantwoording en rekenschap'.
- De interne controle moet het bestuur goed voor elkaar hebben.
- Met de kwalificatie van 'zeer zwakke school' sprong het stoplicht bij de schoolbesturen op rood. Een zoektocht is begonnen naar wanneer het stoplicht op oranje springt: welke gegevens heb je daarvoor nodig en wat is het verhaal achter die gegevens (kengetallen)? Wat wil je wel weten zonder dat dit te veel is of dat je gaat sturen? De geïnterviewden gaven aan als gegevens die kunnen worden verzameld: schoolplanontwikkeling, competenties van leerkrachten en de directeur, satisfactie van de leerlingen, het aantal leerlingen, de outcome (gemeten na drie jaar vervolgonderwijs), de Cito-score en de score van de inspectie. Bronnen van informatie zijn: interne gesprekken (bovenschools) met de intern begeleider en/of het orthoteam, ontvankelijker en opener wordende directeurs en/of 360 graden feedback van directeur, oudertevredenheidsonderzoeken, inspectierapporten.
- De school moet goed in beeld zijn: kijk goed naar de resultaten van de scholen in relatie tot de instroom van leerlingen en de leerlingenpopulatie. Op de school (IB'er) is informatie op individueel niveau maar een analyse is nodig om dit op groeps- en schoolniveau te tillen: pas dan krijg je inzicht in je instroom en de (relatieve) resultaten.
- In een jaarlijkse (beleids)cyclus afspreken dat de eigen analyse van de school met het inspectierapport naar de bovenschools manager/het bestuur gaat. Het bestuur of het bovenschools management bekijkt en bespreek de analyse en het rapport: je hebt in kaart wat er speelt en kunt vragen stellen als: waarom heb je hiervoor gekozen, wat betekent dat, kun je dit bijsturen richting ... Bij signalen van knelpunten kun je als bestuur/

- bovenschools manager interveniëren, duidelijke eisen stellen en handelen, bijvoorbeeld door een quick scan uit te voeren en/of gesprekken met betrokkenen.
- Werk planmatig en voeg mijlpalen toe in je plan: zo blijf je 'in control'. Het bestuur van een zeer zwakke school houdt strak de hand aan het plan en heeft een intensieve afstemming met de school. Een aantal keren is aangegeven dat het schoolbestuur meer schoolnabij werkt: scholen worden vaker bezocht.
  - Schoolbesturen nemen een proactieve houding aan door:
    - zelf gegevens te verzamelen van scholen en zo nodig al een analyse te maken, verbeterplan op te stellen en acties te ondernemen;
    - de inspectiebezoeken voor te bespreken met de directeuren.
  - De bedrijfsvoering wordt erop gericht dat de scholen zich steeds beter verantwoorden over hun kwaliteit. Daarbij worden diverse kwaliteitszorgsystemen gebruikt. Directeuren moeten ook wennen aan nieuwe organisatie en het afleggen van verantwoording/leveren van gegevens (verhaal achter de kengetallen). De directeur communiceert namens het bestuur met de MR. Biedt als bestuur professionalisering en facilitering.
  - Het bestuur dient zicht te hebben op in hoeverre de directeur in staat is het inhoudelijk proces te overzien, er leiding aan te geven en te sturen (gesprekken, kwaliteitsmeter). Waar ligt de verantwoordelijkheid van de directeuren?
  - De aansturing op het niveau van de scholen wordt versterkt. De benoemingen van directeuren (eventueel eerst interim- of codirecteur) bij zeer zwakke scholen laten dat al zien.
  - In het directeurenoverleg wordt gewerkt aan een collectieve aanpak van kwaliteit en kwaliteitszorg. Men ondersteunt elkaar (en denkt over collegiale visitatie) en is er bovenschoolse coördinatie. Directeuren hebben een sleutelrol in de ontwikkeling van een school (en dit is lastig wanneer directeur niet meer goed functioneert).
  - Elke actor en elke geleding heeft een eigen verantwoordelijkheid en eigen plaats in het proces, maar samen kun je zoeken naar oplossingen wanneer helder is wat er speelt.
  - Scholen moeten een omslag in denken maken. Het denken in opbrengsten en resultaten krijgt meer aandacht: het pedagogisch klimaat is geen doel op zich maar een bijzondere en onmisbare voorwaarde voor goed onderwijs.
  - De bestuursfilosofie en organisatie van het onderwijs dient te passen bij de cultuur van het bestuur en de school/scholen.
  - Het loont om te investeren in het vertrouwen van alle betrokkenen: directie, team, ouders.
  - Scholen met weinig concurrentie kunnen zich veroorloven vooral naar binnen te kijken en te doen wat men zelf goed vindt. De externe oriëntatie van scholen neemt toe.
  - Scholen hebben gemerkt dat wat de inspectie van scholen verlangt, wel gebeurt, maar niet op een zodanige manier is vastgelegd, dat dat inzichtelijk gemaakt kan worden. Dat heeft ertoe geleid dat scholen, soms met steun van externen, meer dan voorheen werken aan vastlegging en formalisering van wat ze doen.
  - Stel een schoolprofiel op zodat je bij vacatures helder hebt wat nodig is in die situatie. En: kom niet in de verleiding vacatures snel op te vullen met niet helemaal geschikte mensen. Trajecten met disfunctionerende directeuren hebben grote financiële consequenties.
  - Mobiliteit van directeuren en leerkrachten is niet altijd positief te beïnvloeden door het bestuur/bovenschools management (zeker wanneer er sprake is van een groot lerarentekort). Toch is de kwaliteit van een team een belangrijk aspect van de kwaliteit die een school kan bieden.
  - Als groot schoolbestuur heb je meer marge om fors te investeren bij een zeer zwakke school (in methoden, scholing en professionalisering, gebouw, directie, maar ook juridische kosten en kosten voor ondersteuning vanuit door een administratieve kracht, een orthopedagoog of personeelszaken).
  - Kleine scholen hebben een hoge werkdruk omdat ze alle aspecten net zo goed op het bordje hebben liggen maar niet met meerderen kunnen delen (Arbo, Preventie,

administratie, regelgeving). In gesprekken in het kader van het strategische beleidsplan is het goed bij kleine scholen goed af te spreken wat er op de school gebeurt en waar het bovenschools 'bureau' het voortouw neemt.

### 6.8 Adviezen voor besturen die met zeer zwakke scholen te maken hebben

Naast dat de besturen voor zichzelf leerpunten benoemden, ben we ze ook gevraagd adviezen te geven voor besturen die in de toekomst geconfronteerd zullen worden met de kwalificatie van een (of meer) school (scholen) als 'zeer zwak'. De volgende adviezen werden gegeven.

- Bewaakt de innovatieve kracht van de school en spreek de directeur aan op zijn rol als manager, maar ook als verbeteraar. Versterk het besef van de noodzaak permanent te verbeteren. "Je hoeft niet ziek te zijn om beter te worden."
- Zorg dat je over zoveel mogelijk managementinformatie beschikt.
- Zorg dat je goed de vinger aan de pols houdt.
- Draag zorg voor de interne controle waarbij ook de zachte kant zoals persoonlijke contacten op de school, contact/zicht op teamleden, MR/ouders een plek hebben.
- Houd zicht op de resultaten van de school. Bewaak de kwaliteit van het onderwijs en let daarbij vooral op opbrengsten, prestaties.
- Realiseer je dat de leerkracht van groep 3-4 een grote invloed heeft op de uiteindelijke leerlingenresultaten (zeker bij kleine scholen dus goed op letten). Zet daar je beste mensen in.
- Ben er wanneer het oordeel van de inspectie binnenkomt. Neem het signaal serieus.
- Informeer zo snel mogelijk en zo breed mogelijk alle betrokkenen.
- Voorkomen is beter dan genezen: het kost het bestuur (en haar scholen) (veel) geld om in een dergelijke situatie weer de zaak op orde te krijgen.
- Als bestuurder moet je slagkracht hebben: gaat om competenties (schroom niet in te grijpen) en mandaat (wel luisteren): bestuurlijke lijn duiden.
- Kijk en gebruik je gezond verstand; durf te zeggen wanneer het een bende is en ga wanneer dat nodig is op de stoel van de directeur zitten.
- De bestuurlijke slagkracht maakt de goede controle en eventueel ingrijpen mogelijk.
- Stel een goede bovenschools directeur aan, zodat je 'in control' bent (= grote winst)
- Wees zeer duidelijk over het ambitieniveau dat je met het verbeterplan hebt.
- Planmatig werken (kwaliteitszorg) en niet met details bemoeien.
- Laat je goed adviseren bij de aanpak van de zeer zwakke scholen. Kies niet op voorhand voor de SBD, maar maak een zakelijke afweging en kijk voor het aanbod verder dan de eigen regio.
- Ingrijpen in management (kapitein vervangen). De rol van de directeur kan nauwelijks overschat worden.
- Heb zorg en aandacht voor het team en de directeur, maar spreek hen wel aan op hun professionaliteit.
- Gebruik de wet BIO beleidsrijk: stel eisen aan de ontwikkeling van personeelsleden en laat zien dat die ook op jou als bestuurder betrekking hebben.
- Stel vast dat er sprake is van commitment voor het verbetertraject. Laat de personeelsleden een verklaring tekenen waarin ze dat uitspreken. Dat is psychologisch van belang en kan later een rol spelen als interventies toch nodig zijn.
- De opvattingen van de leden van MR over de taak, rol en verantwoordelijkheid die zij hebben, moeten zich goed verhouden tot de wettelijk verkregen bevoegdheden.
- Stel een schoolprofiel op zodat je bij vacatures kunt zoeken naar de passende directeur/ adjunct-/leerkracht.
- Neem de aanbevelingen van het rapport inzake zeer zwakke scholen van de rijksinspectie ter harte nemen (zie <http://www.minocw.nl/documenten/9644a.pdf>).

## 6.9 Punten naar de inspectie

Hoewel tijdens de interviews geen vragen zijn gesteld over de inspectie, hebben meerdere geïnterviewden informatie gegeven over de rol van de inspectie en de eigen ervaringen. Hieronder worden deze punten weergegeven.

- De procedure was in 2004 nog niet helder: wat werd er van het bestuur en de directie verwacht? Het was voor het bestuur niet helder dat de bestuurlijke reactie en het verbeterplan op schrift gesteld moesten worden, termijnen waren niet helder en ook de monitorgesprekken kregen niet direct vorm.
- De tijd tussen de oordeelvorming en de rapportage is lang: de school is dan al bezig met het probleem aan te pakken.
- Het is goed dat de inspectie kritisch volgt wat de ontwikkeling is. De inspecteur neemt alle documenten door; dit houdt je scherp en bij de les.
- Het nabespreken van het schoolbezoek met het team is goed: er is nog mogelijkheid om dingen toe te lichten en uit te leggen. Voorts geeft dit gesprek het bovenschools management veel waardevolle informatie in anderhalf uur.
- Het stigma van '2 voor 12' van de inspectie wordt gebruikt om aan te geven dat er echt iets moet gebeuren. De inspectie gaf aan dat kwaliteitszorg, leerlingenzorg en de IB-functie aangepakt moest worden. Dat is ook gedaan
- De inspectie geeft geen duidelijke oordelen over het functioneren van personen. Dat is begrijpelijk, maar jammer omdat dat ingrepen mede zou kunnen legitimeren. In mondelinge overleg gaat de inspectie soms voorzichtig wel verder door het niet ontkennen van geuite vooronderstellingen.
- De bedrijfsprocessen en het geven van financiële injecties zouden ook meer in de beoordeling meegenomen mogen worden.
- De toonzetting van de inspectie kan zeer verschillend kan zijn. Dit werkt verwarrend voor scholen en bovenschools management. Bij mondelinge communicatie is er begrip en kunnen teamleden dit opvatten als dat het allemaal nogal meevalt. De toonzetting op papier is vervolgens keihard. De teamleden verschuilen zich vervolgens achter hun interpretatie van de mondelinge boodschap, wat afbreuk doet aan het urgentiebesef en de motivatie om zaken aan te pakken.
- De scholen ervaren de inspectie verschillend. Daar de landelijke groep die de oordelen van 'zeer zwak' bekijkt, pas kijkt wanneer er twijfel is of de school het 'stempel' heeft gekregen, kan de inspectie ook verschillen bij het kwalificeren van een school als 'zeer zwak'.
- De ene school geeft aan dat de ontwikkeling op het ene deel van de school (veelal onderbouw) goed gaat maar op het andere deel minder (meestal bovenbouw); dat maakt dat de resultaten minder snel beter worden en dit proces tijd nodig heeft. In het gesprek met inspectie is het moeilijk dit geaccepteerd te krijgen. Maar de inspectie stelt zich ook adviserend en helpend op. Dan is er begrip voor de lastige situatie waarin scholen zich kunnen bevinden.
- De monitoring van de inspectie verschilt: de één wil van te voren de gegevens zien en behandelt dat in het gesprek; de ander komt alleen langs.
- Inspecteurs zijn verschillend in het 'adviseren'; het bestuur is verantwoordelijk.
- De vraag wordt meerdere malen gesteld of elke inspecteur wel dezelfde criteria heeft of dat verschilt dit per rayon/inspecteur? Zo is de ene inspecteur sterk in het zich inleven in de ontwikkeling van de school en heeft de andere een meer technocratische benadering.
- Tot slot verschillen inspecteurs in het begrip voor de investeringen die al gedaan worden (door alle geledingen).
- De rol van de inspectie is niet bij alle zeer zwakke scholen positief. Soms was de rol louter procedureel, op geen enkele manier stimulerend. En niet altijd is de school het eens met de inspecteur: er gebeurde meer dan op papier staat en dat is niet gezien. Ook is de

reactie van de hoofdinspecteur met verzoek om versnelling van het PKO soms teleurstellend.

Over de publicatie van de lijst van zeer zwakke scholen, zijn de meningen verdeeld. Meerdere betrokkenen gaven aan dat het goed is dat de lijst er is: een hard oordeel is een goede spiegel; de inspectie is terecht kritisch; goed dat er transparantie is want het zal je kind maar zijn dat achterstand oploopt.

Maar het nadeel van de publicatie van de eerste lijst had tot gevolg dat:

- scholen soms al ver in het verbeteringstraject zaten en dit oordeel niet meer terecht achtten. Teams die vol goede moed werken en die de publicatie van de lijst als “een klap” hebben ervaren;
- op een school was er wel openheid naar ouders, maar ouders vonden het niet leuk dat het oordeel zo werd bekend gemaakt. Op een andere school leidde deze publicatie tot verwijten van ouders aan het bestuur ‘de informatie onder de pet’ te houden.
- de (veelal lokale) media sprong op de lijst: sommige scholen kregen veel aandacht en anderen bleven buiten beeld;
- bij ouders leidde dit tot veel onrust;
- voor een team was het voor de publicatie van de lijst niet altijd zo helder dat de school zó zwak was (één van de 60).

#### **6.10 Nazorg**

De scholen blijven vaak een zorgenkindje van het bestuur. Scholen die door de inspectie als ‘zeer zwak’ beoordeeld zijn, slagen er volgens de inspectie (2006) weliswaar in verreweg de meeste gevallen in hun kwaliteit binnen een periode van twee tot drie jaar weer op een aanvaardbaar niveau te krijgen. Echter: deze scholen scoren gemiddeld gezien nog steeds op zes van de zeven indicatoren voor de inrichting van het onderwijsleerproces slechter dan het landelijk gemiddelde. Verder is schade aangericht door het traject, wat soms leidde tot leerlingenverlies. De naam van de school is er niet op vooruitgegaan. Dit maakt aanhoudende zorg en aandacht voor deze groep van scholen van belang.

#### **6.11 Documenten**

De bestuurlijke reacties als ook de rapporten rond de analyse en het verbeterplan zijn slechts incidenteel van de scholen en besturen toegestuurd.