



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

**DE KWALITEIT VAN BASISSCHOLEN
EN BESTUURLIJK HANDELEN IN HET
NOORDEN VAN NEDERLAND**

ONTWIKKELINGEN IN DE PERIODE
2008-2012

Voorwoord

Dit rapport beschrijft de ontwikkeling van het basisonderwijs in het noorden van Nederland tussen 2008 en 2012 en geeft een beeld van de kwaliteit van bestuurlijk handelen.

Het rapport is een vervolg op het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs uit 2009. Het noorden had toen veel meer zwakke en zeer zwakke basisscholen dan de rest van het land. Dankzij de inzet van leraren, schoolleiders, besturen en provincies is de onderwijskwaliteit aanmerkelijk verbeterd. Noordelijke leerlingen presteren beter dan voorheen en het onderwijsleerproces op scholen heeft aan kwaliteit gewonnen. Het aantal zwakke en zeer zwakke scholen is als gevolg hiervan sterk gedaald en benadert het landelijk beeld.

Voor scholen en besturen is het behoud van de bereikte kwaliteit en de verdere verbetering daarvan de belangrijkste uitdaging voor de komende periode, naast het voorkomen van nieuwe zwakke en zeer zwakke scholen. De Inspectie van het Onderwijs hoopt daar door dit rapport een bijdrage aan te leveren.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra,

Dr. A. Jonk
Leeuwarden, januari 2013

INHOUD

	Voorwoord	3
	Samenvatting	7
1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Onderzoeksvragen	11
1.3	Opzet van het onderzoek	12
1.4	Opbouw van het rapport	15
2	Achtergrond	16
2.1	Kwaliteitsontwikkeling van basisscholen	16
2.2	Besturen in het basisonderwijs	17
2.3	Demografische krimp in de noordelijke provincies	23
2.4	Samenvatting	24
3	De kwaliteit van noordelijke basisscholen	27
3.1	De noordelijke educatieve onderwijscontext	27
3.2	Zwakke en zeer zwakke basisscholen	32
3.3	Ontwikkeling van prestaties	34
3.4	Ontwikkeling van het onderwijsleerproces	38
3.5	Ontwikkelingspatronen van scholen in de periode 2008-2011	43
3.6	Mogelijke verklaringen voor ontwikkelingspatronen	44
3.7	Verwachtingen op scholen met basistoezicht en zwakke scholen	47
3.8	Samenvatting	50
4	De kwaliteit van bestuurlijk handelen in het noorden	55
4.1	Algemene kenmerken van de noordelijke schoolbesturen	56
4.2	De kwaliteit van bestuurlijk handelen	59
4.2.1	Voorwaarden voor bestuurlijk handelen	60
4.2.2	Bestuurlijk handelen op het gebied van de onderwijskwaliteit	64
4.2.3	Kwaliteit bestuurlijk handelen en bestuursgrootte	69
4.2.4	Kwaliteit bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit scholen	70
4.3	De rol van besturen bij het verbeteren van zwakke en zeer zwakke scholen	72
4.4	Samenvatting	76
5	Conclusies en discussie	79
5.1	Verbeteringen in het noordelijke basisonderwijs	79
5.2	Behoud van kwaliteit: aandachtspunten voor scholen en besturen	80
5.3	Beperkingen en verder onderzoek	82
	BIJLAGE(N)	
I	Schoolgrootte, arrangementen en scores Eindtoets 2008-2012	86
II	Normindicatoren	87
III	Beoordelingen op indicatoren	88
IV	Ontwikkelingspatronen van basisscholen	94
V	Besturen en onderwijskwaliteit	96

Samenvatting

Aanleiding tot het onderzoek

Begin 2009 rapporteerde de Inspectie van het Onderwijs dat het noorden bijna twee keer zoveel zwakke en zeer zwakke basisscholen kende als de rest van Nederland. Sindsdien hebben leraren, schoolleiders, schoolbesturen en noordelijke provincies in het noorden zich ingespannen om de kwaliteit van de scholen te verbeteren. De inspectie heeft nu onderzocht in hoeverre verbetering bereikt is. Ook zijn twee aspecten onderzocht die in het vorige onderzoek niet uitgewerkt konden worden, te weten de verwachtingen van leraren en de rol van schoolbesturen.

Zwakke en zeer zwakke basisscholen

De drie noordelijke provincies hebben zich de afgelopen jaren sterk verbeterd. In 2008 was bijna een op de vijf basisscholen in het noorden zwak of zeer zwak, maar daar is nu geen sprake meer van. Landelijk liep het percentage zwakke en zeer zwakke scholen na 2008 terug van 10 naar 3 procent op 1 september 2012. In Drenthe daalde dit percentage van 19 naar 2,7, in Fryslân van 20 naar 4,2 en in Groningen van 13 naar 4,8 procent van de scholen. Fryslân en Groningen hebben, ondanks de verbeteringen, dus nog steeds meer zwakke en zeer zwakke scholen dan de rest van het land.

Prestaties en kwaliteit van het onderwijsleerproces

Uit landelijk peilingsonderzoek in groep 4 blijkt dat noordelijke leerlingen de afgelopen jaren op deelvaardigheden taal en rekenen hun oorspronkelijke achterstanden in een voorsprong hebben omgezet. Hun prestaties verbeterden sneller dan die van leerlingen in de rest van het land. In groep 8 gebeurde dat ook, maar noordelijke leerlingen scoren daar op deelvaardigheden taal en rekenen nog wel onder het landelijk gemiddelde. Wat de Eindtoets Basisonderwijs betreft presteert Fryslân in 2012 op het landelijk gemiddelde (in 2008 nog een punt er onder), Drenthe zit 0,2 punt onder het landelijk gemiddelde (in 2008 was dat 0,6 punt) en Groningen zit 0,6 punt onder het landelijk gemiddelde (in 2008 een punt).

De noordelijke basisscholen zijn de afgelopen jaren hun opbrengsten meer gaan evalueren en lopen daarin nu voor op de rest van het land. Ook verbeteren ze het onderwijs planmatiger. Fryslân heeft verder nog achterstanden ingehaald op het gebied van het taalaanbod voor taalzwakke kinderen, de afstemming van het aanbod en het gebruik van leerlingvolgsystemen. Toch lopen noordelijke scholen ondanks deze verbeteringen nog achter wat de afstemming van instructie en verwerking op verschillen tussen leerlingen betreft, de analyse van vorderingen, planmatige zorg en het evalueren van de effecten van zorg. De noordelijke scholen slagen er hierdoor minder goed in te zorgen voor preventie van problemen bij leerlingen (door afstemming) en voor snelle remediëring (door effectieve zorg). In Fryslân en Groningen hebben in vergelijking met het landelijk beeld minder leraren de vaardigheden die hier betrekking op hebben, terwijl Drenthe op het landelijk niveau zit.

Ontwikkelingspatronen van noordelijke basisscholen

De afgelopen jaren zijn scholen en besturen druk bezig geweest met het verbeteren van zwakke en zeer zwakke scholen. Toch werden intussen weer andere scholen zwak of zeer zwak. Landelijk gebeurde dat in de periode 2008-2011 met ongeveer 5 procent van alle basisscholen, in Drenthe ging slechts 3 procent nog de verkeerde kant op. Fryslân en vooral Groningen hadden de afgelopen jaren daarentegen

relatief veel scholen die zich in ongunstige zin ontwikkelden en zwak of zeer zwak werden (6 respectievelijk 11 procent). Deze scholen hebben (naast de indicatoren uit het inspectiekader waarop ze tekortschieten) vaak problemen in de personele sfeer en schoolleiders, leraren en bestuurders gedragen zich soms onvoldoende professioneel.

De rol van verwachtingen

In een kleinschalig verdiepend deelonderzoek is een aantal zwakke scholen vergeleken met een aantal scholen met basistoezicht. Hoewel leraren op alle onderzochte scholen hoge verwachtingen van leerlingen en hun prestaties belangrijk vinden, komt dat in hun gedrag minder tot uiting op de zwakke scholen. Ook leerlingen zelf hebben hier lagere verwachtingen van hun prestaties. De zwakke scholen handelen minder professioneel als het gaat om de adviesprocedure voor het voortgezet onderwijs. Ze hebben minder duidelijke afspraken, hanteren procedures minder strak en kijken niet kritisch naar de effecten van wat ze doen.

De noordelijke schoolbesturen in het basisonderwijs

In de periode 2008-2011 had ongeveer 60 procent van de noordelijke besturen op enig moment te maken met een of meer zwakke of zeer zwakke scholen; landelijk betrof dit 40 procent. De meeste noordelijke besturen zagen hun scholen in die periode de goede kant opgaan, al nam dat soms meer tijd in beslag dan bij besturen elders. Een deel van de besturen kreeg tussen 2008 en 2011 met nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen te maken. Landelijk gebeurde dit bij zo'n 8 procent van de besturen. In Drenthe en Fryslân is dat percentage vergelijkbaar, maar in Groningen had 40 procent van de besturen te maken met nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen of met scholen die ook na extra tijd niet verbeterden. In 2012 is de situatie ook in Groningen sterk verbeterd.

Kwaliteit van bestuurlijk handelen

Uit casestudies bij 26 noordelijke besturen blijkt dat middelgrote (twee tot tien scholen) en grote besturen (elf of meer scholen) beter voldoen aan voorwaarden voor bestuurlijk handelen, zoals een behoorlijke inrichting van het bestuur en een heldere taakverdeling. Eenpitters hebben vaker hun zaken niet op orde en ze hebben minder vaak beleid ontwikkeld voor de school die ze besturen. Het intern toezicht komt bij veel besturen, ongeacht hun grootte, weinig uit de verf. Een formele scheiding tussen bestuur en toezicht is er meestal wel, maar toezichthouders gedragen zich nog als de algemeen bestuurders die ze voor die tijd waren. Ze zijn niet rolvast: ze stellen zich niet onafhankelijk op, denken met de bestuurders mee en houden hun geen kritische spiegel voor. Bestuurders worden nog maar zelden volgens vastgelegde criteria door hun interne toezichthouders op hun prestaties beoordeeld. Het intern toezicht is er dus nog niet klaar voor om in te grijpen als de bestuurder onvoldoende presteert, zoals bestuurders nog niet altijd klaarstaan om in te grijpen als schoolleiders onvoldoende presteren.

Besturen kijken praktisch allemaal naar de prestaties van hun school of scholen, maar zouden die beter en scherper kunnen analyseren en evalueren. Ze brengen de kwaliteit van leraren en schoolleiders weinig systematisch in kaart. Veel besturen maken geen volledige kwaliteitscyclus af, inclusief planmatig verbeteren, borgen en verantwoording afleggen. Dit lijkt op wat er in veel scholen aan de hand is: daar blijven schoolleiders vaak steken in de eerste stap van de kwaliteitszorg op schoolniveau en leraren in de eerste stap van een diagnostische cyclus op groepsniveau en individueel leerlingniveau.

Een verdiepende deelstudie bij negen besturen laat zien dat deze besturen oorzaken van problemen op zwakke en zeer zwakke scholen zoeken in onvoldoende kwaliteit

van leraren, een weinig professionele schoolcultuur en knelpunten in de schoolorganisatie. Oplossingen zoeken ze ook op die terreinen en in de meeste gevallen slagen ze erin de school te verbeteren. Minder succesvolle bestuurders hebben minder daadkracht en treden aarzelender op, oefenen minder controle op scholen uit, laten scholen soms te vroeg weer los en kijken minder kritisch naar het effect van hun handelingen. Ze zijn ook minder goed in staat hun ervaringen met een specifieke school om te zetten in maatregelen die voor alle scholen in hun bestuur goed zijn, zoals het verbeteren van de kwaliteitszorg op bestuursniveau.

Behoud van kwaliteit in de toekomst

Onderwijskwaliteit blijft niet vanzelf bestaan: daar zullen besturen en schoolleiders het nodige voor moeten doen. De volgende punten zijn het meest van belang:

- Verder verbeteren van het onderwijsleerproces op de punten die nu in het noorden nog relatief vaak onvoldoende kwaliteit bezitten (afstemming van het onderwijs, regelmatige en diepgaande analyse van vorderingen, planmatige leerlingenzorg).
- Cyclisch opbrengstgericht werken door scholen en besturen: de kwaliteitscyclus helemaal doorlopen, niet blijven steken in de eerste stappen daarvan.
- Tijdig actie ondernemen bij risico's en daardoor voorkomen dat er nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen ontstaan.
- Lage verwachtingen aanpakken door de schoolcultuur te professionaliseren.
- Het intern toezicht in besturen verbeteren: zorgen voor voldoende deskundigheid op alle relevante gebieden, onafhankelijkheid en een kritische opstelling.
- Waarborgen van voldoende contacten tussen scholen en besturen.
- Meerdere informatiebronnen raadplegen om een breed zicht te hebben op de kwaliteit van scholen.
- Anticiperen op krimp, zowel vanuit financieel als onderwijskundig perspectief.

1 Inleiding

Dit rapport beschrijft de kwaliteit van noordelijke basisscholen en besturen in de periode 2008-2012. De nadruk ligt op de periode 2008-2011, maar waar mogelijk zijn gegevens over 2012 gebruikt. Dit inleidende hoofdstuk gaat in op de aanleiding tot het onderzoek (paragraaf 1.1), de onderzoeksvragen (paragraaf 1.2), de opzet van het onderzoek (paragraaf 1.3) en de opbouw van het rapport (paragraaf 1.4).

1.1 Aanleiding

Begin 2009 bracht de Inspectie van het Onderwijs een rapport uit over de kwaliteit van het basisonderwijs in het noorden van Nederland (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Een belangrijke conclusie was dat het noorden veel meer zwakke en zeer zwakke basisscholen kende dan de rest van Nederland: op 1 januari 2008 was 17 procent van de noordelijke basisscholen zwak of zeer zwak, tegen landelijk 10 procent. De verschillen zaten vooral in de kwaliteit van instructie door leraren en de kwaliteit van de leerlingenzorg, die in het noorden veel vaker te wensen overlieten. De provincie met de meeste zwakke en zeer zwakke scholen was Fryslân (20 procent); daarna volgden Drenthe (19 procent) en Groningen (13 procent).

Sindsdien hebben de noordelijke leraren, schoolleiders en schoolbesturen zich ingespannen om hun scholen te verbeteren. De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen sloten samen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kwaliteitsakkoorden af met schoolbesturen en gaven financiële ondersteuning. In Drenthe bestonden al contacten tussen de provincie en basisscholen in het kader van de Drentse Onderwijsmonitor. In Fryslân waren die contacten er ook via het project Boppeslach, gericht op onderwijsverbetering. In de provincie Groningen bestonden zulke contacten nog niet voorafgaand aan het kwaliteitsakkoord.

Daarnaast konden besturen en scholen gebruikmaken van landelijke activiteiten gericht op schoolverbetering, zoals taal- en rekenverbetertrajecten en trajecten opbrengstgericht werken. Verder bood de PO-Raad hulp in de vorm van analyseteams en Vliegende Brigades in het kader van het programma Goed Worden, Goed Blijven.

In de loop van 2011 bleek dat vooral Drenthe en Fryslân zich verbeterden. Groningen, in 2008 nog de noordelijke provincie met het laagste percentage zwakke en zeer zwakke scholen, verbeterde minder snel dan de beide andere provincies. Bovendien zag de inspectie dat er in het noorden ondanks de verbeteringen ook steeds weer nieuwe zwakke en zeer zwakke scholen ontstonden, al waren die in aantal geringer dan voorheen. Deze situatie leidde bij de inspectie tot de vraag wat hiervan de oorzaak is en vooral welke rol schoolbesturen spelen bij de kwaliteitsontwikkeling op basisscholen. Om die vraag te beantwoorden, is een vervolgonderzoek uitgevoerd.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe heeft de kwaliteit van het basisonderwijs in het noorden zich sinds 2008 ontwikkeld en hoe zijn verschillen in kwaliteitsontwikkeling van scholen en besturen te verklaren?

Deze hoofdvraag is onderzocht aan de hand van vier deelvragen op schoolniveau en twee deelvragen op het niveau van schoolbesturen.

De deelvragen op schoolniveau zijn:

1. Hoeveel zwakke en zeer zwakke basisscholen zijn er het noorden?
2. Hoe hebben leerlingprestaties en de kwaliteit van het onderwijsleerproces zich ontwikkeld op de noordelijke scholen?
3. Welke ontwikkeling hebben noordelijke basisscholen sinds 2008 doorgemaakt?
4. Hebben zwakke en zeer zwakke scholen in het noorden lagere verwachtingen van hun leerlingen?

Voor een volledig beeld van het basisonderwijs in het noorden is informatie over aantallen zwakke en zeer zwakke scholen op bepaalde peildata te beperkt. Het is ook nodig om na te gaan op welke onderdelen van het onderwijsleerproces noordelijke basisscholen (*ook* de scholen met basistoezicht) verschillen van scholen elders in het land, want die vergelijking maakt duidelijk waar verbeteringen zich op moeten richten.

Verder is het belangrijk om vast te stellen hoe scholen zich in de loop der jaren ontwikkelen. Uit het inspectietoezicht is bekend dat sommige scholen nooit zwak of zeer zwak zijn en dat van de groep die dat wel is, een deel zich snel en succesvol verbetert terwijl een ander deel daar lang over doet en soms zelfs weer terugvalt na aanvankelijke verbetering. Om meer greep te krijgen op die gunstige en ongunstige patronen, is nader onderzoek gewenst.

Ten slotte wordt vaak verondersteld dat lage verwachtingen van prestaties van leerlingen, ouders en leraren de resultaten in het noorden mogelijk ongunstig beïnvloeden. Daar is ook enig empirisch bewijs voor (De Boer, Van der Werf, Bosker en Jansen, 2006). Daarom zijn ook verwachtingen in dit onderzoek betrokken.

De deelvragen op bestuurlijk niveau zijn:

5. Wat is de kwaliteit van bestuurlijk handelen van noordelijke schoolbesturen?
6. Hoe hebben noordelijke schoolbesturen zwakke en zeer zwakke scholen verbeterd?

Sinds enkele jaren spreekt de inspectie de schoolbesturen aan als de kwaliteit van de scholen die ze onder hun hoede hebben onvoldoende is. Besturen moeten er dan zo snel mogelijk voor zorgen dat die kwaliteit verbetert. Het ene bestuur slaagt daar beter in dan het andere, zo is uit het toezicht bekend. Meer inzicht in de kwaliteit van bestuurlijk handelen en in meer of minder succesvolle ingrepen op scholen is niet alleen voor de inspectie van belang, maar ook voor minder succesvolle besturen; die kunnen hier hun voordeel mee doen.

1.3 Opzet van het onderzoek

Schoolniveau

Om de vier onderzoeksvragen op het schoolniveau te beantwoorden, zijn secundaire analyses uitgevoerd op toezichtgegevens van de inspectie. De noordelijke scholen zijn steeds vergeleken met het landelijke beeld. Gekeken is naar de arrangementen (basistoezicht, zwak, zeer zwak), maar ook naar de indicatoren die ten grondslag liggen aan deze arrangementen. Op basis van arrangementen op verschillende

peildata zijn ontwikkelingspatronen van scholen bepaald en is bekeken of specifieke factoren die patronen verklaren. Om deze gegevens nader in te kleuren, zijn per patroon inspectierapporten geanalyseerd. Bij deze analyse zijn in totaal 84 rapporten betrokken.

In het voorjaar van 2012 zijn in een kleinschalige verdiepende deelstudie de verwachtingen van leerlingen en leraren onderzocht op acht noordelijke basisscholen (drie scholen met basistoezicht en vijf zwakke scholen). Op deze scholen hebben leraren en leerlingen van groep 8 vragenlijsten ingevuld en zijn gesprekken gevoerd met de schoolleider, de leraar van groep 8 en vier leerlingen uit groep 8. De overgang naar het voortgezet onderwijs (vo) en het advies van de basisschool stonden hierbij centraal. Per school nam dit onderzoek een dagdeel in beslag. Het deelonderzoek is onder auspiciën van de inspectie uitgevoerd door een masterstudent onderwijskunde van de Rijksuniversiteit Groningen (Blom, 2012).

Dit rapport gaat over basisscholen, maar beschrijft ook beknopt de scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so). Het inspectierapport uit 2009 bevatte nog een apart hoofdstuk over het noordelijke voortgezet onderwijs. Dat is nu achterwege gelaten, omdat vorig jaar een aparte rapportage over het voortgezet onderwijs in het noorden is verschenen (Inspectie van het Onderwijs, 2011a). Een korte samenvatting van die rapportage is wel opgenomen.

Bestuurlijk niveau

De ontwikkelingspatronen van scholen in de periode 2008-2011 zijn naar het bestuurlijk niveau geaggregeerd, zodat besturen nader getypeerd kunnen worden op basis van de kwaliteit van hun scholen. In aanvulling hierop is bepaald met welke snelheid besturen hun zwakke of zeer zwakke scholen wisten te verbeteren. Daarna zijn de noordelijke besturen vergeleken met het landelijke beeld.

Bij 26 besturen zijn in het voorjaar van 2012 casestudies uitgevoerd. De 26 besturen zijn zodanig geselecteerd dat er variatie is qua grootte (gedefinieerd als het aantal scholen per bestuur), de ontwikkelingspatronen van scholen en de verbeteringsnelheid van zwakke en zeer zwakke scholen. Daarnaast is rekening gehouden met denominatie en provincie.

Per bestuur is gesproken met de persoon binnen het bestuur die de kwaliteit van scholen in portefeuille heeft en met een schoolleider. Bij besturen die zwakke of zeer zwakke scholen hebben of hebben gehad, ging het om een schoolleider van een van deze scholen. Centraal in de gesprekken stonden voorwaarden voor bestuurlijk handelen en bestuurlijk handelen op het gebied van onderwijskwaliteit. De gesprekken zijn door zes inspecteurs gevoerd aan de hand van een voorgestructureerde gespreksleidraad en namen ongeveer een uur per persoon in beslag.

Bij negen van de 26 besturen is een verdiepende deelstudie uitgevoerd. Hier is met de bestuurders gesproken over de aanpak van een zwakke of zeer zwakke school in de periode 2008-2011. Zeven van deze bestuurders waren erin geslaagd de betreffende school te verbeteren, terwijl dat in twee gevallen niet was gelukt. Voor deze verdeling is gekozen omdat succesvolle bestuurlijke interventies centraal stonden; om enige vergelijkingsbasis te krijgen, zijn ook twee minder succesvolle besturen toegevoegd. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst en namen eveneens ongeveer een uur in beslag. Dit deelonderzoek is onder auspiciën van de inspectie uitgevoerd door een masterstudent sociologie van de Rijksuniversiteit Groningen (Faber, 2012).

Respons van scholen en besturen

Bij scholen zijn alleen in een kleinschalige verdiepende deelstudie over verwachtingen nieuwe gegevens verzameld. De deelstudie betrof om onderzoekstechnische redenen alleen scholen die gebruikmaken van specifieke instrumenten voor het meten van de sociaal-emotionele ontwikkeling, in dit geval Viseon en Scol; deze gegevens waren van in totaal 51 noordelijke scholen bekend. Het was de bedoeling om drie scholen met basistoezicht te onderzoeken, drie zwakke scholen en drie zeer zwakke scholen. Voordat scholen telefonisch zijn benaderd, is eerst toestemming hiervoor van hun besturen verkregen. Besturen gaven die toestemming praktisch altijd, maar schoolleiders van zeer zwakke scholen en in mindere mate ook zwakke scholen wilden liever niet aan dit onderzoek meewerken. Hun argument was dat ze al veel extra werk hadden in het kader van het geïntensiveerd toezicht. Uiteindelijk zijn casestudies uitgevoerd op drie scholen met basistoezicht en vijf zwakke scholen.

Voor de casestudies bij besturen zijn aanvankelijk 27 besturen benaderd. Alle besturen waren bereid om mee te werken. Een enkele keer bleek het om praktische redenen (zoals ziekte van een bestuurder) echter niet mogelijk om een afspraak na te komen, zodat een vervangend bestuur moest worden gezocht. Met één bestuur is uiteindelijk geen gesprek gevoerd; de bestuurder werd te veel door fusieperikelen in beslag genomen om voor de zomervakantie nog een afspraak te kunnen maken.

Alle bestuurders die benaderd zijn voor de verdiepende deelstudie bij negen besturen waren eveneens bereid om mee te werken. Bij één bestuurder lukte het om praktische redenen echter niet om voor de zomer een afspraak te maken. Daarom is besloten gebruik te maken van een pilotgesprek dat in een eerder stadium met een noordelijke oud-schoolbestuurder was gehouden over het verbeteren van een zwakke school in de periode 2008-2011. Omdat de gespreksleidraad niet ingrijpend was veranderd na het pilotgesprek en het gesprek dezelfde tijdsperiode betrof als de overige gesprekken met bestuurders, was dit inhoudelijk geen probleem.

Representativiteit van de gegevens

De secundaire analyses betreffen voor het merendeel alle basisscholen en besturen in Nederland. Het gaat hierbij dus om populatiegegevens, zodat de vraag naar de representativiteit niet aan de orde is. Daarnaast is gebruikgemaakt van gegevens uit de steekproeven die de inspectie jaarlijks onderzoekt voor het Onderwijsverslag.

De verdiepende deelstudie op basisscholen is te kleinschalig (acht scholen) om representatief te zijn, maar geeft wel een eerste indruk van verschillen tussen zwakke scholen en scholen met basistoezicht wat betreft verwachtingen van leerlingen en leraren.

Bij de bestuurlijke casestudies stond representativiteit van de gegevens niet voorop. Hier was het vooral de bedoeling om de kwaliteit van bestuurlijk handelen en de voorwaarden daarvoor bij verschillende typen besturen in beeld te krijgen. De 26 besturen voor de casestudies zijn daarom niet willekeurig geselecteerd uit de populatie van noordelijke schoolbesturen, maar op grond van specifieke bestuurlijke kenmerken (grootte, ontwikkelingspatronen van scholen, verbetersnelheid van scholen). Wel zijn per kenmerk besturen uit iedere provincie vertegenwoordigd. De resultaten geven een beeld van de zeer grote verscheidenheid in bestuurlijk handelen en de kwaliteitsverschillen die er tussen besturen bestaan.

De kleinschalige verdiepende deelstudie op bestuurlijk niveau (negen besturen) betreft alleen besturen die met zwakke of zeer zwakke scholen te maken hebben gehad en is niet representatief voor de noordelijke schoolbesturen.

Analyses

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn secundaire kwantitatieve analyses uitgevoerd, waarbij het begrip onderwijskwaliteit steeds vanuit een andere invalshoek is benaderd. Zo zijn toezichtarrangementen, prestaties en het onderwijsleerproces geanalyseerd. Steeds zijn de provincies met het landelijk beeld vergeleken en ook onderling.

- Bij de arrangementen zijn percentages scholen met basistoezicht, met aangepast toezicht zwak en met aangepast toezicht zeer zwak onderscheiden.
- Voor de analyses van prestaties zijn de gemiddelde schoolscores op de Eindtoets Basisonderwijs onderzocht. Ook is gekeken naar de percentages vertraagde leerlingen aan het eind van de basisschool.
- Voor het onderwijsleerproces zijn inspecteuroordelen geanalyseerd en is vastgesteld hoeveel procent van de scholen als voldoende beoordeeld wordt op de verschillende onderdelen van het onderwijsleerproces. Sommige oordelen (bijvoorbeeld over het didactisch handelen) zijn gebaseerd op meerdere lesobservaties van eenzelfde school. De scores uit de onderliggende lesobservaties zijn eveneens onderzocht.

De kwaliteit van de noordelijke basisscholen is onderzocht op specifieke peildata, maar ook is gekeken naar de ontwikkeling van kwaliteit over een langere periode. Op die manier is bepaald of een school tussen 2008 en 2011 steeds stabiel basistoezicht had, zich in positieve of negatieve richting ontwikkelde of gedurende de hele periode zwak of zeer zwak was.

Deze ontwikkelingspatronen van scholen zijn vervolgens gebruikt om de ontwikkeling op bestuurlijk niveau te duiden. Per bestuur is vastgesteld hoeveel scholen tussen 2008 en 2011 stabiel basistoezicht hadden, zich in positieve of negatieve richting ontwikkelden of gedurende de hele periode zwak of zeer zwak waren. Verder is onderzocht of besturen hun scholen sneller of langzamer wisten te verbeteren dan de gemiddelde verbeterduur. De gegevens van de scholen zijn geaggregeerd naar bestuursniveau, waardoor het mogelijk werd besturen te typeren. Deze typering vormde de basis voor de selectie van de bestuurlijke casestudies.

Na de constructie van variabelen op schoolniveau en bestuursniveau zijn voornamelijk beschrijvende kwantitatieve analyses uitgevoerd, naast kwalitatieve analyse op de gegevens uit de casestudies.

1.4 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 schetst de context waarin basisscholen en hun besturen zich sinds 2008 hebben ontwikkeld. Hoofdstuk 3 bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen op schoolniveau, terwijl hoofdstuk 4 aan de besturen is gewijd. Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste conclusies samen en gaat in op de toekomst van het basisonderwijs in het noorden.

2 Achtergrond

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de kwaliteitsontwikkeling van basisscholen de afgelopen jaren verliep (paragraaf 2.1) en welke ontwikkelingen schoolbesturen doormaakten (paragraaf 2.2). Het gaat daarbij steeds om het landelijk beeld. Daarna komt de demografische krimp aan de orde, die in alle noordelijke provincies de komende jaren het basisonderwijs raakt en die besluitvaardigheid van besturen vraagt (paragraaf 2.3). Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting (paragraaf 2.4).

2.1 Kwaliteitsontwikkeling van basisscholen

Minder zwakke en zeer zwakke scholen en hogere prestaties

De afgelopen jaren zijn meer basisscholen aan de normen van de inspectie gaan voldoen. Dat blijkt uit de sterke daling van de percentages zwakke en zeer zwakke scholen. In 2008 was nog 9 procent van de scholen zwak en 1 procent zeer zwak, in 2012 is nog 2,8 procent zwak en 0,2 procent zeer zwak. Meestal is de verbetering van scholen duurzaam; zo hebben alle zeer zwakke scholen die in 2006 weer basistoezicht kregen dat in 2012 nog steeds. Dat neemt niet weg dat er toch ieder jaar weer nieuwe scholen zwak of zeer zwak worden: in 2011 kwamen er bijvoorbeeld 34 nieuwe zeer zwakke scholen bij (Corporaal en Van den Broek d'Obrenan, 2012). Leerlingen van basisscholen zijn verder zowel in groep 4 als in groep 8 sinds 2008 bij taal en rekenen iets beter gaan presteren. Dat blijkt uit nationaal peilingsonderzoek (Hemker, Kordes en Van Weerden, 2011). De kwaliteit van het basisonderwijs is er dus op vooruitgegaan.

Stagnatie evaluatieve cyclus

Toch kent het basisonderwijs ondanks deze vooruitgang ook knelpunten. Op de meeste basisscholen beoordeelt de inspectie het leerstofaanbod, het gebruik van de onderwijstijd en het basale didactisch handelen (duidelijke uitleg, taakgerichte werksfeer, betrokkenheid van leerlingen bij de lessen) als voldoende. Daarentegen blijven de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen, de zorg voor leerlingen die extra aandacht nodig hebben en de kwaliteitszorg hardnekkig de zwakste punten van het basisonderwijs. De helft tot driekwart van de scholen wordt op die punten als voldoende beoordeeld door de inspectie, terwijl het percentage voldoende op andere indicatoren vaak boven de 90 ligt (Inspectie van het Onderwijs, 2012a).

Een aanvullend probleem is dat scholen met elkaar samenhangende activiteiten niet altijd consequent in samenhang uitvoeren. Zo is er bij kwaliteitszorg idealiter sprake van een evaluatieve cyclus, waarbij scholen doelen stellen, gegevens verzamelen, gegevens evalueren en analyseren en vervolgens beredeneerde conclusies trekken voor de verdere inrichting van het onderwijs; daarna start dan een nieuwe cyclus van kwaliteitszorg (Ledoux, Blok en Boogaard, 2009). Vergelijkbare cycli zijn er ook op het gebied van de leerlingenzorg en van de afstemming van het onderwijs. Naarmate scholen die cycli systematischer doorlopen, is er meer sprake van opbrengstgericht werken. Maar veel scholen slagen daar nog niet in:

- Slechts 22 procent van de basisscholen haalt een voldoende beoordeling op 6 indicatoren van leerlingenzorg,
- Bijna de helft van de scholen (47 procent) haalt een voldoende beoordeling op 4 indicatoren van kwaliteitszorg,
- De helft van de scholen (51 procent) haalt een voldoende beoordeling op 4 indicatoren van afstemming (Inspectie van het Onderwijs, 2012a).

Kennis, ambitie, lage verwachtingen en externe attributie

Dat opbrengstgericht werken op veel scholen moeilijk van de grond komt, kan liggen aan onvoldoende kennis bij leraren en schoolleiders. Het interpreteren van toetsgegevens en op basis daarvan het onderwijs en de leerlingenzorg inrichten zijn activiteiten die in de lerarenopleidingen niet veel aandacht krijgen (Smeets, Wester en Van Kuijk, 2011), waardoor men de benodigde vaardigheden in de praktijk nog moet leren. Er zijn ook aanwijzingen dat een deel van de scholen onvoldoende ambitieus is: 6 procent van de schoolleiders stelt geen duidelijke prestatiedoelen en een kwart is al tevreden als de ondergrenzen van de inspectie gehaald worden, die echter ruim onder het landelijk gemiddelde liggen (Inspectie van het Onderwijs, 2012a).

Ten slotte zijn er leraren en schoolleiders die lage prestaties te gemakkelijk accepteren omdat ze nu eenmaal weinig van hun leerlingen verwachten en omdat ze de oorzaak van tegenvallende prestaties buiten zichzelf leggen (extern attribueren). Deze scholen hebben een gebrek aan 'academic optimism' (Hoy, Tarter en Woolfolk Hoy, 2006): ze zien niet hoe belangrijk hun eigen rol is bij prestaties van leerlingen. Als een leerling slecht presteert, zoeken ze de verklaring bij die leerling (die kan het nu eenmaal niet beter, heeft onvoldoende kennis, heeft geen inzet getoond of zich te weinig geconcentreerd). Ze vragen zich niet af of ze zelf wel een goed aanbod hebben verzorgd, goede instructie hebben gegeven of voldoende gecontroleerd hebben of de leerling de instructie nog kon volgen (Reezigt, 2012).

Op zwakke en zeer zwakke scholen zijn bovenstaande fenomenen vaak herkenbaar aanwezig, maar ook op andere scholen komen ze in meerdere of mindere mate voor. Lage verwachtingen worden soms ook specifiek genoemd als mogelijke verklaring voor de onderwijsachterstanden in het noorden (De Boer, Van der Werf, Bosker en Jansen, 2006; Jepma, Klopogge en Van der Vegt, 2006).

2.2 Besturen in het basisonderwijs

De afgelopen jaren is in alle sectoren van het onderwijs wetgeving tot stand gekomen die de positie van schoolbesturen verder regelt. Voor het primair onderwijs is sinds 1 augustus 2010 de Wet goed onderwijs, goed bestuur van kracht. Deze wet is het sluitstuk van een periode van deregulering van bevoegdheden van de rijksoverheid naar de schoolbesturen en als gevolg daarvan een groeiende autonomie van de besturen. De wet stelt eisen aan de inrichting van besturen, waarvan de scheiding tussen bestuur en intern toezicht de belangrijkste is. Daarnaast bepaalt de wet dat de taal- en rekenprestaties van scholen niet langdurig tekort mogen schieten: scholen moeten aan minimale prestatievereisten voldoen. Is dat niet het geval, dan wordt het schoolbestuur daarop aangesproken. Besturen moeten ook duidelijk maken welke code voor goed bestuur ze naleven.

Het aantal besturen in het primair onderwijs is in een korte periode snel gedaald. In 1999 waren er nog 2.161 besturen, in 2005 nog 1.348 (Turkenburg, 2008), terwijl de inspectie in 2011 in totaal nog 1.068 besturen van basisscholen onderscheidt. Het aantal basisscholen veranderde in dezelfde periode nauwelijks; er is dus duidelijk sprake van een voortschrijdend proces van bestuurlijke schaalvergroting. Dat neemt niet weg dat volgens de cijfers van de inspectie nog steeds bijna de helft van de besturen (44 procent) een zogeheten eenpitter is, ofwel een bestuur dat slechts één basisschool onder zijn hoede heeft. Ongeveer een derde van de besturen (31 procent) bestuurt 2 tot 10 basisscholen, een kwart van de besturen heeft 11 basisscholen of meer.

Een probleem bij het beschrijven van de ontwikkeling van besturen in het basisonderwijs is, dat er niet veel wetenschappelijk onderzoek naar besturen is gedaan en dat het type onderzoek het lastig maakt om duidelijke uitspraken te doen. Recente onderzoeken die voortgang in ontwikkeling in beeld brengen (Honingh en Hooge, 2012; Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2012) berusten op zelfrapportages door besturen, waarbij de grotere besturen oververtegenwoordigd zijn. Omdat de responspercentages ook nog zeer laag zijn (minder dan 30 procent) zijn de bevindingen uit deze onderzoeken niet zonder meer te generaliseren. Er zijn echter ook geen betere gegevens, zodat ze hier met de nodige slagen om de arm wel aan de orde komen.

Bestuurders

Met de schaalvergroting verandert ook het type bestuurder. Uit de Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012 blijkt dat het aantal vrijwilligersbesturen afneemt en dat er steeds meer besturen zijn zonder ouders als bestuursleden: in 2011 heeft 60 procent van de besturen geen ouders meer als lid, in 2010 betrof het nog 42 procent. Bestuurders zijn vaker relatief hoog opgeleid: in 2011 heeft 89 procent minimaal hbo-niveau, in 2010 was dat percentage 81. Zeker bestuurders van meerpitters zijn hoog opgeleid (96 procent heeft minimaal hbo). Bij eenpitters is het opleidingsniveau van de bestuurders lager (69 procent heeft minimaal hbo; Honingh en Hooge, 2012).

Scheiding bestuur en toezicht

De wet eist dat binnen het bevoegd gezag sprake moet zijn van intern toezicht op het bestuur en dat deze taak gescheiden moet zijn van de bestuurstaak. De intern toezichthouders dienen daarom ook onafhankelijk van het bestuur te kunnen functioneren (PO-Raad, 2010a). De minimale taken van het intern toezicht zijn:

- Het goedkeuren van de begroting, het jaarverslag en het strategisch meerjarenplan,
- Het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen en een code voor goed bestuur,
- Het toezien op rechtmatige verwerving en doelmatige besteding van middelen,
- Het aanwijzen van een accountant die verslag uitbrengt aan het intern toezicht,
- Het jaarlijks afleggen van verantwoording over de eigen taakuitvoering.
- Voor een raad van toezicht geldt, dat deze belast is met het benoemen, schorsen en ontslaan en de vaststelling van de beloning van de leden van het bestuur.

In totaal heeft 93 procent van de besturen het intern toezicht geregeld, een toename van 21 procent vergeleken bij het jaar ervoor. Een deel van de besturen voldoet in het najaar van 2011 dus nog niet aan de wettelijke vereisten op dit punt. Daarbij gaat het vooral om eenpitters: 14 procent heeft nog geen intern toezicht geregeld, tegen 3 procent van de meerpitters.

Besturen zijn vrij in de wijze waarop ze het intern toezicht willen vormgeven en in de praktijk komen dan ook verschillende modellen voor (Hooge en Honingh, 2011; tabel 2.2a). Het meest voorkomende model is model 1, waar een organieke scheiding is gemaakt tussen bestuur en toezicht (39 procent van de besturen in het basisonderwijs). Dit model wordt het meest toegepast door grotere besturen (Van Kessel & Hovius, 2011). Daarna volgen model 2 (28 procent van de besturen): een toezichthoudend bestuur met (bovenschools) management dat via volmacht, mandaat of delegatie bestuurt en model 3 (14 procent van de besturen), waarbij

een deel van de bestuurders de taken van het intern toezicht op zich neemt. De Algemene Ledenvergadering komt alleen voor bij besturen die de verenigingsvorm hebben, een type besturen dat in aantal afneemt (in 2011 nog 25 procent van de besturen in het primair onderwijs) terwijl het aantal stichtingen groeit (in 2011 was 72 procent van de besturen een stichting). Bijna driekwart van de besturen gebruikt de Code Goed Bestuur van de PO-Raad (Honingh en Hooge, 2012).

Tabel 2.2a Mogelijke vormen van scheiding bestuur en toezicht in het basisonderwijs

	Functie intern toezicht belegd bij:	Bestuurlijke functie belegd bij:
1	Raad van Toezicht	College van Bestuur
2	Bestuur	Bovenschools management of schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
3	Één orgaan	
4	Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
5	Algemene Ledenvergadering en algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
6	Algemene Ledenvergadering en bestuur	Bovenschools management of schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
7	Algemene Ledenvergadering	Bestuur
8	Algemene Ledenvergadering	Algemeen en dagelijks bestuur

Bron: Hooge en Honingh (2011)

Functioneren van het intern toezicht

Honingh en Hooge (2012) ondervroegen intern toezichthouders over hun functioneren. Omdat de respons slechts 11 procent was, zijn de resultaten niet representatief. Wel geven ze een indruk van aspecten van het intern toezicht:

- Slechts 60 procent van de intern toezichthouders vindt het houden van toezicht de belangrijkste taak. De overige 40 procent vindt adviseren en meedenken (27 procent) of het werkgeverschap (13 procent) het belangrijkste.
- De intern toezichthouders vinden zichzelf rolvast en achten zichzelf opgewassen tegen het bestuur; de bestuurders denken hier iets minder positief over (scores van 4 respectievelijk 3,6 op een vijfpuntsschaal),
- Twee derde van de intern toezichthouders zegt zelf actief informatie te verwerven, maar doet dit dan vervolgens bij het bestuur. De schoolleiders, de externe accountant en de medezeggenschapsraad volgen op enige afstand. Ouders en leerlingen spelen geen rol van betekenis als informatieverschaffers.
- Bijna de helft van de intern toezichthouders (42 procent) vergadert niet in afwezigheid van bestuurders.
- Ruim 80 procent van de intern toezichthouders zegt een toezichtkader te gebruiken; de bestuurders zijn hierover minder stelling en komen tot 67 procent. Van de intern toezichthouders zegt 92 procent dat vastgelegd is welke besluiten zij moeten goedkeuren en van de bestuurders zegt 87 procent dit eveneens.
- Welke aspecten in het toezichtkader zijn opgenomen is niet systematisch nagegaan. Wel zegt slechts 45 procent van de intern toezichthouders afspraken te hebben gemaakt over de leerresultaten van scholen.

De bovenstaande resultaten laten zien dat intern toezichthouders in hun rol moeten groeien en nog weinig onafhankelijk van het bestuur functioneren. Bij hun werk

baseren ze zich vooral op informatie van het bestuur (andere, meer onafhankelijke informatiebronnen worden weinig benut) en ze vergaderen ook vaak samen met het bestuur.

In alle sectoren van het onderwijs zijn inmiddels voorbeelden beschikbaar van bestuurders en toezichthouders in het onderwijs die hun rol niet goed vervullen, ook in het primair onderwijs (zie bijvoorbeeld Van Lindenberg, Van Doorn en Possel-Spoorenberg, 2012). Principes voor het functioneren van toezichthouders en daarmee samenhangende valkuilen zijn veelvuldig omschreven (De Ridder, 2004; Janssens, 2005; Klifman, 2010; Oosterling en Vink, 2011; Van Dijck en Wassink, 2011; Blokdijk en Goodijk, 2012; Hemels, 2012; Van Dael en Hooge, 2012; tabel 2.2b).

Tabel 2.2b Kenmerken van goed intern toezicht en valkuilen voor intern toezicht

Kenmerken	Valkuilen
Rolzuiverheid betrachten, een goede tegenmacht zijn voor het bestuur	Geen helder onderscheid maken tussen besturen en toezicht houden, teveel op de stoel van de bestuurder gaan zitten, teveel in een adviserende rol blijven steken
Het breed maatschappelijk belang/publieke waarden bewaken	Teveel focussen op de eigen organisatie, te weinig op de bredere context
Onafhankelijk en integer optreden	Toezichthouders werven uit het netwerk van bestuurders, toezichthouders zijn voormalige bestuurders, niet kritisch genoeg zijn, te eenzijdig afhankelijk zijn van informatie van de bestuurders (zelf geen gegevens verzamelen, zelf geen punten agenderen), oordelen van het personeel en van andere belanghebbenden zoals leerlingen en ouders niet bij het intern toezicht betrekken, als vriendenclub functioneren ('ouwe jongens krentenbrood')
Transparant zijn over de uitoefening van het intern toezicht, duidelijke normen stellen, een vaste systematiek hanteren op basis van een eigen meet- en beoordelingsinstrumentarium	Geen toezichtkader hanteren, over te beperkte informatie beschikken, niet duidelijk maken bij welke beslissingen de goedkeuring van het intern toezicht vereist is
Op tijd in actie komen: proactief optreden, de problemen voor zijn	Te lang afwachten met ingrijpen, pas iets doen als er iets misgaat

De inspectie onderzocht het intern toezicht in het mbo, waar de scheiding tussen bestuur en intern toezicht al langer bestaat (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). Ook daar bestaan de nodige knelpunten: de aandacht van het intern toezicht is meer gericht op financiën en huisvesting dan op onderwijskwaliteit en eigen criteria voor het beoordelen van onderwijskwaliteit ontbreken nog vaak. Wel treden raden van toezicht onafhankelijker op dan in het basisonderwijs: de meerderheid (60 procent) vergadert zonder het college van bestuur en verwerft zelf informatie door locaties te bezoeken, middenmanagers uit te nodigen om presentaties te geven of eigen audits te organiseren.

Kwaliteitsbewaking door besturen

Schoolbesturen zijn bij wet verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun scholen. De meeste besturen voeren activiteiten uit die met het bewaken van die kwaliteit te maken hebben. Een deel van de besturen is echter weinig actief op dit gebied (tabel

2.2c). Evenals bij het intern toezicht komt hier naar voren dat het ook voor bestuurders niet vanzelfsprekend is om opvattingen van ouders en leerlingen te betrekken in het kwaliteitsbeleid, hoewel zij de belangrijkste belanghebbenden zijn bij goed onderwijs.

Tabel 2.2c Percentage besturen (n=121 besturen) dat genoemde activiteiten op het gebied van kwaliteitsbewaking regelmatig tot vaak zegt uit te voeren

Bepaalt systematisch en regelmatig de kwaliteit van het onderwijs en haar opbrengsten	91
Bewaakt systematisch de kwaliteit onderwijs en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zo nodig te verbeteren	85
Verschaft informatie over gerealiseerde onderwijskwaliteit aan ouders, bestuur en personeel	83
Heeft op basis van een kwaliteitsbepaling een verbetertraject voor de langere termijn gepland	74
Kwaliteitsbeleid maakt duidelijk hoe schoolspecifieke kwaliteitseisen zijn vormgeven	72
Stelt zich op de hoogte opvattingen van ouders	62
Stelt zich op de hoogte van opvattingen leerlingen	44

Bron: Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman (2012)

Vergelijkbare vragen zijn in 2012 en in 2010 aan besturen gesteld en de verschillen tussen die jaren zijn gering (Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2012). De gegevens van Hofman e.a. (2012) maken niet duidelijk welke gegevens besturen van scholen opvragen om de kwaliteit te bepalen. Uit onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2011b) blijkt dat de meeste schoolleiders in ieder geval de prestaties van groep 8 aan hun besturen doorgeven (maar 14 procent doet dit niet), maar lang niet altijd de prestaties van leerlingen in andere groepen (35 procent doet dit niet). Van de schoolleiders legt meer dan de helft (61 procent) geen verantwoording af aan het bestuur over de kwaliteit van leraren op de school (Inspectie van het Onderwijs, 2011b). Er bestaan wel handreikingen voor bestuurders in het kader van kwaliteitsbewaking en een vroege signalering van problemen (o.a. PO-Raad, 2010b), maar deze worden niet ten volle benut.

Hofman e.a. (2012) hebben besturen gevraagd in hoeverre ze een PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act) toepassen in de kwaliteitsbewaking van hun scholen. Een ruime meerderheid van besturen volgt deze cyclus op hoofdlijnen (tabel 2.2d). Ook hier zijn de verschillen met 2010 gering.

Tabel 2.2d Percentage besturen (n=121 besturen) dat elementen van de PDCA-cyclus regelmatig tot vaak zegt uit te voeren

Plan	
Beschrijven van de uitgangssituatie	69
Do	
Formuleren van meetbare doelen en prestatie-indicatoren	82
Creeëren van een breed draagvlak	91
Prestatieafspraken met scholen maken	69
Gebruik van een gedegen invoeringstraject	84
Check	
Plannen van regelmatige evaluatiemomenten	92
Evalueren aan de hand van een norm (prestatie-indicatoren)	82
Act	
Specifieke maatregelen inzetten voor borging	79

Bron: Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman (2012)

De nadruk ligt wat meer op uitvoering (draagvlak creëren, evaluatiemomenten plannen) dan op kritische reflectie vooraf (beschrijven uitgangssituatie, prestatieafspraken met scholen maken) en achteraf (evalueren aan de hand van een norm). Ook borging komt wat minder uit de verf. Besturen volgen ook niet alle stappen van de PDCA-cyclus systematisch, want dan zouden de percentages bij de verschillende stappen dicht bij elkaar liggen. Vooral het niet beschrijven van een uitgangssituatie is onwenselijk, omdat dit het startpunt is voor de hele cyclus.

Van Dael en Hooge (2012) stellen dat besturen nog weinig gericht zijn op de kwaliteit van hun scholen: problemen werden tot voor kort eerder door anderen, zoals de inspectie, ontdekt dan door het bestuur zelf. Dat is aan het veranderen, maar de besturen hanteren nu nog vooral een instrumentele benadering aan de hand van 'early warning'-systemen en zijn gericht op risicobeheersing. Er is minder aandacht voor verdergaande ambities of voor het verbinden van prestatiegegevens met de kwaliteit van onderwijsleerprocessen en schoolcondities. Besturen hebben vaak geen eigen gegevens over het onderwijsleerproces en gebruiken de globale indicatoren van de inspectie.

Kwaliteit van bestuurlijk handelen en prestaties van leerlingen

De belangrijkste factor voor goede prestaties van leerlingen is de kwaliteit van de leraar. Daarna is de kwaliteit van de schoolleider, ofwel de aansturing van de school, belangrijk. Het bestuur komt op de derde plaats en kan een indirecte bescheiden, maar wel belangrijke rol spelen (Van Dael en Hooge, 2012).

Er is weinig empirisch onderzoek naar de relatie tussen de kwaliteit van besturen en prestaties. Er zijn wel wat voorlopige bevindingen. Zo stellen Hofman e.a. (2012) dat factoren op bestuursniveau een deel van de variantie (17 procent) in gemiddelde scores op de Eindtoets Basisonderwijs verklaren (de betreffende regressieanalyse betreft echter slechts 40 besturen en bevat geen factoren op leraar- en schoolniveau). Factoren die bevorderend werken op prestaties zijn:

- de mate waarin besturen gevorderd zijn met een verantwoording op basis van de Code Goed Bestuur (dit komt relatief vaak bij meerpitters voor),
- de mate waarin besturen een PDCA-cyclus volgen,
- de mate waarin besturen samen met anderen (schoolleiders, leraren, ouders) kwaliteitsbeleid ontwikkelen.

De afgelopen jaren heeft de inspectie in kaart gebracht hoeveel besturen in het basisonderwijs met zwakke en zeer zwakke scholen te maken hadden. In 2008/2009 en ook in 2009/2010 ging het om een kwart van de besturen (Inspectie van het Onderwijs, 2010b; 2011b). Daarna treedt een daling in: in het schooljaar 2010/2011 had nog 18 procent van de besturen zwakke of zeer zwakke scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). Bepaalde handelingen van besturen lijken samen te hangen met het ontstaan of voortbestaan van zwakke en zeer zwakke scholen:

- Onvoldoende waarborgen van continuïteit in de aansturing van de school,
- Laten voortduren van onrust op de school (bijvoorbeeld vacatures niet snel opvullen, een fusie lang laten duren),
- Onvoldoende bewaken van de kwaliteit van het personeel (Inspectie van het Onderwijs, 2011b).

Er is verder enig verband tussen financiële risico's bij besturen en de kwaliteit van de scholen: van de besturen met financiële risico's heeft 30 procent zwakke of zeer zwakke scholen, van de besturen zonder zulke risico's heeft 18 procent zwakke of

zeer zwakke scholen. Wat hier het meest opvalt is echter dat ook de meeste besturen met financiële risico's geen zwakke of zeer zwakke scholen hebben (Inspectie van het onderwijs, 2012a).

Onderzoek van de inspectie in het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2010a) wijst eveneens op een samenhang tussen bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit. Factoren die in het mbo positief samenhangen met onderwijskwaliteit zijn:

- de stabiliteit en bekwaamheid van het bestuur,
- de kwaliteit van plandocumenten,
- het gebruik van monitorgegevens,
- het gebruik van normen voor het beoordelen van onderwijskwaliteit,
- de ondersteuning en competentieontwikkeling van teamleiders.

2.3 Demografische krimp in de noordelijke provincies

Het leerlingenaantal in het basisonderwijs is aan het dalen. In 2008 zaten 1.553.000 leerlingen op de basisschool, in 2011 waren dat er al bijna 36.000 minder. De daling wordt veroorzaakt door minder geboorten en een afnemende immigratie (OCW, 2012). Tot 2020 kan de daling oplopen tot zo'n 100.000 leerlingen (Sikkes, Van der Mee en Kersten, 2012).

De daling varieert regionaal aanzienlijk. Vooral in Groningen, Fryslân, Drenthe, delen van Gelderland en Limburg kan een krimp van 10 tot 20 procent verwacht worden (Vrielink, Jacobs en Hogeling, 2010). In sommige gemeenten kan de krimp zelfs nog sterker zijn en oplopen tot 30 procent (Van Leer, De Haan, Wijnstra en Janssens, 2012). Naar schatting zit in 2015 in Fryslân 18 procent van de scholen onder de vigerende opheffingsnormen, in Groningen 15 procent en in Drenthe 13 procent (Sikkes, Van der Mee en Kersten, 2012).

Consequenties van krimp voor de kwaliteit van het onderwijs

Volgens recent onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2012b) leidt krimp niet vanzelfsprekend tot minder onderwijskwaliteit, maar er ontstaan wel relatief veel risicofactoren waar besturen tijdig op in moeten spelen. Scholen die zelf met krimp te maken hebben noemen de volgende factoren het meest:

- Leraren hebben meer vaardigheden op het gebied van klassenmanagement nodig,
- Leraren ervaren meer werkdruk,
- Er komen meer combinatiegroepen van verschillende leerjaren,
- Er is minder tijd voor instructie en begeleide inoefening,
- Er zijn minder specialisten in de school (taal, rekenen, interne begeleiding), omdat er minder leraren zijn.

Daarnaast kan krimp leiden tot leegstaande lokalen, het uitstel van onderhoud of van nieuwbouw, dreigende opheffing of fusie en een onevenredige leeftijdsopbouw in het team omdat de jongere leraren het eerst moeten verdwijnen.

Van Leer e.a. (2012) wijzen ook op gevolgen voor leerlingen. Op een kleine school en in kleine groepen is er minder diversiteit aan ervaringen voor leerlingen en als een kleine school een slechte leraar heeft is de impact op leerlingen zeer groot. Voor leraren geldt overigens ook dat ze te maken hebben met minder diversiteit aan ervaringen: er zijn weinig directe collega's en dat kan leiden tot minder reflectie op het eigen handelen. Sommige besturen ondervangen dit probleem door

lerarenteams van kleine scholen op te laten gaan in onderwijsteams van meerdere scholen.

De rol van besturen bij krimp

Volgens Van Beekveld en Terpstra Organisatieadviesbureau (2012) is er veel oog voor krimpvraagstukken, maar wordt er nog maar weinig doorgepakt door besturen. Er is op de meeste plaatsen waar krimp zich voordoet geen regionale coördinatie of een regionaal masterplan. Er zijn verschillende verklaringen voor schoorvoetend optreden van besturen die met krimp te maken hebben:

- Besturen dragen hun scholen over aan het bestuur van een samenwerkingschool, als ze besluiten scholen van verschillende denominaties samen te laten gaan. Voor veel besturen is dat geen aantrekkelijke optie. In Nederland zijn momenteel slechts 33 samenwerkingscholen, waarvan er 10 in de noordelijke provincies liggen. Hun aantal neemt maar mondjesmaat toe (20 in 2002, 30 in 2006; Huitsing en Bosman, 2011).
- Besturen hebben (los van de vigerende opheffingsnormen) sterk verschillende ideeën over het minimaal gewenste formaat van een kleine school. Sommige besturen vinden 30 leerlingen per school nog goed te doen, andere leggen het minimum bij 50 en weer anderen vinden 80 tot 100 leerlingen per school het minimum, omdat dan nog vier combinatiegroepen (van twee leerjaren) met ieder 20 tot 25 leerlingen gevormd kunnen worden (Van Leer, De Haan, Wijnstra en Janssens, 2012).
- Daarnaast heffen besturen hun kleine scholen niet gemakkelijk op omdat ze de toeslag voor kleine scholen (voor scholen met minder dan 145 leerlingen) of zeer kleine scholen (voor scholen met minder dan 23 leerlingen, maar met een zeker toekomstperspectief) dan kwijtraken. Vanwege deze toeslag leidt ook het samenvoegen van twee kleine scholen binnen een bestuur tot teruglopende inkomsten (Van Leer, De Haan, Wijnstra en Janssens, 2012), al staan daar ook baten tegenover zoals het onderhouden van minder gebouwen en de mogelijkheid om grotere groepen te vormen.
- Besturen wegen de belangen van dorpen bij het in stand houden van een kleine school verschillend af. Voor het ene bestuur weegt de (veronderstelde) afname van leefbaarheid in een dorp als de school verdwijnt heel zwaar, terwijl het andere bestuur vindt dat een school in de eerste plaats bedoeld is voor goed onderwijs, niet voor de leefbaarheid van een dorp (De Boer, 2012). Besturen die kleine dorpscholen willen opheffen, krijgen vaak met geëmotioneerde dorpsbewoners te maken.

Veel besturen zullen door de krimp de komende jaren gedwongen worden strategisch beleid te ontwikkelen rond het opheffen of in stand houden van scholen. Als de krimp snel gaat, loopt de bekostiging ook snel terug en daarom is op tijd beginnen met beleids- en besluitvorming en het aanpassen van de begroting noodzakelijk. In sommige delen van de noordelijke provincies zal de bevolking volgens prognoses de komende jaren snel krimpen; voor besturen in deze regio's is snel handelen dan ook extra noodzakelijk om de kwaliteit van het onderwijs blijvend te waarborgen (Van Leer, De Haan, Wijnstra en Janssens, 2012)

2.4 Samenvatting

De kwaliteit van basisscholen ging de afgelopen jaren vooruit:

- Het percentage zwakke scholen liep tussen 2008 en 2012 terug van 9 naar 2,8 en het percentage zeer zwakke scholen daalde in die periode van 1 naar

0,2 procent. Er ontstaan nog wel steeds nieuwe zwakke en zeer zwakke scholen, maar dat zijn er minder dan voorheen.

- Leerlingen van basisscholen zijn tussen 2008 en 2012 iets beter gaan presteren.
- Op de meeste scholen beoordeelt de inspectie het leerstofaanbod, het gebruik van de onderwijstijd en basale didactische vaardigheden van leraren als voldoende.

Er zijn echter ook hardnekkige knelpunten in het basisonderwijs:

- Veel scholen (een kwart tot de helft) schieten tekort in de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen, de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg. Dat is al jaren het geval.
- Systematisch een evaluatieve cyclus van activiteiten voltooien lukt zeer veel scholen niet. Slechts een vijfde van de scholen doet dit bij de leerlingenzorg, bijna de helft bij de kwaliteitszorg en iets meer dan de helft bij afstemming. Naarmate scholen hier beter in worden, werken ze opbrengstgericht.
- Dat scholen niet opbrengstgericht werken, kan liggen aan onvoldoende kennis, onvoldoende ambitie, lage verwachtingen van leerlingen en externe attributie van laag presteren. Scholen weten niet altijd voldoende om opbrengstgericht te kunnen werken of ze zien de noodzaak ervan niet in, omdat ze geen kritische vragen stellen bij de prestaties van hun leerlingen.

Ten aanzien van besturen is er de afgelopen jaren het nodige veranderd:

- Het aantal besturen daalt van jaar tot jaar (naar 1.068 in 2011), waardoor besturen gemiddeld groter zijn geworden. Bijna de helft van de besturen (44 procent) heeft echter slechts één school.
- Er zijn steeds minder vrijwilligersbesturen en besturen waarin ouders vertegenwoordigd zijn. Bestuurders zijn, vooral in de grotere besturen, vaker professionals met minimaal hbo-niveau.
- De meest voorkomende bestuursmodellen zijn het model waarbij een college van bestuur functioneert naast een raad van toezicht (39 procent), het model waarbij het bestuur toezicht houdt terwijl (bovenschoolse) managers besturen (28 procent) en het model waarbij een deel van de bestuurders bestuurt, terwijl een ander deel toezicht houdt (14 procent).

Zowel intern toezichthouders als bestuurders moeten nog wennen aan hun nieuwe rollen en taken:

- Over het intern toezicht in het basisonderwijs is weinig feitelijke informatie beschikbaar. Er zijn wel aanwijzingen dat intern toezichthouders in hun rol moeten groeien. Ze vinden het niet zonder meer hun belangrijkste taak om toezicht te houden, ze functioneren weinig onafhankelijk van het bestuur en ze werken niet altijd aan de hand van een toezichtkader.
- Besturen hebben een zorgplicht voor de kwaliteit van hun scholen en moeten deze kwaliteit dan ook bewaken. Ongeveer een vijfde deel doet dit niet systematisch. Besturen betrekken ouders en leerlingen vaak niet bij hun kwaliteitsbeleid, ook al zijn zij de belangrijkste belanghebbenden bij goed onderwijs. Besturen volgen vaak wel stappen van de Plan-Do-Check-Act-cyclus, maar niet alle stappen. Dat is vergelijkbaar met de scholen, die vaak ook niet systematisch een evaluatieve cyclus doorlopen. De besturen beschikken meestal niet over een gevarieerde set aan kwaliteitsindicatoren.

- Er zijn empirische aanwijzingen dat de kwaliteit van een bestuur samenhangt met de prestaties van leerlingen. Er is echter nog weinig onderzoek naar deze samenhang gedaan.

De komende jaren krijgen besturen te maken met demografische krimp, zeker ook in het noorden. In sommige gebieden kan het aantal leerlingen op de basisschool met 30 procent krimpen. Van samenwerking tussen besturen is nog weinig sprake. Het opheffen van kleine scholen is niet altijd aantrekkelijk, omdat besturen dan hun financiële toeslag verliezen en te maken krijgen met dorpsbewoners die hun school niet kwijt willen. Toch zullen besturen gericht beleid moeten ontwikkelen (strategisch en financieel) en ze zullen moeten kiezen hoeveel scholen ze in stand willen houden en op welke manier. Krimp heeft niet automatisch consequenties voor de onderwijskwaliteit, maar op kleine scholen zijn wel meer risicofactoren aanwezig. De vaardigheden van leraren in het lesgeven aan combinatiegroepen is hiervan de belangrijkste, volgens scholen die zelf met krimp te maken hebben.

3 De kwaliteit van noordelijke basisscholen

Dit hoofdstuk beantwoordt de deelvragen over de kwaliteit van de noordelijke basisscholen. Het hoofdstuk opent met een korte beschrijving van de noordelijke educatieve context. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar algemene kenmerken waarop noordelijke scholen soms aanzienlijk afwijken van het landelijke beeld (schoolgrootte, denominatie en samenstelling van de leerlingbevolking) en naar de sectoren rond het basisonderwijs (paragraaf 3.1). Vervolgens beantwoordt iedere paragraaf een van de deelvragen. In paragraaf 3.2 gaat het om de aantallen zwakke en zeer zwakke basisscholen door de jaren heen, in paragraaf 3.3 en 3.4 om de opbrengsten en de kwaliteit van het onderwijs in de noordelijke scholen vergeleken met het landelijke beeld. In paragraaf 3.5 komen de ontwikkelingspatronen van scholen in de periode 2008-2011 aan de orde en in paragraaf 3.6 mogelijke verklaringen voor die patronen. De verwachtingen van leerlingen en leraren, onderzocht in een verdiepende deelstudie op acht basisscholen, zijn beschreven in paragraaf 3.7. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

Als in dit hoofdstuk gesproken wordt over een school, gaat het om een object van toezicht waar de inspectie een toezichtarrangement voor heeft bepaald. Onder eenzelfde BRIN-nummer kunnen verschillende objecten van toezicht vallen.

De inspectie onderscheidt landelijk 7.210 basisscholen. In de noordelijke provincies gezamenlijk zijn in 2011 in totaal 1.104 basisscholen:

- 302 basisscholen in Drenthe;
- 479 basisscholen in Fryslân;
- 323 basisscholen in Groningen.

3.1 De noordelijke educatieve onderwijscontext

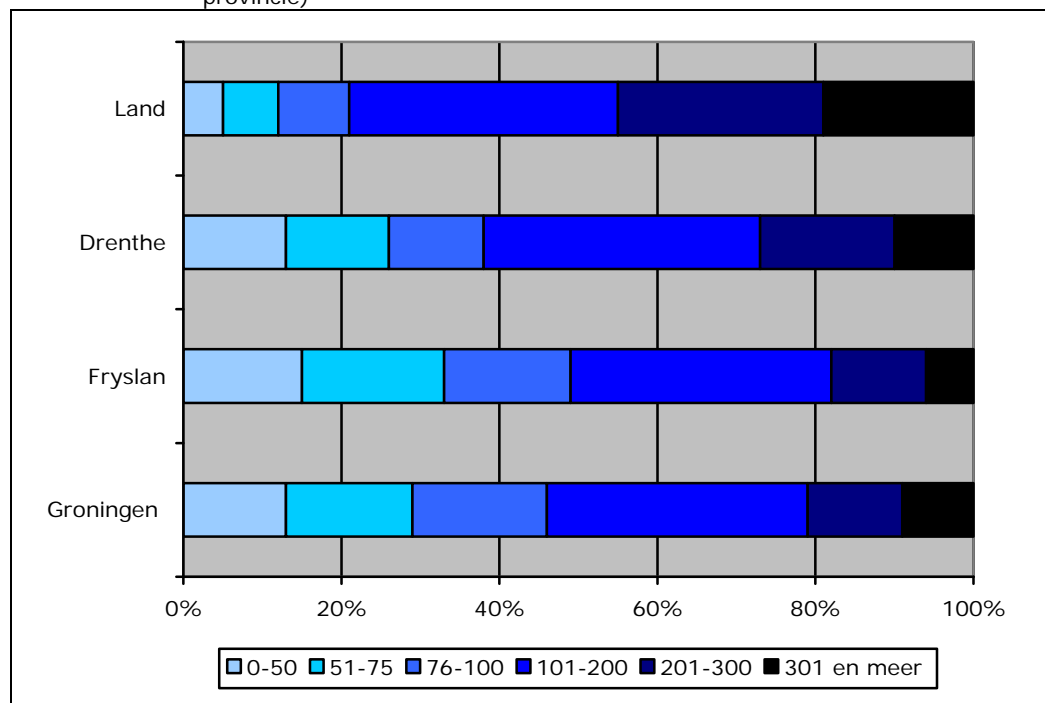
Grootte van basisscholen

De basisscholen in het noorden zijn met gemiddeld 140 leerlingen aanzienlijk kleiner dan scholen elders in Nederland, die gemiddeld 223 leerlingen hebben (OCW, 2012). In 2008 had een noordelijke basisschool gemiddeld nog 146 leerlingen, terwijl het landelijk gemiddelde 225 was (Inspectie van het Onderwijs, 2009). De gemiddelde schoolgrootte neemt dus af, maar dat gebeurt in het noorden in een sneller tempo dan landelijk.

In Fryslân zijn de scholen het kleinst (128 leerlingen, was 134 in 2008), in Groningen zijn ze iets groter (147 leerlingen, was 154) en in Drenthe het grootst (154 leerlingen, was 159). Het gemiddeld aantal leerlingen per school is in Groningen het snelste gedaald.

De noordelijke provincies hebben veel meer kleine basisscholen dan de rest van het land (figuur 3.1a; zie bijlage I, tabel Ia voor percentages). Landelijk heeft 21 procent van de scholen minder dan honderd leerlingen, maar in het noorden gaat het om bijna de helft van alle basisscholen, vooral in Fryslân en Groningen. Leraren in het noorden hebben door de geringe schoolgrootte vaker met combinatiegroepen te maken dan leraren elders in het land.

Figuur 3.1a Percentages basisscholen naar schoolgrootte, 2011 (landelijk en per provincie)



In 2011 zijn er meer scholen met minder dan honderd leerlingen dan in 2008, zowel landelijk als in het noorden. Fryslân had altijd al veel kleine scholen en daar is weinig verandering in gekomen. In Drenthe en Groningen is het percentage kleine scholen met de landelijke trend mee gestegen (tabel 3.1a).

Tabel 3.1a Percentages basisscholen met minder dan 100 leerlingen, in 2008 en in 2011 (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
2008	17	34	49	41
2011	21	38	49	46
Toename 2008-2011	+4	+4	-	+5

Denominatie van basisscholen

Landelijk gezien is ongeveer een derde van alle scholen openbaar, een derde rooms-katholiek en een derde protestants-christelijk. In het noorden liggen deze verhoudingen heel anders: de openbare scholen zijn in de meerderheid, gevolgd door de protestants-christelijke (tabel 3.1b). De verhoudingen zijn vergelijkbaar met die van 2008.

Tabel 3.1b Percentages basisscholen naar denominatie, 2011 (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
Openbaar	34	57	46	54
Rooms-katholiek	29	8	7	5
Protestants-christelijk	30	33	45	39
Overig bijzonder	7	2	2	2
Totaal	100	100	100	100

Samenstelling van de leerlingbevolking op basisscholen

Leerlingen van wie de ouders relatief weinig opleiding hebben gehad, krijgen een zogenaamd leerlinggewicht dat meetelt voor de bekostiging van basisscholen. Hoe lager de opleiding van ouders, hoe hoger het gewicht van de leerling.

- Leerlingen van wie een of beide ouders maximaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs voor zeer moeilijk lerenden hebben gevolgd, krijgen het gewicht 1,2.
- Leerlingen van wie beide ouders of degene die met de dagelijkse zorg belast is maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs of de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo hebben gevolgd, krijgen het gewicht 0,3.

Landelijk heeft 12 procent van de leerlingen een gewicht, maar in het noorden gaat het om iets lagere percentages, met name in Fryslân (tabel 3.1c). De noordelijke provincies hebben vooral minder leerlingen met het gewicht 1,2. Ook in 2008 hadden de noordelijke provincies al minder gewogen leerlingen. De percentages van toen zijn niet goed vergelijkbaar met de huidige, vanwege veranderingen in de gewichtenregeling (CFI, 2008).

Tabel 3.1c Percentages gewogen leerlingen naar gewicht, 2011 (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
Gewicht 0	88	90	92	89
Gewicht 0,3	7	8	6	8
Gewicht 1,2	5	2	2	3
Totaal	100	100	100	100

Gewogen leerlingen zijn niet evenredig over basisscholen verspreid: de ene school heeft er meer dan de andere. In de noordelijke provincies, zeker in Fryslân, hebben meer scholen relatief weinig gewogen leerlingen dan landelijk. Er zijn in het noorden nauwelijks scholen waar meer dan een kwart van de leerlingen het gewicht 1,2 heeft, terwijl dit landelijk voor een op de tien scholen geldt. Er zijn daarentegen wel relatief veel scholen waar meer dan een kwart van de leerlingen het gewicht 0,3 heeft, vooral in Drenthe en Groningen (tabel 3.1d).

Tabel 3.1d Percentages scholen naar samenstelling leerlingbevolking, 2011 (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
> 88 procent leerlingen ongewogen	63	65	76	64
75-88 procent ongewogen	22	20	20	24
> 25 procent gewogen, meerderheid gewogen 0,3	5	12	3	9
> 25 procent gewogen, meerderheid gewogen 1,2	10	3	1	3
Totaal	100	100	100	100

De gewichtenregeling maakt niet inzichtelijk hoeveel leerlingen hoger opgeleide ouders hebben. Drenthe en Fryslân hebben wat minder hoger opgeleide 25- tot 65-jarigen (dat wil zeggen personen die het hbo of de universiteit hebben bezocht) dan landelijk: 24 procent in Drenthe en 25 procent in Fryslân, terwijl het landelijk gemiddelde iets boven de 30 procent ligt. Groningen verschilt met 31 procent hoogopgeleiden nauwelijks van het landelijk gemiddelde (CBS, 2011).

Leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs

De noordelijke provincies hebben overwegend een plattelandskarakter en de gedachte is vaak dat er daardoor minder leerlingen naar het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs gaan. Leerlingen moeten dan immers al snel ver reizen en ouders zullen de voorkeur geven aan opvang in de buurt. In 2008 gold dat in de praktijk echter alleen voor Drenthe, terwijl in Fryslân en Groningen procentueel juist meer leerlingen naar het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs gingen dan landelijk.

De verdeling van leerlingen in de basisschoolleeftijd over het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs is iets veranderd tussen 2008 en 2011 (tabel 3.1e). Het percentage leerlingen op de reguliere basisschool is landelijk heel licht gestegen en de deelname aan het speciaal basisonderwijs liep iets terug. In Fryslân en Groningen zit in 2011 ook een hoger percentage leerlingen op een reguliere basisschool dan in 2008, maar hier werd het aandeel van het speciaal onderwijs iets kleiner. In Drenthe nam het percentage leerlingen op de basisschool juist weer iets af, maar dit percentage is nog altijd hoger dan het landelijke en ook hoger dan in de beide andere noordelijke provincies.

Tabel 3.1e Verdeling van leerlingen in de basisschoolleeftijd over schoolsoorten (landelijk en per provincie), in percentages

	Landelijk		Drenthe		Fryslân		Groningen	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011
Basisonderwijs	95,0	95,2	96,6	96,0	94,5	95,1	94,5	95,1
Speciaal basisonderwijs	2,8	2,6	2,4	2,7	3,0	3,1	2,5	2,8
Speciaal onderwijs	2,2	2,2	1,0	1,3	2,5	1,8	3,0	2,1
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Voor een volledig beeld is het nodig om ook naar de leerlingen te kijken die een indicatie voor het speciaal onderwijs hebben, maar met een rugzakje in het regulier onderwijs zitten (tabel 3.1f). Ook hier onderscheidt Drenthe zich: iets minder dan de helft van de leerlingen met een indicatie zit op een reguliere basisschool, terwijl het landelijk (en in Fryslân en Groningen) om hooguit een derde van de leerlingen gaat. Drenthe is hiermee de noordelijke provincie met het meest inclusieve basisonderwijs.

Tabel 3.1f Verdeling van leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs over onderwijssoorten (landelijk en per provincie), in percentages

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
Met lgf in basisonderwijs	30,9	44,0	33,3	32,1
Met lgf in speciaal basisonderwijs	5,9	12,5	4,2	7,4
In speciaal onderwijs	63,2	43,5	62,5	60,5
Totaal	100	100	100	100

De kwaliteit van noordelijke scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs

Het aantal noordelijke scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs is klein en daardoor worden verschillen tussen een specifieke provincie en het landelijke beeld al snel sterk uitvergroot. Met die slag om de arm is echter toch te zien dat het noorden nergens zeer zwakke scholen in deze onderwijssoorten heeft, terwijl die elders in het land een enkele keer nog voorkomen. Wat het speciaal

basisonderwijs betreft volgen Drenthe en Fryslân met het percentage zwakke scholen het landelijke beeld, terwijl Groningen iets afwijkt in ongunstige zin. Bij het speciaal onderwijs volgen Drenthe en Fryslân opnieuw het landelijke beeld, terwijl Groningen hier juist in positieve zin iets afwijkt. Over het geheel genomen zijn de verschillen met de landelijke situatie in deze onderwijssoorten niet groot (tabel 3.1g).

Tabel 3.1g Arrangementen scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, 1 september 2011 (landelijk en per provincie), in percentages

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
Speciaal basisonderwijs	n=305	n=8	n=11	n=9
Basistoezicht	80,3	87,5	81,8	66,7
Zwak	18,7	12,5	18,2	33,3
Zeer zwak	1,0	-	-	-
Totaal	100	100	100	100
Speciaal onderwijs	n=340	n=5	n=16	n=13
Basistoezicht	84,4	80,0	87,5	92,3
Zwak	15,0	20,0	12,5	7,7
Zeer zwak	0,6	-	-	-
Totaal	100	100	100	100

De kwaliteit van noordelijke scholen voor voortgezet onderwijs

Drenthe komt wat het voortgezet onderwijs betreft gunstig naar voren: in 2011 was Drenthe de provincie met de minste zwakke en zeer zwakke scholen voor voortgezet onderwijs van het hele land. In Fryslân en Groningen is het beeld heel anders (tabel 3.1h): deze provincies zijn de hekkensluiters wat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs betreft (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Vmbo (gemengde en theoretische leerweg), havo en vwo zijn relatief vaak zwak of zeer zwak in deze provincies, vaker dan de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo, waar het noorden zich juist eerder positief onderscheidt (Inspectie van het Onderwijs, 2011a).

Tabel 3.1h Arrangementen afdelingen voortgezet onderwijs 1 september 2011 (landelijk en per provincie), in percentages

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
Basistoezicht	89,3	95,6	78,9	76,6
Zwak	9,8	4,4	20,3	18,0
Zeer zwak	0,9	-	0,8	5,4
Totaal	100	100	100	100

Verdeling van leerlingen over onderwijssoorten in het noordelijke voortgezet onderwijs

De inspectie heeft gezien deze resultaten nader onderzoek gedaan naar het voortgezet onderwijs in het noorden (Inspectie van het Onderwijs, 2011a). Uit dat onderzoek blijkt dat in het noorden in 2003/2004 verhoudingsgewijs meer leerlingen op het vmbo en de havo zaten en iets minder op het vwo. Landelijk is de afgelopen jaren een trend gaande waarbij steeds meer leerlingen naar havo en vwo gaan en steeds minder naar het vmbo. In het noorden is deze trend ook wel zichtbaar, maar minder sterk. Het verschil met het landelijke beeld in deelname aan het vwo liep daardoor op van 0,6 naar 2,2 procentpunten in enkele jaren tijd. Hoewel er dus nu wel meer noordelijke leerlingen naar het vwo gaan, is de achterstand op het landelijke beeld toch groter geworden (tabel 3.1i). Het noorden heeft verder relatief

veel leerlingen in het praktijkonderwijs (3,6 procent van de leerlingen, tegen 2,9 landelijk).

Tabel 3.1i Verdeling van leerlingen voortgezet onderwijs over onderwijssoorten in percentages (landelijk en noordelijke provincies), in percentages

	Landelijk		Noorden	
	2003/2004 (n=896.098)	2009/2010 (n=908.533)	2003/2004 (n=86.684)	2009/2010 (n=93.621)
Algemene leerjaren 1-2-3	45,1	42,7	43,7	42,6
Vmbo 3-4	25,3	22,8	26,3	25,1
• Vmbo-basis 3-4	8,1	5,4	7,2	5,7
• Vmbo-kader 3-4	6,2	6,2	7,3	7,4
• Vmbo-gemengd 3-4	2,0	2,7	1,8	2,6
• Vmbo-theoretisch 3-4	9,0	8,5	10,1	9,5
Havo 3-5	14,3	16,4	15,3	16,6
Vwo 3-6	15,2	18,0	14,6	15,8
Totaal	100	100	100	100

Prestaties in het noordelijke voortgezet onderwijs

In het noorden doen leerlingen met lage basisschooladviezen het goed in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, zelfs wat beter dan in de rest van Nederland. Dat maakt duidelijk dat ook op dit punt de lagere onderwijssoorten in het noorden niet problematisch zijn. Verder blijven in het noorden minder leerlingen zitten in de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

Problemen zijn er wel voor noordelijke leerlingen met adviezen voor de theoretische leerweg van het vmbo, havo en vwo. Zij stromen in het noorden minder vaak op naar een hogere schoolsoort. In de bovenbouw lopen noordelijke havo- en vwo-leerlingen relatief vaak vertraging op en ze halen lagere examencijfers. Deze verschillen worden eerder sterker dan zwakker als gecorrigeerd wordt voor leerlingenkenmerken (zoals leerwegondersteuning, armoedeprobleemcumulatiegebieden, etnische herkomst; Inspectie van het Onderwijs, 2011a).

3.2 Zwakke en zeer zwakke basisscholen

De inspectie beoordeelt een school als zwak als:

- de opbrengsten aan het eind van de schoolperiode drie jaar achtereen onvoldoende zijn, naast maximaal één normindicator uit het onderwijsleerproces/de leerlingenzorg;
- de opbrengsten tijdens de basisschoolperiode onvoldoende zijn, naast twee normindicatoren uit het onderwijsleerproces/de leerlingenzorg;
- de opbrengsten wel voldoende zijn, maar vier normindicatoren uit het onderwijsleerproces/de leerlingenzorg onvoldoende zijn.

De inspectie beoordeelt een school als zeer zwak als:

- de opbrengsten aan het eind van de basisschool drie jaar achtereen onvoldoende zijn en als daarnaast nog twee of meer normindicatoren uit het onderwijsleerproces/de leerlingenzorg ook onvoldoende zijn (zie voor de normindicatoren bijlage II).

De ondergrenzen die de inspectie aanhoudt liggen onder het landelijk gemiddelde op de gebruikte toetsen. Bij het beoordelen van de opbrengsten corrigeert de inspectie verder voor de samenstelling van de leerlingbevolking. De ondergrens die een school minimaal moet halen is daardoor lager voor scholen waar veel leerlingen laagopgeleide ouders hebben.

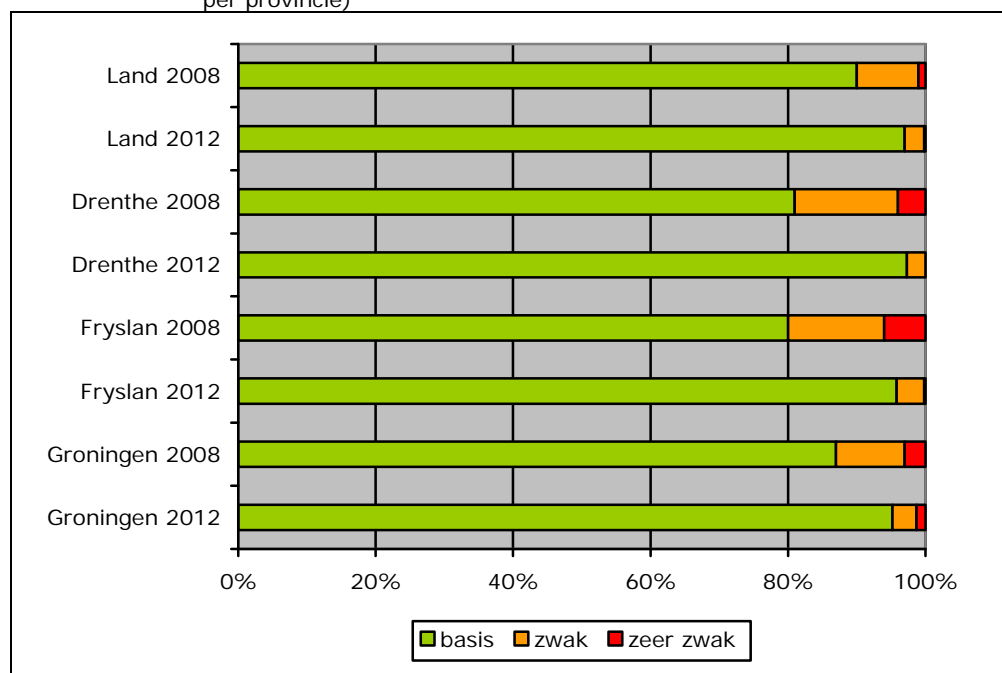
In 2008 was landelijk 10 procent van alle basisscholen zwak of zeer zwak, maar in het noorden ging het om veel hogere percentages: 19 procent in Drenthe, 20 procent in Fryslân en 13 procent in Groningen (Inspectie van het Onderwijs, 2009).

Op de peildatum 1 september 2012 was landelijk nog 3,6 procent van alle basisscholen zwak of zeer zwak. In Drenthe, Fryslân en Groningen zijn de percentages 2,7 respectievelijk 4,2 en 4,8. In de periode 2008-2012 hebben de noordelijke provincies grote verbeteringen gerealiseerd:

- De Drentse basisscholen zijn op 1 september 2012 zodanig verbeterd, dat er geen zeer zwakke scholen meer zijn en dat het percentage zwakke scholen onder het landelijk percentage ligt.
- Ook Fryslân heeft zich verbeterd, maar het percentage zwakke scholen is nog hoger dan landelijk.
- Groningen heeft zich ook verbeterd, maar heeft nog relatief veel zeer zwakke scholen (vergeleken met het landelijk beeld en met de andere noordelijke provincies). Ook het percentage zwakke scholen is hoger dan landelijk.

Van de drie noordelijke provincies heeft het Drentse basisonderwijs zich dus duidelijk het sterkst verbeterd, gevolgd door Fryslân en Groningen. Groningen liet in 2008 het gunstigste beeld zien, maar dat is niet meer zo (figuur 3.2a; Inspectie van het Onderwijs, 2009; 2010b; 2011b; 2012a; zie voor percentages per jaar in de periode 2008-2012 bijlage I, tabel Ib).

Figuur 3.2a Percentages zeer zwakke en zwakke scholen in 2008 en 2012 (landelijk en per provincie)



Van alle basisscholen ligt 15 procent in het noorden. Van alle zwakke scholen ligt op 1 september 2012 nog 19 procent in het noorden en van alle zeer zwakke scholen 35 procent. Vooral bij de zeer zwakke scholen is het noorden dus nog steeds oververtegenwoordigd. Dat effect wordt uitsluitend door Groningen veroorzaakt, want Drenthe had op 1 september 2012 geen zeer zwakke scholen meer en Fryslân heeft er procentueel evenveel als de rest van het land.

3.3 Ontwikkeling van prestaties

Inspectiebeoordelingen

De inspectie kijkt bij de beoordeling van scholen naar prestaties tijdens de schoolloopbaan (groepen 3, 4 en 6) en aan het eind van de basisschoolperiode in groep 8. Scholen krijgen op beide indicatoren afzonderlijk een beoordeling. De inspectie beoordeelt de prestaties tijdens de schoolloopbaan sinds de invoering van het risicogerichte toezicht niet meer jaarlijks op alle scholen: alleen risicoscholen leveren nog gegevens daarover aan. Om toch een indruk van de ontwikkeling te krijgen, is gekeken naar de noordelijke scholen die in de periode 2008-2011 in de jaarlijkse aselecte landelijke steekproeven van de inspectie zaten. Deze steekproeven gebruikt de inspectie ieder jaar om een beeld te geven van de staat van het onderwijs.

- Scholen krijgen een onvoldoende voor de prestaties tijdens de schoolloopbaan als leerlingen op minder dan drie van de vijf onderzochte toetsen (technisch lezen groepen 3 en 4, begrijpend lezen groep 6, rekenen/wiskunde groepen 4 en 6) onder de ondergrens scoren die de inspectie aanhoudt.
- Een school krijgt een onvoldoende voor de prestaties in groep 8 als de leerlingen in die drie leerjaren steeds onder de ondergrenzen van de inspectie presteren. Voor een voldoende beoordeling is eenmaal boven de ondergrens presteren in die drie jaar genoeg (tabel 3.3a).

Tabel 3.3a Percentages scholen met een onvoldoende beoordeling van de prestaties tijdens de schoolloopbaan en in groep 8, periode 2003-2007 en periode 2008-2011 (landelijk en per provincie)

	Landelijk (n=1.469)	Drenthe (n=70)	Fryslân (n=119)	Groningen (n=57)
Prestaties tijdens de basisschool				
• Periode 2003-2007	8	16	17	19
• Periode 2008-2011	5	6	7	9
Prestaties in groep 8 over drie jaar				
• Periode 2003-2007	4	10	13	10
• Periode 2008-2011	4	10	6	9

In de periode 2003-2007 hadden de noordelijke provincies ruim twee keer zo vaak onvoldoende beoordelingen van de prestaties als landelijk. In de periode 2008-2011 zijn de prestaties tijdens de basisschool in het noorden sterk verbeterd. In Drenthe en Fryslân wordt het landelijke percentage bijna gehaald; Groningen scoort nog iets ongunstiger. Bovendien is duidelijk te zien dat de afname van onvoldoendes in deze provincies en ook in Groningen veel groter is dan de landelijke afname. Er is dus zonder meer sprake van een inhaaleffect.

Deze tendens is landelijk en ook in het noorden minder sterk te zien bij de inspectiebeoordelingen van de prestaties in groep 8. Vooral Drenthe en Groningen steken daar nog ongunstig af bij de landelijke cijfers, maar dat wordt deels

veroorzaakt door de eerste jaren van de onderzochte periode 2008-2011. De percentages onvoldoendes in groep 8 liggen hier hoger dan de percentages zwakke en zeer zwakke scholen. Dat komt doordat hier naar een langere periode van enkele jaren is gekeken, terwijl bij de zwakke en zeer zwakke scholen naar één specifieke peildatum is gekeken. Fryslân laat een halvering zien van het percentage onvoldoendes en is op dit punt de sterkst verbeterde provincie.

Prestaties op deelvaardigheden taal en rekenen in de groepen 4 en 8

De bovenstaande percentages maken duidelijk dat meer noordelijke scholen de ondergrenzen van de inspectie halen. Of de gemiddelde prestaties voor lezen, taal en rekenen daarmee ook zichtbaar vooruit zijn gegaan, is op basis van inspectiegegevens niet te zeggen. De landelijke jaarlijkse peiling van het onderwijsniveau, die in 2008 voor het eerst plaatsvond in de groepen 4 en 8, geeft daar wel informatie over (tabel 3.3b; Hemker, Kordes en Van Weerden, 2011; Van Weerden en Hemker, 2012). Bij de eerste meting in 2008 is de gemiddelde score landelijk op 250 gezet; prestaties in latere jaren worden daar tegen afgezet (tabel 3.3b). Woordenschat is in groep 4 voor het eerst in 2009 gemeten.

Tabel 3.3b Gemiddelde prestaties van leerlingen in groep 4 en groep 8 op deelvaardigheden taal en rekenen in 2011 en verandering ten opzichte van 2008 (landelijk en noordelijke provincies)

	Landelijk		Noordelijke provincies	
	Gemiddelde score	Vershil 2008-2011	Gemiddelde score	Vershil 2008-2011
Taal groep 4				
• Woordenschat	260	+10	270	+12
• Spelling	257	+7	260	+16
• Begrijpend lezen	253	+3	254	+14
Rekenen groep 4				
• Getallen en getalsrelaties	254	+4	258	+13
• Optellen en aftrekken	258	+8	248	+7
• Vermenigvuldigen en delen	252	+2	255	+8
• Meten, tijd en geld	254	+4	258	+13
Taal groep 8				
• Woordenschat	251	+1	255	+5
• Spelling	252	+2	249	+3
• Begrijpend lezen	257	+7	256	+10
Rekenen groep 8				
• Getallen en bewerkingen	252	+2	250	+6
• Breuken, procenten, verhoudingen	253	+3	251	+6
• Meten, tijd en geld	254	+4	253	+8

Bron: Van Weerden en Hemker (2012)

In groep 4 worden jaarlijks ongeveer 2.500 leerlingen van rond de honderd scholen (het aantal leerlingen varieert licht per toets) op deelvaardigheden taal en rekenen getoetst. Uit de noordelijke provincies doen ongeveer 250 leerlingen mee (Hemker, Kordes en Van Weerden, 2011). Dat aantal is te klein om uitsplitsingen naar provincie te maken, maar de resultaten geven wel een beeld van de ontwikkelingen in het noorden. In groep 8 worden gegevens van de Eindtoets Basisonderwijs

gebruikt voor de peiling; het aantal betrokken leerlingen is daardoor vele malen groter dan in groep 4.

De peiling van 2011 laat zien dat leerlingen in de noordelijke provincies in groep 4 op praktisch alle deelvaardigheden (uitgezonderd optellen en aftrekken) iets boven het landelijk gemiddelde presteren. In groep 8 is dat alleen voor woordenschat het geval; op de andere deelvaardigheden scoren de noordelijke leerlingen nog iets (maar niet veel) lager dan het landelijk gemiddelde.

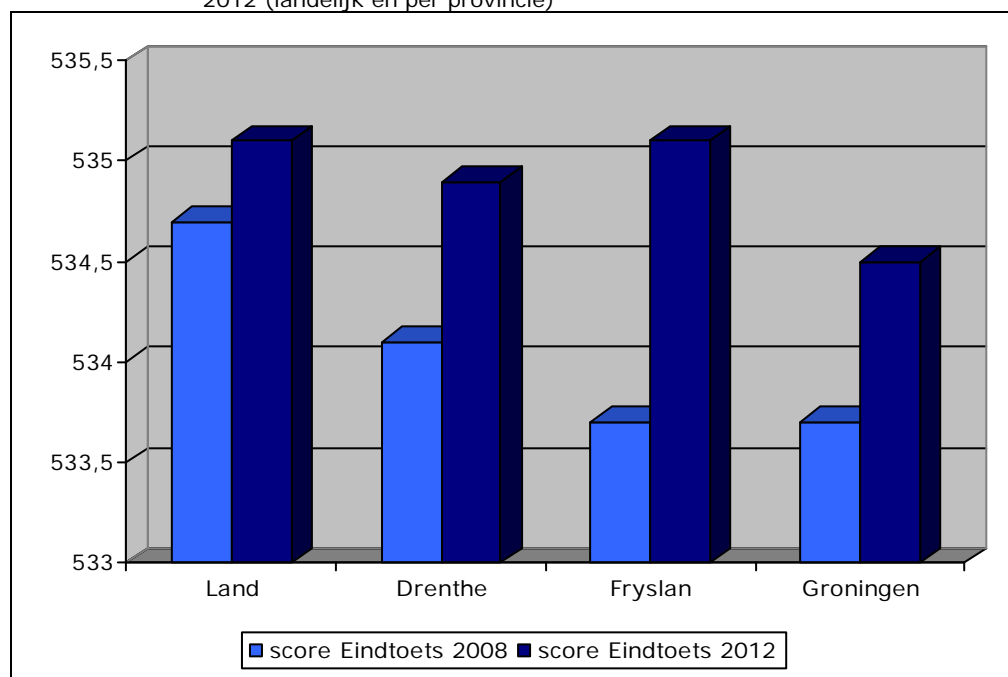
Leerlingen zijn landelijk zowel in groep 4 als in groep 8 op alle deelvaardigheden licht vooruitgegaan. De vooruitgang is in het noorden bij alle deelvaardigheden groter, soms zelfs veel groter. De noordelijke leerlingen lopen dus duidelijk een achterstand in. In groep 8 leidt dat inhaaleffect echter nog niet tot presteren op of boven het landelijk gemiddelde.

De gegevens van groep 4 zijn voor het noorden minder robuust dan die van groep 8, vanwege het kleine aantal noordelijke leerlingen dat meedoet in deze peiling. Hemker, Kordes en Van Weerden (2011) concluderen dat in groep 4 wel sprake is van relatief goede prestaties in het noorden, maar die conclusie moet dus met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Bovendien fluctueren de prestaties van jaar tot jaar, zodat een doorgaande lijn in de huidige stijging geenszins vanzelfsprekend is. De komende jaren zullen dan ook moeten uitwijzen of de verbeteringen in de groepen 4 en 8 doorzetten of in elk geval bestendigen.

Prestaties op de Eindtoets Basisonderwijs

Ook de gemiddelde schoolscore op de Eindtoets Basisonderwijs geeft informatie over veranderingen in prestaties. Landelijk is tussen 2008 en 2012 sprake van een lichte stijging van de prestaties (Cito, 2012). Ook in de noordelijke provincies stegen de prestaties. Die stijging is sterker dan de landelijke, zeker in Fryslân (figuur 3.3a; zie voor de gemiddelde scores per jaar bijlage I, tabel Ic).

Figuur 3.3a Gemiddelde schoolscore van scholen op de Eindtoets Basisonderwijs, 2008 en 2012 (landelijk en per provincie)



Fryslân is ook de enige provincie die op het landelijk gemiddelde presteert, Drenthe zit daar net onder en Groningen zit er nog ruim een half punt onder. Omdat landelijk en per provincie niet alle scholen de eindtoets afnemen, zijn de gegevens niet zonder meer generaliseerbaar naar de hele populatie van basisscholen in het land of in een specifieke provincie.

Een serieus onderzoeksmatig probleem is dat niet alle scholen de Eindtoets Basisonderwijs afnemen. Landelijk doet bijna 80 procent van de scholen dat, maar in Drenthe (71 procent in 2011) en Fryslân (75 procent) liggen die percentages lager. In Groningen nemen juist weer meer scholen dan landelijk de eindtoets af (91 procent in 2011), waardoor de cijfers voor Groningen veel representatiever zijn dan voor de twee andere provincies.

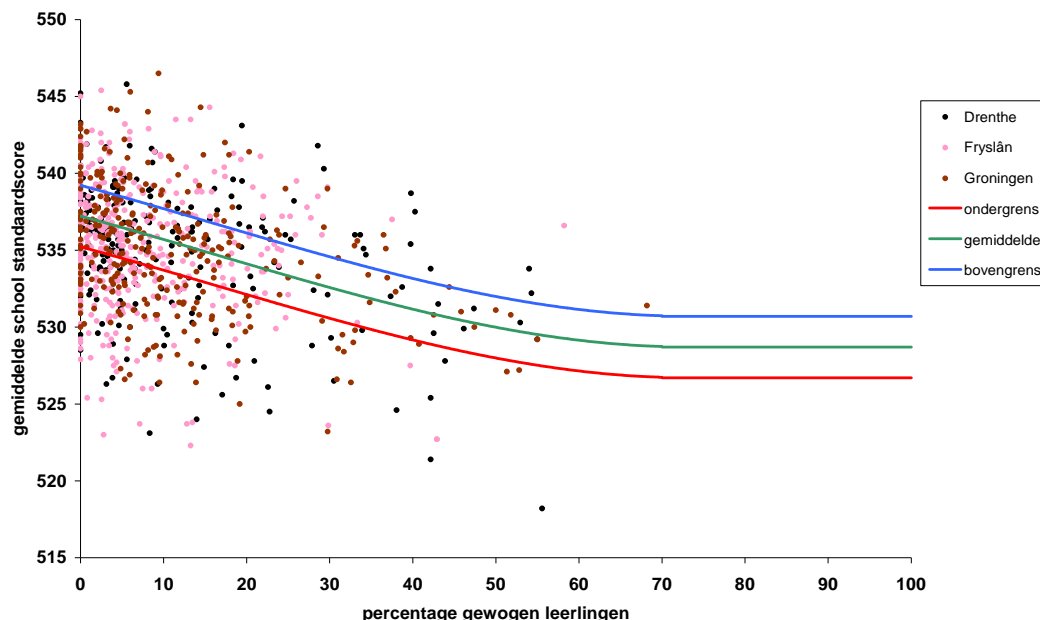
Een bijkomend probleem is dat de groep scholen die de eindtoets afneemt jaarlijks niet helemaal identiek is: er komen jaarlijks scholen bij die de toets gaan gebruiken, maar er zijn ook ieder jaar scholen die hem afschaffen. Het is hierdoor alleen mogelijk te concluderen dat er weliswaar een duidelijk gunstige trend is voor een heel grote groep scholen per provincie, maar dat het volledige beeld voor de provincies niet bekend is.

Dat de landelijke gemiddelde score op de Eindtoets stijgt, komt vooral door leerlingen met het gewicht 1,2 die hun achterstanden inlopen. Leerlingen met het gewicht 0,3 blijven gelijk presteren, terwijl de ongewogen leerlingen iets achteruitgaan (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). De noordelijke provincies hebben minder leerlingen met het gewicht 1,2 (zie paragraaf 3.1). Het ligt dan ook voor de hand dat de stijgende score van de prestaties in het noorden niet specifiek door die groep veroorzaakt wordt, maar op basis van inspectiegegevens is dit niet nauwkeurig na te gaan.

Figuur 3.3b laat zien hoe de noordelijke scholen die de Eindtoets Basisonderwijs in 2011 afnamen presteren in relatie tot de inspectienormen, die rekening houden met het percentage gewogen leerlingen per school. Hoe hoger dat percentage, hoe lager de score mag zijn om toch als voldoende beoordeeld te worden.

De meeste noordelijke scholen hebben weinig gewogen leerlingen en er zijn maar weinig scholen met hoge percentages gewogen leerlingen. In 2011 presteren veel scholen rond het gemiddelde (de blauwe lijn), terwijl ook een aanzienlijk deel daarboven zit (boven de groene lijn). De groep scholen die zorgelijk presteert zit onder de rode lijn, de ondergrens van de inspectie: presteren ze drie jaar achtereen onder die lijn, dan worden ze als zwak of zeer zwak beoordeeld, afhankelijk van het aantal normindicatoren met een onvoldoende beoordeling (zie bijlage 1). De figuur laat duidelijk zien dat er in deze risicogroep van scholen zowel scholen zitten die nauwelijks gewogen leerlingen hebben, als scholen die relatief veel van deze leerlingen hebben. Onvoldoende presteren is dus niet gebonden aan een specifieke samenstelling van de leerlingbevolking, maar komt op allerlei typen scholen voor.

Figuur 3.3b Gemiddelde schoolscore Eindoets Basisonderwijs 2011 noordelijke provincies, afgezet tegen de inspectienorm



Vertraagde leerlingen in het basisonderwijs

Gemiddeld over alle basisscholen heeft bij binnenkomst in groep 8 ongeveer 17 procent van alle leerlingen een jaar vertraging opgelopen: deze leerlingen zijn op dat moment al twaalf jaar of ouder. Naar alle waarschijnlijkheid zijn zij ofwel in de kleutergroepen ofwel in een van de hogere leerjaren blijven zitten. Dit percentage is al jaren ongeveer hetzelfde (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). Drenthe en Groningen kennen een vergelijkbaar percentage, maar Fryslân heeft iets minder vertraagde leerlingen in het hoogste leerjaar van de basisschool (tabel 3.3c).

Tabel 3.3d Percentage vertraagde leerlingen aan het begin van groep 8 (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
Percentage vertraagde leerlingen bij de start van groep 8	17	17	14	17

3.4 Ontwikkeling van het onderwijsleerproces

In 2008 bleek dat de noordelijke scholen niet alleen vaker achterbleven qua prestaties, maar ook vaker als onvoldoende beoordeeld werden op verschillende onderdelen van het onderwijsleerproces. Zo schoot de kwaliteit van de uitleg door leraren vaker tekort op de noordelijke basisscholen, evenals de afstemming op verschillen tussen leerlingen en de leerlingenzorg. Ook als alleen de groep zwakke en zeer zwakke noordelijke scholen werd vergeleken met de landelijke zwakke en zeer zwakke scholen, kwam dit beeld naar voren (Inspectie van het Onderwijs, 2009). De vraag is nu of sindsdien verbeteringen zijn opgetreden.

In de periode tot en met 2007 onderzocht de inspectie nog dezelfde set indicatoren op alle scholen. Ten tijde van het vorige onderzoek waren daarom ook dezelfde gegevens over het onderwijsleerproces van alle scholen beschikbaar. De invoering van het risicogerichte toezicht in 2008 heeft de situatie ingrijpend veranderd. Op scholen die voldoende presteren, onderzoekt de inspectie nu alleen nog de kwaliteitszorg en de leerlingenzorg, niet langer het didactisch handelen van leraren.

Voor rapportages over de staat van het onderwijs in het jaarlijkse Onderwijsverslag van de inspectie wordt nog wel jaarlijks een volledige set indicatoren onderzocht in een aselechte steekproef van basisscholen. Deze steekproeven zijn gebruikt om een algemene vergelijking tussen de noordelijke scholen en het landelijke beeld te maken. Hiervoor zijn de gegevens van 2008, 2009, 2010 en 2011 samengenomen.

Vooruitgang

Niet alle indicatoren die de inspectie nu gebruikt zijn inhoudelijk nauwkeurig te vergelijken met die uit voorgaande jaren. De indicatoren op het gebied van afstemming (van instructie en verwerking) en leerlingenzorg zijn gewijzigd en de beoordeling is aangescherpt.

Op de meeste indicatoren waar wel een vergelijking mogelijk is, is landelijk alleen in de kwaliteitszorg een duidelijke verbetering te zien van minimaal 10 procentpunten (tabel 3.4a).

- Vooral het evalueren van de resultaten van leerlingen is toegenomen (er is 28 procent van de scholen bijgekomen), al doen nog steeds lang niet alle scholen dat: de teller blijft staan bij 67 procent. De noordelijke scholen hebben hier een nog grotere verbetering gemaakt en komen iets beter uit dan de landelijke groep scholen met een voldoende beoordeling op deze indicator.
- Ook het planmatig verbeteren is landelijk toegenomen. Drenthe en Fryslân laten deze trend eveneens zien. Groningen niet, maar dat wijst in dit geval niet op een achterstand: op 86 procent van de Groningse scholen (eerdere meting: 85 procent) wordt al planmatig verbeterd.
- Fryslân heeft nu vaker dan voorheen een voldoende beoordeling voor het leerstofaanbod taal, de afstemming van het aanbod en het gebruik van een leerlingvolgsysteem. Dit waren eerder indicatoren waar Fryslân op achterbleef; de provincie heeft hier dus een achterstand ingehaald.

Tabel 3.4a Indicatoren waarop 10 procent of meer van de scholen zich de afgelopen jaren heeft verbeterd (landelijk en per provincie)

	Landelijk (n=1.469)	Drenthe (n=70)	Fryslân (n=119)	Groningen (n=57)
De school evalueert jaarlijks de resultaten van leerlingen (onderdeel van kwaliteitszorg).	67 (+28)	76 (+32)	71 (+31)	70 (+38)
De school werkt planmatig aan verbetering (onderdeel van kwaliteitszorg).	82 (+10)	76 (+19)	77 (+11)	nvt
Leerinhouden bij taal zijn passend voor leerlingen met een taalachterstand.	nvt	nvt	98 (+10)	nvt
Leraren stemmen leerinhouden af op verschillen tussen leerlingen.	nvt	nvt	94 (+25)	nvt
De school gebruikt een systeem voor het volgen van prestaties en ontwikkeling leerlingen.	nvt	nvt	91 (+10)	nvt

Verbeterpunten

Op de meeste basisscholen beoordeelt de inspectie de leerinhouden/het leerstofaanbod, het gebruik van onderwijstijd, een duidelijke uitleg, een taakgerichte werksfeer en actieve betrokkenheid van leerlingen als voldoende. Relatief veel scholen presteren echter onvoldoende als het gaat om de afstemming van het onderwijs, het volgen en analyseren van vorderingen, de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). Dat is ook in de noordelijke provincies zo, maar het noorden blijft daarbij op enkele specifieke punten nog achter bij het landelijke beeld. Tabel 3.4b laat zien waar noordelijke scholen 10 procentpunten of meer in negatieve zin afwijken (de volledige lijst met beoordelingen op alle onderzochte indicatoren staat in bijlage III, tabel IIIa).

De noordelijke scholen doen het minder goed op de analyse van vorderingen door leraren. Dit is iets anders dan het evalueren van opbrengsten op schoolniveau uit de vorige tabel. Waar het daar gaat om een onderdeel van kwaliteitszorg, meestal in handen van de schoolleider, gaat het hier om activiteiten die leraren liefst na iedere methodegebonden of methodeonafhankelijke toets uitvoeren. Hoe beter ze de fouten van hun leerlingen analyseren, hoe beter ze hun onderwijs in de klas vervolgens kunnen afstemmen om leerlingen snel bij te spijkeren en om specifieke problemen snel te verhelpen. De afstemming van instructie en verwerking op verschillen tussen leerlingen, de stap die volgt op het analyseren van vorderingen, is in het noorden minder vaak als voldoende beoordeeld dan landelijk. Dat geldt ook voor planmatige zorg en het evalueren van de effecten van zorg. Al deze indicatoren verwijzen naar het uitvoeren van een volledige diagnostische cyclus op leerling- en groepsniveau. Alle drie de provincies laten zwakke plekken zien op deze gebieden, vooral Fryslân.

Tabel 3.4b Percentages basisscholen met voldoende beoordelingen op indicatoren van het onderwijsleerproces (landelijk en per provincie), periode 2008-2011, aselechte steekproeven

	Landelijk (n=1.469)	Drenthe (n=70)	Fryslân (n=119)	Groningen (n=57)
Leraren volgen en analyseren voortgang in de ontwikkeling van hun leerlingen systematisch.	60	54	40	36
Leraren stemmen instructie af.	64	51	50	63
Leraren stemmen verwerking af.	77	64	67	80
De school voert de zorg planmatig uit.*	68	64	54	54
De school evalueert de effecten van de zorg.	65	66	54	53

* normindicator (medebepalend voor toezichtarrangement van de school)

In rood: afwijkingen in negatieve zin van 10 procentpunten of meer van het landelijke beeld

Vaardigheden van leraren

De inspectie heeft in 2009/2010 en 2010/2011 in representatieve steekproeven van scholen leraren geobserveerd tijdens het lesgeven bij taal, lezen en rekenen/wiskunde.

- Daarbij is ten eerste gekeken naar basisvaardigheden in het didactisch handelen: duidelijke uitleg geven, een taakgerichte werksfeer creëren en leerlingen bij het onderwijs betrekken.
- Ten tweede is nagegaan of leraren ook complexe vaardigheden bezitten: afstemmen van instructie, verwerking van leerstof en onderwijstijd (afhankelijk van wat leerlingen nodig hebben), het volgen en analyseren van

de vorderingen van leerlingen en het planmatig uitvoeren van leerlingenzorg in de groep voor de leerlingen die dat nodig hebben.

Idealiter beschikken leraren over al deze vaardigheden, maar in ieder geval over de basisvaardigheden.

Een op de zeven leraren (14 procent) heeft niet alle basisvaardigheden (tabel 3.4c). In de noordelijke provincies zijn de percentages vergelijkbaar. Vervolgens geldt voor iets minder dan de helft van de Nederlandse leraren op de basisschool dat ze wel basisvaardigheden hebben, maar geen complexe vaardigheden. Drenthe volgt hier het landelijke beeld, Fryslân en Groningen steken ongunstig af.

Leerlingen zijn vanzelfsprekend het beste af bij een leraar die zowel basisvaardigheden als complexe vaardigheden heeft; landelijk geldt dat voor 41 procent van de leraren op de basisschool. Ook hier volgt Drenthe het landelijke beeld, maar Fryslân en Groningen hebben significant minder leraren met dit hogere vaardigheidsniveau.

Tabel 3.4c Percentages leraren die voldoende basisvaardigheden en complexe vaardigheden bezitten (landelijk en per provincie)

	Landelijk (n=3.468)	Drenthe (n=172)	Fryslân (n=268)	Groningen (n=123)
Niet alle basisvaardigheden	14	15	13	17
Wel alle basisvaardigheden, niet alle complexe vaardigheden	45	44	62	52
Wel alle basisvaardigheden en complexe vaardigheden	41	41	25	31
Totaal	100	100	100	100

In rood: afwijkingen in negatieve zin van 10 procentpunten of meer van het landelijke beeld

Opbrengstgericht werken

In de bovenstaande tabellen is steeds naar losse indicatoren gekeken. In het Onderwijsverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2010b; 2011b; 2012a) kijkt de inspectie de laatste jaren ook of scholen opbrengstgericht werken, waarbij het erom gaat dat ze op een set van samenhangende indicatoren consequent als voldoende beoordeeld worden. Het betreft vijf indicatoren die vooral te maken hebben met de evaluatieve elementen van de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg:

- het gebruiken van een samenhangend systeem voor het volgen van de prestaties en ontwikkeling van leerlingen;
- het volgen en analyseren van de vorderingen van leerlingen;
- het evalueren van effecten van de leerlingenzorg;
- het jaarlijks evalueren van resultaten van leerlingen op schoolniveau;
- het regelmatig evalueren van het onderwijsleerproces.

Omdat de beoordeling bij de tweede indicator in de loop van de tijd is aangescherpt (eerst werd vooral naar het volgen gekeken, nu ook naar het analyseren), is het niet goed mogelijk om te bepalen hoe de noordelijke scholen op de vijf indicatoren samen presteren. Dat kan wel voor de resterende vier indicatoren (tabel 3.4d). Gekeken is naar vier afzonderlijke groepen scholen: de zwakke scholen, de zeer zwakke scholen, de scholen in de aselechte steekproeven voor het Onderwijsverslag, en de scholen die basistoezicht hebben en die daarom een kort vierjaarlijks inspectiebezoek krijgen dat zich uitsluitend richt op de opbrengsten, de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg.

Tabel 3.4d Percentages noordelijke basisscholen met voldoende beoordelingen op vier indicatoren van opbrengstgericht werken (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
Scholen met basistoezicht ; vierjaarlijks bezoek (2008-2011)	46	66	45	48
Scholen in de aselechte steekproeven voor het Onderwijsverslag (overwegend basistoezicht ; 2008-2011)	37	49	36	35
Zwakke scholen (1 september 2011)	12	0	10	10
Zeer zwakke scholen (1 september 2011)	0	0	0	0

In rood: afwijkingen in negatieve zin van 10 procentpunten of meer van het landelijke beeld
In groen: afwijkingen in positieve zin van 10 procentpunten of meer van het landelijke beeld

Bij de eerste twee groepen volgen Fryslân en Groningen het landelijke beeld, waarbij overigens nog niet de helft van alle scholen erin slaagt om voldoende opbrengstgericht te werken. Drenthe springt er hier steeds aanmerkelijk positiever uit. Zwakke en zeker zeer zwakke scholen zijn in praktisch alle gevallen volstrekt niet in staat om opbrengstgericht te werken: ze kijken niet kritisch naar de prestaties van hun leerlingen en ook niet naar hun eigen functioneren.

Hoe meer voldoende scholen hebben op de indicatoren van opbrengstgericht werken, hoe beter de leerlingen presteren (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Friese en Groningse scholen die op alle vier de indicatoren voldoende halen, scoren een punt hoger op de Eindtoets Basisonderwijs dan scholen die geen of slechts één indicator voldoende hebben. In Drenthe bedraagt het verschil zelfs 1,2 punt.

Ontwikkeling van het onderwijsleerproces op zwakke en zeer zwakke basisscholen
 De aantallen zwakke en zeer zwakke scholen zijn in het noorden in vergelijking met 2008 sterk gedaald. Verschillen tussen provincies zijn daardoor minder robuust geworden en weerspiegelen nu waarschijnlijk eerder verschillen tussen schoolbesturen. Voor de volledigheid is echter toch gekeken naar de stand van zaken per provincie.

Landelijk gezien presteren zwakke en zeer zwakke basisscholen op alle onderzochte indicatoren minder goed dan scholen met basistoezicht. De noordelijke scholen wijken daarbij soms ook nog negatief af van de zwakke en zeer zwakke scholen elders in het land (zie bijlage III, tabellen IIIb en IIIc). Van een verschil is, gezien het relatief kleine aantal zwakke scholen per provincie, sprake als de noordelijke scholen 20 procentpunten of meer afwijken van het landelijke beeld.

- Wat de zwakke scholen betreft wijkt vooral Drenthe nog wel eens in ongunstige zin af van zwakke scholen elders in het land (zorg, kwaliteitszorg, kwaliteit van de uitleg).
- Wat de zeer zwakke scholen betreft blijft het noorden soms achter op het aanbod voor taalzwakke leerlingen, de onderwijstijd, het didactisch handelen, de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en het analyseren van vorderingen. Voldoende afstemmen van instructie en voldoende analyse van vorderingen ontbreken op alle noordelijke zeer zwakke scholen. Daarentegen zijn er wat minder vaak problemen met de leerinhouden, de aanwezigheid van een leerlingvolgsysteem en de kwaliteitszorg dan landelijk.

3.5 Ontwikkelingspatronen van scholen in de periode 2008-2011

Het beschrijven van de aantallen zwakke en zeer zwakke scholen op verschillende peildata geeft nog geen inzicht in de ontwikkelingspatronen van scholen door de jaren heen. Uit de praktijk van het toezicht is bekend dat die patronen sterk kunnen variëren. Er zijn bijvoorbeeld scholen die nooit zwak of zeer zwak worden, er zijn zwakke scholen die zich snel verbeteren maar er zijn ook zwakke of zeer zwakke scholen die maar moeizaam verbeteren en na korte tijd weer terugvallen. Daarom zijn de ontwikkelingspatronen van scholen in de periode 2008-2011 in kaart gebracht. Er zijn achttien verschillende patronen gevonden, variërend van de meest gunstige situatie (de school heeft in de gehele periode basistoezicht) tot de meest ongunstige situatie (de school is de gehele periode zeer zwak). De patronen zijn vervolgens, op basis van de trend door de jaren heen, in zes hoofdgroepen ondergebracht (tabel 3.5a).

Tabel 3.5a Percentages scholen per ontwikkelingspatroon, periode 2008-2011 (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
1. Stabiel basistoezicht	81	75	66	71
2. Positief: van zwak naar basistoezicht	13	15	21	14
3. Positief: van zeer zwak naar basistoezicht	2	7	7	4
4. Negatief: van basistoezicht naar zwak	3	1	4	7
5. Negatief: van basistoezicht naar zeer zwak	<1	1	<1	1
6. Stabiel zwak, van zwak naar zeer zwak, terugvallend	<1	1	<1	3
Totaal	100	100	100	100

Voor leerlingen is het belangrijk dat hun school aan minimale kwaliteitseisen voldoet, dat wil zeggen: in ieder geval niet zwak of zeer zwak is. De noordelijke basisschoolleerlingen zijn in dat opzicht de afgelopen periode duidelijk in het nadeel geweest, omdat zij veel meer kans hadden op een zwakke of zeer zwakke school te zitten. Landelijk hebben vier op de vijf scholen in de gehele periode 2008-2011 steeds basistoezicht gehad, maar in de noordelijke provincies geldt dat voor veel minder scholen: een kwart tot een derde is een tijdlang zwak of zeer zwak geweest.

In het noorden hebben veel zwakke en zeer zwakke scholen zich verbeterd, maar helaas zijn andere scholen zwak of zeer zwak geworden, steeds zwak gebleven of teruggevallen. In Drenthe en Fryslân blijft dat percentage beperkt tot 3 respectievelijk 6 procent, maar in Groningen gaat het om 11 procent van de scholen.

De bovenstaande indeling in patronen hangt niet eenduidig samen met schoolgrootte. Het is dus niet zo dat grote scholen vaker in de stabiele groep of de groepen met een positieve ontwikkeling zitten en de kleinere scholen in andere groepen. Wel maken de uiteinden van de dimensie 'stabiel basistoezicht – stabiel zwak of zeer zwak' duidelijk dat scholen met stabiel basistoezicht gemiddeld groter zijn dan de scholen die stabiel zwak of zeer zwak zijn (tabel 3.5b).

Tabel 3.5b Gemiddeld aantal leerlingen per ontwikkelingspatroon (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
1. Stabiel basistoezicht	220	167	133	160
6. Stabiel zwak, van zwak naar zeer zwak, terugvallend	135	61	100	82
Totaal	211	154	128	147

Scholen die zich negatief ontwikkelden in de periode 2008-2011

In totaal zijn 69 noordelijke scholen de afgelopen jaren de verkeerde kant uitgegaan. Het gaat hierbij, afgezien van het feit dat Fryslân en Groningen zwaarder vertegenwoordigd zijn dan Drenthe, niet om een specifieke groep scholen, bijvoorbeeld voornamelijk zeer kleine scholen of scholen van een beperkt aantal besturen:

- Iets minder dan de helft (46 procent) van de scholen heeft minder dan honderd leerlingen. Dat komt overeen met de aanwezige schoolgroottes in het noorden.
- Ruim de helft (57 procent) van de scholen met een negatieve ontwikkeling is openbaar. Dat komt overeen met de aanwezigheid van het openbaar onderwijs in het noorden.
- Het gemiddeld percentage ongewogen leerlingen op de scholen die zich negatief ontwikkelen is 89 en ook dat weerspiegelt de gemiddelde percentages in de noordelijke provincies.
- Ten slotte horen de 69 scholen bij 45 verschillende besturen, ongeveer een derde van alle noordelijke besturen. De negatieve ontwikkeling van scholen is dus niet aan een beperkt aantal besturen toe te schrijven.

3.6 Mogelijke verklaringen voor ontwikkelingspatronen

Om te achterhalen waarom scholen de goede of verkeerde kant uitgaan, zijn inspectierapporten van 15 willekeurig gekozen scholen per patroon geanalyseerd: negen uit de noordelijke provincies (gelijk verdeeld over Drenthe, Fryslân en Groningen) en zes elders uit het land. Steeds is het meest recente rapport bekeken voor 1 september 2011. In totaal zijn 84 rapporten onderzocht, omdat enkele scholen tijdens een verbetertraject gefuseerd of opgeheven waren. Het aantal rapporten per patroon varieert van 13 tot 15.

Inspectierapporten beschrijven de kwaliteit van een school op een specifiek moment, niet de ontwikkeling die de school doormaakt. Inspecteurs beoordelen daartoe indicatoren en zijn niet verplicht om oorzaken van achteruitgang of verbetering te beschrijven, maar doen dat soms wel en hebben daar ook de vrijheid toe. Het gaat hier niet om 'harde' gegevens, maar om impressies van wat er volgens inspecteurs op scholen met een bepaald ontwikkelingspatroon aan de hand is.

Inspecteurs maken vooral opmerkingen over schoolleiders en leraren (tabel 3.6a). Op afstand volgen opmerkingen over schoolbesturen. Leerlingen, context en ouders worden weinig genoemd en blijven hier daarom verder buiten beschouwing. Inspecteurs zeggen het meest over scholen met negatieve ontwikkelingspatronen (zie verder bijlage IV, tabel IVa).

Tabel 3.6a Aantal rapporten met opmerkingen over mogelijke oorzaken van de ontwikkeling van scholen

	Opmerkingen in rapporten (n=84)
Schoolleider	62
Leraren	60
Bestuur	28
Leerlingen	19
Context	12
Ouders	7

Schoolleiders

Over schoolleiders zijn door inspecteurs vaak kritische opmerkingen gemaakt, vooral op scholen die de verkeerde kant uitgaan (tabel 3.6b). Op scholen in de patronen 4, 5 en 6 is vaak sprake van wisselingen in de schoolleiding of van een onrustige periode met (soms verschillende) interim-schoolleiders. Verder blijkt uit de opmerkingen dat schoolleiders van scholen die zich negatief ontwikkelen niet voldoende professioneel zijn. Ze sturen onder meer te weinig aan, hebben onvoldoende visie en houden leraren niet aan afspraken. De kwaliteitszorg laat te wensen over, schoolleiders zoeken oorzaken van falen niet in de school of ze kunnen niet goed analyseren. Inspecteurs maken dit type opmerkingen ook over scholen in patroon 3, de scholen die zeer zwak zijn geweest. De opmerkingen over schoolleiders in de patronen 1 en 2 zijn schaars en betreffen minder ernstige punten.

Tabel 3.6b Kritische opmerkingen over schoolleiders, per ontwikkelingspatroon*

	1	2	3	4	5	6
Verandering van schoolleider (soms meer dan eens)			x	x	x	x
Stuurt onvoldoende onderwijskundig en planmatig aan			x	x	x	x
Spreekt leraren niet aan op nakomen afspraken			x	x	x	
Ziet ernst van sterk onvoldoende opbrengsten niet in			x	x	x	
Heeft (communicatie)problemen met team				x	x	x
Kent onderwijsbehoeften leerlingbevolking niet voldoende				x	x	x
Zorgt niet voor professionele cultuur			x		x	
Heeft geen visie op onderwijs					x	x
Moet meer doen met gegevens kwaliteitszorg, kan ambitieuzer zijn (richt zich op ondergrenzen inspectie)	x					
Werkt nog maar net opbrengstgericht, bewaakt doorgaande lijn onvoldoende		x				
Brengt onvoldoende opbrengsten niet in verband met didactisch proces			x			
Controleert leraren niet in de klassen, anticipeert niet als doelen niet gehaald worden, houdt teveel leerlingen buiten berekeningen opbrengsten, voelt zich niet verantwoordelijk voor kwaliteit van de school				x		
Legt oorzaken van problemen buiten de school, maakt geen schoolbrede afspraken over het aanbod, vangt nieuwe leraren en invallers niet op, klassenconsultaties zijn niet kritisch genoeg					x	
Is niet daadkrachtig, doet nauwelijks aan kwaliteitszorg, heeft opbrengstgegevens zoekgemaakt						x

*Ontwikkelingspatronen:

1=stabiël basistoezicht,

2=positief van zwak naar basis, 3=positief van zeer zwak naar basis,

4=negatief van basis naar zwak, 5=negatief van basis naar zeer zwak,

6=stabiël zwak, van zwak naar zeer zwak, terugvallend

Leraren en interne begeleiding

Inspecteurs hebben ook veel kritische opmerkingen over lerarenteams en interne begeleiders gemaakt (tabel 3.6c). Onvoldoende stabiliteit in het team, ziekteverzuim met als gevolg daarvan invallers voor de klas zijn het meest genoemd en dit komt ook voor op scholen die zich gunstig ontwikkelen. Op de scholen die zich ongunstig ontwikkelen is sprake van een slechte sfeer in het team, te weinig scholing, geen gevoel van urgentie om de school te verbeteren en onvoldoende besef dat het belangrijk is om afspraken na te komen. De meeste overige opmerkingen in de patronen 4, 5 en 6 betreffen vaardigheden die leraren of intern begeleiders tekortkomen. Problemen met klassenmanagement en orde houden (basisvaardigheden van leraren) worden alleen beschreven voor scholen in de patronen 5 en 6.

Tabel 3.6c Kritische opmerkingen over leraren en interne begeleiding, per ontwikkelingspatroon*

	1	2	3	4	5	6
Team en interne begeleiding zijn onvoldoende stabiel, veel ziekteverzuim, veel invallers	x	x	x	x	x	x
Gebrekkige interne communicatie, geen goede sfeer, verstoorde verhoudingen			x	x	x	x
Leraren krijgen onvoldoende scholing	x				x	x
Team ziet eigen problemen niet, er is geen gevoel van urgentie			x	x	x	
Team ziet (taalzwakke) leerlingen als verklaring voor lage prestaties				x	x	x
Leraren houden zich niet aan afspraken				x	x	x
Leraren hebben onvoldoende diagnostische vaardigheden					x	x
Team voelt geen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goed onderwijs					x	x
Klassenmanagement schiet tekort voor combinatiegroepen					x	x
Start van leerlijnen te vroeg, leerlijnen niet onderbouwd		x				x
Interne begeleider controleert uitvoering zorg niet			x	x		
Team werkt zonder normen, is niet resultaatgericht, weinig interactie met leerlingen tijdens de les		x				
Zorg is alleen maar: zwakke leerlingen helpen met taken, team zit al heel lang op de school				x		
Leraren even zwakke leerlingen alleen maar gemakkelijker werk, kunnen ordeproblemen niet aan, hebben geen goede leerstofplanning, kunnen leerlingen niet respectvol met elkaar om laten gaan, veel zorgleerlingen door onvoldoende kwaliteit primair proces					x	

*Ontwikkelingspatronen:

1=stabiel basistoezicht,

2=positief van zwak naar basis, 3=positief van zeer zwak naar basis,

4=negatief van basis naar zwak, 5=negatief van basis naar zeer zwak,

6=stabiel zwak, van zwak naar zeer zwak, terugvallend

Besturen

Besturen zijn geen onderwerp van onderzoek bij schoolbezoeken. Soms hebben inspecteurs toch kritische opmerkingen gemaakt (tabel 3.6d). De besturen van de scholen die zich het meest ongunstig ontwikkelen (patroon 6) laten waarschuwingen van de inspectie liggen, hebben op meerdere vlakken problemen (ook financieel) of slagen er niet in een goed plan van aanpak te maken. In de groepen 4 en 5 gaat het vooral om weinig kritisch kijken naar de school, de opbrengstenbeoordeling van de inspectie niet delen, slecht geïnformeerd zijn en personele problemen hebben.

Inspecteurs zeggen maar zelden iets over besturen bij scholen in de patronen 1, 2 en 3, maar als dat wel gebeurt gaat het om vergelijkbare zaken.

Tabel 3.6d Kritische opmerkingen over besturen, per ontwikkelingspatroon*

	1	2	3	4	5	6
Bewaakt continuïteit niet: wisselende schoolleiders in korte periode		x			x	
Weet niet of Eindtoets correct is afgenomen	x					
Weet niet of verbeteringen effectief zijn			x			
Wordt slecht geïnformeerd door de school, heeft onvoldoende bewustzijn van te lage prestaties school over lange reeks van jaren, is het niet met analyse opbrengsten eens, heeft hele team en schoolleider vervangen				x		
Kijkt niet kritisch naar resultaten van de school					x	
Pakt waarschuwingen van de inspectie (gedurende vier jaar) niet op, heeft geen goed plan van aanpak, staat onder verscherpt financieel toezicht						x

*Ontwikkelingspatronen:

1=stabiel basistoezicht,

2=positief van zwak naar basis, 3=positief van zeer zwak naar basis,

4=negatief van basis naar zwak, 5=negatief van basis naar zeer zwak,

6=stabiel zwak, van zwak naar zeer zwak, terugvallend

Inspecteurs hebben ook positieve opmerkingen in schoolrapporten gemaakt (zie bijlage IV, tabellen IVb, IVc en IVd). Deze opmerkingen zijn globaal genomen het spiegelbeeld van de kritische opmerkingen en beschrijven, vooral op scholen die zich verbeteren, een toename van professioneel handelen.

De opmerkingen over scholen in de verschillende patronen duiden zowel bij schoolleiders als leraren en besturen vooral op twee knelpunten bij scholen die de verkeerde kant uitgaan:

- Er is onvoldoende stabiliteit in de school: de schoolleiding verandert (hetgeen uiteindelijk overigens ook vaak tot verbeteringen leidt), er is personele onrust, er is veel ziekteverzuim, de onderlinge verhoudingen zijn niet goed.
- Schoolleider, leraren en bestuur handelen niet professioneel en kunnen niet kritisch naar zichzelf kijken. Oorzaken van slechte prestaties van leerlingen worden niet in het eigen handelen gezocht. Afspraken worden niet vanzelfsprekend nagekomen en er is geen onderlinge controle.

Voor zwakke en zeer zwakke scholen die moeten verbeteren, kan dan ook vaak niet volstaan worden met een instrumentele aanpak (bijvoorbeeld de leraren een cursus directe instructie laten volgen). Achterliggende factoren, zoals slechte onderlinge verhoudingen en een gebrek aan professionaliteit, moeten ook meegenomen worden.

3.7 Verwachtingen op scholen met basistoezicht en zwakke scholen

In het vorige onderzoek naar het basisonderwijs in het noorden is de veronderstelling geopperd dat de slechtere prestaties van noordelijke leerlingen en de hogere percentages zwakke en zeer zwakke scholen wellicht samenhangen met lagere verwachtingen van leraren, schoolleiders en leerlingen zelf (Inspectie van het Onderwijs, 2009). In een kleinschalige verdiepende deelstudie op acht scholen (drie scholen met basistoezicht en vijf zwakke scholen) is nu geprobeerd wat meer greep

op die materie te krijgen. Op deze scholen zijn interviews gehouden met schoolleiders en leraren en leerlingen van groep 8 (per school vier leerlingen uit groep 8 met een wisselend prestatieniveau, zowel jongens als meisjes). De interviews gingen over de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs (Blom, 2012). Het aantal scholen is vanzelfsprekend te klein om verstrekkende conclusies te trekken, maar de onderzoeksbevindingen bieden wel enig inzicht in de materie.

Schoolniveau

De betrokkenheid van schoolleiders bij de adviezen voor het voortgezet onderwijs kan een uiting zijn van de mate waarin zij zelf bewaken of hun leerlingen zo goed mogelijk terecht komen. Op de zwakke scholen is de betrokkenheid minder groot dan op de scholen met basistoezicht.

De onderzochte scholen met basistoezicht pakken de procedure van advisering en schoolkeuze bewuster en gedegener aan dan de onderzochte zwakke scholen. Ze geven bijvoorbeeld aan het eind van groep 7 vaker een verwacht advies, houden sterker vast aan hun advies, zorgen vaker voor een warme overdracht en proberen lering te trekken uit de schoolloopbanen van hun oud-leerlingen (tabel 3.7a). De schoolleiders van de scholen met basistoezicht zeggen bijvoorbeeld dat zij zich flink inzetten om leerlingen op het oorspronkelijke advies te plaatsen als ouders lager mikken, om onderpresteren te voorkomen. Een schoolleider van een zwakke school stelt daarentegen: "Uiteindelijk bepalen de ouders gewoon de leerweg, dus ach."

Tabel 3.7a Aantallen en percentages* scholen waar aspecten van advisering van toepassing zijn (scholen met basistoezicht en zwakke scholen)

	Scholen met basis-toezicht (n=3)		Zwakke scholen (n=5)	
	N	%*	N	%
De schoolleider is betrokken bij het proces van advisering.	2	66	2	40
De school geeft ouders en leerling een 'verwacht advies vo' aan het eind van groep 7.	3	100	3	60
Ouders mikken hoger dan de school: de school past het eigen advies niet aan.	3	100	4	80
Ouders mikken lager dan de school: de school past het eigen advies niet aan.	3	100	2	40
De vo-school wil een leerling lager dan het schooladvies plaatsen: de school gaat de strijd aan en maakt zich hard voor de leerling.	2	66	2	40
De school heeft een warme overdracht naar het vo voor alle leerlingen.	3	100	2	40
De school analyseert de eigen vo-adviezen door schoolloopbanen van oud-leerlingen in het vo te monitoren.	2	66	2	40
De school gebruikt de analyse van vo-schoolloopbanen van oud-leerlingen voor reflectie op het eigen adviseringsproces.	3	100	1	20

* Het aantal onderzochte scholen is zeer klein en de percentages zijn niet robuust, maar ze worden toch vermeld om de groepen scholen gemakkelijker te kunnen vergelijken.

Leraarniveau

De leraren van groep 8 zijn ondervraagd over hun overwegingen bij de schoolkeuze en adviezen van vier van hun leerlingen. Deze leerlingen hadden verschillend gepresteerd op de Eindtoets Basisonderwijs in 2012. Ook hier ging het erom vast te

stellen op welke manier leraren ervoor zorgen dat hun leerlingen op de goede plek in het voortgezet onderwijs terechtkomen.

Alle leraren vinden het belangrijk om hoge verwachtingen van leerlingen te hebben, maar in de praktijk lijkt de een hier sterker naar te handelen dan de ander. Op de onderzochte zwakke scholen duiden uitspraken van leraren vaker op lagere verwachtingen van leerlingen. Voorbeelden zijn: "Als een leerling het echt kan, stroomt hij of zij vanzelf op", "We hebben bij deze leerling maar op safe gespeeld", "Een zes is toch een prima cijfer?" en "De leerling moet vooral gelukkig zijn." Uitspraken die duiden op hoge verwachtingen komen bij de leraren van de zwakke scholen minder vaak naar voren. Een voorbeeld van zo'n hoge verwachting is: "Wanneer een hoog scorende leerling een steekje laat vallen, zit ik die leerling ook achter de broek. Ik wil eruit halen wat erin zit, bij alle leerlingen."

Op de zwakke scholen betrekken leraren hun leerlingen minder vaak bij de adviesprocedure, ze doen bij twijfel minder vaak nader onderzoek en ze handelen minder vaak vanuit hoge verwachtingen (tabel 3.7b). Ook stellen ze hun eigen gedrag minder ter discussie bij tegenvallende prestaties van leerlingen, omdat ze die prestaties sneller toeschrijven aan de leerlingen zelf (werkhouding, puberteit) of aan andere factoren die buiten de leraar zelf liggen (het lage niveau van ouders, de dorpscultuur).

Tabel 3.7b Aantallen en percentages* leraren op wie aspecten van advisering van toepassing zijn (scholen met basistoezicht en zwakke scholen)

	Leraren op scholen met basistoezicht (n=4**)		Leraren op zwakke scholen (n=5)	
	N	%	N	%
De leraar vindt hoge verwachtingen belangrijk.	4	100	5	100
De leraar geeft blijk van positieve verwachtingen.	3	75	1	20
De leraar maakt hoge verwachtingen in eigen handelen waar.	3	75	1	20
De leraar vindt de mening van de leerling zelf belangrijk.	4	100	1	20
De leraar raadpleegt bij twijfel over advies meer bronnen (extra toetsen, leraren van voorgaande leerjaren, ouders, intern begeleider).	3	75	2	40
De leraar schrijft tegenvallende prestaties niet toe aan leerlingkenmerken.	3	75	2	40

* Het aantal onderzochte scholen is zeer klein en de percentages zijn niet robuust, maar ze worden toch vermeld om de groepen scholen gemakkelijker te kunnen vergelijken.

** Op een van de drie scholen met basistoezicht waren twee groepen 8, zodat twee leraren geïnterviewd zijn.

Leerlingniveau

Op de onderzochte zwakke scholen kreeg een derde van de leerlingen een advies voor het voortgezet onderwijs dat lager was dan op grond van de score op de Eindtoets Basisonderwijs verwacht kon worden; op de scholen met basistoezicht gebeurde dit nooit. Op een zwakke school koos een leerling er zelf voor om naar een lager schooltype te gaan dan geadviseerd was, omdat "mijn ouders vinden dat met mijn handen werken beter bij mij past." De schoolleider van deze school stelde dat "de ouders van deze leerling op zo'n laag niveau zitten, dat ze toch niets snappen van dat advies." Op de scholen met basistoezicht kwam iets dergelijks niet voor.

Leerlingen kunnen op de meeste scholen gesprekken over advisering bijwonen, maar ze worden op de zwakke scholen minder expliciet uitgenodigd om hun eigen

mening te geven: "Meester vroeg niet wat ik wilde. Ik wist ook eerst helemaal niet zo goed wat het betekende, al die scholen en zo." Leerlingen op de zwakke scholen vertrouwen er ook minder vaak op dat ze succes zullen hebben in het voortgezet onderwijs. Leerlingen op de onderzochte scholen met basistoezicht doen vaker uitspraken als: "Ik ga naar vmbo-tl, want kader is echt veel te makkelijk voor mij" en "Het gaat echt lukken, ik weet het zeker."

Op beide typen scholen hebben de leerlingen hun best gedaan op de eindtoets en zijn ze tevreden met hun schoolkeuze voor het voortgezet onderwijs (tabel 3.7c).

Tabel 3.7c Aantallen en percentages* leerlingen op wie aspecten van advisering van toepassing zijn (scholen met basistoezicht en zwakke scholen)

	Leerlingen op scholen met basistoezicht (n=12)		Leerlingen op zwakke scholen (n=20)	
	N	%	N	%
Het advies voor vo is gelijk of hoger dan op grond van de score op de Eindtoets Basisonderwijs verwacht kan worden.	12	100	13	65
De school geeft de leerling een eigen inbreng in de gesprekken over het advies.	11	92	5	25
De leerling gaat ervan uit dat het in het voortgezet onderwijs zeker gaat lukken.	10	83	5	25
Ouders vinden een hoge opleiding belangrijk.	8	67	4	20
De leerling heeft zijn/haar best gedaan op de Eindtoets Basisonderwijs.	12	100	19	95
De leerling is tevreden met de keuze voor voortgezet onderwijs.	10	83	19	95

* Het aantal onderzochte scholen is zeer klein en de percentages zijn niet robuust, maar ze worden toch vermeld om de groepen scholen gemakkelijker te kunnen vergelijken.

Conclusie

Het onderzoek is, zoals eerder al opgemerkt, te kleinschalig om harde uitspraken te doen over de verwachtingen op scholen met basistoezicht en zwakke scholen, maar levert wel voorzichtige indicaties van verschillen. Op alle scholen zijn leraren zich bewust van het belang van hoge verwachtingen, maar de onderzochte zwakke scholen brengen die verwachtingen minder in praktijk. Ook leerlingen op de zwakke scholen hebben minder hoge verwachtingen over hun schoolloopbaan. Verder zijn de procedures voor de advisering en plaatsing in het voortgezet onderwijs op de zwakke scholen minder uitgewerkt en ten slotte staan deze scholen minder kritisch stil bij de kwaliteit van hun procedures (zie verder Blom, 2012).

3.8 Samenvatting

De noordelijke educatieve context

Noordelijke basisscholen zijn vaker openbare scholen dan elders in het land en hebben minder gewogen leerlingen. Vooral leerlingen met het gewicht 1,2 komen minder voor. Wel zijn er in Drenthe en Groningen wat meer scholen met veel 0,3-leerlingen dan elders in het land.

In Fryslân en Groningen gaan verhoudingsgewijs evenveel leerlingen naar het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs als in de rest van het land. In Drenthe gaan juist minder leerlingen naar die schoolsoorten toe en ook vangen de Drentse basisscholen relatief veel leerlingen met leerlinggebonden financiering

(rugzak) op. De Drentse scholen zijn daarmee duidelijk wat 'inclusiever' dan die in de andere noordelijke provincies.

De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs is in het noorden vergelijkbaar met die in de rest van Nederland. Voor het voortgezet onderwijs geldt dat niet, tenminste niet wat Fryslân en Groningen betreft. In 2011 hadden deze provincies de meeste zwakke en zeer zwakke scholen van Nederland, terwijl Drenthe juist de provincie was met de minste zwakke en zeer zwakke scholen van het hele land. De problemen in Fryslân en Groningen betreffen vooral de kwaliteit van havo en vwo, die vaker achterblijft dan elders. In het noorden gaan wat minder leerlingen naar deze schoolsoorten, meer leerlingen lopen vertraging op en leerlingen halen lagere examencijfers. De kwaliteitsproblemen die een paar jaar geleden vooral op basisscholen voorkwamen, lijken intussen naar het voortgezet onderwijs verschoven te zijn.

Het noorden heeft, in alle drie de provincies maar vooral in Fryslân en Groningen, veel meer kleine basisscholen dan de rest van het land, dat wil zeggen: scholen met minder dan honderd leerlingen. In Drenthe is dat iets minder sterk het geval, mogelijk omdat sommige Drentse besturen in het licht van de krimpende bevolking tot sluiting van zeer kleine scholen zijn overgegaan. De Drentse scholen zijn gemiddeld genomen ook iets groter dan de Friese en Groningse.

Het leerlingenaantal neemt in het noorden sneller af dan elders, waardoor het aantal kleine scholen stijgt. Dat maakt de kans op combinatiegroepen van meer dan twee leerjaren groter. Het gaat dan bijvoorbeeld om een klas met leerlingen uit de groepen 1, 2 en 3 of een bovenbouwklas met leerlingen uit de groepen 6, 7 en 8. Lesgeven aan zulke groepen is lastiger dan lesgeven aan enkelvoudige groepen of combinatiegroepen van twee leerjaren. Er wordt namelijk een zeer groot beroep gedaan op de plannings- en managementvaardigheden van leraren en leraren moeten hun onderwijs goed kunnen afstemmen. In dat licht is het zorgelijk dat Fryslân en Groningen, waar de meeste kleine scholen zijn, minder leraren hebben die deze complexe vaardigheden bezitten. Als kleine scholen met combinatiegroepen van drie leerjaren goed willen presteren, vergt dat veel van leraren. Besturen moeten zich hiervan bewust zijn en op tijd maatregelen nemen (leraren scholen, intervisiegroepen van leraren opzetten, het isolement van de kleine school doorbreken en dergelijke) om voldoende kwaliteit te kunnen leveren.

Onderzoeksvraag 1: aantallen zwakke en zeer zwakke basisscholen

De drie noordelijke provincies hebben zich de afgelopen jaren sterk verbeterd. In 2008 was bijna een op de vijf basisscholen in het noorden zwak of zeer zwak, maar daar is nu geen sprake meer van. Landelijk liep het percentage zwakke en zeer zwakke scholen terug van 10 naar 3 procent. In Drenthe daalde dit percentage van 19 naar ongeveer 3 (en daarbij gaat het dan alleen nog om zwakke scholen, want op 1 september 2012 was er in Drenthe geen enkele zeer zwakke school meer). In Fryslân daalde het percentage zwakke en zeer zwakke scholen van 20 naar ongeveer 4. In Groningen was oorspronkelijk 13 procent van de scholen zwak of zeer zwak en dat percentage liep aanvankelijk nog op naar 15. Nu is in Groningen ongeveer 5 procent van de scholen nog zwak. Fryslân en Groningen hebben, ondanks zeer grote verbeteringen, op 1 september 2012 dus nog steeds iets meer zwakke en zeer zwakke scholen dan de rest van het land.

Voor alle provincies geldt dat de resultaten betrekking hebben op de peildatum 1 september 2012. Uit het inspectietoezicht in het noorden is helaas bekend dat sindsdien hier en daar toch weer scholen zwak of zeer zwak zijn geworden. Het is

dan ook zeker nodig de ontwikkelingen in de noordelijke provincies de komende jaren te blijven monitoren.

Onderzoeksvraag 2: leerlingprestaties en kwaliteit van het onderwijsleerproces

Prestaties

De inspectie beoordeelt de prestaties van leerlingen tijdens de schoolloopbaan en aan het eind van de schoolloopbaan in het noorden nu vaker als voldoende dan in 2008. Er zijn nu vooral veel meer scholen die de inspectienormen voor de prestaties tijdens de schoolperiode (groepen 3, 4 en 6) halen. Toch hebben noordelijke scholen nog steeds iets vaker onvoldoende opbrengsten dan scholen elders in het land.

Landelijk peilingsonderzoek in groep 4 wijst uit dat de noordelijke leerlingen de afgelopen jaren op deelvaardigheden taal en rekenen hun oorspronkelijke achterstanden in een voorsprong hebben omgezet. Hun prestaties verbeterden sneller dan die van leerlingen in de rest van het land. In groep 8 is datzelfde gebeurd, maar toch scoren de noordelijke leerlingen hier op deelvaardigheden taal en rekenen nog iets onder het landelijk gemiddelde en hebben ze hun achterstanden niet helemaal ingelopen. De gegevens betreffen in groep 4 een vrij kleine groep leerlingen. Dit komt de representativiteit niet ten goede, maar de positieve trend is duidelijk.

Bij de Eindtoets Basisonderwijs is hetzelfde zichtbaar: de noordelijke leerlingen hebben de afgelopen jaren meer winst geboekt dan landelijk. Fryslân presteert in 2012 op het landelijk gemiddelde, maar Drenthe zit er nog 0,2 punt onder en Groningen 0,6 punt. Ook hier zijn wat problemen met de representativiteit omdat lang niet alle scholen per provincie de eindtoets afnemen, zeker niet in Fryslân en Drenthe, maar ook hier is de trend duidelijk.

De noordelijke scholen halen deze gunstige resultaten bij een rendement (gemeten in het percentage vertraagde leerlingen aan het eind van de basisschool) dat vergelijkbaar is met het landelijke rendement. Ze verwijzen ook niet meer leerlingen naar het speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs dan scholen elders. Drenthe doet dat zelfs minder vaak.

Onderwijsleerproces

De noordelijke basisscholen in de drie provincies zijn de afgelopen jaren veel vaker hun opbrengsten gaan evalueren en lopen daarin nu voor op de rest van het land. Ook zijn ze het onderwijs planmatiger gaan verbeteren. Fryslân heeft verder nog achterstanden ingehaald op het gebied van het taalaanbod voor taalzwakke kinderen, de afstemming van het aanbod en het gebruik van leerlingvolgsystemen.

Er zijn echter toch ook nu nog enkele punten waar de noordelijke scholen achterliggen. Daarbij gaat het in Drenthe om de afstemming van instructie en verwerking op verschillen tussen leerlingen, in Fryslân om de analyse van vorderingen, afstemming, planmatige zorg en het evalueren van de effecten van zorg. In Groningen gaat het, met uitzondering van de afstemming, om dezelfde punten als in Fryslân. De noordelijke scholen slagen er dus minder goed in systematisch opbrengstgericht te werken. Ook lukt het ze minder goed om met hun onderwijs te zorgen voor preventie van problemen bij leerlingen (door afstemming) en snelle remediëring (door effectieve zorg). Fryslân en Groningen hebben beide ook minder leraren met complexe vaardigheden die hier juist betrekking op hebben, terwijl Drenthe wat dat betreft op het landelijk niveau zit.

Onderzoeksvraag 3: ontwikkelingspatronen van noordelijke basisscholen

De afgelopen jaren zijn scholen en besturen druk bezig geweest met het verbeteren van zwakke en zeer zwakke scholen. Toch hebben al die inspanningen niet kunnen voorkomen dat weer andere scholen zwak of zeer zwak werden. Landelijk gebeurde dat in de periode 2008-2011 met ongeveer 5 procent van alle basisscholen, maar in Drenthe ging slechts 3 procent nog de verkeerde kant op. Fryslân en vooral Groningen hadden de afgelopen jaren nog vaker scholen die zich in ongunstige zin ontwikkelden (6 respectievelijk 11 procent). Leerlingen in die provincies liepen dus vaker het risico op een zwakke of zeer zwakke school te belanden.

Scholen die zich ongunstig ontwikkelden, hebben vaak problemen in de personele sfeer en schoolleiders, leraren en bestuurders gedragen zich niet professioneel. Om deze scholen te verbeteren zijn daarom veranderingen nodig die hier specifiek op ingrijpen.

Onderzoeksvraag 4: verwachtingen op zwakke basisscholen

In een verdiepend deelonderzoek is een klein aantal zwakke scholen vergeleken met een klein aantal scholen met basistoezicht. Hoewel leraren op alle scholen hoge verwachtingen belangrijk vinden, zijn er aanwijzingen dat de verwachtingen zoals ze in feitelijk gedrag tot uiting komen lager zijn op de zwakke scholen. Niet alleen leraren, maar ook leerlingen hebben hier lagere verwachtingen van hun prestaties. De zwakke scholen handelen minder professioneel als het gaat om de adviesprocedure voor het voortgezet onderwijs. Ze hebben minder duidelijke afspraken, hanteren procedures minder strak en kijken niet kritisch naar de effectiviteit van hun procedures.

Conclusie

De drie noordelijke provincies hebben de afgelopen jaren zeer grote verbeteringen bereikt in het basisonderwijs. Het onderwijsleerproces verbeterde in de richting van meer opbrengstgericht werken en de prestaties van leerlingen stegen sneller dan de landelijke trend, zonder dat leerlingen vaker bleven zitten of werden verwezen naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs. Noordelijke leerlingen in groep 4 presteren intussen op de meeste deelvaardigheden beter dan het landelijke gemiddelde, maar in groep 8 is nog sprake van een lichte achterstand. Het percentage zwakke en zeer zwakke scholen daalde sterk en de verschillen met het landelijke beeld zijn ook op dat punt grotendeels weggewerkt.

De provincie Drenthe springt er op veel onderzochte punten het gunstigst uit, gevolgd door Fryslân en dan door Groningen. Drenthe presteert duidelijk het beste op het gebied van opbrengstgericht werken en heeft ook de meeste leraren die complexe didactische vaardigheden bezitten. Dat is wellicht een belangrijke verklaring voor de verschillen tussen de provincies.

Om de verbeteringen vast te houden en verder uit te bouwen is een verdere ontwikkeling van opbrengstgericht werken nodig. Alle zwakke punten die noordelijke scholen nu nog laten zien, hebben namelijk met opbrengstgericht werken te maken. De noordelijke scholen zijn nog relatief slecht in het analyseren van de eisen van hun leerlingen. Als ze dat beter gaan doen, leggen ze een goed fundament voor doelgericht onderwijs dat leerlingen verder kan helpen. Als ze ook de verdere stappen van opbrengstgericht werken onder de knie krijgen (afstemming, effectieve zorg, kritische evaluatie van het eigen handelen) wint het onderwijs aan kwaliteit en effectiviteit.

Een tweede punt dat aandacht vraagt van scholen en besturen zijn de lage verwachtingen van leraren en leerlingen zelf. Deze zijn op sommige zwakke scholen

aan het licht gekomen bij de advisering voor het voortgezet onderwijs, maar spelen mogelijk op veel meer scholen een rol. Iedereen is zich wel bewust van het belang van hoge verwachtingen, maar niet iedereen handelt daarnaar. Het gaat er dus vooral om dat schoolleiders en leraren kritischer letten op gedrag waarin lage verwachtingen tot uiting komen. Lage verwachtingen krijgen vooral een kans als leraren hun eigen gang kunnen gaan en zich niet aan procedures houden, of als scholen helemaal geen duidelijke procedures hebben voor het bepalen van een schooladvies. Leraren en scholen die opbrengstgericht werken kijken bij onvoldoende vorderingen van leerlingen in de eerste plaats kritisch naar zichzelf en zoeken de oorzaken van falen niet bij de leerlingen. Scholen die zo werken, geven lage verwachtingen weinig kans.

De verschillen tussen de provincies zijn op basis van de beschikbare inspectiegegevens niet helemaal te verklaren. Een verklaring zou kunnen zijn dat scholen en besturen in Drenthe en Fryslân al wat langer gezamenlijk met onderwijsverbetering waren, terwijl dit type samenwerking in Groningen nog op gang moest komen ten tijde van het kwaliteitsakkoord (Van Rooijen, Van den Berg en Monod de Froideville, 2012). Het is ook mogelijk dat scholen en besturen in Drenthe en Fryslân eerder in actie zijn gekomen dan de Groninger scholen en besturen, omdat het percentage zwakke en zeer zwakke scholen in die provincies aanvankelijk hoger was dan in Groningen. Ten slotte zullen ook verschillen in de kwaliteit van bestuurlijk handelen een verklarende factor zijn, waarschijnlijk een belangrijker factor dan de contacten die besturen in provinciaal verband met elkaar en de provincie onderhouden. De inspectie heeft op dit gebied nog onvoldoende gegevens over besturen om deze verklaring nader te kunnen toetsen.

4 De kwaliteit van bestuurlijk handelen in het noorden

Dit hoofdstuk beschrijft de kwaliteit van bestuurlijk handelen van de noordelijke schoolbesturen. Deze inleidende paragraaf gaat in op de gehanteerde terminologie in dit hoofdstuk. Vervolgens worden de noordelijke besturen beschreven op een aantal algemene kenmerken (paragraaf 4.1). Daarna volgen de resultaten uit het onderzoek bij 26 noordelijke schoolbesturen (paragraaf 4.2), evenals de resultaten uit een verdiepende deelstudie bij negen schoolbesturen die alle met zwakke of zeer zwakke scholen te maken hebben gehad (paragraaf 4.3). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting (paragraaf 4.4).

Terminologie

In dit hoofdstuk worden de termen 'bevoegd gezag', 'bestuur' en 'intern toezicht' gebruikt. Hieronder verstaat de inspectie het volgende:

- Het bevoegd gezag is de rechtspersoon (zoals een stichting, een vereniging) die een school of scholen in stand houdt. Het bevoegd gezag wordt doorgaans vertegenwoordigd door het bestuur. Het bevoegd gezag kent tevens één of enkele interne toezichthouders.
- Het bestuur is het orgaan dat of de functionarissen die belast zijn met het uitoefenen van de bestuurlijke functie.
- Het intern toezicht is het orgaan dat of de functionarissen die belast zijn met het houden van intern toezicht op het bestuur.

Besturen en onderwijskwaliteit

Sinds de invoering van het risicogerichte toezicht in het schooljaar 2007/2008 heeft de inspectie besturen steeds nadrukkelijker bij de kwaliteit van hun scholen betrokken. Als een school zwak of zeer zwak is, spreekt de inspectie het bestuur van die school daarop aan en krijgt het bestuur de taak de school zo snel mogelijk te verbeteren. Minimumprestaties van leerlingen zijn als bekostigingsvoorwaarde in de wet opgenomen.

Het bevoegd gezag is volgens artikel 10 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Volgens artikel 17a van de WPO omvat deze zorgplicht ook de zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer. De wijze waarop besturen hun inrichting willen regelen is vrij. Wel moet er een (functionele of organieke) scheiding zijn tussen bestuur en toezicht, waarbij de bevoegdheden waar de toezichthouder op zijn minst over moet beschikken zijn voorgeschreven.

Vanuit het perspectief van goed onderwijs voor leerlingen is een goed bestuur altijd van belang, maar vooral als de kwaliteit van de school achteruitgaat of tekortschiet (tabel 4.a).

Tabel 4.a Kwaliteit van school en schoolbestuur

	Goed functionerend bestuur	Slecht functionerend bestuur
Voldoende presterende school	A ++	B +-
Onvoldoende presterende school	C -+	D --

- Voor leerlingen is situatie A het meest gunstig: zowel de school als het bestuur functioneren goed. Mocht de school achteruitgaan in kwaliteit, dan zal het bestuur dat snel merken en actie ondernemen. Leerlingen in situatie B zijn op zich goed af want hun school presteert voldoende, maar ze lopen wel een zeker risico: als de school achteruitgaat, zal het bestuur niet snel ingrijpen.
- Het bestuur is vooral van belang in de situaties C en D. Leerlingen in situatie C zitten op een onvoldoende presterende school en zijn van de kwaliteit van het bestuur afhankelijk om in een betere situatie terecht te kunnen komen. Leerlingen in situatie D zijn het slechtst af: hun school functioneert niet goed, maar het bestuur signaleert dat niet en grijpt niet in. Dit is de situatie die de inspectie vaak aantreft bij zwakke en vooral bij zeer zwakke scholen.

Binnen het bevoegd gezag moet volgens de wet een scheiding zijn tussen bestuur en intern toezicht. Het intern toezicht is, vanuit het perspectief van leerlingen die recht hebben op goed onderwijs, extra van belang in de situaties B en vooral D. Als de bestuurders het laten afweten, lijden leerlingen daar in situatie B nog niet meteen onder omdat hun school goed draait. Als dat niet zo is en als ook het bestuur niet goed functioneert (D), is de rol van het intern toezicht cruciaal.

Financiën en onderwijskwaliteit

In dit onderzoek blijft de manier waarop besturen omgaan met hun financiën buiten beschouwing. Dat heeft vooral redenen van pragmatische aard, i.c. de beschikbare tijd binnen de inspectie. Er lijkt enig verband te zijn tussen financiële risico's bij besturen en de kwaliteit van de scholen: van de besturen met financiële risico's heeft 30 procent zwakke of zeer zwakke scholen, van de overige besturen 18 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). Het basisonderwijs heeft rond de 20 besturen met geconstateerde financiële risico's; in het noorden gaat het om 3 besturen van basisscholen.

4.1 Algemene kenmerken van de noordelijke schoolbesturen

De inspectie onderscheidt landelijk 1.068 besturen van basisscholen. De noordelijke basisscholen vallen onder 129 verschillende besturen:

- 26 besturen hebben basisscholen in Drenthe.
- 62 besturen hebben basisscholen in Fryslân.
- 29 besturen hebben basisscholen in Groningen.
- Twaalf besturen hebben basisscholen in verschillende provincies. Van deze besturen hebben zes al hun scholen in de noordelijke provincies; de overige zes hebben ook scholen elders.

Bij deze laatste groep gaat het vooral om besturen die een deel van hun scholen in Drenthe hebben liggen. In Groningen en zeker in Fryslân komt het nauwelijks voor dat een bestuur de provinciegrenzen overstijgt.

Afname aantal besturen

Het aantal besturen is de afgelopen jaren door bestuurlijke fusies aanzienlijk teruggelopen. Dat is een trend die al jaren gaande is. In 2008 onderscheidde de inspectie nog 1.416 schoolbesturen; 157 besturen hadden basisscholen in de noordelijke provincies. Het noorden heeft nu 28 besturen minder dan in 2008. De afname van besturen treedt vooral nog op in Fryslân en Groningen (tabel 4.1a).

Tabel 4.1a Aantallen besturen van basisscholen, 2008 en 2011 (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
2008	1.416	30	84	42
2011	1.068	26	62	29
Vershil	-25%	-13%	-26%	-31%

Er zijn de afgelopen jaren wat meer provincieoverstijgende besturen in het noorden gekomen: hun aantal steeg van één naar elf.

Bestuursgrootte

Tabel 4.1b laat zien hoe de besturen verdeeld zijn als gekeken wordt naar het aantal scholen per bestuur.

Tabel 4.1b Percentages besturen naar bestuursgrootte, gemeten in aantallen scholen per bestuur (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
1 school (eenpitter)	44	31	39	31
2 tot 10 scholen	31	19	29	31
11 scholen of meer	25	50	32	38
Totaal	100	100	100	100

Over het hele land bekeken is 44 procent van de besturen een eenpitter; in het noorden geldt dat, voor de drie provincies samen, voor 32 procent van de besturen. Verhoudingsgewijs heeft Fryslân van de noordelijke provincies het hoogste percentage eenpitters, maar ook daar is het percentage nog altijd lager dan landelijk. Het noorden heeft dus vaker besturen die meerdere scholen onder hun hoede hebben. Het percentage besturen met elf scholen of meer is in alle noordelijke provincies hoger dan landelijk.

Dat neemt niet weg dat het gemiddelde aantal leerlingen dat een bestuur onder zijn hoede heeft, bij alle bestuursgroottes in de noordelijke provincies veel lager ligt dan landelijk (tabel 4.1c), een logisch gevolg van de vele kleine scholen in het noorden. Het grootste schoolbestuur in het land heeft ruim 18.000 leerlingen; het grootste noordelijke bestuur heeft 7.750 leerlingen.

Tabel 4.1c Aantallen leerlingen per bestuur, gemeten naar bestuursgrootte (landelijk en per provincie)

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
Eenpitter	222	133	129	162
2 tot 10 scholen	1.194	1.219	773	830
11 scholen of meer	3.900	2.369	2.252	2.810

Kwaliteit van het onderwijs per bestuur

Voor ieder bestuur is nagegaan of er in de periode 2008-2011 scholen zwak of zeer zwak zijn geweest en zo ja, hoeveel scholen dat waren. Vervolgens is bekeken of de snelheid waarmee een bestuur erin slaagt een zwakke of zeer zwakke school te verbeteren, boven of onder het gemiddelde tempo ligt. Een derde kenmerk dat voor ieder bestuur is bepaald betreft de ontwikkelingspatronen van de scholen in de periode 2008-2011: gingen deze overwegend in een positieve richting (bijvoorbeeld van zwak naar basistoezicht) of overwegend in een negatieve richting (van basistoezicht naar zwak of zeer zwak)?

Aan de hand van deze drie kenmerken zijn de besturen vervolgens in vijf groepen verdeeld:

- Bij de eerste groep besturen heeft minimaal 90 procent van de scholen in de gehele periode 2008-2011 basistoezicht gehad; eenpitters van wie de school in de periode niet zwak of zeer zwak is geweest, vallen ook in deze categorie.
- De tweede groep besturen heeft wel zwakke of zeer zwakke scholen, maar deze scholen ontwikkelen zich overwegend in positieve richting en de besturen zijn wat de verbeterduur van hun scholen betreft sneller dan gemiddeld.
- De derde groep besturen heeft ook zwakke of zeer zwakke scholen die zich overwegend in positieve richting ontwikkelen, maar deze besturen hebben meer tijd nodig dan gemiddeld.
- De vierde groep besturen heeft scholen die zich overwegend in negatieve richting ontwikkelen, zoals van basistoezicht naar zwak of zeer zwak.
- De vijfde groep besturen heeft minimaal één zwakke of zeer zwakke school die voortdurend zeer zwak blijft. Deze besturen slagen er dus steeds maar niet in die specifieke school te verbeteren.

De geschetste indeling resulteert in de volgende typering van besturen over de periode 2008-2011 (tabel 4.1d). De meeste besturen konden in een van de groepen geplaatst worden, voor een zeer klein deel lukte dat niet (vier besturen in het noorden, 36 in het hele land). Deze besturen zijn in de onderstaande tabel niet opgenomen.

Tabel 4.1d Percentage besturen naar onderwijskwaliteit van hun scholen in de periode 2008-2011 (landelijk en per provincie)

	Landelijk (n=1.032)	Drenthe (n=24)	Fryslân (n=61)	Groningen (n=28)
Positief: geen of nauwelijks zwakke of zeer zwakke scholen				
Minimaal 90 procent scholen heeft stabiel basistoezicht	61	42	40	39
Matig: wel zwakke of zeer zwakke scholen, maar positieve ontwikkeling				
Positieve ontwikkeling, snel tempo	16	13	21	14
Positieve ontwikkeling, traag tempo	15	37	28	4
Negatief				
Negatieve ontwikkeling	4	-	8	22
Minimaal één stabiel zwakke of zeer zwakke school	4	8	3	21
Totaal	100	100	100	100

Vergeleken met het landelijke beeld zitten de noordelijke besturen minder vaak in de gunstigste categorie, ofwel de categorie met besturen die geen of nauwelijks zwakke of zeer zwakke scholen hebben. Landelijk gaat het om zes van de tien besturen, in de noordelijke provincies om vier van de tien besturen. Dit wordt veroorzaakt door het hogere percentage zwakke en zeer zwakke scholen bij de noordelijke besturen.

Een deel van de besturen in de categorie 'matig' (vooral in Drenthe en Fryslân) laat een positieve ontwikkeling zien waarin de scholen zich van zwak of zeer zwak naar basistoezicht ontwikkelen. Die verloopt wel vrij vaak in een traag tempo.

Landelijk laat 8 procent van de besturen overwegend een negatieve ontwikkeling van de scholen zien (van basistoezicht naar zwak of zeer zwak of stabiel zwak/zeer zwak). In Drenthe en Fryslân zijn de percentages vergelijkbaar, maar in Groningen zijn ze veel hoger. Hierbij gaat het om besturen met scholen die in die periode zwak of zeer zwak zijn geworden of die er niet in geslaagd zijn een al zwakke of zeer zwakke school te verbeteren.

Dat grotere besturen (elf scholen of meer) relatief vaak een zwakke of zeer zwakke school hebben, ligt voor de hand gezien het grotere aantal scholen dat in principe de kans loopt zwak of zeer zwak te worden. De besturen zouden dan echter nog steeds wel in de groep kunnen vallen die erin slaagt hun scholen positief te ontwikkelen. Dat is in Drenthe en Fryslân ook meestal wel het geval, maar in Groningen niet (zie bijlage V, tabellen Va tot en met Vd voor gegevens per provincie over de relatie tussen bestuursgrootte en onderwijskwaliteit).

4.2 De kwaliteit van bestuurlijk handelen

De kwaliteit van bestuurlijk handelen is in 26 casestudies van besturen nader onderzocht: acht Drentse besturen, negen Friese en negen Groningse. De besturen zijn, naast de provincie waar hun scholen in liggen, geselecteerd op basis van de bestuursgrootte (drie typen: eenpitter, twee tot en met tien scholen, en elf scholen of meer) en de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit (eveneens drie typen: positief, matig en negatief) in de periode 2008-2009 (tabel 4.2a). Per provincie bleken niet alle cellen even sterk gevuld te zijn, wat de selectiemogelijkheden enigszins beperkte; zo had Drenthe geen eenpitter of middelgroot bestuur in de groep 'onderwijskwaliteit negatief'. Hierdoor zijn de aantallen besturen niet in alle cellen identiek en de aantallen verschillen ook licht per provincie.

Tabel 4.2a Noordelijke besturen in de casestudies, geselecteerd op grootte en onderwijskwaliteit (n=26 besturen)

	Onderwijskwaliteit positief	Onderwijskwaliteit matig	Onderwijskwaliteit negatief
1 school (eenpitter)	3	3	3
2-10 scholen	3	4	1
11 scholen of meer	3	4	2

De besturen vormen geen representatieve steekproef per provincie of voor het noorden, maar geven een beeld van de grote variatie in de groep van noordelijke besturen. Vergelijking met landelijke gegevens is niet mogelijk, omdat er geen landelijk representatieve gegevens zijn.

Per bestuur is gesproken met een bestuurder of bovenschools directeur en met een schoolleider, om na te kunnen gaan of de schoolleiders herkennen wat de bestuurder zegt. Bij besturen die zwakke of zeer zwakke scholen hadden of hebben, is steeds gesproken met een schoolleider van een van die zwakke of zeer zwakke scholen.

In de gesprekken zijn aan de hand van een gespreksleidraad vragen gesteld over voorwaarden voor bestuurlijk handelen en bestuurlijk handelen op het gebied van onderwijskwaliteit. De onderwerpen in de gespreksleidraad zijn afgeleid uit recente

wetgeving op het gebied van besturen, de code Goed Bestuur van de PO-Raad, recent onderzoek naar besturen in het basisonderwijs en ervaringen uit het toezicht.

De voorwaarden voor bestuurlijk handelen zijn als volgt geformuleerd:

- Het bevoegd gezag is feitelijk ingericht/georganiseerd.
- Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld.
- Het bestuur heeft beleid ontwikkeld ten aanzien van de onderwijskwaliteit.
- Het intern toezicht is feitelijk ingericht/georganiseerd.
- Het intern toezicht functioneert naar behoren.

Bij het bestuurlijk handelen op het gebied van de onderwijskwaliteit gaat het om de volgende punten:

- Het bestuur heeft zicht op de kwaliteit van scholen.
- Het bestuur evalueert en analyseert de kwaliteit van scholen.
- Het bestuur werkt planmatig aan behoud en verbetering van de kwaliteit van scholen.
- Het bestuur borgt de kwaliteit van scholen.
- Het bestuur verantwoordt zich over de kwaliteit van scholen.

4.2.1 *Voorwaarden voor bestuurlijk handelen*

Per onderzochte voorwaarde komt aan de orde hoeveel besturen hier voldoende werk van maken en welke besturen dat zijn. De voorbeelden (tabel 4.2b) zijn gebaseerd op de gesprekken die inspecteurs met bestuurders en schoolleiders hebben gevoerd.

De inrichting van het bevoegd gezag

De meeste besturen, 23 van de 26, zijn op hoofdlijnen naar behoren ingericht. Dat houdt in dat ze een formele scheiding hebben aangebracht tussen bestuur en intern toezicht, zoals wettelijk is voorgeschreven sinds 1 augustus 2010, en een code goed bestuur onderschrijven. Meestal betreft dat de code Goed Bestuur van de PO-Raad. Er is een maximale zittingsduur afgesproken voor alle functies en men houdt zich daar in de praktijk ook aan. Alle posities zijn vervuld, het bestuur vergadert met regelmaat, een medezeggenschapsraad (MR) of gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) wordt gefaciliteerd en het bestuur onderhoudt contacten met relevante stakeholders. In het bestuur is verder gezorgd voor mensen met specifieke deskundigheid op de gebieden financiën, personeel en onderwijs.

Dat laatste is voor het intern toezicht niet het geval. Hierin zitten doorgaans wel mensen die veel weten van financiën of personeel, maar slechts een derde van de besturen heeft ook interne toezichthouders met specifieke kennis over onderwijs. Soms is dat een bewuste keuze: een bovenschools directeur meldde bijvoorbeeld dat kennis van onderwijs in het intern toezicht niet nodig is, omdat zij er zelf voldoende van weet. Heeft het intern toezicht die kennis wel, dan gaat het vaak om personen die zelf in het onderwijs werken of werkten, maar in een andere sector dan het basisonderwijs.

Er zijn nog maar zeer weinig besturen (een derde) die zichzelf expliciet scholen en evalueren. Bij de interne toezichthouders komen deze activiteiten nog veel minder voor. Ten slotte heeft bijna geen enkel bestuur een klokkenluidersregeling. Zo'n regeling is niet bij wet verplicht en ook niet opgenomen in de Code Goed Bestuur van de PO-Raad (overigens wel in de code voor het voortgezet onderwijs). Een klokkenluidersregeling maakt het voor werknemers echter mogelijk om zonder

benadeling van hun belangen onregelmatigheden te melden. Voor die werknemers zelf, maar zeker ook voor het intern toezicht is zo'n regeling daarom belangrijk.

De drie besturen waar de inrichting van het bevoegd gezag tekortschiet, zijn eenpitterbesturen waar weinig formeel geregeld is en waar onderling weinig duidelijke afspraken zijn gemaakt.

Tabel 4.2b Voorbeelden van bevoegde gezagen die voldoende of onvoldoende zijn ingericht

Voldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>Het bevoegd gezag wordt vertegenwoordigd door een bestuur dat bestaat uit zeven personen, van wie twee sinds het schooljaar 2011/2012 als interne toezichthouders fungeren. Aan de statuten wordt de laatste hand gelegd. Verder zijn er een voorzitter, een secretaris, een penningmeester en twee leden. Het bevoegd gezag faciliteert een medezeggenschapsraad van zeven mensen. Het bestuur heeft scholing gevolgd op het gebied van eenpitterbesturen, intern toezicht en financiën en kijkt kritisch naar het eigen functioneren.</p> <p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i></p> <p>Er zijn twee bovenschoolse directeuren van wie de een financiën en huisvesting doet en de ander algemene zaken, onderwijs en personeel. De schoolleiders zijn integraal verantwoordelijk voor hun school. In het managementstatuut is een en ander uitgewerkt. Er zijn beleidsdoelen en het toezichthoudend bestuur volgt aan de hand van rapportages hoe het gaat. Er is een open cultuur en jaarlijks is er onder leiding van een externe adviseur een reflectiemoment om het eigen functioneren te bespreken. De bovenschoolse directie volgt scholing op het gebied van leiderschap. De scholen evalueren de kwaliteiten van de algemene directie met behulp van vragenlijsten.</p>
Onvoldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>De benoemingstermijn van de bestuursleden is op basis van de statuten verstreken, maar iedereen is nog steeds in functie. Er zit niemand in het bestuur met kennis van onderwijs en het bestuur volgt ook geen scholing. Men onderschrijft een code goed bestuur, maar handelt er in de praktijk niet echt naar.</p>

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Twintig van de 26 besturen hebben een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor alle niveaus in de organisatie gemaakt (het bestuur zelf; de bovenschoolse directie, indien aanwezig; de schoolleiders en vaak ook de leraren). Die verdeling is ook bekend bij de schoolleider met wie in het kader van de casestudies is gesproken. De afspraken hierover liggen vast in een managementstatuut of vergelijkbare documenten en betreffen ook de financiële handelingen die personen vanuit hun functie wel of niet kunnen verrichten.

Punten waar de helft van de besturen nog geen werk van heeft gemaakt, zijn het opstellen van competentieprofielen voor alle functionarissen in de organisatie en het openbaar maken van de taakverdeling. Dat laatste is in het kader van transparantie van belang (zie ook tabel 4.2c).

De zes besturen waar de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onvoldoende is geregeld, zijn allemaal eenpitters.

Tabel 4.2c Voorbeelden van bevoegde gezagen waar de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voldoende of onvoldoende is geregeld

Voldoende	<p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>Alle benodigde documenten (zoals statuten) zijn voorhanden, ook via de website van het bestuur, en ze zijn helder en informatief. Voor de financiën is er een apart treasurystatuut. Er zijn competentieprofielen/functiebeschrijvingen, die de basis vormen voor de jaarlijkse functioneringsgesprekken. Op de website staan heel veel praktische documenten voor directies, leraren en intern begeleiders, zoals gespreksleidraden voor verschillende typen gesprekken. Een sterk punt is dat alle communicatielijnen ook helder op papier zijn vastgelegd. Iedereen kan dus makkelijk zien wat er van hem of haar verwacht wordt en aan wie verantwoording afgelegd moet worden.</p>
Onvoldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>Er is geen taakverdeling vastgelegd, alles gaat op basis van vertrouwen.</p>

Het bestuursbeleid op het gebied van onderwijskwaliteit

Bij achttien van de 26 besturen is sprake van een duidelijk beleid van het bestuur als het gaat om de onderwijskwaliteit. Deze besturen beschikken over een meerjarenbeleidsplan, een jaarplan of een personeelsplan waarin prioriteiten voor de onderwijskwaliteit zijn beschreven (zie verder tabel 4.2d voor voorbeelden).

De acht besturen die geen of weinig beleid hebben ontwikkeld, zijn vijf eenpitters en drie middelgrote besturen.

Tabel 4.2d Voorbeelden van bevoegde gezagen waar bestuursbeleid over de onderwijskwaliteit voldoende of onvoldoende is ontwikkeld

Voldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>Er is een strategisch beleidsplan, dat deel uitmaakt van het schoolplan. Inspectie-indicatoren zijn aangevuld met schoolspecifiek beleid. De bestuurder met onderwijs in zijn portefeuille heeft dit meerjarenbeleid samen met de directeur van de school ontwikkeld. Met de medezeggenschapsraad is geregeld overlegd.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>Er is een uitvoerig, concreet meerjarenbeleidsplan, dat besproken is in het directieberaad. Schoolleiders zitten in werkgroepen (financiën, personeel, onderwijs) en rapporteren op elke vergadering. Ze adviseren de bestuurders over o.a. opbrengstgericht werken of een protocol voor hoogbegaafden.</p>
Onvoldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>Het bestuur heeft geen eigen onderwijskundig beleid; er is alleen een verbeterplan omdat de school zwak is.</p> <p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i></p> <p>Er is een meerjarenbeleidsplan voor 2011-2015, opgesteld op een dag met alle personeelsleden. Het vorige plan is niet echt geëvalueerd en het nieuwe plan bouwt niet op de eerdere periode voort. Het bevat geen analyse van sterke en zwakke punten. Doelen zijn zo algemeen geformuleerd dat ze geen richting aan concreet beleid geven.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>Het bestuur heeft een meerjarenbeleidsplan, maar volgens de ondervraagde schoolleider is er niets in terug te vinden van de ideeën die schoolleiders op een studiedag hebben aangedragen. Volgens hem heeft een externe begeleider dit plan voor een ander bestuur ontwikkeld en is het niet aangepast voor dit bestuur.</p>

De inrichting van het intern toezicht

Hoewel de meeste besturen recent conform de wet een scheiding tussen bestuur en intern toezicht hebben aangebracht, laat de inrichting van het intern toezicht nog wel wat te wensen over. In de meeste gevallen zijn functionarissen die al deel uitmaakten van het bestuur 'omgebouwd' tot interne toezichthouders.

Van de 26 besturen hebben slechts zeven besturen toezichthouders benoemd op basis van openbare profielen. Zij hebben er ook voor gezorgd dat de MR of GMR een voordracht kon doen voor minimaal één lid van de raad van toezicht (dit is overigens alleen verplicht bij een organieke scheiding tussen bestuur en intern toezicht). De interne toezichthouders hebben hier ook portefeuilles verdeeld (financiën, personeel en onderwijs) en hebben in een toezichtkader vastgelegd waar ze zich mee bezighouden en waarmee niet. In drie gevallen is schriftelijk vastgelegd aan de hand waarvan men het bestuur jaarlijks wil beoordelen en is beschreven wat onaanvaardbaar gedrag van het bestuur is (zie tabel 4.2e voor voorbeelden).

De negentien besturen die het intern toezicht nog onvolledig vorm hebben gegeven, zijn zeven (van de acht onderzochte) eenpitters, vijf (van de acht) middelgrote besturen en zes (van de negen) grote besturen.

Tabel 4.2e Voorbeelden van bevoegde gezagen waar het intern toezicht voldoende of onvoldoende is ingericht

Voldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>Het intern toezicht is geregeld sinds dit schooljaar; de profielen hebben in het weeknieuws van de school gestaan. Er zit nu bewust één persoon in het bestuur die geen kinderen op school heeft. In een document is beschreven hoe het intern toezicht moet functioneren en er zijn indicatoren op papier gezet aan de hand waarvan het bestuur beoordeeld zal worden.</p> <p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i></p> <p>Toezichthouders zijn via advertenties geworven en benoemd op basis van openbare profielen. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad zat in de benoemingsadviescommissie. Voor de werving van start ging, was er een toezichtkader voor de raad van toezicht ontwikkeld. Er is een lijst met beoordelingscriteria opgesteld met behulp waarvan het bestuur jaarlijks beoordeeld wordt.</p>
Onvoldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>De twee gemeenteraadsleden in het bestuur hebben formeel de toezichthoudende functie gekregen, maar draaien nog mee als de leden van het algemeen bestuur waar ze voorheen deel van uitmaakten. Er is geen toezichtkader noch een heldere taakomschrijving voor de toezichthouders. Ze vergelijken de school ook niet met landelijke benchmarks.</p> <p><i>Middelgroot bestuur</i></p> <p>Er is vooralsnog alleen een formele scheiding aangebracht tussen de bestaande bestuurders. Alles rond het intern toezicht is nog in ontwikkeling. Er is al wel een profiel voor toezichthouders opgesteld; daar kunnen straks ook de bestaande bestuursleden op solliciteren.</p>

Het functioneren van het intern toezicht

In tien van de 26 besturen functioneert in de praktijk een vorm van intern toezicht. Dit aantal is groter dan de zeven besturen die formeel intern toezicht hebben ingericht. Dat komt doordat er in enkele besturen al wel personen zijn die een duidelijke toezichthoudende rol op zich nemen, ook al zijn deze personen nog niet

expliciet aangewezen als interne toezichthouders. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om leden van gemeenteraden die vanuit de gemeente in een bestuurscommissie meedraaien.

In de besturen waarin al een zekere vorm van intern toezicht functioneert, nemen de betrokkenen de werkgeversrol op zich tegenover de bestuurder (vaststellen van arbeidsvoorwaarden, jaarlijks beoordelen van de bestuurder). Daarnaast letten ze op het naleven van de wet en een code voor goed bestuur, keuren ze de begroting en het jaarverslag goed en adviseren ze het bestuur. Ze komen als interne toezichthouders bijeen, zorgen ervoor dat ze ook informatie krijgen die niet van de bestuurders komt en leggen jaarlijks verantwoording af (zie tabel 4.2f voor voorbeelden).

De zestien besturen waar het intern toezicht nog niet echt functioneert, zijn zes eenpitters, vier middelgrote besturen en vijf grote besturen.

Tabel 4.2f Voorbeelden van bevoegde gezagen waar het intern toezicht voldoende of onvoldoende functioneert

Voldoende	<p><i>Eenpitter</i> Het intern toezicht vergadert drie keer per jaar zonder bestuurders. Extern werven van toezichthouders vindt men belangrijk om belangenverstrengeling (met de school) tegen te gaan. Het intern toezicht evalueert de activiteiten van het bestuur drie keer per jaar.</p> <p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i> Het intern toezicht staat los van het bestuur. Men vergadert drie keer per jaar zelfstandig en een keer samen met het bestuur. Het intern toezicht verzamelt zelf gegevens en bepaalt ook zelf met wie het wil praten.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i> De uitvoerende bovenschools directeur heeft contractbesprekingen met zijn toezichthoudend bestuur over het behalen van de jaardoelen. Het bestuur vergadert samen met de bovenschools directeur, maar heeft ook voorbereidende vergaderingen zonder hem. Bestuursleden vergaren op eigen initiatief gegevens.</p>
Onvoldoende	<p><i>Eenpitter</i> Het intern toezicht bestaat alleen op papier. In de praktijk wijst men per bestuursvergadering een lid aan als interne toezichthouder, die dan ook het verslag van de bijeenkomst moet maken.</p> <p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i> De interne toezichthouders waren voorheen leden van het dagelijks bestuur en gedragen zich nog steeds zo. Ze denken met de bovenschools directeur mee en ze gedragen zich niet als zijn werkgever. Met deze directeur wordt slechts eens per twee jaar een functioneringsgesprek gevoerd.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i> Het intern toezicht laat zich informeren, maar beoordeelt het bestuur niet en heeft ook geen kader op basis waarvan dat zou kunnen gebeuren.</p>

4.2.2

Bestuurlijk handelen op het gebied van de onderwijskwaliteit

Tijdens de gesprekken is aandacht besteed aan bestuurlijk handelen op het gebied van de onderwijskwaliteit. Opnieuw is per voorwaarde onderzocht hoeveel besturen hier voldoende werk van maken en welke besturen dat zijn. De voorbeelden zijn gebaseerd op gesprekken van inspecteurs met bestuurders en schoolleiders.

Zicht op de kwaliteit van scholen

Achttien van de 26 besturen hebben voldoende zicht op de kwaliteit van hun scholen. Deze besturen weten hoe de scholen presteren en hebben een visie op de kwaliteit. Die visie gaat verder dan alleen de prestaties van leerlingen en omvat ook de kwaliteit van het personeel en het onderwijsleerproces. De besturen houden in de loop van het schooljaar actief bij of scholen op koers liggen en hebben afspraken met schoolleiders over momenten waarop ze informatie moeten leveren. Hierdoor sporen ze risico's op, vooral als het gaat om prestaties (besturen hebben veel minder vaak een overzicht van de kwaliteiten van leraren op bestuursniveau, zoals ze dat van de prestaties vaak wel hebben.) Bovendien houden deze besturen in de gaten of ouders, leerlingen en leraren voldoende tevreden zijn over de onderwijskwaliteit door minimaal eens per vier jaar hun mening te peilen.

Van de achttien besturen die werk maken van het monitoren van hun scholen heeft iets meer dan de helft meetbare doelen en prestatieafspraken. Ook communiceert iets meer dan de helft actief met schoolleiders, teams, ouders en leerlingen. Er is dus ruimte voor verbetering (zie tabel 4.2g voor voorbeelden).

De acht besturen die weinig of geen zicht hebben op de kwaliteit van hun school of scholen, zijn vooral eenpitters (zes van de acht), maar ook een middelgroot en een groot bestuur hebben onvoldoende kennis van de kwaliteit van hun scholen.

Tabel 4.2g Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende zicht is op de kwaliteit van scholen

Voldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>Het bestuur laat zich door de schoolleider informeren over klassenbezoeken en functioneringsgesprekken, opbrengsten en onderwijsleerproces. De tevredenheid van ouders, leraren en leerlingen wordt eens per twee jaar onderzocht. Twee keer per jaar spreekt het bestuur met de schoolleider, op basis van een rapportage met o.a. prestatiesgegevens. Die worden geëvalueerd aan de hand van inspectienormen, maar de school heeft ook eigen normen gesteld.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>Het bestuur houdt de ondergrens van de inspectie als absoluut minimum aan, maar wil ook opbrengstennormen van de school zien (per groep en per kind) in het kader van opbrengstgericht werken. Wat het onderwijsleerproces betreft gebruikt het bestuur het inspectiekader als handvat, maar er is een eigen kijkwijzer in ontwikkeling waarin het pedagogisch klimaat veel zwaarder is aangezet (het bestuur vindt dat de inspectie hier onvoldoende aandacht aan besteedt). De bovenschools directeur met onderwijs in zijn portefeuille controleert en bespreekt in september alle schooljaarplannen en schooljaarverslagen. Soms laat hij directeurs meer activiteiten plannen (als hij vindt dat er onvoldoende urgentie uit de voornemens spreekt), maar soms juist minder (als schoolleiders te veel willen). Hij grijpt meteen in als de opbrengsten onvoldoende zijn en gaat dan vaker naar de betreffende scholen toe.</p>
Onvoldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>Het bestuur controleert de opbrengsten van groep 8, de resterende toetsen uit het leerlingvolgsysteem niet. Er is geen informatie over de kwaliteit van leraren.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>Het bestuur heeft wel zicht op de opbrengsten, maar niet op andere kwaliteitsaspecten. In het strategisch beleidsplan staat dat men didactisch handelen en leiderschap wil verbeteren, maar op bestuursniveau is daar geen informatie over beschikbaar.</p>

Evalueren en analyseren van de kwaliteit van scholen

Slechts tien van de 26 besturen evalueren en analyseren de kwaliteit van hun scholen kritisch. Dit aantal is kleiner dan de bovengenoemde achttien besturen die activiteiten ontplooiën om die kwaliteit in beeld te krijgen. Dat komt doordat een deel van de besturen het uitsluitend laat bij het vaststellen van de kwaliteit, voornamelijk door na te gaan of eigen opbrengstennormen of landelijke benchmarks zijn gehaald. Er zijn maar tien besturen die verdere stappen zetten: die analyseren ook waarom doelen wel of niet gehaald zijn en waarom scholen wel of niet van benchmarks afwijken. Daarna trekken ze conclusies op basis van deze analyses en stippen ze nieuw beleid uit (zie tabel 4.2h voor voorbeelden).

De zestien besturen die onvoldoende evalueren en analyseren zijn voor de helft eenpitters (acht), maar er zijn ook middelgrote (vier) en grote (vier) besturen die dit onvoldoende doen.

Tabel 4.2h Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende sprake is van het evalueren en analyseren van de kwaliteit van scholen

Voldoende	<p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i></p> <p>De bovenschools directeur controleert jaarlijks of scholen voldoende bereiken. Als dat niet zo is, heeft hij 'een confronterend gesprek' met de directeur. Hij heeft wel eens te maken gehad met een directeur die veel te afwachtend was; die geeft hij dan de sporen. Hij analyseert ook waarom scholen achterblijven; vaak ligt dat aan onvoldoende kwaliteit van leraren.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>Het bestuur heeft per school een uitgebreide kwaliteitskaart waarin alle kengetallen staan die het bestuur van belang vindt (dat zijn er enkele tientallen). Op basis daarvan maakt de bovenschools directeur afspraken met de scholen. Als bijvoorbeeld de prestaties in groep 7 tegenvallen op een school, vraagt hij de directeur hoe hij dat nu gaat verbeteren als de leerlingen in groep 8 komen. Hij leert door dit type vragen ook directeuren en intern begeleiders hoe ze hun eigen opbrengstgegevens moeten analyseren. De bovenschools directeur komt standaard twee keer per jaar op alle scholen, maar hij gaat vaker naar slecht presterende scholen.</p>
Onvoldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>Het bestuur kijkt alleen naar de eindopbrengsten en gebruikt de inspectienormen als grenswaarden; dat is nogal mager. Het bestuur drijft geheel op de schoolleider, een kwetsbare constructie waarvan men zelf zegt dat die in een eerder stadium leidde tot het zwak worden van de school.</p> <p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i></p> <p>Er worden wel veel gegevens verzameld op bestuursniveau, maar er gebeurt nog niet veel mee. De bovenschools directeur geeft (volgens de schoolleider) weinig feedback op plannen van schoolleiders. Er zijn wel jaarplannen op alle scholen, maar geen jaarverslagen over het voorgaande jaar. De evaluatie van het voorgaande schooljaar is niet meer dan een zeer beknopte paragraaf in het jaarplan van de school.</p>

Planmatig werken aan behoud en verbetering van de kwaliteit van scholen

Vijftien van de 26 besturen slagen erin planmatig aan de kwaliteit van hun scholen te werken. Alle besturen besteden wel enige aandacht aan kwaliteitsverbetering, onder meer door voldoende personeel en financiën vrij te maken of door externe expertise in te huren. Het aantal besturen dat duidelijke, smart geformuleerde verbeterdoelen heeft is echter veel geringer. Dat geldt ook waar het gaat om zaken

als actief met de schoolleiders in gesprek gaan over beleidsprioriteiten, actief reageren op waarschuwingen van de inspectie en personeelsbeleid inzetten met oog op de onderwijskwaliteit. Bij dat laatste kan het bijvoorbeeld gaan om normen stellen voor deeltijdwerkers, mobiliteit van personeel stimuleren, een bewust seniorenbeleid hanteren en bijtijds anticiperen op krimp door vast te leggen wie het eerst zullen afvloeien bij een teruglopend leerlingenaantal (zie tabel 4.2i voor voorbeelden).

Het planmatig werken is bij grote besturen het meest ontwikkeld. Slechts een van de grote besturen doet dit nog onvoldoende, terwijl dit bij vier middelgrote besturen en zes eenpitters het geval is.

Tabel 4.2i Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende sprake is van het planmatig werken aan kwaliteitsverbetering van scholen

Voldoende	<p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>De bovenschools directeur zorgt ervoor dat schooljaarplannen, schoolplannen, kwartaalrapportages, het strategisch beleidsplan en overige documenten goed op elkaar aansluiten. Eens per zes weken bespreekt de bovenschools directeur met alle schoolleiders in hoeverre de jaarplannen worden uitgevoerd zoals gepland.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>Alle scholen van dit bestuur werken aan opbrengstgericht onderwijs en inclusief onderwijs. Het jaarverslag van het bestuur omschrijft nadrukkelijk dat dit de komende jaren de belangrijkste topics zijn. Het bestuur is bezig een auditteam in te richten dat langs de scholen zal gaan. Het bestuur heeft daarnaast duidelijke condities voor kwaliteitsverbetering vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een school moet minimaal tachtig leerlingen hebben, anders wordt geleidelijk aan naar opheffing toegewerkt. • Leraren kunnen in deeltijd werken, maar een halve weektaak is het minimum. • Voor een groep staan nooit meer dan twee leraren. • Iedere school heeft een eigen directeur (er zijn uit principe geen meerschoolse directeuren). <p>De bovenschools directeur die verantwoordelijk is voor het onderwijs, bezoekt elke school zes keer per jaar.</p>
Onvoldoende	<p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i></p> <p>Het bestuur faciliteert scholen en is betrokken, maar heeft geen duidelijke visie op onderwijskwaliteit. Planmatig verbeteren is dan ook niet aan de orde.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>Ondanks goede bedoelingen houdt de bovenschoolse directie zich vooral bezig met financiën en personeel, niet met kwaliteitsverbetering (hoewel er nog verschillende zwakke en zeer zwakke scholen zijn, en ook al eerder zijn geweest). Volgens de schoolleider gaat het in het directeurenberaad vooral over allerlei onderwerpen die ad hoc aan de orde komen, niet over planmatig werken en systematisch evalueren van de scholen.</p>

Borgen van de kwaliteit van scholen

De meeste besturen doen wel iets aan kwaliteitsborging, maar vaak gebeurt dat vooral op een globaal niveau. Ze stellen bijvoorbeeld geld beschikbaar voor behoud van kwaliteit en zorgen dat vacatures opgevuld worden. Een kleiner deel, in totaal twaalf besturen, laat een gevarieerder en scherper gedragsrepertoire zien en bereikt daardoor een voldoende niveau van borging. Deze besturen hebben controleerbare afspraken met hun schoolleiders, gaan jaarlijks na of de schoolleiders die afspraken

uitvoeren en zijn in staat anders op te treden op risicoscholen dan op goed presterende scholen (zie tabel 4.2j voor voorbeelden).

Er zijn dertien besturen die de kwaliteit onvoldoende borgen. Dit zijn vaak eenpitters (zeven), maar ook middelgrote (drie) en grote (drie) besturen zitten in deze groep.

Tabel 4.2j Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende sprake is van het borgen van kwaliteit

Voldoende	<p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i></p> <p>De bovenschools directeur zorgt ervoor dat zwakke of zeer zwakke scholen extra formatie krijgen om snel te kunnen verbeteren. Hij volgt alle scholen via een cyclus van managementcontract, schooljaarplan en schooljaarverslag. De bovenschools directeur vindt dat hij nog te veel afhankelijk is van informatie van de schoolleiders. Mede daarom bezoekt hij iedere school ieder jaar en hij spreekt dan ook bewust met het team (in aanwezigheid van de schoolleider). Hij grijpt snel in als personeel niet goed functioneert en reageert snel op signalen van schoolleiders op dat gebied.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>Er is een gesprekkencyclus met alle schoolleiders en de bovenschoolse directie voert ook een of twee keer per jaar klassenbezoeken uit op alle scholen. Bij risicoscholen zet het bestuur een auditteam in en er is een schoolbestuurlijk medewerker die dan extra vaak op schoolbezoek gaat.</p>
Onvoldoende	<p><i>Eenpitter</i></p> <p>Het bestuur doet zelf nauwelijks iets aan borging; alle taken op dit gebied zijn naar de schoolleider gedelegeerd. Dit terwijl het daar in het verleden juist op misgegaan is: de school werd zwak omdat de vorige schoolleider het bestuur niet goed informeerde over teruglopende kwaliteit. De medezeggenschapsraad van de school dringt erop aan dat de schoolleider documenten maakt zoals een pestprotocol, klachtenprocedures en dergelijke om de kwaliteit te borgen; die wens komt niet van het bestuur.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i></p> <p>De scholen zelf zorgen voor borging van kwaliteit via een instrument voor kwaliteitszorg; volgens de bovenschools directeur zijn er geen problemen bij inspectiebezoeken als het hierom gaat. De schoolleider met wie de inspectie sprak vindt dat het bestuur geen aandacht heeft voor behoud van bestaande kwaliteit. In gesprekken tussen schoolleiders en bovenschoolse directie gaat het daar nooit over.</p>

Verantwoording afleggen over de kwaliteit van scholen

Besturen zijn wettelijk verplicht zich jaarlijks te verantwoorden door een jaarverslag op te stellen, en dat doen de besturen dan ook. Dit document bevat bij de meeste besturen echter geen informatie over de onderwijskwaliteit van de scholen: meestal staan er alleen gegevens over de begroting en de personele situatie in de jaarverslaggeving.

Een deel van de besturen, twaalf in totaal, rapporteert op een niveau dat voor belanghebbenden zoals ouders inzichtelijk is. Deze besturen vermelden gegevens over afzonderlijke scholen en beschrijven de prestaties van leerlingen, naast ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijsleerproces. Slechts tien besturen leggen expliciet verantwoording af aan hun interne toezichthouders (zie tabel 4.2k voor voorbeelden).

Bij veertien besturen schiet de verantwoording over de kwaliteit van de scholen tekort (zes eenpitters, vier middelgrote besturen en vier grote besturen).

Tabel 4.2k Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende sprake is verantwoording over de kwaliteit

Voldoende	<p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i> Er is een uitgebreid onderwijskundig jaarverslag, waarin een koppeling wordt gemaakt tussen de beleidsvoornemens van het bestuur en de feitelijk behaalde kwaliteit op scholen. Er wordt ook een link gelegd met indicatoren van de inspectie.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i> Naast het jaarverslag zijn voor de interne toezichthouder managementrapporten, 'dashboardoverzichten' en heldere kwartaalverslagen beschikbaar.</p>
Onvoldoende	<p><i>Eenpitter</i> In het jaarverslag staat niets over de kwaliteit van de school.</p> <p><i>Middelgroot bestuur (2-10 scholen)</i> Het jaarverslag is geheel op bestuursniveau geschreven en geeft geen informatie over de kwaliteit op de scholen. Er staat nauwelijks iets in over opbrengsten of onderwijsleerproces.</p> <p><i>Groot bestuur (11 of meer scholen)</i> In het jaarverslag staat praktisch niets over de kwaliteit van het onderwijs; het gaat bijna uitsluitend over personeel en financiën. Zelfs de aantallen zwakke en zeer zwakke scholen (die er wel zijn in dit bestuur) zijn niet vermeld en er is ook geen informatie over de prestaties van scholen. Dit terwijl het bestuur al die gegevens wel in huis heeft en er in het kader van kwaliteitsbewaking ook actief mee werkt.</p>

4.2.3 Kwaliteit bestuurlijk handelen en bestuursgrootte

Uit de voorgaande tekst bleek al regelmatig dat veel (maar niet alle) eenpitterbesturen op de onderzochte punten achterblijven bij de middelgrote en grote besturen. Ook die besturen laten onderling overigens een grote variatie zien; het is in de onderzochte groep besturen zeker niet zo dat voorwaarden voor bestuurlijk handelen en bestuurlijk handelen op het gebied van de onderwijskwaliteit consistent beter uit de verf komen naarmate een bestuur groter is (tabel 4.2l).

De middelgrote en grote besturen zijn bestuurlijk beter op orde, voeren meer beleid en doen ook meer om de kwaliteit te bewaken en te bevorderen dan de eenpitters. Toch stelt ook bij deze groepen besturen het intern toezicht vaak nog niet veel voor en kan ongeveer de helft van deze besturen het eigen handelen op het gebied van de onderwijskwaliteit aanmerkelijk verbeteren.

Dat de eenpitters bestuurlijk minder goed uit de verf komen, impliceert dat op de scholen van eenpitters geen bestuurlijk vangnet aanwezig is als er op de school iets misgaat, bijvoorbeeld als de schoolleider niet goed functioneert. Ook bij middelgrote en grote besturen zijn er zeker nog risico's op onderdelen van het bestuurlijk handelen, maar de kans dat een bestuur ingrijpt als er op een van de scholen iets misgaat lijkt in het algemeen wel groter. Desondanks kunnen ook deze besturen zich op talloze punten nog aanmerkelijk verbeteren. Het intern toezicht lijkt nog bijna nergens voldoende in stelling gebracht om in te grijpen als zowel school als bestuur slecht functioneert.

Tabel 4.2l Percentage besturen dat voldoende werk heeft gemaakt van voorwaarden voor bestuurlijk handelen en feitelijk bestuurlijk handelen (hele groep en uitgesplitst naar bestuursgrootte)

	Onder- zochte besturen (n=26)	1 school (eenpitter) (n=9)	2-10 scholen (n=8)	11 scholen of meer (n=9)
Voorwaarden bestuurlijk handelen				
Inrichting bevoegd gezag	88	67	100	100
Verdeling taken	77	33	100	100
Beleid onderwijskwaliteit	69	44	63	100
Inrichting intern toezicht	28	13	38	33
Functioneren intern toezicht	40	25	50	44
Bestuurlijk handelen ten aanzien van onderwijskwaliteit				
Zicht op kwaliteit scholen	69	33	88	89
Evalueren en analyseren kwaliteit	38	11	50	55
Planmatig verbeteren kwaliteit	58	33	50	89
Borgen kwaliteit	48	13	63	67
Verantwoording afleggen over kwaliteit	46	33	50	55

4.2.4 *Kwaliteit bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit scholen*

De besturen in de casestudies zijn geselecteerd op basis van de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit in hun scholen in de periode 2008-2011. In tabel 4.2m is dat selectiecriteria afgezet tegen de kwaliteit van het bestuurlijk handelen zoals onderzocht in het voorjaar van 2012. Per groep (positieve, matige en negatieve onderwijskwaliteit; zie tabel 4.1d in paragraaf 4.1) komt daar een score uit op een schaal van 1 tot 5.

Tabel 4.2m Somscores op voorwaarden bestuurlijk handelen en bestuurlijk handelen op het gebied van onderwijskwaliteit naar ontwikkeling van onderwijskwaliteit in de periode 2008-2011 (n=26 besturen)

	Onderwijskwaliteit positief	Onderwijskwaliteit matig	Onderwijskwaliteit negatief
Voorwaarden voor bestuurlijk handelen (max. 5)	3,0	3,5	2,2
Bestuurlijk handelen ten aanzien van onderwijskwaliteit (max. 5)	3,2	3,1	0,7

Tabel 4.2m laat zien dat de besturen in de positieve groep (> 90 procent van de scholen van deze besturen heeft de gehele periode basistoezicht gehad) ook in 2012 behoorlijk voldoen aan voorwaarden voor bestuurlijk handelen en actief de kwaliteit van hun scholen bewaken. Het ligt voor de hand dat dit heeft bijgedragen aan het voorkomen van het ontstaan van zwakke en zeer zwakke scholen. De tweede groep besturen (wel zwakke en zeer zwakke scholen, maar positieve ontwikkeling naar basistoezicht) doet voor de positieve groep niet onder en overtreft deze groep zelfs

iets op de voorwaarden voor bestuurlijk handelen. De derde groep besturen (negatieve ontwikkeling van basistoezicht naar zwakke en zeer zwakke scholen, hardnekkige zwakke en zeer zwakke scholen) blijft in 2012 op beide punten bij de andere groepen besturen achter. Met name de bewaking van de kwaliteit laat hier zeer sterk te wensen over. De geringe ontwikkeling van het bestuur zal zeker niet bijdragen aan een snel herstel van de scholen richting basistoezicht.

Besturen met scholen (> 90 procent) die in de periode 2008-2011 basistoezicht hadden

De bestuurders die in de periode 2008-2011 geen of nauwelijks zwakke of zeer zwakke scholen hadden, is gevraagd hoe hen dat gelukt is. De besturen onderscheiden zich vooral door kennis van zaken, proactief gedrag en korte lijnen naar de scholen.

- De eenpitterbesturen verwijzen hier vooral naar de kwaliteiten van hun schoolleiders. Die schoolleiders houden goed in de gaten of de school voldoende presteert en als er risico's zijn, schromen ze niet de betreffende leraren aan te spreken. Een van de schoolleiders werft actief goede jonge leraren, die hij dan zelf verder opleidt in zijn school. Een van de eenpitterbesturen bestaat uit hoogopgeleide ouders die zichzelf in hun bestuurlijke rol hebben geschoold en waar nodig externe expertise inhuren (bijvoorbeeld voor juridische kwesties).
- De middelgrote besturen noemen de korte lijnen die ze met hun scholen hebben, waardoor ze snel signaleren dat er iets mis is (zeker als er ook ouders in de besturen zitten, want die zorgen door hun contacten op school voor een snelle communicatie naar het bestuurlijk niveau). De besturen hebben veel contact met de scholen. Ze voeren bijvoorbeeld zes gesprekken per jaar met de schoolleiders en hebben goede bovenschoolse overzichten van resultaten, tevredenheidsgegevens en onderlinge audits.
- De grote besturen wijzen ook op het belang van korte lijnen naar de scholen en frequent contact met de schoolleiders. Deze besturen zijn vaak al geruime tijd bezig met trendanalyses van de prestaties, die verder gaan dan alleen het kennismaken van de scores op de Eindtoets Basisonderwijs. Ook noemen ze het doorbreken van de eilandcultuur op scholen, bijvoorbeeld door met schoolleiders samen het strategisch beleidsplan te maken.

Besturen met zwakke/zeer zwakke scholen die zich in de periode 2008-2011 ontwikkelden naar basistoezicht

De besturen die tussen 2008-2011 zwakke en zeer zwakke scholen hadden, maar er redelijk in slaagden die te verbeteren, is gevraagd naar de redenen van onvoldoende onderwijskwaliteit. Bij deze besturen kwam het inspectieoordeel vaak als een verrassing, maar de meeste besturen zeggen dat hen dat nu niet meer zou kunnen overkomen omdat ze beter op de hoogte zijn van de kwaliteit van scholen. Sommige bestuurders waren net aangetreden toen de scholen zwak of zeer zwak werden en waren nog bezig het bestuur in te richten.

- De eenpitterbesturen zeggen dat ze signalen van problemen (van leerlingen, leraren, ouders, de inspectie) die er soms wel waren, achteraf gezien niet serieus genoeg hebben genomen. Soms ging het ook mis op een school omdat het bestuur volledig dreef op de informatie van de schoolleider. Als die geen opening van zaken gaf, werd de school zwak of zeer zwak, tot grote verrassing van het bestuur.
- De middelgrote besturen werden overvallen door het bericht van de inspectie dat een school zwak of zeer zwak was, omdat ze zich nog niet

bezighielden met de onderwijskwaliteit en de leerlingprestaties. Soms was een bestuur net ontstaan uit verschillende andere schoolbesturen of gemeenten en was alle aandacht nog gericht op het beheer. Een ander bestuur ziet als belangrijkste oorzaak dat er geen professionele cultuur op de scholen was en dat scholen onderling elkaar daar niet op aanspraken.

- De grote besturen zeggen ook vaak dat ze in het verleden te veel vertrouwden op informatie van de schoolleiders en niet kritisch keken naar de gegevens van scholen. Er werd wel over de kwaliteit van scholen gesproken, maar die gesprekken bleven heel algemeen, hadden geen diepgang en er werden geen consequenties aan verbonden. Soms waren verantwoordelijkheden belegd bij enkele schoolleiders, die samen de kwaliteit van de scholen moesten bewaken maar die te veel in een familiecultuur zaten.

Besturen met zwakke/zeer zwakke scholen die zich in de periode 2008-2011 niet verbeterden

Een deel van de besturen had in de periode 2008-2011 zwakke en zeer zwakke scholen en slaagde er niet goed in die te verbeteren, of had steeds weer opnieuw met een zwakke of zeer zwakke school te maken. De bestuurders hadden onvoldoende kennis, te veel vertrouwen in de scholen of ze leggen de schuld vooral bij de schoolleiders.

- De eenpitterbesturen in deze groep noemen grotendeels dezelfde factoren als de besturen uit de vorige groep (geen professionele schoolcultuur, geen eisen stellen aan de schoolleider), maar verwijzen ook naar eigen gebreken, zoals onvoldoende verstand van onderwijs hebben. Veel wisselingen in het bestuur hebben de problemen vaak verergerd.
- Het middelgrote bestuur in deze groep dacht voldoende informatie over de kwaliteit van de scholen te hebben, maar dat bleek in de praktijk niet zo te zijn. Dit bestuur had naar eigen zeggen te veel vertrouwen in de verbetercapaciteit van scholen. De bovenschools directeur vindt het lastig om goed in te spelen op wisselende prestaties van scholen ("Je wilt er niet meteen bovenop zitten") en om aan de juiste gegevens te komen van schoolleiders.
- De grote besturen kenden de beslisregels van de inspectie niet altijd voldoende en wijzen verder vooral naar onvoldoende kwaliteit van schoolleiders en leraren. Soms vinden de bestuurders achteraf dat ze eerder personele wijzigingen hadden moeten doorvoeren.

4.3 De rol van besturen bij het verbeteren van zwakke en zeer zwakke scholen

Met negen schoolbestuurders is in een verdiepende deelstudie verder gesproken over de manier waarop zij zwakke of zeer zwakke scholen verbeterden. Zeven van hen waren daarin geslaagd, twee (nog) niet. De gesprekken hadden steeds betrekking op één specifieke school. De gesprekspartners vertegenwoordigen besturen van verschillende groottes (eenpitter, middelgroot, groot), verschillende denominaties en verschillende provincies. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een semigestructureerde gespreksleidraad (zie verder Faber, 2012).

De gegevens zijn geanalyseerd met behulp van de methode 'realistische evaluatie' (Pawson en Tilley, 1997), waarbij het hier de bedoeling was de effecten van interventies van besturen op zwakke en zeer zwakke scholen te verklaren. Bij het analyseren van de gesprekken is eerst nagegaan welke problemen volgens besturen zorgen voor het ontstaan van een zwakke of zeer zwakke school. Daarna is bekeken welke oplossingen volgens besturen zorgen voor het verbeteren van de school. Ten

slotte is in kaart gebracht welke condities bestuurders ondersteunend vinden bij het verbeteren van scholen.

Problemen

De besturen beschrijven problemen en oplossingen op verschillende niveaus: het lerarenniveau, het cultuurniveau en het organisatieniveau (zie tabel 4.3a voor voorbeelden van uitspraken van bestuurders).

Alle besturen noemen ten eerste de kwaliteit van leraren als belangrijke oorzaak van onvoldoende onderwijskwaliteit, met name de volgende aspecten:

- Leraren hebben onvoldoende basisvaardigheden om les te geven.
- Leraren bespreken elkaars vaardigheden niet en wisselen geen kennis uit met het doel zichzelf te verbeteren.
- Leraren worden te weinig op hun functioneren aangesproken en krijgen te weinig mogelijkheden om vaardigheden te ontwikkelen.
- Leraren kijken niet kritisch naar het eigen functioneren en leggen oorzaken van slechte prestaties niet bij zichzelf, maar bij de leerlingen.
- Ouders zijn niet kritisch over de lage kwaliteit van de school en het functioneren van school en leraren.

Tabel 4.3a Voorbeelden van uitspraken van bestuurders over problemen die tot onvoldoende onderwijskwaliteit op zwakke en zeer zwakke scholen hebben geleid

<p>Lerarenniveau</p> <ul style="list-style-type: none">• "Leraren bleven roepen dat het niet aan hen lag, maar aan de leerlingen. De basisvaardigheden die elke leerkracht moet beheersen, beheersten zij niet. Ik ben dan ook erg geschrokken van de uitkomsten van vaardigheidsmeters, waar bijvoorbeeld uit blijkt dat een leraar uit groep 8 al jarenlang verkeerd lesgeeft."• "Stukje zelfoverschatting van het team, gebrek aan aansturing door de directeur en een gebrek aan mobiliteit onder het personeel. Daar bedoel ik mee dat leerkrachten die erg lang op dezelfde plek zitten, gaan denken dat ze het erg goed doen. Als de directeur onvoldoende kritisch is, bevestigt dit de denkwijze van deze leerkrachten."• "Ouders waren zo betrokken en loyaal aan het team dat het een negatieve conditie werd. We hebben hier gesprekken gevoerd waarin ouders letterlijk zeiden: het maakt ons niet uit welke kwaliteit de school levert, als de leerkrachten maar blijven." <p>Schoolcultuur</p> <ul style="list-style-type: none">• "Het spul zat veel te lang bij elkaar en men was niet meer kritisch op elkaar."• "Er was een familiecultuur en ze waren erg naar binnen gericht. Het schoolteam had geen reëel beeld over de mogelijkheden die er waren om samen te werken aan de leerprestaties. Een tweede belangrijk punt is dat ze gewoon geen kennis hadden over die eisen die er werden gesteld, als je dat al niet weet kun je ook niet reflecteren op de eigen resultaten van de school. Ze kenden deze eisen niet omdat ze niet gericht waren op hun omgeving." <p>Schoolorganisatie</p> <ul style="list-style-type: none">• "Het is een groot nadeel van een eenpitter dat je minder mogelijkheden hebt om mensen met een frisse blik in te zetten."• "Belemmerend is de grootte van de school. Op een kleine school moet bijvoorbeeld een bovenbouwdocent alles zelf regelen en kan er niet worden gereflecteerd met andere docenten die ook voor de bovenbouw staan."

Een tweede oorzaak van onvoldoende onderwijskwaliteit zien besturen in de schoolcultuur op zwakke en zeer zwakke scholen:

- De scholen zijn naar binnen gericht en verzamelen noch gebruiken externe informatie om het eigen functioneren kritisch onder de loep te nemen.
- Leraren en schoolleider spreken elkaar niet aan op het al of niet naleven van een gemeenschappelijke onderwijsvisie.
- De scholen hebben geen gezamenlijke onderwijsvisie en daardoor is er geen consistentie in het gebruik van methoden in verschillende groepen.

De bestuurders onderscheiden ten derde problemen in de organisatie van zwakke en zeer zwakke scholen:

- Besturen hebben op kleine scholen minder mogelijkheden om ervoor te zorgen dat leraren zich ontwikkelen.
- Kleinere besturen hebben minder mogelijkheden om scholen onderling te vergelijken en op basis daarvan passende doelen per school te formuleren.
- Kleinere besturen hebben minder mogelijkheden om financiën en personeel effectief en efficiënt in te zetten.
- Besturen kunnen slecht functionerend personeel niet ontslaan door gebrekkig personeelsbeleid.
- Besturen met veel parttime leraren ondervinden meer problemen bij het werken volgens een gedeelde visie op scholen.

Oplossingen

De oplossingen die besturen noemen als middel om een zwakke of zeer zwakke school te verbeteren, liggen in het verlengde van de beschreven problemen (zie tabel 4.3b).

Op het niveau van de leraren noemen bestuurders de volgende punten:

- Door verplichte scholing en begeleiding ontwikkelen leraren basisvaardigheden voor het lesgeven.
- Leraren krijgen concrete doelen waar ze aan moeten werken om zichzelf te verbeteren. Ze weten hoe ze die doelen kunnen bereiken en binnen welke tijd dit moet gebeuren.
- De school volgt prestaties van leerlingen systematisch. De schoolleider confronteert leraren met prestaties en leraren worden zich ervan bewust dat hun gedrag van invloed is op die prestaties.
- De kwaliteit van leraren wordt systematisch in beeld gebracht.
- Ouders krijgen informatie over de ontwikkelingen en er is draagvlak voor verbeterplannen.
- Het bestuur creëert legitimiteit voor interventies door te investeren in de school en door waardering over het verbetertraject uit te spreken.

Op het niveau van de schoolcultuur beschrijven de bestuurders de volgende oplossingen:

- De schoolleider heeft een onderwijskundige visie en bijbehorende werkwijzen, die hij of zij laat uitvoeren in de school.
- De schoolleider (en eventueel een externe begeleider) controleert de uitvoering van de visie. Schoolleider en bestuurder treden daadkrachtig op als leraren de visie niet uitvoeren.
- Een externe deskundige wordt ingezet om de schoolcultuur te beoordelen.

- Op advies van een externe deskundige wordt personeel vervangen om de schoolcultuur te doorbreken.

Tabel 4.3b Voorbeelden van uitspraken van bestuurders over oplossingen die tot verbetering van zwakke en zeer zwakke scholen hebben geleid

<p>Lerarenniveau</p> <ul style="list-style-type: none"> • “We hebben direct een extern adviesbureau ingeschakeld en op de school een audit laten doen. Je moet er eerst voor zorgen dat je bepaalde dingen in beeld hebt, voor de gesignaleerde problemen duidelijke afspraken maken zodat iedereen op de school weet wat hij of zij moet doen. Vervolgens lieten wij weer een audit uitvoeren om te controleren of ze de afspraken ook daadwerkelijk in praktijk wisten te brengen.” • “Een onderwijskundig leider op de school plaatsen en deze systematisch klassenbezoeken laten uitvoeren bij leraren. Leraren moeten vervolgens goed weten wat ze moeten doen en hoe ze dat kunnen doen, het moet concreet worden gemaakt. Dat geeft ook een veilig gevoel.” • “De leraren kregen snel een bevestiging dat de scholing en begeleiding werkte, en dat onder leiding van een directeur die er echt voor je is. Deze directeur was echt intensief in de school voor het team, aandacht geeft ook een positief effect.” • “Positief was de enorme betrokkenheid van de ouders, deze ouders zeiden meteen dat ze er vertrouwen in hadden, dat ze de positieve ontwikkelingen op de school zagen en dat waardeerden.” <p>Schoolcultuur</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Er vond een bewustwordingsproces plaats: waar staan wij voor, wat zijn onze doelen en waar moeten wij ons dus aan gaan houden. De directeur gaf veel voorbeelden uit de klassenbezoeken die hij deed en koppelde die ook terug aan het hele team. Tevens besteedde de directeur aandacht aan hoe je professioneel met elkaar omgaat.” • “Het was heftig, er speelden machtsverhoudingen en er waren discussies. Mijn rol was toen erg belangrijk, ik moest duidelijk aangeven wat we gingen doen en dat de mensen die zich daar niet aan hielden konden vertrekken.” • “Na het vervangen van de directeur zijn vier van de tien leerkrachten overgeplaatst, er is extra formatie toegevoegd aan de school en er is extra geld naar deze school gegaan.” <p>Schoolorganisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • “In het onderwijs leeft een opvatting dat je niemand kunt ontslaan, dat is dus niet het geval. Als een leerkracht nooit een functioneringsgesprek heeft gehad, nooit de gelegenheid werd gegeven om zich te verbeteren en wanneer er van deze persoon niets is vastgelegd in een dossier, dan kun je inderdaad iemand niet ontslaan. Als leidinggevende ben je dan zelf in gebreke geweest en zouden ze jou moeten ontslaan.”
--

Voor de geschetste problemen op organisatieniveau noemen bestuurders de volgende oplossingen:

- Door transfer van financiën en personeel van sterke naar zwakke scholen kunnen zwakke scholen verbeteren.
- Besturen die hun personeelsdossiers goed op orde hebben, kunnen personeel zonder al te veel kosten ontslaan.
- Eenpitters en kleinere besturen fuseren, waardoor middelen effectiever en efficiënter ingezet kunnen worden.

Daarnaast zijn bijna altijd de schoolleiders van zwakke en zeer zwakke scholen vervangen. Bestuurders noemen dit zelf niet altijd expliciet, soms omdat dit al gebeurd was voordat ze zelf aantraden of soms omdat dit de allereerste stap in het verbetertraject was. Pas daarna zijn andere acties ondernomen.

Verschillen tussen succesvolle en minder succesvolle besturen

Zeven van de negen gesprekspartners hadden zwakke of zeer zwakke scholen die inmiddels verbeterd waren; bij twee gesprekspartners waren de scholen nog zwak of zeer zwak. Deze gesprekspartners verschilden op twee punten van elkaar:

- Daadkracht en controle. De besturen die de school nog niet hadden verbeterd, hadden bijvoorbeeld langer gewacht met het verplaatsen of ontslaan van slecht functionerende leraren. Ook hielden ze minder strak in de gaten of afspraken werden nagekomen en lieten ze soms te snel de teugels weer vieren als een school verbeterde.
- Zelfreflectie en verbetering van kwaliteitszorg op bestuurlijk niveau. De succesvolle besturen hebben hun ervaring met een zwakke of zeer zwakke school aangegrepen om de kwaliteitszorg voor alle scholen te verbeteren, onder het motto: dit mag ons nooit meer overkomen. De minder succesvolle besturen hebben in mindere mate zo'n aanpak gekozen (zie verder Faber, 2012).

4.4 Samenvatting

De noordelijke schoolbesturen in het basisonderwijs

Als gevolg van fusies heeft het noorden sinds 2008 iets minder besturen. Vergeleken met het landelijke beeld zijn er weinig eenpitters en veel grote besturen (besturen met elf of meer scholen). Qua leerlingenaantal zijn ook de grotere besturen echter veel kleiner dan besturen met evenveel scholen in de rest van het land, door de vele kleine noordelijke basisscholen.

In de periode 2008-2011 had ongeveer 60 procent van de noordelijke besturen op enig moment te maken met een of meer zwakke of zeer zwakke scholen; landelijk betrof dit 40 procent van de besturen. De meeste noordelijke besturen zagen hun scholen in die periode de goede kant opgaan, al nam dat regelmatig meer tijd in beslag dan bij besturen elders. Een deel van de besturen kreeg tussen 2008 en 2011 met nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen te maken. Landelijk gebeurde dit bij zo'n 8 procent van de besturen. In Drenthe en Fryslân is dat percentage vergelijkbaar, maar in Groningen had 40 procent van de besturen te maken met nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen of met scholen die ook na extra tijd niet verbeterden.

De reden hiervoor is niet helemaal duidelijk. Het is mogelijk dat besturen in Drenthe en Fryslân, doordat ze in een eerder stadium al volop met zwakke en zeer zwakke scholen te maken hadden, nu iets beter wisten te voorkomen dat dit nog eens zou gebeuren. Groningen daarentegen stond er aanvankelijk nog beter voor en wellicht waren bestuurders daardoor minder alert op teruglopende prestaties van scholen.

Bestuurlijk handelen

Uit casestudies bij 26 noordelijke besturen (geen representatieve steekproef, maar een groep die varieert wat de kwaliteit van scholen betreft) blijkt dat middelgrote (twee tot tien scholen) en grote besturen beter voldoen aan voorwaarden voor bestuurlijk handelen, zoals een behoorlijke inrichting van het bestuur en een heldere taakverdeling. Eenpitters hebben hier vaker hun zaken niet op orde en ze hebben minder beleid ontwikkeld voor de school die ze besturen. Het intern toezicht komt

bij veel besturen, ongeacht hun grootte, weinig uit de verf. Een formele scheiding tussen bestuur en toezicht is meestal wel aangebracht, maar de toezichthouders gedragen zich nog als de algemeen bestuurders die ze voor die tijd waren. Ze zijn niet rolvast: ze stellen zich niet onafhankelijk op, denken met de bestuurders mee en houden hun geen kritische spiegel voor. Bestuurders worden zelden volgens vastgelegde criteria door hun interne toezichthouders op hun prestaties beoordeeld. Het intern toezicht is er dus in veel gevallen nog niet klaar voor om in te grijpen als de bestuurder onvoldoende presteert, zoals bestuurders nog niet altijd klaarstaan om in te grijpen als schoolleiders onvoldoende presteren.

Besturen kijken inmiddels praktisch allemaal goed naar de prestaties van hun school of scholen, maar zouden die nog beter en scherper kunnen analyseren en evalueren. Ook zouden ze hun analyses moeten uitbreiden, door ook systematisch naar de kwaliteit van leraren en schoolleiders te kijken. Er zijn nu bijna geen besturen die een goed overzicht hebben van dat type kwaliteit en die op grond daarvan gericht op verbetering sturen. Dat geldt in hoge mate voor de eenpitters, maar ook voor veel middelgrote en grote besturen. De meeste besturen hebben dus wel een beeld van de leerlingprestaties, maar niet van andere kwaliteitsaspecten van hun scholen; veel besturen blijven nog hangen in het vaststellen van de leerlingprestaties. Er zijn veel besturen die vervolgens nog geen volledige kwaliteitscyclus afmaken, inclusief planmatig verbeteren, borgen en verantwoording afleggen. Dit lijkt sterk op wat er binnen veel scholen aan de hand is: daar blijven schoolleiders nog vaak steken in de eerste stap van de kwaliteitszorg, en leraren in de eerste stap van een diagnostische cyclus.

De richting van verbeteringen wordt daarmee ook meteen duidelijk: zoals veel leraren en schoolleiders nog onvoldoende opbrengstgericht werken, zo geldt dat ook voor hun besturen. Besturen zouden deze werkwijze nader kunnen uitwerken, waarbij hun intern toezicht de rol inneemt die de besturen zelf innemen voor de scholen. Dat vergt wel een opbouw van ervaring en deskundigheid op onderwijskundig gebied in de besturen en het intern toezicht. Nu hebben veel besturen de neiging om steeds externe expertise in te huren voor het verbeteren van hun scholen, terwijl ze zelf op vrij grote afstand blijven staan. Dat wordt vooral duidelijk op zwakke en zeer zwakke scholen, waar externe adviseurs en consultants de klassen ingaan terwijl bestuurders zelf dat maar heel zelden doen. De externe deskundigen klaren de klus meestal wel na korte of langere tijd, maar het is de vraag of het bestuur zelf hierdoor ook voldoende kennis verwerft die nodig is om problemen in de toekomst te voorkomen. Er zijn intussen ook voorbeelden van besturen die zelf iemand vrijmaken (of een auditteam inrichten) om systematisch en duurzaam aan schoolverbetering te werken, en dan niet alleen op zwakke en zeer zwakke scholen maar op alle scholen. Er zijn bovenschoolse directeuren die vaak naar scholen toegaan, documenten van scholen kritisch bekijken, schoolleiders gerichte feedback geven, met teams van leraren spreken en op de voet volgen wat er op de scholen gebeurt. Als een school risico's laat zien, schalen ze hun activiteiten op en gaan ze vaker naar de school toe. Ze hebben dus een gevarieerd gedragsrepertoire en behandelen niet alle scholen hetzelfde: ze zijn tot afstemming in staat.

Verbeteren van zwakke en zeer zwakke scholen

Een verdiepende deelstudie bij negen besturen laat zien dat besturen die geconfronteerd werden met een zwakke of zeer zwakke school, de oorzaken van de problemen zoeken in onvoldoende kwaliteit van leraren, een weinig professionele schoolcultuur en knelpunten in de schoolorganisatie. Oplossingen zoeken ze ook op die terreinen en in de meeste gevallen slagen ze erin de school te verbeteren. Minder succesvolle bestuurders hebben minder daadkracht en treden aarzelender

op, oefenen minder controle op scholen uit, laten scholen soms te vroeg weer los en kijken minder kritisch naar het effect van hun handelingen. Ze zijn ook minder goed in staat hun ervaringen met een specifieke school om te zetten in maatregelen die voor alle scholen in hun bestuur goed zijn, zoals het verbeteren van de kwaliteitszorg op bestuursniveau.

5 Conclusies en discussie

Dit slothoofdstuk vat kort de belangrijkste verbeteringen van de laatste jaren samen (paragraaf 5.1). Daarna beschrijft dit hoofdstuk welke aandachtspunten in de nabije toekomst voor scholen en besturen belangrijk zijn (paragraaf 5.2). De laatste paragraaf beschrijft de belangrijkste beperkingen van dit onderzoek en gaat in op de noodzaak van verder onderzoek.

5.1 Verbeteringen in het noordelijke basisonderwijs

Het basisonderwijs in het noorden is sinds 2008 sterk verbeterd dankzij de inzet van leraren, schoolleiders, besturen en provincies. Het is dus goed mogelijk gebleken om binnen enkele schooljaren een aanzienlijke kwaliteitsverbetering te bereiken.

Minder zwakke en zeer zwakke scholen

In 2008 was bijna een op de vijf basisscholen zwak of zeer zwak, nu nog een op de twintig (Groningen), een op de 25 (Fryslân) of een op de dertig (Drenthe). Drenthe doet het op de peildatum van 1 september 2012 zelfs iets beter dan het landelijk beeld, voor Fryslân en Groningen geldt dat nog niet.

Hogere prestaties

Noordelijke leerlingen in groep 4 en in groep 8 presteren beter bij taal en rekenen dan voorheen en ze hebben daarbij een grotere sprong in de goede richting gemaakt dan leerlingen in de rest van het land. In groep 4 zijn de noordelijke achterstanden omgezet in een voorsprong. In groep 8 is er, ondanks verbeteringen, nog steeds een lichte achterstand bij deelvaardigheden bij taal en rekenen. Op de Eindtoets Basisonderwijs scoort Fryslan in 2012 op het landelijk gemiddelde, Drenthe en Groningen zitten er nog iets onder. De noordelijke scholen laten niet meer leerlingen zitten dan elders gebeurt en ze verwijzen ook niet vaker leerlingen naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs. Drenthe doet dat zelfs wat minder vaak dan andere provincies en is daarmee de meest 'inclusieve' provincie van het noorden.

Professioneler onderwijs

De noordelijke scholen hebben aan professionaliteit gewonnen op het gebied van de kwaliteitszorg. Scholen houden de prestaties van leerlingen beter in de gaten, vooral in Drenthe, en ze voeren verbeteracties planmatiger uit.

Veranderde rol van besturen

De meeste onderzochte noordelijke besturen zijn naar behoren ingericht, waarborgen een heldere taakverdeling tussen de verschillende managementniveaus, hebben hun papieren op orde en beschikken over kwaliteitsbeleid voor hun school of scholen. Veel besturen hebben bovendien de laatste jaren de prestaties van hun scholen beter in beeld gekregen. Het komt daardoor niet meer zo vaak als vroeger voor dat de inspectie als eerste signaleert dat er iets mis gaat met een school, terwijl het bestuur dat zelf niet heeft zien aankomen. Besturen die zwakke of zeer zwakke scholen hadden, hebben die vaak weten te verbeteren. Om dat te bereiken investeren ze in hun leraren, in de schoolcultuur en in de schoolorganisatie. Vaak gebruiken ze hun ervaringen om hun andere scholen te behoeden voor afglijden, bijvoorbeeld door bestuursbreed een systeem voor kwaliteitszorg in te voeren.

5.2 Behoud van kwaliteit: aandachtspunten voor scholen en besturen

Onderwijskwaliteit blijft niet vanzelf bestaan: daar zullen besturen, schoolleiders en leraren het nodige voor moeten doen. De volgende punten zijn van belang.

Verder verbeteren van het onderwijsleerproces

Noordelijke scholen doen het nog steeds minder goed dan de rest van het land wat de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen betreft. Ze laten daarmee kansen liggen om leerlingen die achter dreigen te raken door middel van een passend leerstofaanbod of een goede herhaalde instructie snel weer bij te spijkeren. Ook maken leraren minder werk van het goed analyseren van vorderingen van leerlingen en het bieden van planmatige leerlingenzorg. En ook hier laten ze daardoor kansen liggen om snel in te grijpen als leerlingen achter dreigen te raken of bepaalde leerproblemen hebben. Vooral in Fryslân en Groningen zijn relatief veel leraren die de vereiste meer complexe didactische vaardigheden niet bezitten. Op deze punten kunnen leraren scholen zich dus nog sterk ontwikkelen en besturen kunnen hen daartoe stimuleren.

Cyclisch opbrengstgericht werken

- Op schoolniveau: alle zwakke punten die noordelijke scholen nog laten zien, zijn gerelateerd aan opbrengstgericht werken. De scholen hebben zeker vorderingen geboekt op dit gebied, vooral door beter naar prestaties te gaan kijken. Toch zijn er (ook in de rest van Nederland overigens) nog maar weinig scholen die alle elementen van opbrengstgericht werken voldoende in de praktijk brengen: een toetsstelsel gebruiken, vorderingen analyseren, effecten van leerlingenzorg analyseren, prestaties op schoolniveau ieder jaar analyseren en het onderwijsleerproces regelmatig aan analyses onderwerpen. Meer dan de helft van de scholen kan op dit punt nog verbeteren. Opbrengstgericht werken is niet alleen belangrijk om goede prestaties te bereiken, maar ook om goede prestaties vast te houden. Scholen die hierin investeren, maken dus een dubbelslag.
- Op bestuurlijk niveau: de onderzochte besturen hebben voorsnog het meeste werk gemaakt van de eerste stap van de cyclus, het zicht krijgen op de kwaliteit van hun scholen zoals die tot uiting komt in de prestaties van leerlingen. Sommige besturen komen nauwelijks verder en bij deze besturen zijn de afgelopen jaren ook relatief vaak nog weer nieuwe scholen zwak of zeer zwak geworden. De volgende stappen in de cyclus (evalueren en analyseren, planmatig verbeteren, borgen van kwaliteit en verantwoording afleggen) zijn minder ontwikkeld, zeker bij eenpitters maar ook grotere besturen doen dit niet vanzelfsprekend. Ook besturen doorlopen dus niet systematisch en consequent een gehele cyclus en kunnen op dit punt nog behoorlijk aan kwaliteit winnen. Dat geldt des te meer als ze niet alleen kritisch kijken naar prestaties van scholen, maar ook naar de factoren die voor die prestaties verantwoordelijk zijn. De kwaliteit van schoolleider en leraren staan daarbij voorop.

Tijdig actie ondernemen bij risico's

Er zijn nu veel minder zwakke en zeer zwakke noordelijke scholen dan voorheen, maar toch komen er nog wel steeds weer nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen bij. De afgelopen jaren gebeurde dat nog het meest in Groningen, maar in Drenthe en Fryslân is hetzelfde te zien. Scholen en besturen zijn dus nog lang niet altijd bij machte om kwaliteitsproblemen te voorkomen of bijtijds weg te werken, al zien ze die problemen nu vaak wel eerder dan vroeger en wijst de inspectie hen daar ook duidelijker op. Als scholen een jaar onder de norm presteren, attendeert de inspectie het bestuur daarop en als ze twee jaar achtereen onder de norm scoren,

krijgt het bestuur een waarschuwing. Het besef van dalende kwaliteit en mogelijke risico's is er wel, maar leidt niet altijd tot voldoende actie. Op scholen die zwak of zeer zwak worden, is vaak sprake van personele onrust, schoolleiders die niet goed functioneren en een schoolcultuur die onvoldoende professioneel is. Besturen kunnen alerter op zulke signalen reageren en in een vroeger stadium de maatregelen nemen die ze nu vaak uiteindelijk ook wel nemen, maar dan nadat de school al zwak of zeer zwak is geworden. Een omschakeling van remediëren naar meer preventief ingrijpen is dus gewenst. Besturen zouden, om dit goed te kunnen, meer aan hun eigen deskundigheidsbevordering moeten werken: nu huren ze nog vaak externe adviseurs in om zwakke en zeer zwakke scholen te verbeteren, maar voor kwaliteitsbehoud op de langere termijn is ook eigen deskundigheid en ervaring nodig.

Lage verwachtingen aanpakken

Er zijn aanwijzingen dat lage verwachtingen van prestaties van leerlingen een rol spelen op zwakke en zeer zwakke scholen bij leraren en leerlingen. Lage verwachtingen zijn geen geïsoleerd verschijnsel: op de onderzochte scholen werken leraren ook vaker geïsoleerd, kijkt men minder kritisch naar het eigen handelen en zijn procedures minder gedegen uitgewerkt. Ook hier is dus weer sprake van een schoolcultuur die onvoldoende professioneel is. Leraren zijn zich overigens meestal wel bewust van het belang van hoge verwachtingen, maar vertalen dat niet altijd in passend gedrag. Besturen of schoolleiders die lage verwachtingen aan willen pakken, zullen dus vooral goed naar het feitelijk gedrag van hun personeelsleden moeten kijken, niet alleen naar hun meningen of intenties. Verder verdient het aanbeveling om na te gaan of de school voldoende weet over de verwachtingen van ouders en of de school voldoende tegenwicht biedt aan mogelijk onterecht lage verwachtingen van ouders.

Intern toezicht verbeteren

De meeste besturen hebben een scheiding tussen bestuur en toezicht formeel tot stand gebracht, maar de toezichthouders zijn onvoldoende in hun rol gegroeid. Ze stellen zich niet altijd onafhankelijk op en houden de bestuurders geen kritische spiegel voor, maar denken met hen mee. Als bestuurders onvoldoende presteren, is het dus zeker niet vanzelfsprekend dat intern toezichthouders dit op tijd zullen zien en zullen ingrijpen. De in het kader van governance zo gewenste 'checks and balances' zijn nog onvoldoende gewaarborgd. Daar komt nog bij dat deskundigheid op het gebied van financiën en personeel meestal wel in het intern toezicht is vertegenwoordigd, maar deskundigheid op het gebied van onderwijskwaliteit niet altijd.

Contact tussen school en bestuur waarborgen

Van besturen die de afgelopen jaren geen of bijna geen zwakke of zeer zwakke scholen hadden, is te leren dat korte lijnen naar de scholen en frequent contact met schoolleiders belangrijk zijn. Dat maakt de kans groter dat bestuurders op tijd zien dat er iets misgaat. Als er jaarlijks vaste momenten zijn voor gesprekken tussen schoolleider en bestuurder (bijvoorbeeld het bespreken van managementcontracten, schooljaarplannen en schooljaarverslagen en het tussentijds monitoren van vorderingen) wordt deze kans gemaximaliseerd.

Meerdere informatiebronnen raadplegen

Besturen die uitsluitend door hun schoolleiders geïnformeerd werden, ontdekten soms te laat dat die informatie te eenzijdig of onvolledig was. Besturen die zwakke of zeer zwakke scholen wisten te voorkomen, zorgen naast frequent contact met de schoolleider dan ook voor informatie uit andere bronnen. Te denken valt aan tevredenheidsenquêtes onder leraren, ouders en leerlingen en onderlinge audits op

scholen van een bestuur. Als ouders in een bestuur vertegenwoordigd zijn, komt informatie over de school gemakkelijker op bestuursniveau terecht. Er zijn echter steeds minder besturen die ouders in hun gelederen hebben en daarom zullen besturen andere middelen moeten gebruiken om belangrijke informatie over de kwaliteit van hun scholen naar boven te halen.

Anticiperen op krimp

Het leerlingenaantal neemt in sommige regio's in het noorden de komende jaren snel af; soms wordt een daling van 30 procent van de leerlingaantallen verwacht. Dat heeft consequenties voor de financiële situatie van besturen, maar ook moeten beslissingen genomen worden met onderwijskundige consequenties. Besturen moeten bepalen hoeveel scholen ze willen behouden en hoe groot die scholen zullen zijn, met wie ze samenwerking willen zoeken en op welke manier, wat hun personeel moet leren om combinatiegroepen (soms van drie of meer leerjaren) aan te kunnen en wat ze moeten doen om belanghebbenden (in dit geval vooral ouders) bij hun plannen te betrekken. Tot nu toe treden veel besturen nog schoorvoetend op, maar als dit niet verandert zullen de demografische ontwikkelingen hen inhalen.

5.3 Beperkingen en verder onderzoek

Het onderzoek dat in dit rapport beschreven is, kent beperkingen die vooral op het bestuurlijk niveau betrekking hebben. De meeste resultaten op schoolniveau betreffen de hele populatie van basisscholen of representatieve steekproeven, zodat generalisatie mogelijk is. Ten aanzien van de verwachtingen van scholen en leraren is dat niet zo, omdat die op een klein aantal scholen zijn onderzocht. Ook bij de besturen ligt het anders, omdat alleen casestudies uitgevoerd zijn. De resultaten zijn daardoor niet zonder meer te generaliseren, al geven ze wel belangrijke aanwijzingen over sterke en zwakke punten van besturen.

Landelijk monitor-onderzoek naar schoolbesturen in het basisonderwijs en naar intern toezicht kampt met zeer lage responspercentages, die de representativiteit aantasten. Er is dus momenteel geen goed en betrouwbaar overzicht van het handelen van schoolbesturen in het basisonderwijs. Dat is, gezien de belangrijke rol die besturen hebben bij het ontwikkelen en behouden van de kwaliteit van hun school of scholen, een ernstig gemis. De inspectie stelt zich dan ook ten doel om de komende jaren aandacht aan deze thematiek te blijven besteden. Daarnaast zal de inspectie de kwaliteit van de noordelijke scholen blijven monitoren, zodat duidelijk wordt of de nu bereikte verbeteringen de komende jaren in stand blijven.

Literatuur

- Blokdijk, T.M.M., & Goodijk, R. (2012). *Toezicht binnen onderwijsinstellingen*. Den Haag: Nationaal Register/TiasNimbis.
- Blom, B. (2012). *Verwachtingen van leraren en leerlingen over leerprestaties. Een onderzoek naar de samenhang met de kwaliteit van het basisonderwijs in Noord-Nederland*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen.
- Boer, H. de, Werf, M.P.C van der, Bosker, R.J., & Jansen, G.G.H. (2006). Onderadvisering in de provincie Friesland. *Pedagogische Studiën*, 83 (6), 452-468.
- Boer, S. de (2012). Klein in kwetsbaar. Wat te doen met krimpende scholen? *Podium. Platform voor schoolbestuurders in het primair onderwijs 2* (1), 15-19.
- CBS (2011). *Jaarboek Onderwijs in Cijfers 2011*. Den Haag: CBS.
- Cfi (2008). *Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs*. Zoetermeer: Cfi.
- Cito (2012). *Terugblik en resultaten 2012. Eindtoets Basisonderwijs groep 8*. Arnhem: Cito.
- Corporaal, B., & Broek d'Obrenan, V. van der (2012). Effecten van toezicht op zeer zwakke scholen. In A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens (Red.), *Om de kwaliteit van het onderwijs: kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Den Haag: Boom Lemma [pp. 77-93].
- Dael, H. van, & Hooge, E.H. (2012). *Ontwerp kader 'Sturen op onderwijskwaliteit' (conceptversie)*. Utrecht: PO-Raad.
- Dijck, H. van, & Wassink, H. (2011). Naar intern toezicht met toegevoegde waarde. *School en wet*, 90 (september), 10-14.
- Faber, J.M. (2012). *Sturen op onderwijskwaliteit. Besturen in het primair onderwijs en hun invloed op onderwijskwaliteit*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen.
- Godlieb, H. (2008). *De weging gewogen. Een verkenning naar de beoordelingssystematiek van de opbrengsten in het basisonderwijs en de daaraan verbonden gevolgen voor de onderwijspraktijk*. <http://www.deweginggewogen.nl/>
- Hemels, I. (2012). Het mag wel iets minder gezellig. Schoolbesturen steken veel op van collegiale visitaties. *Podium Extra, platform voor schoolbestuurders in het primair onderwijs*, september 2012, 13-17.
- Hemker, B.T., Kordes, J., & Weerden, J.J. van (2011). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2010. Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau*. Arnhem: Cito.
- Hofman, R.H., Leer, K. van, Boom, J. de & Hofman, W.H.A. (2012). *Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject 1: Functioneren van besturen*. Groningen/Rotterdam: GION/RISBO.
- Honingh, M.E., & Hooge, E.H. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam/Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hooge, E.H. & Honingh, M.E. (2011). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010*. Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit Nijmegen/Hogeschool van Amsterdam.
- Hoy, W.K., Tarter, C.J., & Woolfolk Hoy, A. (2006). Academic optimism of schools: A force for student achievement. *American Educational Research Journal*, 43 (3), 425-446.

- Huitsing, G., & Bosman, M.H. (2011). *Toekomstbestendig plattelandsonderwijs. Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking tussen dorpsscholen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Sociologie.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De kwaliteit van het onderwijs in het noorden van Nederland. Basisonderwijs en voortgezet onderwijs in Groningen, Fryslân en Drenthe*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011a). *Leerresultaten van scholen voor voortgezet onderwijs in Drenthe, Groningen en Fryslân nader onderzocht. Onderzoek naar de leerresultaten van de noordelijke scholen voor voortgezet onderwijs in de periode 2007-2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Krimpbestendige onderwijskwaliteit. Een regio-onderzoek in Zuid-Nederland naar de gevolgen van krimp voor de kwaliteit van het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance*. Enschede: Universiteit Twente.
- Jepma, I.J., Kloprogge, J., & Vegt, A.L. van der (2006). *Nieuw Drents Onderwijspeil. Analyse van de resultaten van vier jaar onderwijskansenbeleid in Drenthe*. Utrecht: Sardes.
- Kessel, N. van, & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek naar eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Klifman, H. (2010). De Raden van Toezicht in de praktijk. In F.J.G. Janssens & C.W. Noorlander (Red.). *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma [pp. 299-319].
- Ledoux, G., Blok, H., & Boogaard, M. (2009). *Opbrengstgericht werken. Over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Leer, R. van, Haan, K. de, Wijnstra, M., & Janssens, M. (2012). *Krimpen met perspectief. Demografische ontwikkelingen, gevolgen en kansen voor het Drentse basisonderwijs*. Assen: STAMM CMO.
- Lindenberg, P.W. van, Doorn, V. van, & Possel-Spoorenberg (2012). *Evaluatie Stichting BOOR*. Bergambacht: Biznez Management.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Kerncijfers 2007-2011*. Den Haag: OCW.
- Oosterling, M., & Vink, R. (2011). *Besturen met intern toezicht. Zicht op het omgaan met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'*. Tilburg: IVA.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- PO-Raad (2010a). *Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- PO-Raad (2010b). *Vroegsignalering voor schoolbesturen. Een handleiding*. Utrecht: PO-Raad.
- Reezigt, G. (2012). De kwaliteit van het basisonderwijs: ontwikkelingen in het laatste decennium. In A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens (Red.), *Om de kwaliteit van het onderwijs: kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Den Haag: Boom Lemma [pp. 25-43].
- Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

- Rooijen, E. van, Berg, Y. van den, & Monod de Froideville, G. (2012). *Kwaliteitsakkoord Basisonderwijs Groningen*. Eindrapportage. Den Haag: B & A BV.
- Sikkes, R., Mee, G. van der, & Kersten, A. (2012). Krimp doet zich in het hele land voor. *Het Onderwijsblad*, 16 (4), 17-22.
- Smeets, E., Wester, M., & Kuijk, J. van (2011). *Opbrengstgericht werken in de Pabo*. Nijmegen: ITS.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau (2012). *Samen op zoek naar creatieve en innovatieve oplossingen voor krimpproblematiek. Verslag van het project Sleutelexperimenten van het ministerie van OCW*. Hoorn: Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau.
- Vrielink, S., Jacobs, J., & Hogeling, L. (2010). *Krimp als kans. Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- Weerden, J.J. van, & Hemker, B.T. (2012). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2011. Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau*. Arnhem: Cito.

Bijlage I

Schoolgrootte, arrangementen en scores Eindtoets 2008-2012

Tabel Ia Percentages basisscholen naar schoolgrootte, 2011 (landelijk en per provincie)

Aantal leerlingen per school	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
0-50	5	13	15	13
51-75	7	13	18	16
76-100	9	12	16	17
101-200	34	35	33	33
201-300	26	17	12	12
301 en meer	19	10	6	9
Totaal	100	100	100	100

Tabel Ib Percentages zeer zwakke en zwakke scholen in de periode 2008-2012 (landelijk en per provincie)

	Landelijk		Drenthe		Fryslân		Groningen	
	Zwak	Zeer zwak	Zwak	Zeer zwak	Zwak	Zeer zwak	Zwak	Zeer zwak
1 januari 2008	9,0	1,0	15,0	4,0	14,0	6,0	10,0	3,0
1 januari 2010	5,9	1,3	6,2	4,6	10,7	2,3	12,1	2,7
1 september 2010	6,0	1,0	5,5	2,2	7,3	1,4	12,5	1,9
1 september 2011	3,8	0,6	2,7	1,0	4,6	0,8	10,3	1,3
1 september 2012	2,8	0,2	2,7	0,0	4,0	0,2	3,5	1,3
Afname 2008-2012	6,2	0,8	12,3	4,0	10,0	5,8	6,5	1,7

Tabel Ic Gemiddelde schoolscore van scholen op de Eindtoets Basisonderwijs, 2008-2012 (landelijk en per provincie)*

	Landelijk	Drenthe	Fryslân	Groningen
2008	534,7	534,1	533,7	533,7
2009	534,8	534,5	534,2	534,0
2010	535,2	535,4	535,2	534,6
2011	535,2	534,7	535,2	534,9
2012	535,1	534,9	535,1	534,5
Vershil 2008-2012	0,4	0,8	1,4	0,8

* Omdat niet alle scholen de eindtoets afnemen, zijn de gegevens niet generaliseerbaar naar de hele populatie van basisscholen.

Bijlage II

Normindicatoren

Opbrengsten:

- De resultaten van de leerlingen aan het einde van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.
- De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.

Onderwijsleerproces en leerlingenzorg:

- Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.
- De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.
- De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.
- De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.
- De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.
- De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.
- De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
- De school voert de zorg planmatig uit.

Als een school niet beschikt over eind- en tussentijdse resultaten van leerlingen, worden zes indicatoren van kwaliteitszorg bij de normering betrokken.

Bijlage III

Beoordelingen op indicatoren

Tabel IIIa Percentages basisscholen met voldoende beoordelingen op indicatoren van het onderwijsleerproces (landelijk en per provincie), periode 2008-2011, aselechte steekproeven

	Landelijk (n=1.469)	Drenthe (n=70)	Fryslân (n=119)	Groningen (n=57)
Leerinhouden				
Leerinhouden taal en rekenen dekken de kerndoelen.*	97 (97)	93 (96)	98 (94)	96 (97)
Leerinhouden taal en rekenen worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.*	95 (95)	93 (89)	100 (93)	93 (92)
Leerinhouden taal zijn passend voor leerlingen met een taalachterstand (voor scholen met veel gewogen leerlingen).*	97 (92)	97 (91)	98 (88)	98 (90)
Onderwijstijd				
Leraren maken efficiënt gebruik van onderwijstijd.	97 (95)	94 (89)	93 (92)	93 (96)
Didactisch handelen				
Leraren leggen duidelijk uit.*	92 (97)	83 (91)	88 (90)	95 (93)
Leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.*	98 (98)	97 (91)	98 (90)	97 (96)
Leerlingen zijn actief betrokken.*	97 (97)	94 (94)	96 (95)	93 (97)
Afstemming				
Leraren stemmen leerinhouden af.	95 (93)	97 (88)	94 (69)	95 (97)
Leraren stemmen instructie af.	64	51	50	63
Leraren stemmen verwerking af.	77	64	67	80
Leraren stemmen onderwijstijd af.	86 (89)	86 (82)	84 (88)	86 (85)
Volgen vorderingen				
De school gebruikt een systeem voor het volgen van prestaties en ontwikkeling leerlingen.*	93 (91)	97 (91)	91 (81)	93 (90)
Leraren <i>volgen</i> voortgang in de ontwikkeling systematisch (2008 en 2009).	94 (96)	87 (88)	86 (91)	86 (92)
Leraren <i>volgen en analyseren</i> voortgang in de ontwikkeling systematisch (2010 en 2011).	60	54	40	36
Zorg				
De school bepaalt de aard van de zorg op basis van analyse van gegevens.	60	56	53	67
De school voert de zorg planmatig uit.*	68	64	54	54

De school evalueert de effecten van de zorg.	65	66	54	53
Kwaliteitszorg				
De school evalueert jaarlijks de resultaten van leerlingen.	<u>67</u> (39)	<u>76</u> (44)	<u>71</u> (40)	<u>70</u> (32)
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	73	90	88	79
De school werkt planmatig aan verbetering.	<u>82</u> (72)	<u>76</u> (57)	<u>77</u> (66)	86 (85)

Legenda:

- * normindicator ofwel indicator die een rol speelt bij het bepalen van het toezichtarrangement
- **Percentages in rood**: afwijkingen in negatieve zin van 10 procentpunten of meer van het landelijke beeld
- **Percentages in groen**: afwijkingen in positieve zin van 10 procentpunten of meer van het landelijke beeld
- **Percentages tussen haakjes**: percentages van vergelijkbare indicatoren in de periode 2003-2007. Bij sommige indicatoren is vergelijking niet goed mogelijk omdat de beoordeling van de indicator is aangescherpt. Dit geldt vooral voor de indicatoren op het terrein van de zorg.
- **Percentages onderstreept**: scholen zijn hier 10 procent of meer vooruitgegaan ten opzichte van de vorige meting

Tabel IIIb Percentages **zwakke basisscholen** met voldoende beoordelingen op indicatoren van het onderwijsleerproces (landelijk en per provincie), peildatum 1 september 2011

	Landelijk (n=272)	Drenthe (n=8)	Fryslân (n=22)	Groningen (n=33)
Leerinhouden				
Leerinhouden taal en rekenen dekken de kerndoelen.*	91	100	96	97
Leerinhouden taal en rekenen worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.*	78	71	82	94
De leerinhouden in verschillende leerjaren sluiten op elkaar aan.	65	71	63	83
Leerinhouden taal zijn passend voor leerlingen met een taalachterstand (voor scholen met veel gewogen leerlingen).*	80	86	95	89
Onderwijstijd				
Leraren maken efficiënt gebruik van onderwijstijd.	82	75	90	77
Didactisch handelen				
Leraren leggen duidelijk uit.*	75	38	77	73
Leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.*	90	88	86	91
Leerlingen zijn actief betrokken.*	89	75	94	85
Afstemming				
Leraren stemmen instructie af.	39	50	50	42
Leraren stemmen verwerking af.	54	50	56	58
Leraren stemmen instructie én verwerking af (indicator gewijzigd).	28	25	45	33
Volgen vorderingen				
De school gebruikt een systeem voor het volgen van prestaties en ontwikkeling leerlingen.*	89	100	86	94
Leraren <i>volgen en analyseren</i> voortgang in de ontwikkeling systematisch (2010 en 2011).	26	17	20	8
Zorg				
De school bepaalt de aard van de zorg op basis van analyse van gegevens.	25	13	19	36
De school voert de zorg planmatig uit.*	36	13	23	27
De school evalueert de effecten van de zorg.	35	25	52	12
Kwaliteitszorg				
De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van de leerlingbevolking.	69	38	77	62

De school evalueert jaarlijks de resultaten van leerlingen.	42	38	36	52
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	49	50	68	62
De school werkt planmatig aan verbetering.	73	50	82	66
De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.	45	38	50	52
De school rapporteert inzichtelijk over de onderwijskwaliteit aan belanghebbenden.	59	50	68	59

Legenda:

- * normindicator ofwel indicator die een rol speelt bij het bepalen van het toezichtarrangement
- **Percentages in rood:** afwijkingen in negatieve zin van 20 procentpunten of meer van het landelijke beeld

Tabel IIIc Percentages **zeer zwakke basisscholen** met voldoende beoordelingen op indicatoren van het onderwijsleerproces (landelijk en per provincie), peildatum 1 september 2011

	Landelijk (n=42)	Drenthe (n=3)	Fryslân (n=4)	Groningen N=4)
Leerinhouden				
Leerinhouden taal en rekenen dekken de kerndoelen.*	73	100	100	100
Leerinhouden taal en rekenen worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.*	56	100	100	67
De leerinhouden in verschillende leerjaren sluiten op elkaar aan.	51	33	100	67
Leerinhouden taal zijn passend voor leerlingen met een taalachterstand (voor scholen met veel gewogen leerlingen)*	77	100	100	0
Onderwijstijd				
Leraren maken efficiënt gebruik van onderwijstijd.	73	33	75	67
Didactisch handelen				
Leraren leggen duidelijk uit.*	37	0	25	25
Leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.*	88	67	25	100
Leerlingen zijn actief betrokken.*	63	33	50	50
Afstemming				
Leraren stemmen instructie af.	21	0	0	0
Leraren stemmen verwerking af.	43	0	50	0
Leraren stemmen instructie én verwerking af (indicator gewijzigd).	17	0	0	25
Volgen vorderingen				
De school gebruikt een systeem voor het volgen van prestaties en ontwikkeling leerlingen.*	61	100	50	75
Leraren <i>volgen en analyseren</i> voortgang in de ontwikkeling systematisch (2010 en 2011).	21	0	0	0
Zorg				
De school bepaalt de aard van de zorg op basis van analyse van gegevens.	2	0	0	0
De school voert de zorg planmatig uit.*	10	0	25	0
De school evalueert de effecten van de zorg.	17	0	25	0
Kwaliteitszorg				
De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van de leerlingbevolking.	49	33	75	50

De school evalueert jaarlijks de resultaten van leerlingen.	20	33	50	25
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	29	33	75	25
De school werkt planmatig aan verbetering.	44	67	25	25
De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.	15	0	0	0
De school rapporteert inzichtelijk over de onderwijskwaliteit aan belanghebbenden.	50	67	50	50

Legenda:

- * normindicator ofwel indicator die een rol speelt bij het bepalen van het toezichtarrangement
- **Percentages in rood:** afwijkingen in negatieve zin van 20 procentpunten of meer van het landelijke beeld
- **Percentages in groen:** afwijkingen in positieve zin van 20 procentpunten of meer van het landelijke beeld

Bijlage IV

Ontwikkelingspatronen van basisscholen

Tabel IVa Aantal rapporten met opmerkingen over mogelijke oorzaken van de ontwikkeling van scholen, uitgesplitst naar ontwikkelingspatroon (n = 84 rapporten)

	Stabiel basis n=13	Positief zwak-basis n=14	Positief zeer zwak-basis n=15	Negatief basis-zwak n=15	Negatief basis-zeer zwak n=14	Stabiel zwak, zwak-zeer zwak, terugvallend n=13
Schoolleider	6	9	11	15	12	9
Leraren	5	9	12	11	12	11
Bestuur	2	2	5	6	6	7
Leerlingen	0	2	2	7	6	2
Context	0	0	2	3	0	2
Ouders	1	0	3	2	3	3

Tabel IVb Positieve opmerkingen over schoolleiders, per ontwikkelingspatroon*

	1	2	3	4	5	6
Betrekt het hele team, maakt leraren eigenaren van proces en spreekt hen daarop aan	x	x		x		x
Ziet tekortkomingen van de school, ziet noodzaak van verbeteringen, informeert het bestuur				x	x	x
Schept betere sfeer				x	x	
Geeft professioneel en planmatig leiding	x	x				
Doet veel aan verbeteren kwaliteit	x		x			
Heeft duidelijke prioriteiten		x		x		
Heeft visie, maakt afspraken, zorgt voor opbrengstgerichte cultuur		x	x			
Afgelopen half jaar veel aandacht voor didactische vaardigheden, schoolleider werkt zeer opbrengstgericht en de opbrengsten zijn 3 jaar boven de bovengrens	x					
Houdt eigen streefnormen in de gaten		x				
Is meer opbrengstgericht gaan sturen en stelt standaarden hoger dan inspectienorm, komt vaak in de groepen, heeft verbetering in stroomversnelling gebracht			x			

1=stabiel basistoezicht,

2=positief van zwak naar basis, 3=positief van zeer zwak naar basis,

4=negatief van basis naar zwak, 5=negatief van basis naar zeer zwak,

6=stabiel zwak, van zwak naar zeer zwak, terugvallend

Tabel IVc Positieve opmerkingen over leraren en interne begeleiding, per ontwikkelingspatroon*

	1	2	3	4	5	6
Team is gemotiveerd om te verbeteren (soms na wisseling van schoolleider)	x	x		x	x	
Cultuuromslag in de school, spanningen in team zijn voorbij, minder ziekteverzuim, betere sfeer		x	x			
Intern begeleider bezoekt klassen, controleert implementatie zorgplannen, coacht leraren			x	x		
Team denkt nu opbrengstgericht			x			
Het idee dat de populatie taalzwak is, is van tafel					x	
Team voelt zich als geheel verantwoordelijk, eilandencultuur is verdwenen						x

1=stabiël basistoezicht,
 2=positief van zwak naar basis, 3=positief van zeer zwak naar basis,
 4=negatief van basis naar zwak, 5=negatief van basis naar zeer zwak,
 6=stabiël zwak, van zwak naar zeer zwak, terugvallend

Tabel IVd Positieve opmerkingen over besturen, per ontwikkelingspatroon*

	1	2	3	4	5	6
Werkt aan cyclisch zelfevaluatiesysteem voor scholen en aan beleid om resultaten scholen te verantwoorden aan externen	x					
Ziet tekortkomingen en start verbeteringen		x			x	
Laat audits op scholen doen				x	x	
Stimuleert school datamuur te gebruiken		x				
Heeft gericht gefaciliteerd, heeft schoolleider gesteund en team gewijzigd met gunstige gevolgen			x			
Heeft normen voor scholen gesteld waar ze aan moeten voldoen (bij enquêtes ouders, leerlingen, leraren), heeft traject opbrengstgericht werken in gang gezet				x		
Heeft proces van zelfevaluatie school door nieuwe schoolleider in gang gezet					x	
Heeft audit laten doen en houdt zelf meer toezicht op de school, heeft bovenscholse zorgstructuur ontwikkeld, heeft kwaliteitshandboek ontwikkeld						x

1=stabiël basistoezicht,
 2=positief van zwak naar basis, 3=positief van zeer zwak naar basis,
 4=negatief van basis naar zwak, 5=negatief van basis naar zeer zwak,
 6=stabiël zwak, van zwak naar zeer zwak, terugvallend

Bijlage V

Besturen en onderwijskwaliteit

Tabel Va Landelijk percentage besturen naar onderwijskwaliteit van hun scholen in de periode 2008-2011 (naar bestuursgrootte)

	Een-pitter	2-10 scholen	11 scholen of meer
Positief: geen of nauwelijks zwakke of zeer zwakke scholen			
Minimaal 90 procent scholen heeft stabiel basistoezicht	83	53	31
Matig: wel zwakke of zeer zwakke scholen, maar positieve ontwikkeling			
Positieve ontwikkeling, snel tempo	6	22	26
Positieve ontwikkeling, traag tempo	8	16	27
Negatief			
Negatieve ontwikkeling	2	6	6
Minimaal één stabiel zwakke of zeer zwakke school	1	3	10
Totaal	100	100	100

Tabel Vb Percentage besturen in Drenthe naar onderwijskwaliteit van hun scholen in de periode 2008-2011 (naar bestuursgrootte)

	Een-pitter	2-10 scholen	11 scholen of meer
Positief: geen of nauwelijks zwakke of zeer zwakke scholen			
Minimaal 90 procent scholen heeft stabiel basistoezicht	66	60	23
Matig: wel zwakke of zeer zwakke scholen, maar positieve ontwikkeling			
Positieve ontwikkeling, snel tempo	17	20	8
Positieve ontwikkeling, traag tempo	17	20	54
Negatief			
Negatieve ontwikkeling	-	-	-
Minimaal één stabiel zwakke of zeer zwakke school	-	-	15
Totaal	100	100	100

Tabel Vc Percentage besturen **in Fryslân** naar onderwijskwaliteit van hun scholen in de periode 2008-2011 (naar bestuursgrootte)

	Een- pitter	2-10 scholen	11 scholen of meer
Positief: geen of nauwelijks zwakke of zeer zwakke scholen			
Minimaal 90 procent scholen heeft stabiel basistoezicht	71	29	10
Matig: wel zwakke of zeer zwakke scholen, maar positieve ontwikkeling			
Positieve ontwikkeling, snel tempo	8	41	20
Positieve ontwikkeling, traag tempo	13	18	55
Negatief			
Negatieve ontwikkeling	8	12	5
Minimaal één stabiel zwakke of zeer zwakke school	-	-	10
Totaal	100	100	100

Tabel Vd Percentage besturen **in Groningen** naar onderwijskwaliteit van hun scholen in de periode 2008-2011 (naar bestuursgrootte)

	Een- pitter	2-10 scholen	11 scholen of meer
Positief: geen of nauwelijks zwakke of zeer zwakke scholen			
Minimaal 90 procent scholen heeft stabiel basistoezicht	78	37	9
Matig: wel zwakke of zeer zwakke scholen, maar positieve ontwikkeling			
Positieve ontwikkeling, snel tempo	11	25	9
Positieve ontwikkeling, traag tempo	-	-	9
Negatief			
Negatieve ontwikkeling	-	25	36
Minimaal één stabiel zwakke of zeer zwakke school	11	13	35
Totaal	100	100	100