



De Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam belicht

YOLANDE EMMELOT
ELS KUIPER
GUUSKE LEDOUX
LISELOTTE DIKKERS

Amsterdam, 19 augustus 2015

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	<i>Aanleiding tot en inhoud van de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam (KBA)</i>	1
1.2	<i>Eerder onderzoek</i>	2
1.3	<i>Doel en vraagstelling</i>	3
2	Opzet van het onderzoek	5
2.1	<i>Onderzoek naar opbrengsten en impact van de KBA</i>	5
2.2	<i>Onderzoek naar andere aanpakken ter verbetering van de onderwijskwaliteit en professionaliteit</i>	7
2.3	<i>Onderzoek naar alternatieve verklaring voor de conclusies m.b.t. effect KBA op onderwijsprestaties groep 8</i>	8
2.4	<i>Leeswijzer</i>	8
3	Resultaten onderzoek besturen en scholen KBA	9
3.1	<i>Motieven voor deelname aan KBA</i>	9
3.2	<i>Ontvangst van de verbeteraanpak en verloop van het traject</i>	10
3.3	<i>Oordeel over specifieke onderdelen van de verbeteraanpak</i>	12
3.4	<i>Opbrengsten van de verbeteraanpak</i>	15
3.5	<i>Succesfactoren en verbeterpunten; duurzaamheid van het bereikte resultaat</i>	16
3.6	<i>'Lessons learned' op bestuurs- en schoolniveau</i>	19
4	Vergelijking met andere aanpakken	21
4.1	<i>Alternatieve verbeteraanpakken in Amsterdam</i>	21
4.2	<i>Alternatieve verbeteraanpakken: Rotterdam en Almere</i>	25
4.3	<i>Vergelijking met Amsterdam</i>	31
5	Samenvatting en conclusies	33
	Literatuur	39
	Bijlage 1: Onderzoek naar alternatieve verklaringen voor het effect van KBA	41

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot en inhoud van de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam (KBA)

De gemeente Amsterdam is in 2008 gestart met de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam (KBA) om de onderwijskwaliteit op scholen in het primair onderwijs te verbeteren. Dat werd nodig geacht op grond van bevindingen in 2006 van de Inspectie van het onderwijs, waaruit bleek dat het Amsterdamse basisonderwijs aanzienlijk slechter presteerde dan de andere grote steden, vooral op de onderdelen leerlingenzorg en leerstofaanbod. Begin 2008 maakt de inspectie een lijst met zwakke en zeer zwakke scholen in Amsterdam openbaar, in totaal 33 scholen. Dat vormde de aanleiding voor een Kwaliteitsakkoord en een aanpak (het KBA programmaplan 2009-2014), uitgaande van het *Basiskader KBA4*, waarin de Amsterdamse opvattingen over goed onderwijs vastgelegd zijn. Bij het opstellen van dit kader is gebruikt gemaakt van algemeen aanvaarde onderwijskundige inzichten, de Code Goed Bestuur en het toezichtkader van de onderwijsinspectie. Ten behoeve van de KBA zijn aan de criteria van de Inspectie een aantal eigen criteria toegevoegd die specifiek zijn voor de integrale benadering van de KBA. In het basiskader is ook de Kijkwijzer opgenomen, een meetinstrument voor pedagogisch-didactisch handelen in de klas, dat binnen de KBA gebruikt wordt om de onderwijskwaliteit te meten aan de hand van klassenobservaties.

De KBA bestaat uit vier soorten interventies, waarvan met name de Verbeteraanpak (Programmalijn 1) hier onderwerp van onderzoek is¹. Dit traject begint met een kwaliteitsanalyse van de school door onderwijsexperts. Op basis hiervan stelt de school een verbeterplan op, dat getoetst wordt door de experts en vervolgens ook door hen gevolgd wordt tijdens de uitvoering. Doordat het verbeterplan systematisch moet worden opgezet (doelen, activiteiten, evaluatie) kan het worden opgevat als een programma gericht op de invoering van een opbrengstgerichte manier van werken op scholen. Het programma kent een integrale aanpak waarbij verschillende maatregelen worden gecombineerd, zoals evaluaties van de kwaliteit van leraren op basis van lesobservaties, scholing en coaching van onderwijspersoneel (onder meer door audits), en de invoering van nieuwe lesmethoden. Het precieze pakket aan maatregelen wordt afgestemd op de individuele behoeften van een deelnemende school.

¹ De interventie Professionalisering personeel (Programmalijn 2) laten we in deze rapportage buiten beschouwing. Er zijn in dit onderzoek wel vragen gesteld over deelname, oordelen en opbrengsten aan/van dit programma, maar de meeste scholen waar interviews hebben plaatsgevonden hebben ofwel niet deelgenomen aan deze interventie, ofwel er was weinig herinnering aan of herkenning van de onderdelen van deze interventie. We laten dit onderwerp vanwege de onvolledigheid van de verkregen informatie daarom buiten beschouwing. De twee overige interventies zijn de Kwaliteitswijzer en Meesterplan (deze laatste interventie is alleen voor verbetering van de onderwijskwaliteit van scholen in Nieuw-West). Deze interventies maken geen deel uit van dit onderzoek.

De (vier) experts die voor de KBA optraden, hebben relevante onderwijskundige kennis: de meesten hebben eerder als onderwijsinspecteur gewerkt. Behalve als beoordelaar treden de experts ook op als kritisch adviseur voor de scholen die het KBA-verbetertraject doorlopen. De Verbeteraanpak bestaat uit 3 fasen:

Fase I: Uitvoeren kwaliteitsanalyse en ontwikkelen verbeterplan

- 1 Ondersteunen scholen bij kwaliteitsanalyse en verbeterplan
- 2 Toetsen kwaliteitsanalyse en verbeterplan
- 3 Overdracht van kennis en expertise naar de school

Fase II: Uitvoeren verbeterplan en evaluatie realisatie

- 1 Toetsen van de voortgang uitvoering verbeterplan
- 2 Kritische adviseur
- 3 Jaarlijkse audit
- 4 Overdracht van kennis en expertise naar de school.

Fase III: Borgen van de resultaten van verbeteractiviteiten

Bevorderen van de duurzaamheid van de verbeteringen door:

- 1 Ondersteuning school bij ontwikkeling systematiek voor borging
- 2 Ondersteuning school bij zelfevaluatie als centraal moment in cyclus kwaliteitszorg
- 3 Ondersteuning school bij plannen volgende stappen in onderwijskundig, beleidsmatig en strategisch beleid.

Voor de Verbeteraanpak zijn de scholen financieel ondersteund door de gemeente, met name voor de fasen I en III van de Verbeteraanpak (100% financiering). Voor fase II moesten ook de schoolbesturen middelen beschikbaar stellen, afhankelijk van de solvabiliteit van het schoolbestuur (variërend van 20%, 50% tot 80%, Van der Weele & Daltsen, 2012).

KBA is een dure en intensieve interventie. Voor de gemeente is het van belang om te zien wat de opbrengsten van deze aanpak en de verschillende elementen daarin zijn, om hieruit lessen te trekken voor de toekomst.

1.2 Eerder onderzoek

Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de Verbeteraanpak van de KBA. Eerdere evaluaties (Van der Weele & Van Daltsen, 2012; Van Elk & Kok, 2014) hebben zich gericht op de overall effecten op de scholen en op de resultaten bij leerlingen. We gaan hieronder kort in op deze onderzoeken.

Volgens Van der Weele & Van Daltsen (2012) - onderzoek van KBA zelf met een inleiding van Edith Hooge - zijn op een flink aantal aspecten van de onderwijskwaliteit op de scholen verbeteringen te zien. Zo zouden leraren twee jaar na de start van de verbeteraanpak een uitdagender leeromgeving inrichten, betere strategieën voor denken en leren bij leerlingen aanleren en extra leer- en instructietijd aan zwakke leerlingen bieden. Ook blijkt dat het aantal (zeer) zwakke scholen in de periode van de KBA flink is teruggebracht. Echter, of dit alles aan de KBA toe te schrijven is, zonder onafhankelijke effectevaluatie, is volgens Hooge niet te zeggen².

² In het onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van data van KBA zelf (documentatie en een database met resultaten van de Kijkwijzer), de audits afgenomen door de onderwijsexperts en hun assistenten. Ook zijn interviews gehouden met de onderwijsexperts, de programmamanager en de projectleiders, maar leerkrachten, schooldirecties en bestuurders zijn niet bevroegd.

Voorts is een effectstudie uitgevoerd naar de resultaten van de Kwaliteitsaanpak (Van Elk & Kok, 2014) bij leerlingen. Het onderzoek, uitgevoerd bij het CPB (hierna te noemen 'CPB-onderzoek'), was gericht op de effecten van KBA op de leerprestaties van leerlingen op deze scholen, afgemeten aan de scores op de Eindtoets Basisonderwijs van Cito die op alle Amsterdamse basisscholen wordt afgenomen. Deze studie laat een negatief effect zien van de interventie op de leerprestaties van leerlingen in groep 8. Een mogelijke verklaring voor dit resultaat is volgens de onderzoekers dat het intensieve en veeleisende karakter van het programma heeft geleid tot weerstand onder en vertrek van leraren. Het opmerkelijke resultaat van het negatieve effect heeft geleid tot discussie in Amsterdam (onderwijsveld en gemeente) over de betekenis van dit onderzoek; verschillende schoolbesturen hebben aangegeven zich niet in de resultaten te herkennen en ook de wethouder onderwijs heeft er een kritische brief over geschreven.³

Naast evaluaties is onderzoek uitgevoerd gericht op een vergelijking van de programma's voor onderwijsverbetering in drie gemeenten: Amsterdam, Almere en Rotterdam. In dit onderzoek zijn documenten geraadpleegd en interviews gehouden met enkele programmamanagers, wethouders, schoolbestuurders, onderwijsexperts en schooldirecteuren (Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014). Het onderzoek richt zich vooral op aanpak en proces (met name ook bestuurlijk) en laat verschillen tussen de gemeenten in probleemdefinitie, doelen en stakeholders zien. Voor Amsterdam wordt onder meer aangegeven dat er in het begin weinig draagvlak was voor het KBA bij de schoolbesturen en dat er in de introductiefase sprake is geweest van discussies tussen gemeente en schoolbesturen, waardoor het lang heeft geduurd voor het tussen beide partijen tot samenwerking komt. Later is die samenwerking wel goed verlopen, aldus dit onderzoek.

Er is dus inmiddels het een en ander bekend over de KBA, in termen van vooruitgang op aspecten die via de Kijkwijzer gemeten zijn, ervaringen van projectleiders en experts, ontwikkeling in het aantal zwakke scholen, leerresultaten in groep 8 en de samenwerking tussen gemeente en besturen. Er is bij de gemeente nog behoefte aan een onderzoek dat laat zien wat de KBA in schoolteams teweeg heeft gebracht aan verbeteringen (vooral op het vlak van samenwerking, opbrengstgericht werken, begeleiding en versterking van leerkrachten) en verandering, met name wat betreft verloop, vertrek en aanname van nieuw personeel. Dit laatste is onder meer van belang tegen de achtergrond van de veronderstelling dat vertrek van leraren een verklaring zou kunnen zijn voor achteruitgang in leerresultaten (zie het CPB-onderzoek).

1.3 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht in de impact van de KBA-aanpak op de schoolteams, om hieruit lessen voor de toekomst te kunnen trekken. Daarbij kijken we naar eventuele verschillen in opbrengsten en waardering van interventies die mogelijk verklaard kunnen worden uit voorgeschiedenis, type school, type bestuur (zwakke vs. niet-zwakke school, opgelegde of zelf gekozen deelname, soort of grootte van het bestuur). Een ander aspect is dat de KBA relatief duur is ten opzichte van andere stedelijke aanpakken om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Voor de gemeenteraad is ook van belang om te kunnen afwegen in hoeverre de investering de moeite waard is geweest. In dit licht is een vergelijking gewenst met zwakke scholen die niet aan KBA hebben deelgenomen (maar mogelijk zelf wel verbetermaatregelen hebben toegepast die tot goede resultaten geleid hebben) en met andere

³ Documentatie hierover aanwezig bij en verkregen van de opdrachtgever.

gemeenten, wat betreft investeringen, aanpak, focus, aantallen betrokken scholen, e.d. Daarnaast is een extra doel van het onderzoek om de conclusies uit het CPB-onderzoek nog eens tegen het licht te houden. Mogelijk zijn er alternatieve verklaring voor de conclusies uit het CPB-onderzoek ten aanzien van het effect van KBA op onderwijsprestaties van leerlingen in groep 8.

Tegen deze achtergrond zijn de te beantwoorden onderzoeksvragen:

- 1 Wat zijn de opbrengsten van de KBA in termen van kwaliteit en professionaliteit van personeel (leerkrachten, IB-er en schoolleiders)?
- 2 Welke activiteiten binnen de KBA hebben bijgedragen aan deze opbrengsten ('werkzame bestanddelen') en welke minder of niet?
- 3 Wat is de impact van deelname aan KBA geweest wat betreft vertrek en aanname van leraren en ander onderwijspersoneel?
- 4 Zijn er op deze punten verschillen tussen typen scholen, besturen, eventueel samenhangend met motief voor deelname?
- 5 Hoe kan de investering in KBA beoordeeld worden, tegen het licht van wat Amsterdamse scholen, die niet aan KBA deelnamen, deden en wat andere gemeenten deden?
- 6 Welke lessen voor de toekomst kunnen hieruit getrokken worden?

De analyse van de CPB-conclusies is niet als onderzoeksvraag opgenomen, omdat dit inhoudelijk niet past bij het hoofddoel van het onderzoek: inzicht in de impact van de KBA-aanpak op de schoolteams, om hieruit lessen voor de toekomst te kunnen trekken. We beschouwen dit als een bijproduct van het onderzoek. Zie verder 2.4 leeswijzer.

2 Opzet van het onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn twee deelonderzoeken uitgevoerd:

- Een onderzoek naar de opbrengsten en impact van de KBA
- Een onderzoek naar vergelijkbare aanpakken in Amsterdam en andere gemeenten

Voorts is een apart onderzoek uitgevoerd naar alternatieve verklaringen voor de uitkomsten van het CPB-onderzoek.

2.1 Onderzoek naar opbrengsten en impact van de KBA

Om de onderzoeksvragen 1 t/m 4 en 6 te kunnen beantwoorden, is gekozen voor interviews met bestuurders, schoolleiders en leerkrachten. Bevraging van leerkrachten is nodig en zinvol omdat deze groep grotendeels buiten beschouwing is gebleven in eerdere onderzoeken. Hieronder gaan we in op de keuzes die zijn gemaakt en op de deelname.

Per 7-7-2014 hebben er 98 scholen van 16 besturen deelgenomen of nemen nog deel aan de Verbeteraanpak, waarvan 24 (zeer) zwakke scholen. Er is sprake van 6 tranches.

Deelnemende scholen aan KBA-Verbeteraanpak per bestuur en tranche op 7/7/2014⁴

Besturen	N scholen tranche 1	N scholen tranche 2	N scholen tranche 3	N scholen tranche 4	N scholen tranche 5	N scholen tranche 6	N scholen totaal
AMOS	2	1	2	19	3	0	27
ASKO	1	2	6	2	2	3	16
Sirius	3	11	0	0	0	0	14
Stajj	1	0	3	1	1	1	7
STWT	2	1	2	1	0	0	6
Bijzonderwijs	1	0	1	0	3	0	5
OOADA	0	0	1	1	1	1	4
AWBR	2	1	0	0	0	1	4
SISA	0	0	3	0	0	0	3
Kolom	0	0	0	1	2	0	3
SOON	2	1	0	0	0	0	3
El Amal	2	0	0	0	0	0	2
St. Ned. Islamitisch	0	0	0	2	0	0	2
St. Kba Nw West	0	0	0	2	0	0	2
Ver. Chr.	0	0	0	1	0	0	1
N=16	16	17	18	30	12	6	98 ⁵

⁴ Dit overzicht is gemaakt op basis van verstrekte gegevens door de Gemeente Amsterdam.

⁵ Er zijn op het meetmoment 5 scholen gesloten.

Om informatie over het gehele traject te kunnen verkrijgen, is gekozen voor bevraging van scholen die het Verbetertraject hebben afgerond of dat naar verwachting nog in 2015 doen. Dat betekent dat we gekozen hebben voor scholen uit de tranches 1 t/m 4 van de Verbeteraanpak. Onder deze scholen (van 16 besturen) zijn zowel aanvankelijk zwakke als niet-zwakke scholen, waarvan er inmiddels enkele zijn gesloten of zijn opgegaan in een andere school.

Gestreefd is naar deelname van 10 schoolleiders en 5 bijbehorende schoolbestuurders (dus twee scholen per bestuur) en ca. 4 leerkrachten van 5 scholen. In samenspraak met de gemeente is gekozen voor deelname van met name besturen met veel 'KBA-scholen', maar ook enkele kleinere. De keuze van de scholen is in overleg met bestuurders gemaakt. Criteria daarbij waren:

- Per bestuur één (zwakke of zeer zwakke) school die door het bestuur verplicht is om mee te doen en één (niet-zwakke) school die om andere redenen heeft meegedaan;
- Over de hele groep scholen een verdeling naar tranche 1 t/m 4 (vroegere en latere starters);
- Over de hele groep scholen een verdeling over de vier experts.

In onderstaand schema is te zien welke besturen en scholen (schoolleiders en leerkrachten) uiteindelijk hebben deelgenomen. Het is niet gelukt alleen scholen in de eerste vier tranches te vinden. Dat heeft vooral te maken met het niet meer op de school werkzaam zijn van schoolleiders uit de KBA-tijd. Bij één bestuur (met in totaal slechts twee scholen) betekende dit dat we op slechts één school gegevens hebben kunnen verzamelen.

Deelnemende besturen en (geanonimiseerde) scholen aan het onderzoek (tranche op 7/7/2014, inspectieoordeel rond start volgens opgave gemeente, expert A, B, C en/of D)

Besturen	Scholen	Leerkrachten	Tranche	Inspectieoordeel rond start	Expert(s)	N KBA scholen bestuur
AMOS	1	x	4	zwak	A	27
	2		4	basis	B	
ASKO	3	x	3	zwak	A (B en C)	16
	4		4	basis	C	
Staij	5	x	3	zwak	D	7
	6		3	basis	C en D	
OADA	7	x	3	zwak	A	4
	8		5	basis	A en D	
El Amal	9	x	1	basis/zwak	A	2

De interviews met bestuurders en schoolleiders vonden deels telefonisch en deels face-to-face plaats. De interviews met leerkrachten vonden op de school en groepsgewijs plaats.

De interviews met de bestuurders zijn het eerst gehouden en waren gericht op:

- Gegevens over het totaal aantal deelnemende scholen van het bestuur en (per school) het motief voor deelname;
- Het oordeel van de bestuurders over de opbrengst van de Verbeteraanpak en over de werkzame mechanismen daarin, toegespitst op versterking van de kwaliteit en de professionaliteit van het personeel;

- Het aantal scholen binnen het bestuur dat zich van (zeer) zwak heeft ontwikkeld tot voldoende⁶;
- Informatie over vertrek, verloop en aanname van nieuw personeel (leerkrachten, intern begeleiders, schoolleiders), samenhangend met de verbeteractiviteiten;
- Eventuele invloed van de KBA op het eigen kwaliteitsbeleid van het bestuur.

De interviews met de schoolleiders vonden daarna plaats en waren gericht op:

- Het motief voor deelname van de school aan de KBA, in het licht van de eigen voorgeschiedenis; betrokkenheid team daarbij;
- Het oordeel binnen de school over het proces en de diagnose;
- Het oordeel van de schoolleiders over de opbrengsten (op samenwerking, kwaliteit en professionaliteit team, opbrengstgericht werken) en over de werkzame mechanismen daarbij;
- De reactie van de leerkrachten op de impact van de KBA-deelname op hun eigen ontwikkeling, werkplezier e.d., naar het oordeel van de schoolleider;
- De eventuele ingrepen die binnen de school zijn gedaan om personeel af te stoten of nieuw aan te trekken, en de consequenties daarvan;
- Eventuele invloed van de KBA op het eigen kwaliteitsbeleid op de school;
- Eventuele invloed van de KBA op het kwaliteitsbeleid van het bestuur.

De groepsgesprekken met de leerkrachten vonden in dezelfde periode plaats als die met de schoolleiders en waren gericht op dezelfde onderwerpen, maar soms meer toegespitst op het leerkrachtniveau.

De interviews zijn gevoerd aan de hand van gespreksleidraden, waarin bovenstaande onderwerpen opgenomen zijn.

2.2 Onderzoek naar andere aanpakken ter verbetering van de onderwijskwaliteit en professionaliteit

Om de vergelijking met andere aanpakken te kunnen maken (onderzoeksvraag 5 (en 6), zijn twee typen onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Interviews met 3 Amsterdamse besturen (AMOS, OODA en ABSA) en schoolleiders van scholen die door de inspectie als (zeer) zwak waren beoordeeld en voor een andere aanpak dan de KBA kozen, zie voor deelnemende besturen en scholen onderstaand overzicht;
- Bestudering van aanpakken voor onderwijsverbetering van de gemeenten Rotterdam en Almere (zie Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014 die de aanpakken van Amsterdam, Rotterdam en Almere vergeleken). Genoemde publicatie gaf voldoende input voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5.

De interviews zijn uitgevoerd aan de hand van vergelijkbare gespreksleidraden als voor de respondenten voor de KBA (zie hierboven).

De informatie uit de interviews met schoolleiders, leerkrachten, schoolbesturen, documentanalyse en interviews met sleutelfiguren uit de beide andere gemeenten levert input voor de beantwoording van onderzoeksvraag 6, lessen voor de toekomst.

⁶ In inspectietermen: een basisarrangement heeft verkregen.

2.3 Onderzoek naar alternatieve verklaring voor de conclusies m.b.t. effect KBA op onderwijsprestaties groep 8

De bevinding van het negatieve effect van KBA op onderwijsprestaties van leerlingen in groep 8 in het CPB-onderzoek (Van Elk en Kok, 2014) heeft destijds veel stof doen opwaaien. Landelijk is er eerder sprake van een stijgende trend in leerprestaties en niet van een daling. Het is weinig aannemelijk dat het Amsterdamse beeld hier in negatieve zin van zou afwijken. Als extra onderzoeksactiviteit is uitgezocht of de conclusies ten aanzien van het negatieve effect van de KBA terecht zijn.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 geven we de resultaten van de interviews met besturen, schoolleiders en leerkrachten over hun ervaringen met de KBA.

Hoofdstuk 4 gaat over de vergelijking met andere aanpakken: eerst die binnen Amsterdam (gegevens aan de hand van interviews) en vervolgens de vergelijking met andere aanpakken in Rotterdam en Almere.

Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting en conclusies, met name gericht op lessen voor de toekomst.

De resultaten van de extra onderzoeksactiviteit naar een alternatieve verklaring voor de conclusies uit het CPB-onderzoek ten aanzien van het effect van KBA op onderwijsprestaties van leerlingen in groep 8 zijn in bijlage 1 opgenomen.

3 Resultaten onderzoek besturen en scholen KBA

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van besturen, schoolleiders en leerkrachten met de KBA. Achtereenvolgens komen aan de orde de aanleiding voor deelname aan KBA, de manier waarop de verbeteraanpak is ontvangen en verlopen op de scholen, het oordeel over de afzonderlijke onderdelen van de verbeteraanpak, de opbrengsten van de verbeteraanpak en de 'lessons learned'.

Per onderwerp geven we de ervaringen van de drie groepen deelnemers aan het onderzoek. Wat betreft de besturen gaat het dan om de ervaringen met KBA in algemene zin, voor alle scholen van het betreffende bestuur die aan KBA hadden deelgenomen. De gesprekken met schoolleiders en leerkrachten hadden alleen betrekking op de eigen school.

3.1 Motieven voor deelname aan KBA

Bij de vijf besturen die bij het onderzoek zijn betrokken, verschilde het percentage scholen dat deel heeft genomen aan KBA sterk, van bijna 20% tot 100% (bij een heel klein bestuur). Bij alle besturen waren door de Inspectie als zwak beoordeelde scholen verplicht om de verbeteraanpak te volgen. De andere scholen konden op vrijwillige basis deelnemen. Wel hebben besturen met name bij scholen waar ze op termijn risico's zagen op gebied van de onderwijskwaliteit, de directie sterk aangeraden om mee te doen en ook in die richting gestuurd.

KBA bood de besturen de gelegenheid om een aantal scholen tegelijk aan onderwijskwaliteit te laten werken (al dan niet preventief, om te voorkomen dat een school zwak zou worden). Soms was dit alleen al om financiële redenen anders voor een bestuur niet mogelijk geweest. Besturen noemen verder als overweging om deel te nemen aan KBA de focus op leerkrachthandelen, de mogelijkheid om binnen KBA enig maatwerk te bieden, en het feit dat het om een totaal-aanpak ging.

De verwachtingen van besturen lagen op het gebied van kwaliteitsverbetering en bewustwording van schoolleiders en leerkrachten van het belang daarvan en de eigen verantwoordelijkheid daarbij. Eén bestuur geeft aan enthousiast te zijn geworden door de positieve resultaten op de eerste (zwakke) school die de verbeteraanpak had gevolgd. Enkele besturen hebben scholen de gelegenheid gegeven om eventueel een eigen verbetertraject te volgen.

De negen bij het onderzoek betrokken schoolleiders bevestigen de door de bestuurders genoemde redenen voor deelname: de helft van de bij het onderzoek betrokken scholen was zwak en werd daarom verplicht deel te nemen aan KBA. De andere helft was niet zwak, maar dreigde wel zwak te worden of had problemen om de onderwijskwaliteit op peil te krijgen of houden. Vier schoolleiders geven aan zelf het initiatief te hebben genomen voor deelname

aan KBA, onder meer vanwege de inzet op (een analyse van) leerkrachtgedrag, de duidelijk gestructureerde aanpak en de financiële ondersteuning voor de school. Eén schoolleider geeft aan dat zij niet zou hebben deelgenomen aan KBA als dit niet verplicht was gesteld door het bestuur. Er lag op deze school al een analyse van de problematiek, deelname aan KBA werkte volgens haar vertragend en betekende extra belasting voor het team. Een andere school nam al deel aan Focus op kwaliteit [noot toevoegen met uitleg], en heeft een jaar beide trajecten tegelijkertijd gevolgd, wat niet wenselijk was.

De leerkrachten van de vijf scholen waar met het team is gesproken, geven allen aan niet betrokken te zijn geweest bij de afwegingen om deel te nemen aan KBA. Men kreeg op een gegeven moment de mededeling dat de school zou gaan deelnemen, soms met redenen, soms niet. Op twee scholen noemen de leerkrachten zelf dat ze wel inzagen dat er iets moest gebeuren, ook gezien de zwakke beoordeling van de Inspectie.

3.2 Ontvangst van de verbeteraanpak en verloop van het traject

- *Ontvangst van KBA*

De besturen geven aan dat deelname aan het KBA-traject door de teams verschillend is ontvangen: van 'moeten we dit doen' tot 'dit biedt ons een kans'. De meeste besturen noemen expliciet de belangrijke rol die de schoolleider had bij aanvang van het verbetertraject. Een deel van de schoolleiders stond zelf helemaal achter deelname aan KBA en kon het team daarin meenemen. Een ander deel was zelf niet overtuigd van de noodzaak en/of had moeite met de sturing van het bestuur daarbij, en nam het team juist daarin mee. Drie van de negen bij het onderzoek betrokken schoolleiders geven aan dat het besluit om deel te nemen aan het KBA positief is ontvangen door het team. Men zag in dat er op de school echt iets moest gebeuren of was al gewend aan deelname aan een verbetertraject. Op de andere zes scholen waren de leerkrachten meer afwachtend of negatief, om verschillende redenen: men was bang dat er te weinig ruimte zou zijn voor de eigen onderwijsvisie van de school, zag op tegen alles wat deelname binnen de school 'overhoop zou halen' of had het idee dat wat men zelf al had bereikt, weer opnieuw zou moeten.

De geïnterviewde leerkrachten geven een gevarieerd beeld van de start van de verbeteraanpak binnen de scholen: van positief ('blij dat er wat ging gebeuren') via afwachtend of gelaten, naar meer negatief (als gevolg van geruchten over negatieve gevolgen bij andere scholen). Duidelijke verwachtingen vooraf hadden de leerkrachten in het algemeen niet.

- *Verloop van het KBA-traject*

In de ogen van veel besturen heeft de eerste kennismaking met KBA én de rol van de schoolleider daarbij veel invloed gehad op het verdere verloop: op scholen waar KBA in een negatieve sfeer is gestart, heeft het vaak lang geduurd voordat men positiever werd, wat ook de resultaten heeft vertraagd. Het verdere verloop van de verbeteraanpak varieerde dan ook van scholen waar in korte tijd enorme stappen werden gezet, tot scholen waar de weerstand nooit helemaal weg is gegaan en het uiteindelijke resultaat ook veel minder was. De besturen erkennen dat een verbetertraject als KBA bedreigend kan zijn voor leerkrachten, maar zien dat deels ook als iets dat niet te vermijden is zodra je de kwaliteit van handelen van leerkrachten kritisch gaat bekijken. Eén bestuur schat in dat 90% van de teams blij is met de resultaten van deelname aan KBA, maar dat maximaal de helft ook blij is met het doorlopen traject.

Alle besturen geven aan dat met name de diagnose een schokeffect heeft gehad binnen de teams. Vooral op scholen waar men al sceptisch was over de Verbeteraanpak, heeft die

diagnose het wantrouwen en soms ook de angst voor de eigen positie van leerkrachten versterkt. In enkele gevallen heeft dit het proces als geheel én daarmee de resultaten negatief beïnvloed. Alle besturen hebben begrip voor de impact van de diagnose op de leerkrachten: KBA was weliswaar niet bedoeld als persoonlijk beoordelingstraject, maar een analyse van het handelen van individuele leerkrachten in termen van 'goed-fout' heeft effect op een leerkracht zelf en op de manier waarop anderen naar die leerkracht kijken. Eén bestuur noemt ook hierbij het belang van de houding van de schoolleider: als die in staat was om die diagnose te vertalen in 'nu gaan we kijken naar hoe je je op die punten kunt verbeteren' maakte dat voor leerkrachten veel uit.

Bijna alle schoolleiders noemen eveneens de grote invloed van de diagnose van het handelen van de leerkrachten op het verdere verloop van het verbetertraject. Men heeft de diagnose in het algemeen als een (grote) schok ervaren. Op twee scholen kantelde door die diagnose de aanvankelijk positieve houding van leerkrachten bij de start. In één geval heeft dit het hele verdere verloop van het traject negatief beïnvloed, in een ander geval is het beeld bijgesteld door uitgebreide gesprekken met team, schoolleider en betrokken expert. Op twee scholen is van begin tot eind van het verbetertraject sprake geweest van weerstand en negatieve gevoelens bij de leerkrachten. Dat gaf soms wel een sterke verbondenheid binnen het team. Eén schoolleider benoemt expliciet dat ook logisch is dat een schoolleider het proces anders heeft ervaren dan de leerkrachten: de leerkrachten hebben in het algemeen toch een kwetsbaarder positie en KBA was echt gericht op hún handelen.

Bij de vijf bezochte schoolteams is sprake van een wisselend beeld van het verloop van de verbeteraanpak: één school oordeelt overwegend negatief over het proces, één school overwegend positief en drie scholen oordelen gemengd. De leerkrachten bevestigen de grote rol van de diagnose in het proces: op drie scholen heeft men de diagnose ervaren als een heel schokkend, negatief moment. Men werd onzeker over het eigen handelen en over de eigen positie, wat volgens leerkrachten van één school nog steeds gevolgen heeft voor bijvoorbeeld de manier waarop men klassenbezoeken ervaart. Op twee scholen had de diagnose niet een dermate grote invloed op het verdere verloop. Ook op de meer negatieve scholen geven sommige leerkrachten aan achteraf wel te begrijpen dat een dergelijk traject ook af en toe confronterend moet zijn. De uiteindelijk positieve resultaten hebben voor de meeste teams ook wel betekend dat men wat anders terugkijkt op het proces, dan toen men er middenin stond. Op één school blijft het eindoordeel echter negatief.

Tijdens het verbetertraject is bij bijna alle besturen sprake geweest van scholen waar schoolleiders en/of leerkrachten ontslag hebben genomen, met vervroegd pensioen zijn gegaan, op non-actief zijn gesteld of zijn overgeplaatst. De besturen geven aan dat soms bij de start al duidelijk was dat een schoolleider niet in staat zou zijn het traject goed te begeleiden. Met betrekking tot de leerkrachten bevestigde de diagnose soms de indruk van een schoolleider en/of collega's. Men geeft aan dat daar binnen de scholen heel wisselend op is gereageerd, afhankelijk van hoe het team naar de betreffende leerkracht keek, de positie van diegene binnen het team en de sfeer binnen de school richting KBA. De besturen zijn in het algemeen van mening dat elk verbetertraject slachtoffers kent, simpelweg omdat er altijd leerkrachten zijn die minder goed functioneren.

Op acht van de negen bij het onderzoek betrokken scholen is sprake geweest van leerkrachten of intern begeleiders die tijdens het traject zijn overgeplaatst, op non-actief zijn gesteld of zelf zijn opgestapt. Wel varieerde heel sterk de mate waarin dit gebeurde, van een school waar het één leerkracht betrof tot een school waar ruim 20% van het team uiteindelijk is vertrokken. Ook de schoolleiders geven aan dat de reactie van het team sterk wisselend was, van boosheid en wantrouwen tot opluchting.

De leerkrachten van de vijf betrokken scholen bevestigen het beeld van de schoolleiders. In sommige gevallen was men heel boos over het ontslag van een collega die bijvoorbeeld al heel lang op de school werkzaam was, maar op één school was er juist veel begrip voor het feit dat leerkrachten die niet in de nieuwe manier van werken meekonden, werden overgeplaatst.

- *Negatieve neveneffecten: werkdruk, werkstress, ziekteverzuim*

De besturen hebben het beeld dat deelname aan de KBA zeker veel extra werkdruk heeft gegeven, en ook (soms veel) stress. Dergelijke neveneffecten ziet men wel als bijna onvermijdelijk bij deelname aan een intensief traject als KBA.

De schoolleiders geven aan dat leerkrachten zonder meer veel werkdruk en spanning hebben ervaren, met name in het eerste jaar van het traject. Dat was een stressvol jaar door vooral de diagnose en wat die teweeg bracht, en een heel intensief jaar door wat daar allemaal op volgde (zoals het schrijven van verbeterplannen). Ook daarna ging vaak de werkdruk omhoog, bijvoorbeeld door nieuwe manieren van werken, extra bijscholing en systematischer en meer handelingsgericht werken. Een deel van de schoolleiders geeft aan dat het ook een voor hen zelf een zware periode is geweest die veel tijd en energie heeft gevraagd.

De leerkrachten bevestigen het beeld van de schoolleiders: heel veel werk en een hoge werkdruk. Op drie scholen heeft men de indruk dat er ook meer ziekteverzuim was tijdens deelname aan de KBA. De extra stress was vooral gerelateerd aan momenten dat men werd beoordeeld: de klassenbezoeken, de diagnose, de trajecten die men daarna volgde. Op één school gaven de leerkrachten aan dat ze voortdurend zenuwachtig waren en zich onveilig voelden. Men was in het algemeen opgelucht bij de afsluiting van de KBA. Het feit dat er op bijna alle scholen sprake was van positieve eindeffecten (bijvoorbeeld een basisarrangement van de inspectie) heeft achteraf bij een deel van de leerkrachten wel voor tevredenheid en voldoening gezorgd. Sommige leerkrachten vinden echter dat het alles bij elkaar teveel van het team heeft gevraagd en/of zijn niet overtuigd dat KBA nodig was om de doelen te bereiken.

3.3 Oordeel over specifieke onderdelen van de verbeteraanpak

In de interviews is gevraagd naar het oordeel van alle betrokkenen over vier elementen van de verbeteraanpak: de experts, de Kijkwijzer, de analyse (diagnose) en het verbeterplan.

Over de *experts* oordelen de groepen respondenten sterk wisselend. Alle vijf besturen zijn positief tot heel positief over de rol en bijdrage van de experts. Men vindt het bijvoorbeeld heel belangrijk dat ze in de klassen gingen kijken (ook al was dat voor leerkrachten vaak moeilijk) en dat ze niet op de stoel van de schoolleider gingen zitten. Eén bestuur noemt het belang van de externe positie van de experts, vooral op zwakke scholen, omdat ze daardoor onafhankelijk konden opereren. Wel is er commentaar op de 'strengheid', met name in de eerste jaren van KBA, hoewel men dat ook wel ziet als noodzakelijk. Ook noemt een bestuurder dat de eerste lichte experts kwalitatief beter was en meer 'natuurlijke autoriteit' hadden dan degenen die er later bij zijn gekomen, toen het aantal KBA-scholen toenam.

De schoolleiders oordelen meer gevarieerd over de experts: zes schoolleiders zijn uitgesproken positief over de expert(s) met wie men te maken had. Men heeft het contact als prettig ervaren en de experts boden de noodzakelijke externe kritische blik en hadden de rol van 'critical friend'. Drie schoolleiders hebben meer gemengde ervaringen met de experts. Eén schoolleider gaf aan de zakelijke houding van de expert te waarderen, maar wel

inlevingsvermogen en ‘meedenken’ te hebben gemist; er was weinig oog voor de onderwijsvisie van de school en afstemming van het traject op die visie. Een andere schoolleider was aanvankelijk negatief over de ‘onaangenaam zakelijke houding’, maar vond dat die houding na verloop van tijd in positieve zin veranderde. De derde schoolleider had slechte ervaringen met de experts die aanvankelijk bij de school betrokken waren. Daarna is van experts gewisseld, de ervaringen met de nieuwe experts waren positiever. Bij de teams is het oordeel over de experts eveneens wisselend, maar negatiever dan bij de schoolleiders. Twee teams oordelen positief over de bij de school betrokken expert: bekwaam, rustig, gaf vertrouwen, onafhankelijk. Bij één team was het oordeel over de expert aanvankelijk negatief, als gevolg van de diagnose, maar veranderde dit omdat de expert zelf de druk op de leerkrachten konden wegnemen. Op twee scholen is men overwegend negatief over de expert(s): te oordelend, weinig betrokken, te zakelijk, te afstandelijk.

Over de *Kijkwijzer* en de rol van de Kijkwijzer binnen de verbeteraanpak zijn de groepen respondenten eveneens sterk verdeeld, zij het dat iedereen benoemt dat de Kijkwijzer een grote rol heeft gespeeld in het traject en vaak nog speelt. De Kijkwijzer is een hulpmiddel voor het observeren van leerkrachtgedrag in de praktijk. In de Kijkwijzer zijn de competenties uit de beroepsstandaard voor leerkrachten vertaald in observeerbaar gedrag. Schoolleiders en intern begeleiders kunnen met behulp van de kijkwijzer lesobservaties uitvoeren en het gedrag van leerkrachten van een oordeel voorzien. De uitkomsten van dergelijke observaties bieden aanknopingspunten voor het formuleren van ontwikkeldoelen van leerkrachten. De Kijkwijzer is in de diagnose gebruikt door de experts.

Alle besturen zijn (heel) tevreden met de Kijkwijzer en de wijze waarop die binnen de verbeteraanpak heeft gefunctioneerd. Men vond hem goed opgebouwd en duidelijk. De Kijkwijzer gaf besturen, schoolleiders en leerkrachten ‘wat in handen’ en zorgde voor een gemeenschappelijk kader. Tegelijkertijd ziet men ook dat de Kijkwijzer soms heeft gezorgd voor een schokeffect dat bij sommige leerkrachten (te) lang en negatief heeft doorgewerkt, met name het sterk oordelende ervan (‘je bent groen of je bent rood’). Wel maakte juist die confrontatie een gesprek over de onderdelen van de Kijkwijzer mogelijk.

Ook de meeste schoolleiders oordelen overwegend positief over de Kijkwijzer, maar plaatsen wel meer kanttekeningen in verband met het effect die de Kijkwijzer heeft gehad op de leerkrachten en daarmee soms op het hele traject. De duidelijkheid wordt gewaardeerd, en de noodzaak van duidelijkheid deelt men in het algemeen. De communicatie over de Kijkwijzer vond men echter niet altijd goed verlopen. Men noemt bijvoorbeeld het feit dat de Kijkwijzer niet eerst werd geïntroduceerd in het team, waardoor leerkrachten niet wisten hoe het instrument was samengesteld en hoe het ‘werkte’. Drie schoolleiders vinden dat de terugkoppeling van de resultaten van de Kijkwijzer naar het team niet goed verliep. Men vindt dat de experts dit zelf hadden moeten doen, en dit niet aan de schoolleider of anderen binnen de school hadden moeten overlaten. Op dit punt lijkt er op de scholen ook verschillend te zijn gewerkt door experts. Eén schoolleider gaf bijvoorbeeld aan dat de betreffende expert juist veel moeite had genomen om de resultaten uit te leggen aan het team en er ook in slaagde om duidelijk te maken dat het niet om een persoonlijke ‘afrekening’ ging. Eén schoolleider vond de Kijkwijzer een te rigide instrument dat geen ruimte bood voor een wat andere onderwijsvisie dan de KBA-visie.

Op één school oordelen de leerkrachten overwegend positief over de Kijkwijzer, zij het dat men er wel eerst aan moest wennen. De leerkrachten van twee scholen hebben juist een overwegend negatief oordeel over de Kijkwijzer: te zwart-wit, te weinig afgestemd op wat men nu eigenlijk écht deed in de klas, teveel een momentopname. Op de andere twee scholen is sprake van ‘mixed feelings’: men ziet die negatieve aspecten maar heeft uiteindelijk wel veel aan de Kijkwijzer gehad. Sommige leerkrachten geven aan dat men de

Kijkwijzer van tevoren had willen zien, zodat duidelijk was waarop zou worden gelet. Ook noemt men net als een deel van de schoolleiders dat men terugkoppeling over de eigen resultaten door de expert heeft gemist, terwijl de expert wel degene was die in de klas zat en de Kijkwijzer invulde. Sommige leerkrachten geven aan dat ze graag een gesprek over de resultaten hadden willen voeren waarbij zij hadden kunnen uitleggen waarom ze op een bepaalde manier handelden.

Ondanks de gemengde gevoelens bij een deel van de respondenten, is er behoorlijke eensgezindheid over de waarde van de Kijkwijzer als instrument waarmee je een duidelijke analyse van leerkrachthandelen kan maken. Dat geldt ook voor een deel van de leerkrachten, ondanks het schokeffect dat het eerste gebruik ervan heeft gegeven. Dat is echter vooral een kwestie geweest van de manier van brengen: de communicatie daarover, de voorbereiding daarop en de manier waarop de expert zich opstelde (zie hierboven). De Kijkwijzer wordt op bijna alle bij het onderzoek betrokken scholen nog gebruikt, vaak in zijn geheel, soms onderdelen ervan of in aangepaste vorm.

De oordelen over de *diagnose* zijn grotendeels al genoemd in paragraaf 3.2. Daar kan voor de besturen nog aan toe worden gevoegd dat twee besturen de kwaliteitsanalyse die de diagnose bood, een duidelijk winstpunt vonden van KBA. Men kon goed gebruik maken van die analyses om bestuursdoelstellingen te realiseren en de analyse bood de scholen duidelijke handvatten om een verbeterplan te maken.

Die *verbeterplannen* vinden twee besturen wel veel te lang en te uitgebreid, en daarmee ook veel teveel werk voor de scholen. Eén van deze besturen is van mening dat het schrijven van een dergelijk plan wel heel waardevol is geweest: het leert het team om na te denken wat men wil bereiken en welke stappen daarvoor genomen moeten worden. Dat op zichzelf heeft scholen geholpen die doelen ook te bereiken. Twee besturen noemen dat ook leerkrachten zijn betrokken bij het schrijven van het verbeterplan, naast de directie en intern begeleider. Een ander bestuur geeft aan dat scholen externe hulp kregen voor het schrijven van de verbeterplannen. Met name in het begin van KBA wisten scholen niet goed hoe ze het schrijven van zo'n plan moesten aanpakken.

Zeven van de negen schoolleiders oordelen overwegend positief over de verbeterplannen. Het schrijven van de verbeterplannen was soms veel werk, maar nuttig omdat op die manier de ambities concrete handen en voeten kregen. Op sommige scholen hebben ook de leerkrachten meegeschreven aan de plannen. Eén schoolleider vindt het verbeterplan toch wat teveel een 'papieren tijger', en in de tijd wat erg strak geformuleerd. Een andere schoolleider geeft aan dat het verbeterplan niet helemaal aansloot bij het schoolplan en het verbeterplan dat de school zelf al eerder had opgesteld.

Op drie van de vijf scholen waar met leerkrachten is gesproken, kijkt men overwegend positief terug op de verbeterplannen. Men vond het soms wel véél plannen, maar ze werkten uiteindelijk goed uit en ook hoefde niet alles in één keer te worden uitgevoerd. Op één school was aanvankelijk veel verzet tegen het verbeterplan omdat men vond dat teveel van de leerkrachten werd gevraagd terwijl men geen inspraak had gehad in het plan. Op één school was men het wel eens met de verbeterpunten, maar is men van mening dat men zonder KBA ook wel op die punten was uitgekomen. Ook had men op deze school de indruk dat alles op het bordje van de leerkrachten werd gelegd, alsof alleen zij het fout deden; de directie bleef buiten beeld.

Met name de besturen hebben tijdens het KBA-trajectcontact gehad met de *gemeente*, zij het in wisselende mate. Men heeft dat contact in het algemeen als (heel) prettig ervaren. Eén

bestuur benoemt als zeer positief het feit dat KBA een 'apart onderdeel' was binnen het gemeentelijk apparaat, met korte lijnen, goede bereikbaarheid en veel kennis en betrokkenheid bij de betreffende ambtenaren.

3.4 Opbrengsten van de verbeteraanpak

Alle *besturen* zijn van mening dat vrijwel alle scholen die hebben deelgenomen aan KBA, een positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt. De besturen geven aan dat de resultaten van de verbeteraanpak wel wisselen per school, en deels afhankelijk zijn van de analyse en daarmee de inhoud van de verbeterplannen. Bij sommige scholen is sprake van een grote ontwikkeling in relatief korte tijd. Bij andere heeft het langer geduurd voordat opbrengsten zichtbaar waren of is dat proces nog bezig.

'Overall' opbrengsten die alle besturen noemen:

- Het professioneel handelen van veel leerkrachten heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt. In het algemeen zijn leerkrachten veel beter in staat én meer bereid om hun eigen handelen te zien als essentieel voor het bereiken van leerresultaten van leerlingen. Men kijkt kritischer en analytischer naar dat handelen en is meer gericht op zoeken naar manieren om leerlingen het beste te onderwijzen. Dat betekent vanzelfsprekend ook een ontwikkeling op gebied van opbrengstgericht werken.
- De professionele cultuur binnen veel scholen heeft zich sterk ontwikkeld. Collegiale consultatie is heel gewoon geworden: samen bespreken van problemen die men tegenkomt en nadenken over hoe die op te lossen, is onderdeel van de schoolroutine. Voor KBA was er op een aantal scholen nog een wat gesloten cultuur, nu is kijken bij elkaar én bezoek van de schoolleider in de klassen vanzelfsprekend.
- De professionaliteit van veel schoolleiders is sterk toegenomen, er is steviger onderwijskundig leiderschap. Sommige schoolleiders hebben veel geleerd van de werkwijze van de experts. Men tekent daarbij wel aan dat niet alle schoolleiders daarin meekonden of -wilden.
- Een belangrijke opbrengst is natuurlijk ook dat zwakke scholen (in soms korte tijd) een basisarrangement hebben gekregen. Ook het verbeteren van de leerresultaten noemt men als opbrengst, maar daar is niet op alle scholen (al) sprake van. Eén bestuur ziet op alle scholen een verschuiving van indicatoren richting goed of zelfs excellent.
- Hoewel men ook betreurt dat er schoolleiders en leerkrachten zijn vertrokken, al dan niet op eigen initiatief, zien enkele besturen dit toch ook als positief resultaat: een veranderproces maakt soms ook duidelijk dat mensen niet passen binnen een bepaalde manier van werken.

De schoolleiders noemen verschillende opbrengsten, afhankelijk van de situatie op de eigen school. Vier typen opbrengsten zijn met alle schoolleiders besproken.

- Kwaliteit en professioneel handelen van de leerkrachten: alle schoolleiders zijn van mening dat deelname aan KBA op dit punt (heel) veel heeft opgeleverd. Men noemt vooral dat veel planmatiger en doelgerichter wordt gewerkt en dat men meer nadenkt over het eigen handelen, dat leerkrachten veel beter kunnen differentiëren en dat de instructie sterk is verbeterd. Ook wordt genoemd dat leerkrachten zich bekwaamer en zelfverzekerder voelen, en dat ook uitstralen naar bijvoorbeeld ouders.
- Opbrengstgericht werken: acht schoolleiders noemen dat de leerkrachten nu veel opbrengstgericht werken. Men maakt groepsplannen, stelt streefcijfers en doelen vast, kijkt naar de eigen opbrengsten en die van collega's en is veel sterker gericht op het verbeteren van de leeropbrengsten.

- Kwaliteit en professioneel handelen van de schoolleider: acht schoolleiders noemen dat zij zelf ook veel hebben geleerd tijdens en van het KBA-traject. Ze zijn directer geworden, zakelijker waar dat nodig is, hebben geleerd goed naar de inhoud te kijken en kijken meer opbrengstgericht. Ook wordt genoemd dat men nu meer in de groepen observeert. Twee schoolleiders waren nog vrij onervaren bij de start van KBA en hebben veel gehad aan de experts en andere ondersteuning tijdens het traject.
- Samenwerking en sfeer binnen de school: zes schoolleiders noemen dat de samenwerking binnen het team beter is geworden, met name omdat men veel meer samen overlegt en bij elkaar in de klas kijkt. Er is nu een gemeenschappelijk referentiekader. Wat betreft de sfeer wordt door vier schoolleiders genoemd dat de sfeer tijdens het verbetertraject soms of vaak niet goed was, door alle stress en (soms) onveiligheid. Na afronding van het traject is de sfeer op drie van deze scholen sterk verbeterd, men heeft het 'samen doorstaan' en heeft dan ook de ruimte om samen tevreden te zijn op wat is bereikt. Op één school is de sfeer echter nog niet hersteld.

Uit de gesprekken met de leerkrachten komt een wat wisselend beeld. Op alle scholen is men van mening dat het handelen van de leerkrachten is verbeterd door deelname aan KBA, zij het niet overal in even sterke mate. Leerkrachten geven aan nu veel 'handvatten' te hebben om goed naar het eigen handelen te kijken. Ze kunnen nu beter kunnen differentiëren en brengen beter structuur aan in hun lessen. Instructie en lesvoorbereiding zijn verbeterd en leerkrachten volgen meer dezelfde (doorgaande) lijn. Ook wordt genoemd dat men zelfverzekerder is geworden en leerlingen positiever benadert. Leerkrachten zijn veel sterker gericht op leeropbrengsten. Op twee scholen heeft men echter ook kanttekeningen bij een sterke focus op opbrengstgericht werken; één school noemt het risico dat daardoor te weinig aandacht is voor sociaal-emotionele vaardigheden. Op één school zijn twijfels over de opbrengsten van KBA voor het eigen handelen.

Niet alle leerkrachten hebben een beeld van of visie op de opbrengsten van KBA bij de schoolleiding. Op twee scholen noemt men dat de directie ook heeft geleerd van KBA: de schoolleider is bijvoorbeeld makkelijker te benaderen en er is meer beleid. Op twee andere scholen betwijfelen de leerkrachten of KBA voor verandering bij de schoolleiding heeft gezorgd; men vindt juist dat het traject zich daar meer op had moeten richten. Op drie scholen noemen de leerkrachten dat men door deelname aan KBA meer en beter onderling is gaan samenwerken. Er is veel meer openheid, ze weten van elkaar wie waar goed in is en er is veel meer collegiale consultatie.

3.5 Succesfactoren en verbeterpunten; duurzaamheid van het bereikte resultaat

Aan de deelnemers aan het onderzoek is gevraagd wat naar hun idee de belangrijkste 'werkzame factoren' waren van KBA, en wat anders of beter had gekund. Bij beide aspecten hebben de ervaringen zowel betrekking op onderdelen van de verbeteraanpak (Kijkwijzer, verbeterplan etc) als op meer algemene factoren (niet specifiek verbonden aan KBA) en voorwaardelijke factoren (omstandigheden die bevorderend of belemmerend waren voor het bereiken van een positief resultaat). Daarnaast besteden we in deze paragraaf aandacht aan de vraag in hoeverre men de bereikte resultaten duurzaam vindt.

- *Succesfactoren*

De *besturen* noemen de volgende factoren als bepalend voor het positieve effect van KBA:

- De Kijkwijzer: die heeft veel losgemaakt én duidelijk gemaakt binnen scholen. Hoewel leerkrachten soms echt veel last hebben gehad van het oordeel dat uit de Kijkwijzer

sprak, is men in het algemeen van mening dat zoiets onvermijdelijk is in een verbetertraject.

- De inzet van de experts, 'vreemde ogen' in de school met een zakelijke benadering, heeft vaak positief gewerkt. Niet in alle gevallen was er een goede match tussen school en expert; sommige besturen hebben in die gevallen gekozen voor wisseling van experts, andere juist niet. Ook andere expertise van buitenaf is soms ingeschakeld, bijvoorbeeld voor het schrijven van verbeterplannen of het ondersteunen van taalbeleid binnen een school.
- De aandacht voor de kwaliteit van de schoolleider: een goede schoolleider die leiding durft te nemen en daarvoor genoeg capaciteiten heeft mét oog voor wat binnen het team leeft, vindt men essentieel voor het bereiken van effect bij willekeurig welke verbeteraanpak.
- Financiële ondersteuning: voor sommige besturen was een dergelijk grootschalig verbetertraject nooit mogelijk geweest zonder financiële bijdrage van de gemeente. Besturen vonden het redelijk dat daarbij rekening werd gehouden met de financiële situatie bij een bestuur.
- De schaal waarmee de verbeteraanpak is uitgezet binnen Amsterdam, heeft met zich meegebracht dat veel Amsterdamse leerkrachten het KBA-traject hebben doorlopen. Dat komt het Amsterdamse onderwijs als geheel ten goede, want leerkrachten die wisselen van school kunnen hun expertise ook daar inzetten en weten wat het traject betekent. Eén bestuur geeft aan dat scholen dankzij KBA nu de expertise hebben om zelf hun kwaliteit te verbeteren.

De *schoolleiders* noemen als bepalend voor het succes van KBA de volgende punten.

- De experts, daar waar men tevreden was over de expert(s) met wie men te maken had. In die gevallen boden de experts een onafhankelijke en deskundige blik 'van buiten' die men als schoolleider niet op die manier kan hebben. Men vindt een dergelijke 'critical friend' die een spiegel voorhoudt maar ook samen optrekt heel belangrijk, ook als ondersteuning van de eigen rol.
- De Kijkwijzer en de klassenbezoeken die daarvoor nodig waren. Op de meeste scholen gebruikt men die Kijkwijzer ook nog steeds.
- De financiële ondersteuning: zonder extra middelen voor bijvoorbeeld externe hulp of extra handen in de klas was veel minder bereikt. Ook was het door die ondersteuning mogelijk om (ook als het bestuur niet veel middelen had) toch een dergelijke intensieve aanpak te volgen.
- Het intensieve karakter van de verbeteraanpak: er moest heel veel gebeuren in relatief korte tijd. Die 'pressure cooker' geeft druk en stress, maar de resultaten zijn dan ook eerder zichtbaar.
- De monitoring gedurende een wat langere tijd, door dezelfde mensen: op die manier ontstaat een lijn in de aanpak en wordt eerder duidelijk wat al wel en wat nog niet goed gaat.
- De ADI-methode⁷ die onderdeel was van het KBA-traject.
- Op scholen waar KBA redelijk positief is gestart, is het traject niet zo sterk als last ervaren, wat heeft bijgedragen aan het succes.
- Stabiliteit binnen het team, op scholen waar daar sprake van was.

De leerkrachten noemen als succesfactoren van KBA het werken met het ADI-model, de deskundigheid van de experts (daar waar men positief over de experts oordeelde), de

⁷ ADI = activerende directe instructie.

Kijkwijzer (idem) en het 'pressure cooker' karakter van KBA. Daarnaast noemen de leerkrachten punten die ook bij de opbrengsten zijn beschreven: men ervaart wat men zelf heeft geleerd, ook als positief kenmerk van KBA, evenals het feit dat er met deelname aan KBA een proces binnen de school op gang is gekomen met positief resultaat.

- *Minder werkzame elementen, verbeterpunten, voorwaarden*

De besturen noemen de volgende minder werkzame elementen of verbeterpunten, soms ook in termen van voorwaarden om een dergelijk verbetertraject te laten slagen:

- Men vindt soms KBA wat teveel een 'one size fits all' aanpak die te weinig rekening houdt met verschillen tussen scholen, met name in visie en manier van werken. Dat maakt KBA minder werkbaar en minder effectief op sommige scholen. Niet alle besturen zijn het hier mee eens, sommige zijn van mening dat er wel degelijk voldoende maatwerk mogelijk was.
- Een risico is dat een verbeteraanpak als KBA teveel nadruk legt op de 'onderkant', dus op verbeteren van het handelen van leerkrachten die niet zo goed functioneren. Heel goede en competente leerkrachten krijgen in zo'n aanpak weinig mogelijkheden om zich ook te verbeteren.
- De keerzijde van de positieve 'scharnierfunctie' van de schoolleider, is de negatieve invloed die uitgaat van een schoolleider die niet in staat of bereid is de leiding te nemen bij een dergelijk verbetertraject. Dat maakt de kwaliteit van de schoolleider dus ook een risicofactor.
- Een stabiele situatie, met continuïteit en stabiliteit in het team (inclusief de schoolleiders) is belangrijk voor de borging van de resultaten van de verbeteraanpak. Dat betekent ook dat als daarvan geen sprake is, het risico bestaat dat de resultaten van KBA snel verwateren.
- Een goede sfeer en veel openheid en veiligheid binnen het team worden ook genoemd als voorwaarde voor het succes van een verbeteraanpak.

De schoolleiders noemen eveneens een aantal (deels overeenkomende) minder werkzame factoren dan wel voorwaarden voor succes:

- De rol en houding van de experts, op scholen waar men minder tevreden was over de expert(s) die bij de school betrokken waren.
- De communicatie tussen experts en team, op scholen waar men van mening was dat er te weinig terugkoppeling en informatie was door de experts richting het team. Daardoor ontstond weerstand en ontbrak het draagvlak voor veranderingen.
- Scholen met een duidelijke eigen onderwijsvisie vonden de achterliggende onderwijsvisie van de KBA te rigide. Dat betekende dat de schoolleider stevig moest inzetten op maatwerk en autonomie, om KBA voor de eigen school positief te laten verlopen. Ook in meer algemene zin wordt genoemd dat het werken met teveel standaard 'formats' belemmerend werkt, een schoolleider moet daar een eigen draai aan kunnen geven.
- Ook de schoolleiders noemen stabiliteit binnen het team als belangrijke voorwaarde voor (blijvend) succes.

De leerkrachten noemen weinig minder werkzame elementen of voorwaarden voor succes. Op één school benoemt men het slechte contact met de experts als negatief aspect van KBA. Ook de werkdruk wordt genoemd, men vraagt zich of het niet iets gedoseerder kan. De angst en onzekerheid die op een deel van de bij het onderzoek betrokken scholen een grote rol heeft gespeeld, noemt men daar ook als negatief aspect.

- *Duurzaamheid van de resultaten*

De besturen zijn van mening dat op een deel van de scholen sprake is van duurzame kwaliteitsverbetering. Men ziet dermate grote veranderingen en sterk positieve opbrengsten (in relatief korte tijd) dat de kans groot is dat die een blijvend karakter hebben. Sommige besturen zien ook resultaten in termen van betere leerresultaten. Zwakke scholen zijn in het algemeen heel gemotiveerd om het positieve resultaat te behouden, men wil het positieve inspectie-oordeel behouden.

Van een deel van de scholen kan men nog niet zeggen of de resultaten van KBA duurzaam zijn, soms omdat het traject nog maar kort geleden is afgesloten, soms omdat de omstandigheden lastiger zijn. Op scholen waar KBA ongelukkig is gestart, met veel wantrouwen en weinig draagvlak, duurt het langer voordat resultaat zichtbaar is en is daarmee ook het risico op terugval groter. Dat geldt ook voor scholen waar na afloop van het KBA-traject een andere schoolleider is gekomen en/of sprake is van veel wisselingen in het team. Juist het samen doorlopen van een verbetertraject en samen trots zijn op de resultaten, draagt bij aan de duurzaamheid van die resultaten. Ook eventueel uitblijven van een positieve lijn in de leerresultaten kan op termijn de motivatie om hard te blijven werken daaraan, weer wat doen verminderen. Ten slotte noemen besturen het gevaar van een houding van 'nu even achterover leunen' op sommige scholen, als gevolg van de werkdruk en stress die deelname aan KBA met zich mee heeft gebracht.

Ook de meeste schoolleiders zijn van mening dat het bereikte resultaat op de eigen school een duurzaam karakter heeft. Genoemd wordt bijvoorbeeld dat de sfeer op school en de werkwijze van de leerkrachten zodanig 'zichtbaar en voelbaar' is veranderd dat het niet anders dan blijvend kan zijn. Ook het gebruik van de Kijkwijzer na afloop van KBA ziet men als bewijs van borging van de resultaten. Wel noemt men daarbij vergelijkbare risico's, zoals wisselingen in het team en de behoefte aan 'rust'.

De leerkrachten op alle vijf de scholen hebben de indruk dat de resultaten van deelname aan KBA duurzaam zijn. Dat geldt ook voor de scholen waar men negatiever oordeelt over het traject. Ook daar ziet men dat er echt iets moest veranderen op school, en dat die verandering nu in gang is gezet. Bijvoorbeeld meer opbrengstgericht en planmatig werken worden genoemd als resultaten die men ziet als blijvend, evenals het 'gewoon zijn' van collegiale consultatie. Een deel van de leerkrachten noemt ook het gebruik van de Kijkwijzer en het ADI-model als aanwijzingen van duurzaamheid van de ingezette veranderingen. De duurzaamheid relateert men soms ook aan het eigen handelen; op één school vragen de leerkrachten zich af hoe ze voorheen toch werkten, zónder duidelijke doelen en lesplannen.

3.6 'Lessons learned' op bestuurs- en schoolniveau

In de gesprekken met de besturen en scholen is ook aandacht geweest voor wat men op bestuurs- en schoolniveau heeft geleerd en meegenomen van deelname aan KBA.

Enkele *besturen* geven aan dat KBA het denken over kwaliteitszorg binnen het bestuur heeft versterkt en verbeterd. Eén bestuur geeft expliciet aan dat men dat niet had bereikt op basis van alleen eigen data en monitoring. Men geeft het kwaliteitsbeleid nu beter of anders vorm, bijvoorbeeld gericht op borging van kwaliteitsbeleid binnen de scholen. Ook is men actief bezig met een eigen wijze van monitoring van de opbrengsten van de scholen. Soms vindt men een externe blik daarbij erg waardevol, zoals bij KBA ook het geval was. Uitsluitend werken met interne audits en zelfevaluaties ziet men soms als risicovol, met name omdat dit

vereist dat men open kan staan voor kritiek van collega's. Bovendien moet je daar echt voldoende expertise voor hebben binnen het bestuur.

Eén bestuur geeft aan sterker dan voorheen te letten op de kwaliteit van schoolleiders en intern begeleiders, gezien de belangrijke rol die zijn hebben bij verbetertrajecten. Ook het aannamebeleid is daardoor veranderd, men let nu ook op het vermogen van een schoolleider om bereikte resultaten de borgen en het team alert en actief te houden.

Een ander bestuur is zich meer bewust geworden van het belang van de eigen autoriteit, dus de deskundigheid die aanwezig moet zijn op bestuursniveau. Alleen dan kun je schoolleiders aanspreken en overtuigen.

Twee besturen zijn expliciet van mening dat KBA het geld meer dan waard is geweest, niet alleen voor de eigen scholen maar ook voor het Amsterdamse onderwijs in het algemeen. De andere besturen vinden dit moeilijk te beoordelen. Wel was het voor de meeste besturen niet goed mogelijk geweest om een dergelijk intensief traject op deze schaal uit te voeren, zonder de financiële steun van de gemeente.

Een deel van de *schoolleiders* ziet eveneens veranderingen op bestuursniveau, gerelateerd aan KBA. Zo noemt men dat het kwaliteitsbeleid is aangepast en dat ook het bestuur sterk inzet op collegiale consultatie. Besturen leggen meer vast en leeropbrengsten zijn een vast gespreksonderwerp.

Sommige schoolleiders noemen ook bredere effecten van KBA binnen de eigen school, met name op het gebied van de vormgeving en uitvoering van het kwaliteitsbeleid. Men zet bijvoorbeeld in op interne audits, en legt accenten op klassenbezoeken, opbrengstgericht werken en de inzet op het handelen van de leerkrachten. Een schoolleider benoemt als meer algemeen effect dat er nu, na én door het strakke regime van KBA, meer uitgeprobeerd kan worden: men heeft nu zoveel bagage dat dat kan. Ook wordt genoemd dat dé les voor het onderwijs is dat men altijd de interne kwaliteit moet blijven monitoren en daar met het hele team hard aan moet blijven werken.

De meeste *leerkrachten* hebben geen duidelijke ideeën over geleerde lessen op het niveau van de school als geheel. Wel wordt op één school genoemd dat er een beter aannamebeleid is: er wordt veel meer gelet op de kwaliteit van nieuwe leerkrachten, waar voorheen nog wel eens mensen 'via via' en zonder echte sollicitatieprocedure op de school kwamen. Ook vindt op deze school meer professionalisering van leerkrachten plaats en neem men dit aspect mee in beleid.

4 Vergelijking met andere aanpakken

In dit hoofdstuk gaan we in op alternatieve aanpakken voor verbetering van de kwaliteit van scholen. In 4.1 worden de resultaten besproken van de interviews met besturen en schoolleiders van Amsterdamse scholen die destijds voor een andere verbeteraanpak dan KBA hebben gekozen. In 4.2 volgt een beschrijving van aanpakken voor kwaliteitsverbetering van scholen van de gemeenten Rotterdam en Almere.

4.1 Alternatieve verbeteraanpakken in Amsterdam

Met drie besturen en drie schoolleiders is gesproken over de aanleiding voor de keuze voor een andere aanpak dan de KBA, de inhoud en opbrengsten van de gekozen aanpak en de werkzame factoren. Er is sprake van drie verschillende verbeteraanpakken, die eerst op onderdelen afzonderlijk worden beschreven. Vervolgens benoemen we de belangrijkste overeenkomsten en verschillen. Op alle drie de scholen was het inspectie-oordeel 'zwak' (in één geval 'zeer zwak') de directe aanleiding voor het verbetertraject.

Aanleiding voor de keuze van een andere verbeteraanpak dan de KBA

Bij twee besturen was de alternatieve aanpak een uitzondering; de meeste scholen van deze besturen hebben wel deelgenomen aan de KBA. De keuze voor een andere aanpak dan de KBA had in beide gevallen te maken met de specifieke context van de betreffende school. Op één school was al een verbetertraject gestart op moment dat KBA van start ging. Schoolleider en bestuur hebben toen besloten om hiermee door te gaan. Voor de schoolleider van deze school was daarbij vooral van belang dat overstappen op KBA zou betekenen dat wat al in gang gezet was, weer overnieuw zou moeten in een ander 'stramien'. Dat zou voor veel onrust zorgen binnen de school. Het bestuur ging hiermee akkoord omdat men veel vertrouwen had in de gekozen aanpak, vooral vanwege het planmatige karakter. De schoolleider heeft wel over de eigen aanpak overlegd met een van de KBA-experts. Op de andere school was sprake van een lange voorgeschiedenis van problemen, die uiteindelijk heeft geleid tot een 'zeer zwak' inspectieoordeel. De interim-schoolleider had weinig vertrouwen in de mogelijkheden van KBA om maatwerk te bieden. De problemen op deze school waren dermate veelomvattend en zwaar dat maatwerk in haar ogen noodzakelijk was. Het bestuur is vervolgens akkoord gegaan met een eigen aanpak maar is wel directief geweest bij de vormgeving van die aanpak.

Eén van de drie geïnterviewde besturen heeft ervoor gekozen om helemaal niet deel te nemen aan de KBA. Men vond KBA een te algemene aanpak met te weinig mogelijkheden voor maatwerk, met name voor scholen met een specifiek eigen onderwijsconcept. Ook was

men niet overtuigd van de manier van werken binnen KBA. Bestuur en de schoolleider van de betreffende school waren het ook op deze punten eens met elkaar.

Inhoud en verloop van de gekozen aanpak

Op alle drie de scholen is sprake geweest van een aanpak die toegesneden was op de specifieke situatie op de school.

Op de eerste school had de kritiek van de inspectie vooral betrekking op achterblijvende eindopbrengsten. Men was al bezig met verbeteren van de tussenopbrengsten maar naar oordeel van de inspectie duurde het te lang voordat daarvan resultaat zichtbaar was in de eindopbrengsten. De schoolleider heeft vervolgens een eigen verbeterplan geschreven, gericht op de oorzaken van dat uitblijvende resultaat. Kern van de problematiek was een onvoldoende 'match' tussen de vaardigheden van de leerkrachten en wat gezien de heterogene leerlingpopulatie en onderwijsvisie van hen werd gevraagd. De hoofdelementen van de gekozen aanpak hadden dan ook daar vooral betrekking op:

- Sterke focus op leerkrachten weer zelf grip laten krijgen op het leerproces van leerlingen
- Veel aandacht voor klassenorganisatie en het maken van groepsplannen
- Investeren in een 'doorgaande lijn'
- Creëren van een open cultuur met veel klassenbezoeken (door zowel leerkrachten als directie).

Voor het uitvoeren van het verbeterplan is wel enige externe deskundigheid ingeschakeld (op specifieke punten zoals versterken van het taalbeleid en de interne begeleiding), maar het hele proces is begeleid door de schoolleider.

De verbeteraanpak is volgens zowel bestuur als schoolleider goed ontvangen binnen de school; ook het team wilde graag veranderen en zag in dat dat echt nodig was. Leerkrachten voelden zich ook sterk betrokken bij het (zware en veeleisende) proces. Eén teamlid is overgeplaatst, wat eerst wel onrust gaf binnen het team vanwege de onderlinge solidariteit, maar uiteindelijk goed uit te leggen was.

Ook op de tweede school is als uitgangspunt voor een verbetertraject door de interim-schoolleider een eigen analyse van de situatie gemaakt, in aanvulling op het rapport van de inspectie. Op deze school was sprake van ernstige, lang bestaande problemen die met name betrekking hadden op tegenvallende resultaten, een zeer moeilijke leerlingpopulatie met veel grensoverschrijdend gedrag van leerlingen, en (daardoor) een slecht pedagogisch klimaat en hoog ziekteverzuim.

In overleg met het bestuur heeft de interim-schoolleider een zeer planmatig opgezet verbetertraject ontworpen, bestaande uit termijnen van tien weken, met als belangrijkste elementen:

- Sterke focus op creëren van een pedagogisch klimaat, met veel aandacht voor een eenduidige lijn richting het gedrag van leerlingen (en ouders)
- Splitsen van de klas die voor leerkrachten het moeilijkst was
- Sterke gerichtheid op leerresultaten: bewustzijn kweken bij leerkrachten van belang van eigen handelen, en van kritisch kijken naar zichzelf en naar collega's
- Intensieve coaching van leerkrachten.

Voor het laatste element is een externe deskundige aangetrokken, voor drie dagen in de week. Ook heeft de interim-directeur twee collega's van haar toenmalige school meegenomen.

De aanpak heeft heel veel gevraagd van het team, maar is uiteindelijk goed verlopen. Voor iedereen was duidelijk dat ingrijpen nodig was om de school te laten voortbestaan. Men had in feite geen keus. Enkele leerkrachten zijn met vervroegd pensioen gegaan. Dat was voor het team vooral een opluchting.

Op de derde school had het negatieve inspectie-oordeel niet zozeer betrekking op leerkrachthandelen en leerresultaten, maar vooral op ontbreken van een duidelijk lange termijn-beleid bij het management. Het betreft een school in een nieuwbouwwijk die in enkele jaren heel sterk is gegroeid. De inspectie was van oordeel dat de destijds gekozen informele lijn van leidinggeven op termijn te grote risico's heeft.

Het bestuur heeft vervolgens Eduquality (een onderwijsadviesbureau) ingeschakeld om een verbetertraject te ontwerpen en te begeleiden, op basis van een ook door Eduquality uitgevoerde quick scan. De belangrijkste elementen van de aanpak:

- Instellen van een projectmanagement, bestaande uit de schoolleider, de adjunct-schoolleider, de intern begeleider en twee mensen van Eduquality
- Focus op ontwikkelen van onderwijskundig leiderschap bij directie met aandacht voor opbrengstgericht werken
- Intensieve start, met geleidelijke afbouw van de begeleiding
- Instellen van een managementteam, bestaande uit de schoolleider, de adjunct, intern begeleider en bouwcoördinatoren.

De aanpak was voor het team niet ingrijpend omdat de kritiek niet betrekking had op handelen van leerkrachten. Wel waren zij onderdeel van de gekozen aanpak: meer onderwijskundig leiderschap met aandacht voor opbrengsten betekende tevens meer nadruk op handelen en eigen verantwoordelijkheid van de leerkrachten. Voor de directeur was het aanvankelijk een lastig traject omdat het een veel sterkere top down aanpak was dan hij zelf voorstond. Uiteindelijk is het hele proces goed verlopen, maar heeft het met name van de schoolleider veel gevraagd.

Opbrengsten van de gekozen aanpakken

Op alle drie de scholen heeft de aanpak het gewenste resultaat gehad.

Op de eerste school is een cultuur van opbrengstgericht werken ontstaan waarbij leerkrachten gericht zijn op de leerresultaten en hoe hun eigen handelen daaraan kan bijdragen. De schoolleider heeft ook zelf veel geleerd van het traject: met name dat een schoolleider doelgericht en daadkrachtig moet zijn, en niet bang voor het nemen van voor het team soms lastige besluiten.

De belangrijkste opbrengst voor de tweede school was het positieve oordeel van de inspectie, wat betekende dat de school kon blijven bestaan. Op alle elementen van de verbeteraanpak is een enorme ontwikkeling gemaakt.

Zowel bestuur als schoolleider van de derde school vinden dat het traject veel effect heeft gehad en ze zijn heel tevreden met de opbrengsten. Er is nu sprake van een aangescherpt onderwijsconcept dat ook vastgelegd is in een schoolvisie en in beleid. Daarbij is meer nadruk komen te liggen op verantwoording, maar zonder het eigen karakter van de school te verliezen. De sfeer op school is heel goed gebleven en er is veel meer sprake van collegiale consultatie.

Werkzame factoren en 'lessons learned'

Bestuur en schoolleider van de eerste school noemen een aantal 'succesfactoren' van de gekozen aanpak:

- Sterke focus op creëren van inzicht van leerkrachten in eigen handelen

- Focus op meetbare effecten en 'evidence based' werken
- Groot draagvlak bij het team: men voelde zich eigenaar van het hele proces
- Stimuleren van werken 'van onderop': eigen initiatieven van leerkrachten
- Structureel inroosteren van tijd om leerlingresultaten te analyseren.

De bestuurder noemt daarnaast de rol en kwaliteit van de schoolleider als belangrijke factor voor slagen van de verbeteraanpak, met name de combinatie van zakelijkheid en doortastendheid met voeling voor wat in het team leefde.

Als enige negatieve aspect benoemt de schoolleider dat één teamlid moest worden overgeplaatst.

Over de duurzaamheid van de resultaten op deze school kunnen schoolleiding en bestuur nog weinig uitspraken doen. Er zijn binnen de school nog steeds enkele specifieke problemen, waarvoor onlangs ook een nieuwe interventie is gestart. Dát die interventie er kwam, ziet men echter juist wel als bewijs van duurzame ontwikkeling; leerkrachten signaleren problemen nu zelf.

Het bestuur geeft aan dat deze ervaring met een andere aanpak dan de KBA heeft geleerd dat heel belangrijk is om als bestuur veel contact met schoolleiders te hebben over de situatie op de scholen en scholen veel eigen inbreng en keuzemogelijkheden te bieden. Belangrijk is dat scholen zelf nadenken daarover en zelf plannen maken.

Als succesfactoren van de aanpak benoemt de schoolleider van de tweede school:

- Planmatig werken met (soms heel) kleine stapjes: op die manier zijn resultaten eerder zichtbaar voor leerkrachten, wat stimulerend werkt
- Erkenning voor problematiek van leerlingen en daarmee voor de zware taak van leerkrachten op deze school
- Creëren van eigenaarschap bij leerkrachten
- Inzetten op eigen verantwoordelijkheid en eigen handelen van leerkrachten: wat kun je in deze moeilijke situatie toch zelf doen?
- Duidelijke grenzen richting leerlingen en ouders en consequent daarnaar handelen
- Goed communiceren en niet bang zijn voor reacties van team, ouders, bestuur
- Samenwerking met inspectie: inspecteur was altijd benaderbaar en bereid om de schoolleider te ondersteunen.

De interim-schoolleider is inmiddels werkzaam op een andere school, maar heeft de indruk dat de resultaten zeker duurzaam zijn. Het team voelt zich weer prettig op school en het ziekteverzuim is laag. De school heeft wel nog steeds een lastige leerlingpopulatie, wat de school wel kwetsbaar maakt.

Wat betreft de derde school ziet met name het bestuur een aantal duidelijke succesfactoren van de gekozen aanpak:

- Eigenaarschap bij de verschillende actoren die een bijdrage hebben in het veranderproces (hier vooral de schoolleider en intern begeleider)
- Begrip van bestuurder voor moeilijke positie van directeur
- Faciliteren van bestuur van inzet van externe deskundigheid
- Géén top down benadering vanuit Eduquality: het traject moest door leerkrachten niet als bedreigend worden ervaren
- Uitstekende externe experts met veel voeling voor de situatie op de school
- Maatwerk: een traject helemaal afgestemd op die situatie.

De schoolleider noemt als succesfactor de nadruk die heeft gelegen op opbouwen en voortbouwen op wat er al is. Negatieve aspecten waren het vertrek van enkele leerkrachten (die wel al langer niet functioneerden) en de zwaarte van het geheel.

De schoolleider is van mening dat er iets duurzaam is opgebouwd en dat met name de positieve energie binnen de school zal blijven. Het bestuur ziet wel als risico dat het team als reactie op deze intensieve periode wat 'achterover gaat leunen'. Daarnaast is de opvolging van de huidige schoolleider (die met pensioen gaat) cruciaal voor de borging van de resultaten.

Het bestuur heeft op basis van de positieve ervaringen met dit traject een eigen kwaliteitskader opgesteld, met interne audits door andere scholen binnen het bestuur, op basis van zelfevaluaties van scholen. Daarbij is wel rekening gehouden met de elementen van het inspectiekader en met het Amsterdamse kwaliteitsbeleid, maar men wil niet in dat algemene kwaliteitsbeleid meegaan.

Drie verbeteraanpakken: overeenkomsten en verschillen

De drie in het onderzoek betrokken scholen hadden een heel verschillende startsituatie en problematiek, en (daardoor) ook een verschillende verbeteraanpak. Dat duidt al op een belangrijk gemeenschappelijk element van de drie aanpakken, namelijk 'maatwerk': de verbeteraanpak sloot direct aan op wat op de betreffende school nodig was.

Ook zijn alle drie verbeteraanpakken planmatig opgezet, aan de hand van een analyse van de problemen van de betreffende school,

Daarnaast valt op dat alle drie aanpakken hebben ingezet op een vorm van opbrengstgericht werken, met veel nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van leerkrachten voor de leerresultaten van leerlingen.

Een vierde gemeenschappelijk element is de nadruk op creëren van eigenaarschap bij degenen die het binnen de school moesten 'doen'. Daarmee werd ook gezorgd voor draagvlak voor een proces dat op alle scholen als (heel) zwaar is omschreven. De sfeer binnen de scholen is goed gebleven óf beter geworden.

Op alle scholen is bovendien sprake van inzetten op stevig schoolleiderschap: hetzij door de schoolleider zelf, hetzij door externe deskundigen. De schoolleider wordt gezien als iemand met een sleutelrol, zowel om een dergelijk verbetertraject tot een goed einde te brengen als om de school ná het verbetertraject door te laten gaan met ontwikkelen. De schoolleiders noemen zelf dat van belang is om zakelijkheid en doortastendheid te combineren met heel goede communicatie richting het team.

Bij alle verbeteraanpakken sprake van een vorm van externe ondersteuning, en waren alle bestuur betrokken bij de beslissing om deze specifieke verbeteraanpak te volgen.

Tot slot zijn alle verbeteraanpakken heel succesvol geweest: in vaak relatief korte tijd is het oordeel 'zwak' veranderd in een basisarrangement. Daarbij is op alle scholen wel sprake geweest van een zwaar proces dat veel van de betrokkenen heeft gevraagd.

Enkele verschillen zijn er ook: zo was die externe ondersteuning heel verschillend van vorm en intensiteit. Ook is niet op alle scholen sprake geweest van ontslag of overplaatsing van personeel. Over de duurzaamheid spreken de scholen zich verschillend uit, zij het dat de tendens positief is. De aard en intensiteit van de betrokkenheid van de besturen was eveneens wat verschillend, variërend van dicht op het proces tot wat meer afstand.

4.2 Alternatieve verbeteraanpakken: Rotterdam en Almere

Een van de onderzoeksvragen in dit onderzoek is: hoe kan de investering in KBA beoordeeld worden, tegen het licht van wat andere gemeenten doen?

De achtergrond van deze vraag is dat de gemeente Amsterdam een fors heeft geïnvesteerd in KBA. Er is bij de gemeenteraad behoefte aan inzicht in nut en noodzaak hiervan. Dat is in de eerste plaats een vraag naar de opbrengsten in termen van verbetering van schoolkwaliteit; dit kwam in de vorige hoofdstukken aan de orde. Maar daarnaast kan een vergelijking met inspanningen van andere gemeenten hierover ook informatie geven. Zijn er andere gemeenten die vergelijkbare projecten hebben uitgevoerd, wat hebben zij daarin geïnvesteerd en wat heeft hen dat opgeleverd?

Conform het onderzoeksplan hebben wij hiervoor de blik gericht op Rotterdam en Almere als vergelijkingsgemeenten. Deze gemeenten zijn gekozen omdat zij beide ook een substantieel programma voor verbetering van het onderwijs hebben opgezet in de afgelopen jaren en omdat ze qua grootte en leerlingenpubliek relevante overeenkomsten hebben met Amsterdam. De programma's die in Rotterdam en Almere worden uitgevoerd zijn eveneens vergelijkbaar, in de zin van (a) focus op schoolverbetering, (b) duidelijke verbeterambitie vanuit de gemeente, voortkomend uit zorg over de onderwijskwaliteit in de gemeente en (c) samenwerking met schoolbesturen.

Bronnen

In 2014 is een vrij uitvoerige en systematische studie uitgevoerd door BMC Advies en Tias School for Business and Society Tilburg (auteurs: Prof. Dr. E. Hooghe, S. Hendriks MSc, Nancy Meuleners MSc), op verzoek van de gemeente Rotterdam en de Rotterdamse schoolbesturen. In deze studie is de Rotterdamse aanpak vergeleken met de aanpak van Almere en Amsterdam, met als doel daaruit lessen te trekken voor toekomstig Rotterdams beleid. De studie is gebaseerd op uitgebreide analyse van gemeentelijke documenten, zoals Lokale Educatieve Agenda's, gemeentelijke monitorgegevens, projectplannen, voortgangsrapportages, beleidsnotities, convenanten, tussenrapportages en specifieke onderzoeksrapporten.. Daarnaast zijn interviews gehouden met wethouders, programmamanagers, schoolbestuurders, schooldirecteuren en onderwijsexperts. De focus van de studie ligt op de bestuurlijke aanpak, maar de vergelijking strekt zich ook uit tot andere domeinen. Daardoor bevat deze studie veel informatie over alle aspecten die wij voor de vergelijking vanuit KBA in de aandacht wilden hebben. De studie is uitgevoerd door onafhankelijke wetenschappers en de objectiviteit ervan staat niet ter discussie. We hebben er derhalve dankbaar gebruik van gemaakt.

Aanvullend is nog wat extra informatie ingewonnen bij beleidsmedewerkers van de gemeenten Rotterdam en Almere. Dat was nodig om wat meer input te krijgen voor de kostenvergelijking. Wij zijn deze medewerkers erkentelijk voor hun medewerking.

We geven hieronder eerst een korte samenvatting van de programma's die in Rotterdam en Almere zijn uitgevoerd. Daarna gaan we in op overeenkomsten en verschillen met Amsterdam en reflecteren we op de kostenvraag.

Verbeteraanpak Rotterdam

In 2010 hebben de Rotterdamse schoolbesturen en de gemeente het programma *Beter Presteren* in gang gezet. Het doel is fors verhogen van de onderwijsresultaten in Rotterdam en deze dichterbij het landelijk gemiddelde brengen.

Aanleiding

De aanleiding was de constatering dat de onderwijsresultaten beduidend achterbleven bij die in andere grote steden, zowel in het po als het vo. Voor de ontwikkeling van de stad en de stedelijke economie werd dit schadelijk geacht, ook gezien het grote aandeel jongeren in

Rotterdam. Rotterdam kende al jaren een onderwijsbeleid met een relatief grote rol voor de gemeente (ook wat betreft financiering), waaronder een aanpak voor verbetering van zwakke scholen, maar in 2010 wilde de nieuwe wethouder daar meer focus in. Verhoging van prestaties in de basisvaardigheden taal en rekenen moest voorop staan.

Bestuurlijke context, organisatie

Het programma *Beter Presteren* valt onder het Rotterdams Onderwijs Forum (platform van besturen, gemeente en andere stakeholders). De aansturing gebeurt door een programmaraad die wordt voorgezeten door de wethouder. Er zijn acht deelprogramma's, acht schoolbestuurders fungeren als portefeuillehouder hiervan. Een van de stakeholder-deelnemers is de onafhankelijke voorzitter van ISO, het programma Intensieve SchoolOntwikkeling voor verbetering van (zeer) zwakke scholen.

De aanloop naar het programma kent enkele bestuurlijke kwesties: de schoolbesturen zijn aanvankelijk niet blij met de interventie van de wethouder (focus op taal en rekenen) en kleinere schoolbesturen voelen zich niet goed genoeg vertegenwoordigd. Dit is na verloop van tijd opgelost.

Regie en uitvoering van het programma zijn in handen van een programmabureau, door besturen en gemeenten gezamenlijk ingesteld en gefinancierd. Gemeente, besturen en programmabureau vormen een bestuurlijke driehoek. Niet alle besturen zijn (gaandeweg) heel gelukkig met deze constructie, er is discussie over de gemeentelijke invloed en over de kosten.

Expertise

Het programmabureau laat zich ondersteunen (via opdrachten) door de Kenniswerkplaats Rotterdam. Deze is in 2010 opgericht door de Erasmus Universiteit en de gemeente. Ook Hogescholen, ROC's en de Rotterdamse onderwijsbegeleidingsdienst (CED-groep) nemen deel.

Doelen

Voor het po zijn concrete doelen gesteld voor de leerprestaties: het streven is verhoging met 64% in 2014 ten opzicht van 2010 wat betreft tussenresultaten taal en rekenen in groep 3, 4 en 6 en groei in de gemiddelde score op de Cito Eindtoets (groep 8) van 531,2 in 2010 naar 534 in 2014.

Voor het vo wordt gestreefd naar dichterbij landelijke gemiddeldes komen wat betreft examencijfers en het halen van referentieniveaus.

Voor het mbo zijn afspraken gemaakt over inzicht bieden in leerprestaties.

Interventies

Er zijn dus verschillende deelprojecten, verdeeld over drie actielijnen:

1 Meer leertijd

- Groep nul: een peutergroep verbonden aan de basisschool, kinderen nemen vijf dagdelen per week deel. Hieraan is ook een ouderprogramma verbonden.
- Vakantieschool: verschillende vormen van onderwijs tijdens vakantie op of met de school.
- Verlengde schooldag/naschoolse opvang met breed aanbod.

2 Betrokken ouders

- Scholen kiezen eigen interventies voor versterking van ouderbetrokkenheid.

3 Professionele school

- Opzet van een eigen Lerarenagenda in Rotterdam; met als onderdelen begeleiding van startende leraren, goed opleidingsaanbod, doorstroombeleid.

- ISO: schoolverbeteringsaanpak, met twee lijnen: aanpak (zeer) zwakke scholen en ontwikkeling opbrengstgericht werken, ook op niet-zwakke scholen. Doel is niet alleen zwakke scholen verbeteren maar ook zorgen dat er geen nieuwe zwakke scholen bij komen. Hierbij worden experts ingezet die reflectiegesprekken houden met de betreffende scholen. Behalve scholen die al (zeer) zwak zijn, zijn ook scholen die daarop volgens de Inspectie risico lopen doelgroep van dit programma.
- Resultaatgesprekken: binnen en tussen besturen worden schoolresultaten vergeleken om te leren van elkaar. Besturen bespreken hun resultaten ook met de gemeente.

Wijze van evalueren

De gemeente monitort de voortgang in de jaarlijkse Staat van het Rotterdamse Onderwijs. Vanuit het programma Beter Presteren zijn ook onderzoeksopdrachten uitgezet bij externe onderzoekers. De gemeente zelf heeft in 2013 een evaluatierapport opgesteld (Van den Heuvel & Berkhout, 2013).

Aantallen scholen

- er zijn 205 groepen nul (in 2014)
- er zijn 160 vakantieklassen (in 2014)
- 199 po- en vo-scholen hebben verlengde schooldag/uitbreiding leertijd
- 48 (zeer) zwakke scholen hebben een ISO-arrangement gehad in po en vo
- 125 po- en vo-scholen hebben deelgenomen aan overige verbeteractiviteiten (Topklassenarrangement, gericht op opbrengstgericht/resultaatgericht werken).

Opbrengsten (een greep uit)

- Cito eindtoets score is licht gestegen, maar haalt nog niet het streefcijfer.
- In het po verbeteren de tussentijdse rekenresultaten, maar op taal geen stijging/geen inhaaleffecten.
- Lichte verbetering taalresultaten vo onderbouw .
- De aan ISO deelnemende zwakke scholen hebben zich verbeterd en hebben weer een basisarrangement gekregen van de inspectie, of krijgen dit naar verwachting binnenkort. Echter, er komen ook telkens nieuwe zwakke scholen/riscoscholen bij.

Duur en looptijd van het verbeterprogramma

Het deelprogramma ISO is gestart in 2010. Er waren toen al enkele scholen (po, vo en so) bezig met een verbetertraject, vanuit eerder beleid van het vorige college. Aan ISO zijn scholen in twee tranches gaan deelnemen, in 2011/12 en 2012/13. Het gaat in totaal om 32 po-scholen (inclusief sbo) en 16 vo-scholen met 36 afdelingen. Een verbetertraject duurt ongeveer twee schooljaren. ISO is in 2014 beëindigd. De afspraak is dat daarna de schoolbesturen zelf er voor zorgen dat er geen nieuwe zwakke scholen meer komen. Er is vanaf dan geen gemeentelijk budget meer voor dit programma. De ambitie dat er vanaf 2014 geen zwakke scholen meer zouden zijn is niet gehaald, zoals boven vermeld hebben de deelnemende scholen zich wel verbeterd, maar ontstaan er bij de niet-deelnemers toch weer nieuwe zwakke scholen.

Naast ISO heeft het Topklassenarrangement gelopen, gericht op niet-zwakke scholen. Deelnemende scholen (N=125) werken hierin aan een eigen verbetertraject, krijgen hiervoor enige subsidie en houden hierover twee reflectiegesprekken met onafhankelijke onderwijsexperts. Bij het eindgesprek is ook het bestuur betrokken.

Inmiddels is in Rotterdam een nieuw stimuleringsprogramma gestart, onder de noemer **Leren Loont!** Dit is geen opvolger van ISO. Doelgroep zijn nu alle scholen, niet alleen zwakke

of risicoscholen. Het is een maatwerkprogramma. Scholen kiezen hierin hun eigen arrangement en kunnen hiervoor door de gemeente beschikbaar gestelde middelen inzetten.

Kosten

De gemeente investeert in **Beter Presteren** met oplopende middelen: van 4,95 miljoen euro in 2010 tot 18 miljoen euro in 2014. De gemeente subsidieert het meest die zaken die schoolbesturen niet regulier bekostigd krijgen: dit is vooral groep nul en de vakantiescholen. Aan het deelprogramma ISO is in totaal in de periode 2010-2014 bijna 5 miljoen euro besteed (2010 € 900.000, 2011 € 675.000, 2012 € 1.546.667, 2013 € 1.258.632, 2014 € 562.000). Hiervan hebben zoals vermeld 32 po-scholen en 36 vo-afdelingen geprofiteerd. Voor het Topklassenarrangement is per school per jaar 10.000 euro subsidie gegeven. Omdat het om een tweejarig traject gaat, komt dit neer op 20.000 per school. Er hebben 125 scholen deelgenomen, het betreft dus een totale investering van 2,5 miljoen. De toekenning van subsidies is gebeurd op basis van ingediende plannen. Een subsidievoorwaarde is meewerken aan leveren van toets- en onderzoeksgegevens op bestuurs- en schoolniveau. Een andere voorwaarde is dat schoolbesturen ook zelf investeren; dit is meestal gebeurd via inzet van eigen personeel.

Verbeteraanpak Almere

In 2008 hebben de gemeente en de schoolbesturen in de Lokale Educatieve Agenda afspraken vastgelegd om te werken aan onderwijsverbetering. Belangrijke doelen zijn hogere opbrengsten, goede overgang po-vo en minder voortijdig schoolverlaters. Vanaf 2011 ligt het accent sterk op verbetering van de kwaliteit van scholen, in het plan **Onderwijsimpuls 2011-2014**.

Aanleiding

De signalen dat er in Almere sprake was van achterblijvende prestaties in basisscholen zijn afkomstig van de inspectie van het onderwijs. In 2006 zijn die signalen voor het eerst geuit. De inspectie liet toen aan de schoolbesturen zien dat ongeveer een derde deel van alle basisscholen in Almere zwak was. Dat aandeel was veel groter dan landelijk gemiddeld (het landelijk gemiddelde ligt op ongeveer 7%) en ook veel groter dan in bijvoorbeeld een deel van de vier grote steden. Ook waren er bovengemiddeld veel zeer zwakke scholen in Almere en de gemiddelde resultaten aan het eind van de basisschool waren eveneens lager dan elders. In 2008 herhaalde de inspectie haar signaal, omdat er nog steeds sprake was van een zorgelijke situatie. Naar aanleiding daarvan zijn de schoolbesturen en de gemeente afspraken gaan maken om de kwaliteit van het basisonderwijs te verbeteren in het Oostvaardersakkoord. In 2010 kwam er een nieuwe wethouder, deze heeft het initiatief genomen voor een extra impuls en extra investeringen.

Bestuurlijke context, organisatie

Gemeente en schoolbesturen hebben een convenant gesloten (**Onderwijsimpuls 2011-2014**), hierbij is ook de Pabo betrokken. Er is een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid en daarmee voldoende draagvlak. De aansturing vindt plaats door een stuurgroep onder voorzitterschap van de wethouder. Daarin zitten ook de grote schoolbesturen, de Pabo en een ambtelijke programmamanager. Werkgroepen dragen zorg voor uitvoering van het programma en voor monitoring. Op dit niveau doen ook peuterspeelzalen mee.

Expertise

De gemeente heeft een substantieel bedrag aan middelen ter beschikking gesteld (zie bij

kosten), dat onder meer besteed wordt aan het inhuren van onderwijsexperts van het bureau BMC voor het begeleiden van zwakke scholen bij het opstellen en uitvoeren van een verbeterplan. Ook wordt er door de Universiteit Twente een onderzoek uitgevoerd waarin de vorderingen van dit verbeterproces worden gevolgd.

Doelen

Er zijn doelen van verschillende aard. Direct belangrijk voor de onderwijsverbetering zijn de doelen

- geen (zeer) zwakke scholen meer
- toenemend aantal excellente scholen
- scholen hebben resultaten in beeld en werken continu aan verbetering
- partijen investeren in opleiden van voldoende goed personeel.

Interventies

Er zijn verschillende actielijnen:

1 kinderen van 2-6 krijgen prioriteit

- Dekkend aanbod van voorschoolse voorzieningen, waarborgen doorgaande lijn, scholing pedagogisch medewerkers.

2 geen zwakke scholen meer

- Schoolverbeteringsaanpak met behulp van externe experts.

3 meer tijd om te leren

- Leertijdverlenging op scholen, Weekendacademie.

4 goed onderwijspersoneel:

- Investeren in scholing, samenwerking schoolbesturen - Pabo.

5 omgeving bij school betrekken

- Pilots rondom ouderbeleid, brede leescampagne.

6 transparantie resultaten

- O.a. website waarop cijfers van alle basisscholen vergeleken kunnen worden.

Wijze van evalueren

De afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente stelt jaarlijks de Lokale Staat van het Onderwijs in Almere op. Deze bevat informatie over de voortgang op verschillende beleidsthema's en fungeert ook als de onderwijsmonitor van Almere. Daarnaast zijn er aparte rapportages in de vorm van modules. De eindverantwoordelijkheid voor de monitor berust ook bij de schoolbesturen. Verder is extern onderzoek uitgezet (door gemeente en besturen samen) naar de oorzaken van de achterblijvende resultaten in Almere (Kohnstamm Instituut UvA) en naar de opbrengsten van de verbeteraanpak (UTwente).

Aantallen scholen

32 scholen hebben deelgenomen aan de verbeteraanpak.

Opbrengsten (een greep uit)

- het aantal zwakke scholen is jaarlijks sterk gedaald (in 2014 nog maar 2);
- deelname aan VVE neemt toe, maar blijft nog achter op het landelijk gemiddelde;
- positieve geluiden over betere schoolorganisatie, opleidingsniveau leraren en schoolleiders;
- veel scholen hebben een plan voor ouderbeleid.

Duur en looptijd van het verbeterprogramma

De Onderwijs Impuls beslaat de periode 2011-2014, met nog een afrondingsfase in 2015.

In 2015 zijn nieuwe middelen beschikbaar gesteld door het college (aanjaaggelden onderwijs). Dit betreft echter een aanzienlijk lager budget en besturen moeten 20% cofinancieren.

Kosten

De gemeente investeert jaarlijks circa 2 miljoen extra in onderwijskwaliteit. De toekenning gebeurt op basis van subsidie-aanvragen, aan de hand van plannen met meetbare doelen. Van de schoolbesturen wordt verwacht dat zij ook zelf investeren.

Voor de vergelijking met KBA zijn de actielijnen 2 en 4 relevant. Aan actielijn 2, geen zwakke scholen meer, is in de periode 2011-2014 in totaal ongeveer 2,8 miljoen euro besteed (€ 980.000 in 2011, € 910.000 in 2012, € 635.000 in 2013 en € 265.000 in 2014). Zeker in het begin was het grootste deel van dit budget bestemd voor verbetering van zwakke scholen in het primair onderwijs, maar er is ook een (toenemend) deel besteed aan versterking van kwaliteitszorg in het vo, verbeteraanpak zwakke scholen in het vo en aan subsidies voor scholing en borging. Zoals vermeld hebben 32 scholen aan de verbeteraanpak deelgenomen⁸, maar uit het budget zijn ook enkele andere activiteiten bekostigd (zoals excellentietrajecten).

Aan actielijn 4 is in de periode 2011-2014 ruim 2 miljoen euro besteed. Hiermee zijn diverse ontwikkel- en scholingsactiviteiten bekostigd en er is ook geïnvesteerd in de inzet van pabo-studenten in het onderwijs in de vorm van 'extra handen in de klas'. Ook audit-activiteiten zijn uit dit budget bekostigd.

Door de besturen is, vooral in de vorm van inzet van eigen personeel, ook veel in de verbeteractiviteiten geïnvesteerd. Besturen hebben inmiddels een eigen auditteam.

4.3 Vergelijking met Amsterdam

Zowel in Rotterdam als in Almere bevat het verbeteringsprogramma meer dan alleen een aanpak gericht op versterking van schoolkwaliteit. De KBA is qua focus, doelen en activiteiten smaller van opzet. Vooral in Rotterdam is het zo dat het merendeel van de middelen niet naar de verbetering van zwakke scholen gaat. Dit is in Rotterdam slechts één van de speerpunten van het beleid en de hoofdverantwoordelijkheid hiervoor ligt, ook financieel, bij de schoolbesturen. Almere is wat dit betreft meer vergelijkbaar met Amsterdam. Net als in Amsterdam was hier de voornaamste aanleiding tot de Onderwijsimpuls de boodschap van de inspectie dat het aantal zwakke scholen in de gemeente verhoudingsgewijs erg hoog was. Het wegwerken van zwakke scholen was dan ook een hoofddoel en daar is men, net als in Amsterdam, goed in geslaagd. Maar net als Rotterdam heeft Almere ook andere speerpunten in het beleid waar ook (extra) middelen naar toe gaan.

Qua aanpak zien we duidelijke overeenkomsten tussen de drie steden wat betreft het versterken van zwakke scholen. Overall worden scholen ondersteund door experts die optreden als *critical friend* en die er op toezien dat er goede schooldiagnoses worden gemaakt en verbeterplannen worden opgesteld en uitgevoerd. Dit is overigens ook de werkwijze die landelijk wordt toegepast, in het programma Goed Worden Goed Blijven van de PO-Raad (de landelijke sectororganisatie voor het primair onderwijs). Via dit programma kunnen besturen van zwakke scholen ondersteuning aanvragen van analisten, die helpen om

⁸ Dit aantal is gebaseerd op de informatie uit Hooge e.a. Meer precieze informatie is te vinden in de jaarlijkse Lokale Staat van het Onderwijs van Almere. Deze bevatten echter alleen gegevens per jaar, op schoolniveau, en het voerde voor dit onderzoek te ver om hieruit de totale gegevens te destilleren.

schooldiagnoses te stellen, en van de Vliegende Brigade, experts die ondersteunen bij het uitvoeren van verbeterplannen. Ook met deze werkwijze worden goede resultaten geboekt (zwakke scholen worden weer 'voldoende').

De werkwijze in Almere lijkt wat betreft de inzet van experts erg op die in Amsterdam (ook qua procedures), maar in Almere is de actieve eigen rol van de schoolbesturen wat groter. Een ander verschil is dat in Almere het hele proces ook wetenschappelijk wordt gevolgd, in een evaluatieonderzoek van de Universiteit Twente. Ook in Rotterdam is er sprake van onafhankelijk evaluatieonderzoek, onder meer via de Kenniswerkplaats. In beide steden heeft men bovendien een eigen onderwijsmonitor, met jaarlijkse rapportages over de stand van zaken wat betreft kengetallen en doelrealisatie. In Amsterdam is er minder onderzoek geweest.

In alle drie de steden is het beleid succesvol geweest, in de zin dat zwakke scholen die ondersteund zijn zich hebben verbeterd. Amsterdam heeft zich daarnaast wat meer gericht op versterking van de kwaliteit van zoveel mogelijk scholen, ook van niet-zwakke scholen. Vooral daardoor is het programma in Amsterdam relatief kostbaar geweest. Amsterdam heeft in de periode tussen 2008 en 2014 37,8 miljoen euro aan de KBA besteed en de schoolbesturen 9,9 miljoen euro. Voor de gemeente komt dat neer op gemiddeld 6,3 miljoen per jaar. Daarvan is tweederde besteed aan de Verbeteraanpak (gemiddeld 4,2 miljoen per jaar). In totaal hebben 98 po-scholen hiervan geprofiteerd.

In Amsterdam zijn ook middelen voor verbeteractiviteiten in het vo beschikbaar, deze zijn door ons niet bestudeerd (valt buiten de scope van dit onderzoek).

Omdat de gegevens van de twee andere gemeenten zowel po-als vo-scholen omvatten, valt een vergelijking op basis van alleen po-budgetten niet te maken. Ook kosten per school kunnen niet daarom goed berekend worden; hiervan is dus afgezien.

5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen, gebruik makend van de informatie uit de vorige hoofdstukken.

Vraag 1

Wat zijn de opbrengsten van de KBA in termen van kwaliteit en professionaliteit van personeel?

De hoofdlijn uit de interviews is dat vrijwel alle scholen die hebben deelgenomen aan de KBA een positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt. Dat ging niet op alle scholen even snel, en de opbrengsten zijn ook niet overal (al) even groot, maar de teneur wat betreft het oordeel over opbrengsten ten aanzien van kwaliteit en professionaliteit is onmiskenbaar positief. Besturen signaleren verbetering in het professioneel handelen van leraren én schoolleiders en een verbetering in de professionele cultuur op scholen (grotere openheid; samen bespreken van problemen en resultaten is normaler geworden, ook tussen scholen). Schoolleiders zien dat leerkrachten planmatiger en doelgerichter zijn gaan werken, dat ze beter kunnen differentiëren, dat instructie is verbeterd en last but not least dat leerkrachten meer nadenken over het eigen handelen en zich zelfverzekerder voelen. De schoolleiders vinden overwegend dat ze er ook zelf veel van hebben geleerd: ze zijn directer gaan sturen, kijken meer naar de inhoud, komen meer in de klas en letten meer op opbrengsten. Vooral beginnende schoolleiders geven aan dat ze er veel aan gehad hebben. Ook de leerkrachten vinden dat hun handelen is verbeterd, vooral wat betreft differentiëren, structurering van lessen, gezamenlijk een lijn volgen en opbrengstgerichtheid. Dit geldt echter niet voor alle leerkrachten; op één school vindt men de opbrengst van de KBA voor het eigen handelen niet duidelijk aanwezig. Verder is ook door leerkrachten gemeld dat de sfeer op school is verbeterd en dat er meer openheid en samenwerking is gekomen. Over het effect op de professionaliteit van de schoolleiders zijn leerkrachten verdeeld, dit wordt soms herkend maar niet overal, en een enkele keer ook gemist.

Er zijn ook opbrengsten bij de besturen: het eigen kwaliteitsbeleid is verbeterd (niet alleen wat betreft datagebruik en monitoring, maar ook wat betreft procedures voor versterking van kwaliteit van de scholen) en soms geeft men aan dat ook het beleid wat betreft aanname van nieuw personeel is aangescherpt. De schoolleiders zien die verbetering bij de schoolbesturen ook, zij het niet allemaal. Door de schoolleiders benoemde verbeteringen bij besturen zijn meer gesprekken over schoolresultaten met het bestuur en meer collegiale consultatie (scholen die kijken bij elkaar en elkaar adviseren). Enkele leerkrachten geven aan dat zij zien dat het aannamebeleid is veranderd: er wordt meer gelet op de kwaliteit van nieuwe leerkrachten.

Vraag 2

Welke activiteiten binnen de KBA hebben bijgedragen aan deze opbrengsten ('werkzame bestanddelen') en welke minder of niet?

De meest werkzame bestanddelen van de Verbeteraanpak van de KBA⁹ (= meest genoemd als belangrijk) zijn geweest de rol van de experts en de introductie van klassenbezoeken met de Kijkwijzer. Beide instrumenten waren nieuw op de scholen die aan de Verbeteraanpak deelnamen en ze hebben veel impact gehad.

De werkwijze van de experts in de fase van de schooldiagnose heeft op veel scholen nogal wat commotie veroorzaakt, het was vooral voor de leerkrachten confronterend en soms pijnlijk om te ervaren dat er zoveel kritiek werd geleverd op het eigen handelen. Dat was geen prettige fase in het proces en op verschillende scholen vonden leerkrachten dat de communicatie over het hoe en waarom van deze aanpak onvoldoende is geweest. Men voelde zich overvallen en er is in sommige gevallen te weinig ruimte genomen om hierover in gesprek te gaan. Gaandeweg zijn de meeste leerkrachten echter gaan erkennen dat het wel een noodzakelijke stap was en dat de deskundige 'blik van buiten' goed heeft gewerkt. Er ontstond urgentiebesef en het principe van 'vreemde ogen dwingen' heeft ervoor gezorgd dat verbeteringen echt werden aangepakt en ook met voldoende tempo. Zowel de besturen als de meeste schoolleiders hebben, zeker achteraf, de inzet van de experts als positief ervaren (*critical friend* die de school een spiegel voorhoudt). De leerkrachten zijn er wat minder positief over, zij benoemden vaker negatieve gevolgen voor henzelf van de interventies door de experts (onzekerheid, werkdruk, stress). Men was in het algemeen opgelucht bij de afsluiting van de KBA. Het feit dat er op bijna alle scholen sprake was van positieve eindeffecten (zoals een basisarrangement van de inspectie) heeft achteraf bij een deel van de leerkrachten wel voor tevredenheid en voldoening gezorgd. Sommige leerkrachten vinden echter dat het alles bij elkaar te veel van het team heeft gevraagd en/of zijn niet overtuigd dat de KBA nodig was om de doelen te bereiken.

De Kijkwijzer heeft, zoals eerder vermeld, veel losgemaakt én veel duidelijk gemaakt in de scholen. De leerkrachten waren aanvankelijk niet blij met de uitkomsten van de eerste klassenbezoeken, en er is ook wel wat kritiek geweest op de inhoud en wijze van scores, maar uiteindelijk is het een nuttig instrument gebleken dat ook bijdraagt aan de duurzaamheid: veel scholen gebruiken het (soms aan de eigen situatie aangepaste) observatie-instrument nog steeds als onderdeel van hun kwaliteitsbewaking.

Andere positieve elementen vond men de duur van het traject (een paar jaar volhouden) en de intensiteit ervan (dat was zwaar, maar geeft ook sneller resultaat).

Verder noemen zowel de schoolbesturen als de schoolleiders de financiële ondersteuning door de gemeente; het algemene oordeel is dat zonder die ondersteuning minder mogelijk was geweest. Schoolbesturen zijn met name ook positief over de schaal waarop deelname mogelijk was.

Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de Verbeteraanpak is verder de rol van de schoolleider: naarmate de schoolleider sterker was in interne communicatie, sterker achter de gekozen aanpak stond en sterker was in leiding nemen, verliep het proces positiever (in het oordeel van de besturen). Dit is uiteraard geen mechanisme uit de KBA-aanpak zelf, maar speelde wel een sleutelrol.

9 We herhalen nog een keer dat dit onderzoek zich vooral heeft gericht op de Verbeteraanpak en niet op de andere onderdelen van de KBA.

Als het gaat om *minder* werkzame mechanismen van de KBA, dan betreft dit vooral het 'one size fits all' kenmerk. Vooral in het begin vonden sommigen de aanpak (de wijze waarop de schooldiagnose werd gesteld, de inzet van de Kijkwijzer daarbij) te star en te weinig op maat van de school. Bij latere tranches lijkt dit wel verbeterd te zijn. De 'one size fits all' aanpak heeft in dit onderzoek vooral op één school met een duidelijke eigen onderwijsvisie af en toe in de weg gezeten, de betreffende schoolleider heeft haar best moeten doen om die visie hoog te houden.

Vraag 3

Wat is de impact van deelname aan de KBA geweest wat betreft vertrek en aanname van leraren en ander onderwijspersoneel?

Bij alle onderzochte besturen en op alle onderzochte scholen is in de KBA-periode sprake geweest van personeelwisselingen, in de zin van vertrek van leerkrachten of vervanging van schoolleiding. De omvang daarvan is wisselend, op een enkele school ging het om een substantieel aantal, meestal slechts om een enkeling. Besturen en schoolleiding stonden geheel achter deze personeelsbeslissingen, leerkrachten soms niet. De meeste leerkrachten vonden het echter eveneens logisch en noodzakelijk. Vertrek had als oorzaken óf onvoldoende kwaliteit, óf de persoon was niet in staat of bereid om mee te gaan in de nieuwe aanpak. Slechts op één school hebben we signalen gezien dat deze personeelwisselingen de sfeer op de school negatief hebben beïnvloed.

Het is ook niet zo dat specifieke kenmerken van de KBA dit soort veranderingen in gang hebben gezet. Vertrek van niet-passend personeel is inherent aan verandertrajecten en heeft zich ook voorgedaan op de scholen met een verbetertraject die niet voor de KBA hebben gekozen, en ook in andere steden die verbeterprogramma's in gang hebben gezet.

Vraag 4

Zijn er op de punten opbrengst, werkzame mechanismen en personeelwisselingen verschillen tussen typen scholen of besturen, eventueel samenhangend met motief voor deelname?

We hebben geen systematische verschillen gevonden tussen typen scholen of besturen. Een reden daarvoor kan natuurlijk het kleine aantal onderzochte scholen zijn, we kunnen niet uitsluiten dat zulke verschillen zich bij een grotere steekproef wel zouden voordoen. Het veronderstelde mogelijke verschil tussen scholen die verplicht dan wel vrijwillig deelnemen aan de KBA (samenhangend met zwak/niet zwak) is bij nader inzien wellicht niet zo relevant. Op de scholen waar leerkrachten geïnterviewd zijn is aan hen niet gevraagd of ze wel of niet zouden meedoen, het is hen opgelegd. Dit waren allemaal zwakke scholen, maar het is goed denkbaar dat dit op de niet-zwakke scholen eveneens het geval is geweest. De niet-zwakke scholen waarvan we (alleen) de schoolleider hebben geïnterviewd waren immers ook allemaal scholen met kwaliteitsrisico's en ook daar werd dus een noodzaak gevoeld tot deelname. Verplicht/vrijwillig maakt wellicht voor de schoolleider wel verschil, maar voor leerkrachten niet/minder.

Vraag 5

Hoe kan de investering in KBA beoordeeld worden, tegen het licht van wat Amsterdamse scholen, die niet aan KBA deelnamen, deden en wat andere gemeenten deden?

In dit onderzoek zijn ook drie Amsterdamse scholen opgenomen, met hun besturen, die eveneens een verbetertraject hebben doorlopen, maar niet gekozen hebben voor de KBA-

aanpak. Dat was niet zozeer een principiële keuze (de besturen hadden soms ook KBA-scholen), maar vloeide voort uit de omstandigheden op de betreffende school. Inhoudelijk waren de gekozen verbetertrajecten niet heel anders dan die van de KBA, alleen werd er geen gebruik gemaakt van KBA-instrumenten. De aansturing vond plaats door de schoolleider of door een specifiek aangetrokken interim-schoolleider. In één geval is ondersteuning geleverd door een onderwijsadviesbureau. Ook op deze scholen heeft hun aanpak resultaat gehad, in de zin van niet meer zwak, verbetering van het leerkrachthandelen en meer onderlinge samenwerking. Afgaande op de rapportages van deze schoolleiders en besturen, is er mogelijk iets meer eigenaarschap bij leerkrachten geweest op deze scholen dan op de KBA-scholen. Maar er hebben geen leerkrachtinterviews plaatsgevonden, dus dat valt niet met zekerheid te zeggen. Stevig schoolleiderschap was ook op deze scholen een cruciale voorwaarde.

De vergelijking met Rotterdam en Almere heeft laten zien dat Amsterdam wat massiever heeft ingezet op schoolverbetering dan de andere steden (met name wat betreft de schaal en de opname van niet-zwakke scholen), maar dat er qua aanpak veel overeenkomsten zijn. In alle drie de steden zijn resultaten behaald, in de zin van scholen die van zwak naar voldoende zijn gegaan. Een precieze kostenvergelijking was in het bestek van dit onderzoek niet goed mogelijk, onder meer omdat de beschikbare data soms alleen op po en soms op zowel po als vo betrekking hebben. Amsterdam heeft wel duidelijk meer geïnvesteerd dan de andere steden in de Verbeteraanpak, maar de looptijd is in Amsterdam ook langer geweest.

Vraag 6

Welke lessen voor de toekomst kunnen hieruit getrokken worden?

Alles overziend, heeft de KBA positieve resultaten opgeleverd voor de deelnemende scholen en voor de schoolbesturen. Bij wie heeft deelgenomen zit nu 'tussen de oren' wat een goede aanpak is en het geleerde kan ook in de toekomst worden toegepast. Verwacht mag daarom worden dat besturen inmiddels voldoende zicht hebben op hoe te voorkomen dat in de toekomst scholen (weer) zwak zouden kunnen worden en dat daar geen gemeentelijke impuls meer voor nodig is. Maar enige reserve hierbij is op zijn plaats, want Amsterdam heeft nu eenmaal vrij veel scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen en deze scholen zijn extra kwetsbaar. Het is dus zeker niet ondenkbaar dat er weer scholen 'door het kwaliteitsijs zakken'.¹⁰ Voor die gevallen lijkt er nu echter voldoende kennis te zijn om weer tot verbetering te komen.

Een essentiële factor is en blijft uiteraard de kwaliteit van schoolleiders en leerkrachten. Daarin zal blijvend geïnvesteerd moeten worden, niet alleen op individueel niveau maar ook op het niveau van de teams en op bovenschools niveau. De KBA-periode heeft laten zien dat er veel geleerd kan worden van elkaar, op alle niveaus en dat 'samen verbeteren' ook tot collectieve winst leidt.

Mochten er in de toekomst nog verbetertrajecten nodig zijn op scholen, dan zijn er nog wel een paar leerpunten te formuleren vanuit de KBA-ervaringen:

- Een 'shokeffect' van een schooldiagnose kan functioneel zijn, maar het is wel heel erg belangrijk dat leerkrachten vervolgens goed worden meegenomen in de gewenste veranderingen en de overtuiging hebben dat zij daar zelf ook beter van worden. Goede communicatie daarover is essentieel, vanuit de schoolleiding maar ook vanuit de *critical friends*. Anders ontbreekt het draagvlak voor verandering.

¹⁰ Dat is in Rotterdam het geval; scholen waar de Rotterdamse verbeteraanpak is toegepast verbeteren zich en raken hun predicaat 'zwak' kwijt, maar er komen wel steeds weer nieuwe zwakke scholen bij. Ook in Rotterdam zijn veel scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen.

- Scholen verschillen, niet alleen in werkwijze en visie maar ook in aard en oorzaken van hun zwakke punten, en één uniforme aanpak ligt daarom niet voor de hand. Maatwerk is nodig, ook om scholen voldoende eigenaar van het proces te laten zijn.
- Een zwakke schoolleider en een instabiel team zijn een contra-indicatie voor een verbetertraject, op scholen waar dit speelt moet eerst in de goede voorwaarden voorzien worden.

Literatuur

- Elk, R. van & Kok, S., 2014. *The impact of a comprehensive school reform policy for failing schools on educational achievement; Results of the first four years.* (CPB Discussion Paper 264). Den Haag: CPB
- Heuvel, C. van den, & Berkhout, M. (2013). *Generieke evaluatie ISO.* Rotterdam: Programma Beter Presteren.
- Heuvel, C. van den, & Helden, A. van (2013). *Steeds professioneler. Generiek rapport Topklassen 2013.* Rotterdam: Programma Beter Presteren.
- Hooge, E. , Hendriks, S. & Meuleners, N. (2014). *Leren van Beter Presteren. Stedelijk sturen op onderwijskwaliteit.* BMC Advies/Tias School for Business and Society.
- Leren loont! 2015-2018.* Beleidsregel Rotterdams Onderwijs Beleid 2015-2016.
- Van achterstand naar voorsprong.* Plan van aanpak Impuls Onderwijs Almere (2011).
- Weele, M. van der & Dalfsen, H. van (2012) *Eerste Resultaten Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam. Zomer 2008 – Zomer 2012.* Gemeente Amsterdam: DMO.

Bijlage 1: Onderzoek naar alternatieve verklaringen voor het effect van KBA

In januari 2014 bracht het Cultureel Planbureau (CPB) een rapport uit over de effecten die het project Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam (KBA) gehad zou hebben op de schoolvorderingen van leerlingen.¹¹ Nagegaan werd of bij leerlingen in het achtste leerjaar de scores op de Eindtoets Basisonderwijs (EB) van Cito zich in positieve zin ontwikkelden. Als vergelijkingsgroep dienden leerlingen op omstreeks 600 zwakke of zeer zwakke basisscholen¹², verspreid over het land. De resultaten wezen uit dat leerlingen op KBA-scholen in de eerste vier jaar na de start van KBA gemiddeld genomen een lagere score behaalden dan leerlingen in de vergelijkingsgroep. Aan deze uitkomst verbonden de auteurs de conclusie dat de uitwerking van KBA contraproductief is geweest. Een mogelijke verklaring voor het negatieve effect zoeken de CPB-onderzoekers in de personeelwisselingen die de KBA-aanpak met zich mee bracht; deze zouden een negatieve invloed op de kwaliteit van de school hebben gehad. In het vervolg van deze tekst zullen we betogen waarom de door het CPB getrokken conclusie onwaarschijnlijk is. Daartoe presenteren we de volgende overwegingen.

De eerste overweging heeft betrekking op de samenstelling van de steekproef, met name op de scholen die tot de KBA-scholen gerekend zijn. Volgens opgave in het onderzoeksrapport telt deze laatste groep 35 scholen. Daarvan hebben er evenwel slechts 24 tussen 2008 en 2012 daadwerkelijk deelgenomen aan KBA (zie tabel 1 in het CPB-rapport). Bijgevolg kunnen de gevonden verschillen niet toegeschreven worden aan het onderscheid wel of geen deelnemer aan KBA. Daarvoor is immers vereist dat één groep alleen scholen bevat die aan KBA hebben deelgenomen, de andere groep uitsluitend scholen die *niet* aan KBA hebben meegedaan. Dit onderscheid is in het CPB-rapport niet scherp genoeg maakt.

De tweede overweging ontleen we aan een analyse van onderzoeksdata die wij van de Gemeente Amsterdam verkregen hebben. Uit dit bestand hebben we de gegevens gefilterd die betrekking hebben op 91 scholen die daadwerkelijk hebben deelgenomen aan KBA. Van elke school is in het gegevensbestand vastgelegd in welk jaar men aan KBA begonnen is en ook wat het schoolgemiddelde op de Eindtoets Basisonderwijs (EB) van het Cito tussen 2007 en 2013 is geweest. Uit het eerste gegeven is een nieuwe variabele bepaald die het *Aantal jaren ervaring met KBA* (NjarenKBA) aangeeft. De variabele heeft een bereik van -4 (vier jaren vóór de start van KBA) tot en met 4 (vier jaren na de start van KBA). De waarde 0 is toegekend aan het jaar waarin de invoering is gestart. Vervolgens zijn de schoolgemiddelden op de EB gegroepeerd naar het aantal jaren ervaring met KBA en zijn gemiddelden en standaarddeviaties bepaald. Dat resulteert in de volgende tabel.

¹¹ Elk, R. van, & Kok, S. (2014). *The impact of a comprehensive school reform policy for failing schools on educational achievement* (CPB discussion paper 264). Den Haag: CPB.

¹² Het betreft scholen die op 1 januari 2008 bij de Inspectie van het Onderwijs te boek stonden als zwak of zeer zwak.

NjarenKBA	Gemiddelde over de schoolgemiddelden op de Eindtoets Basisonderwijs (afwijkingsscore) ¹³	Standaarddeviatie	Aantal scholen
-4	- 2.51	4.75	35
-3	- 3.26	5.25	53
-2	- 3.41	4.49	71
-1	-4.46	5.11	90
0	- 4.35	4.55	89
1	- 4.52	4.18	85
2	- 4.38	4.67	73
3	- 4.33	3.85	49
4	- 4.76	4.31	33

Op de regel NjarenKBA = 0 staat de uitkomst voor 89 scholen in het jaar dat ze ingestapt zijn in KBA.¹⁴ In dat jaar behaalden deze scholen op de Eindtoets Basisonderwijs een gemiddelde score die 4.35 punten onder het landelijke gemiddelde op de toets lag. Om een indruk te geven van de variatie in de schoolgemiddelden kunnen we naar de standaarddeviatie kijken. Deze is groot en blijkt in dezelfde orde van grootte te liggen. Daaruit is te concluderen dat de ene school het veel beter doet en in de buurt van het landelijke gemiddelde scoort, maar een andere school het daarentegen veel slechter doet.

Belangrijk is de constatering dat het verschil in niveau van de EB-schoolgemiddelden op de KBA-scholen ten opzichte van het landelijke gemiddelde in de jaren na de start van KBA min of meer gelijk blijft, variërend tussen 4.33 (in het derde jaar na de start) en 4.76 (in het vierde jaar na de start). De KBA-scholen hebben dus geen achterstand ingehaald, maar ook geen extra achterstand opgelopen.

We hebben ook nog een andere analyse uitgevoerd, die mogelijk een alternatieve verklaring zou kunnen bieden voor de uitkomsten in het CPB-onderzoek. Die alternatieve verklaring is dat de door het CPB gevonden achteruitgang in prestaties op KBA-scholen veroorzaakt zou kunnen zijn doordat geen rekening is gehouden met het feit dat in Amsterdam in het verleden leerlingen met een vo-advies lwoo of praktijkonderwijs geen Eindtoets basisonderwijs maakten en dus niet meetelden bij het berekenen van schoolgemiddelden en stedelijke gemiddelden op de EB. Een aantal jaren geleden was dit vermoedelijk de oorzaak van het feit dat Amsterdam boven het landelijke gemiddelde scoorde wat betreft de EB, terwijl Amsterdam toch heel veel leerlingen uit achterstandsgroepen telt. Overigens gebeurde dit (deze leerlingen niet meetellen) niet alleen in Amsterdam, maar ook elders. Maar omdat Amsterdam een bovengemiddeld aandeel leerlingen heeft dat een lwoo- of praktijkonderwijsadvies krijgt, is de werking van dit verschijnsel in Amsterdam wel extra sterk. De afgelopen jaren zijn deze leerlingen, landelijk en in Amsterdam, steeds meer wel gaan deelnemen aan de EB, mede onder druk van de Inspectie van het onderwijs. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat schoolgemiddelden op de EB zijn gaan dalen (er doen dan immers meer laagpresterende leerlingen mee), vooral op scholen met veel leerlingen met advies lwoo of praktijkonderwijs. Dit zijn overwegend scholen met veel achterstandsleerlingen en deze

¹³ Hierbij is nog een correctie uitgevoerd vanwege het feit dat het landelijke gemiddelde op de EB van jaar tot jaar enigszins varieert. De score die we hier gebruiken is de afwijkingsscore ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Een score van -5.00 betekent dus een score van precies vijf punten onder het landelijke gemiddelde van dat jaar. De landelijke gemiddelden waren als volgt: in 2007: 534.66; in 2008: 534.90; in 2009: 535.01; in 2010: 534.91; in 2011: 535.14; in 2012: 535.13; in 2013: 534.71.

¹⁴ Van twee scholen, die wel zijn ingestapt, ontbrak het EB gemiddelde in het jaar van invoering, waarschijnlijk omdat het aantal deelnemende leerlingen kleiner dan vijf was.

scholen zijn ook oververtegenwoordigd wat betreft deelname aan de Verbeteraanpak. Als dat zo zou zijn, zou het logisch zijn dat KBA-scholen relatief lagere EB-gemiddelden zijn gaan behalen dan vroeger en ook relatief lager dan andere scholen die minder lwoo- en praktijkonderwijs leerlingen hebben.

Helaas lieten de gegevens van de gemeente de bedoelde analyses niet helemaal toe, wegens het ontbreken van gegevens uit de tijd vóór KBA wat betreft percentage lwoo- en praktijkonderwijsadviezen per school en (als indicator voor het aandeel leerlingen uit achterstandsgroepen) het percentage gewichtenleerlingen per school. We hebben daarom enkele aannames moeten doen, bijvoorbeeld dat het aandeel van deze leerlingen in de tijd gelijk gebleven is per school. De analyses die met behulp van die aannames zijn gedaan, hebben geen steun gegeven aan de hierboven beschreven veronderstelling. Steeds bleek¹⁵ dat de gemiddelde scores op de EB vooral gelijk bleven in de tijd en dat er geen trend waarneembaar is die met deelname aan KBA, duur van KBA of aandeel van specifieke groepen leerlingen samenhangt. Ook in deze analyses is het beeld dus: geen vooruitgang en geen achteruitgang ten opzichte van (in dit geval) het Amsterdamse EB-gemiddelde.

Onze conclusie is dus dat KBA-scholen tot en met vier jaar na de start van de invoering noch een stijging noch een daling laten zien op de EB.

Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat verbeteringen zich eerst moeten manifesteren in condities op school en in lerarengedrag, voordat een effect op leerprestaties van leerlingen verwacht mag worden. Zeker voor eindprestaties (scores op de EB eind groep 8) geldt dat eerst een paar jaar geïnvesteerd moet zijn voordat hier resultaten zichtbaar kunnen worden.

We merken ook nog op dat de verklaring van het CPB voor de gevonden negatieve uitkomst voor Amsterdam, namelijk dat personeelwisselingen voor veel onrust en daarmee verlies aan kwaliteit hebben geleid, niet erg waarschijnlijk is. Dit type wisselingen heeft zich ook voorgedaan op zwakke of risicovolle scholen die niet de KBA-aanpak hebben gevolgd en zal dus ook aan de orde geweest zijn in de controlegroep die het CPB gebruikt heeft. Bovendien worden met dit soort wisselingen overwegend zwakkere leerkrachten of schoolleiders vervangen; als er al een effect op kwaliteit zou zijn, zou dat eerder een effect in omgekeerde richting moeten zijn.

Samenvatting en conclusie extra onderzoeksactiviteit

De resultaten van het CPB-onderzoek wezen uit dat leerlingen op KBA-scholen in de eerste vier jaar na de start van KBA gemiddeld genomen een lagere score behaalden dan leerlingen in een vergelijkingsgroep van zwakke scholen elders in het land. Aan deze uitkomst verbonden de auteurs de conclusie dat de uitwerking van KBA contraproductief is geweest. Een mogelijke verklaring voor het negatieve effect zoeken de CPB-onderzoekers in de personeelwisselingen die de KBA-aanpak met zich mee bracht; deze zouden een negatieve invloed op de kwaliteit van de school hebben gehad.

Uit de door ons uitgevoerde analyses op gemeentelijke data blijkt geen negatief effect, te zien is dat de gemiddelde scores op de Eindtoets Basisonderwijs op de KBA-scholen vooral gelijk blijven en vooruitgang noch achteruitgang laten zien ten opzichte van andere scholen. Voor een alternatieve verklaring voor een negatief effect, een verklaring die te maken heeft met een toename in toetsdeelname van laagpresterende leerlingen, hebben we geen steun gevonden. De veronderstelling dat personeelwisselingen tot een negatief effect zouden

¹⁵ Er zijn verschillende groepen scholen met elkaar vergeleken: met korte/langere deelnameduur aan de KBA, met veel/weinig gewichtenleerlingen etc.

hebben bijgedragen achten we onwaarschijnlijk, zulke wisselingen hebben zich ook voorgedaan op andere zwakke scholen die geen KBA-aanpak hebben gevolgd.

