

De teruglopende kwaliteit van het onderwijs in Almere onderzocht

Eindrapportage 6 maart 2020

CIP-gegevens KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Yolande Emmelot, Anna Heurter & Guuske Ledoux.

De teruglopende kwaliteit van het onderwijs in Almere onderzocht.

Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

(projectnummer 40805)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut

Roetersstraat 31, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel.: 020-525 1226

www.kohnstamminstituut.nl

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2020

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	1
1.2	Achtergrond van het onderzoek	2
1.3	Mogelijke verklarende factoren	4
1.4	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	7
1.5	Aanpak van het onderzoek	8
1.6	Leeswijzer	11
2	De onderwijskwaliteit volgens de inspectierapporten	13
3	Verklaringen voor teruglopende onderwijsresultaten en suggesties voor hoe het beter kan	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Verklaringen voor de teruglopende onderwijskwaliteit volgens de geïnterviewden	19
3.3	Hoe de onderwijskwaliteit volgens de geïnterviewden kan verbeteren: lessen uit verleden en adviezen voor de toekomst	28
4	De Almeerse context: enkele cijfers	39
4.1	Geografische clustering?	40
4.2	Lerarentekort, ziekteverzuim, onbevoegdheid en verloop onder leraren	41
4.3	Gewichtenleerlingen: scholen en wijken	43
4.4	Armoede in Almere	45
4.5	Eenoudergezinnen In Almere	46
5	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	47
5.1	Samenvatting en conclusies	47
5.2	Aanbevelingen	58
	Literatuur	63

Bijlagen	65
Bijlage A Interviewleidraden schoolbesturen en directie en leraren van scholen	65
Bijlage B Onderbouwing offerte 'Onderzoek naar kwaliteit van het onderwijs in Almere'	73

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De gemeente Almere en de schoolbesturen in Almere willen zicht krijgen op de factoren die het recente¹ teruglopen van de onderwijskwaliteit en de achterblijvende onderwijsopbrengsten verklaren. Dat is de aanleiding voor een onderzoek. De schoolbesturen uit het primair en voortgezet onderwijs in Almere en gemeente Almere hebben aangegeven de ambitie te hebben de onderwijskwaliteit van de scholen in de gemeente structureel te willen verbeteren. Dat doet de gemeente onder meer met de Human Capital Agenda van 2016, waarbinnen een kwalitatief goed onderwijsaanbod een belangrijke pijler is. Echter, vooral in het primair onderwijs (po), maar ook in het voortgezet onderwijs (vo) is er (opnieuw) sprake van een teruglopende onderwijskwaliteit, zo bleek begin 2019 uit rapporten van de Inspectie van het Onderwijs: het aantal onvoldoende en zeer zwakke scholen nam toe. In de periode 2006-2011 was ook sprake van een dalende onderwijskwaliteit. De gemeente liet toen in het kader van haar ambities een onderzoek uitvoeren naar de achterblijvende resultaten van het Almeerse onderwijs. Dat leidde tot een aanpak -

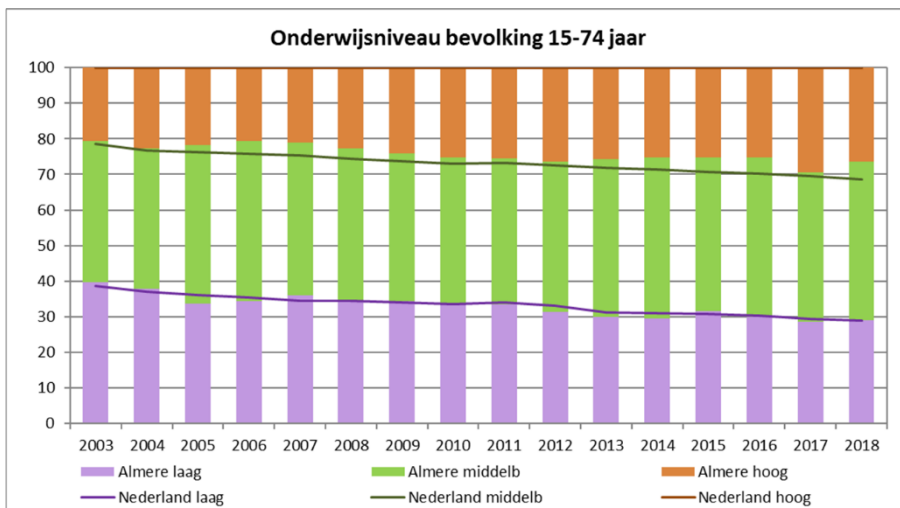
1 Met 'recent' bedoelen we de afgelopen jaren. Na het onderzoek van Ledoux, Van Eck en Roeleveld (2012) en de daaropvolgende 'Impulsaanpak' hadden alle (basis)scholen een voldoende beoordeling, zie ook hieronder.

de ‘impulsaanpak’, ingezet in 2012 - waarmee de resultaten verbeterden. De gemeente wilde ook graag een terugblik op deze aanpak.

1.2 Achtergrond van het onderzoek

Hieronder gaan we in op de achtergrond van het onderzoek. Daarna formuleren we de doelstelling van het onderzoek en werken deze uit in de onderzoeksvragen.

De gemeente Almere: bredere trends, achtergrond en ontwikkelingen
Almere is een stad met een diverse bevolking. Alhoewel veel buurten gemiddeld gemengd zijn, is in sommige gebieden, en daardoor ook in de leerlingenpopulatie van scholen, sprake van een concentratie naar etnische of sociaal-economische achtergrond (Staat van de Stad, 2017). Almere heeft iets meer inwoners dan landelijk die middelbaar zijn opgeleid en het aandeel hoogopgeleiden is iets lager dan landelijk, zie hieronder (bron: CBS statline).



De onderwijskwaliteit in Almere

Almere heeft 77 scholen voor basisonderwijs en 17 scholen/vestigingen voor voortgezet onderwijs². Volgens gegevens van de Inspectie van het Onderwijs waren er bij de start van het onderzoek van de 77 basisscholen zeven onvoldoende en vier zeer zwak en van de 16 vo-scholen waren er twee met een of meer onvoldoende afdelingen en één met een zeer zwakke afdeling (Inspectie van het Onderwijs, 2019)³. De redenen voor het oordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' lopen uiteen, maar in de regel gaat het om een combinatie van leeropbrengsten die lager zijn dan wat de inspectie op basis van de leerlingenpopulatie van de school verwacht en één of meer onvoldoende beoordelingen van centrale elementen van schoolorganisatie en onderwijsleerproces (bijvoorbeeld de kwaliteit van de leerlingenzorg of de kwaliteit van het didactisch handelen van leerkrachten). Het oordeel betreft vijf hoofdonderwerpen ('kwaliteitsgebieden') bij zowel bestuur als school: onderwijsproces, schoolklimaat, onderwijsresultaten, kwaliteitszorg en ambitie en financieel beheer. Om tot aanbevelingen te kunnen komen is duidelijkheid nodig over welke onderwerpen het meeste gewicht in de schaal leggen bij het oordeel 'onvoldoende' en 'zeer zwak'. Hiertoe hebben we een beknopte analyse van de inspectierapporten van scholen en afdelingen met een onvoldoende of zeer zwakke beoordeling uitgevoerd.

Scholen met een inspectieoordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' noemen we hieronder 'zwakke' scholen.

Het aantal 'zwakke' scholen in Almere neemt de afgelopen jaren weer toe na een tijd waarin de onderwijskwaliteit juist weer hoger werd. In het verleden waren er ook problemen met de onderwijskwaliteit. Het Kohnstamm Instituut heeft in 2012

2 Ten tijde van dit onderzoek.

3 Binnen sbo waren er geen zwakke of onvoldoende scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Het (v)so bleef buiten beschouwing.

onderzocht welke factoren de achterblijvende onderwijsopbrengsten in het basisonderwijs van Almere in de periode 2006-2011 verklaren. Destijds lagen de verklaringen in de combinatie van de snelle groei van het aantal leerlingen, de grote tussentijdse in- en uitstroom van leerlingen, tekort aan onderwijspersoneel en tekort aan goede onderwijskundige aansturing. Ook een geringe gerichtheid op opbrengstgericht werken, samen met juist een sterke gerichtheid op pedagogische doelen en een sterke gerichtheid op invoering van nieuwe onderwijsconcepten werden genoemd mogelijke verklarende factoren. Bevolkingsfactoren leken hooguit een bijkomstige rol te spelen (Ledoux, Van Eck & Roeleveld, 2012).

Impulsaanpak onderwijs

Op basis van het onderzoek van het Kohnstamm Instituut is een impulsaanpak onderwijs ontwikkeld en uitgevoerd door BMC, met als resultaat dat de prestaties op de scholen verbeterden en het aantal 'zwakke' scholen sterk afnam. De impulsaanpak onderwijs is nog niet geëvalueerd. Dat gegeven en het weer toenemende aantal 'zwakke' scholen is aanleiding voor de vraag van de gemeente welke aanpakken uit de Impulsaanpak werkzaam waren en welke niet en onder welke condities en met welke financiële middelen.

1.3 Mogelijke verklarende factoren

Centraal in dit onderzoek staat de vraag welke factoren het teruglopen van de onderwijskwaliteit en onderwijsopbrengsten op dit moment verklaren en wat er nodig is om de onderwijskwaliteit weer op een hoger niveau te brengen. Eerder binnen- en buitenlands onderzoek op dit terrein wijst op factoren in het onderwijs zelf of maatschappelijke factoren.

Factoren op het terrein van het onderwijs en de school

Als de kwaliteit van scholen onvoldoende is, ligt het voor de hand

hiervoor oorzaken te zoeken in kenmerken van die scholen. Te meer daar het oordeel van de inspectie mede gebaseerd is op aspecten van het onderwijsproces, dat wil zeggen van de organisatie en de pedagogische en didactische kwaliteit van de school. Tekortkomingen in het onderwijs kunnen zich op veel fronten voordoen, bijvoorbeeld: gebrekkig opbrengstbewustzijn, te veel vernieuwingsdrang, te weinig extra aandacht voor en ondersteuning van leerlingen. Ook huisvestingsproblematiek vatten we hieronder. In het eerdere onderzoek naar de onderwijskwaliteit in Almere (Ledoux, Van Eck & Roeleveld, 2012) vielen ook personele factoren onder deze categorie. We onderscheiden deze hier apart, mede gezien het huidige lerarentekort.

Factoren die betrekking hebben op stabiliteit en kwaliteit van de organisatie

We weten uit onderzoek naar schooleffectiviteit dat een procesindicator als personele continuïteit van invloed is op de onderwijskwaliteit. Uit onderzoek naar organisatie-effectiviteit weten we dat stabiliteit in personeel en leiding eveneens van invloed is op de kwaliteit (zie Quinn & Rohrbaugh, 1983 in Scheerens, Luyten & Van Ravens, 2014). Ook maatschappelijke omstandigheden, zoals tekorten (leraren, schoolleiders) worden als relevant genoemd voor de onderwijskwaliteit. Voor stabiliteit en kwaliteit van personeel en organisatie zijn belangrijke factoren: ervaring, bevoegdheid, in- en uitstroom van leraren en directie, lerarentekort, leiderschap en steun vanuit schoolbestuur.

Maatschappelijke factoren

Almere is een groeiende stad.⁴ Groeisteden vertonen een aantal

4 Dit was nadrukkelijk het geval in de periode waarop het vorige onderzoek betrekking had. Nadien is de groei afgezwakt door economische ontwikkelingen. Recent is er echter weer van groei sprake.

specifieke kenmerken: snelle toename van de bevolking, veel verhuisbewegingen, inwoners die elders werken en dus moeten forenzen, integratieproblemen, gebrekkige sociale cohesie, e.d. Twee groeistadfactoren zijn het meest relevant voor het onderwijs: verlies van sociaal kapitaal en veel verhuisbewegingen. Het wegvallen van oude sociale bindingen bij de nieuwe inwoners zou tot uiting kunnen komen in geringere binding van ouders met de school van hun kinderen en tot minder mogelijkheden voor ouders om hulp en steun te vinden als het met hen of hun kinderen minder goed gaat. Door nieuwe instroom en leerlingen die wegverhuizen naar andere buurten is er sprake van veel tussentijdse in- en uitstroom van leerlingen op scholen. Dit maakt scholen minder stabiel en stelt hoge eisen aan het op orde hebben van leerlijnen en onderwijsvolgsystemen. Maar ook kan er sprake zijn van veel tussentijdse in- en uitstroom van leraren op scholen. Het is mogelijk dat 'zwakke' scholen vaker dan andere scholen te maken hebben met tussentijdse uitstroom van de meer kansrijke leerlingen en ervaren leerkrachten, doordat vooral deze groepen verhuizen naar betere buurten of (leraren) naar andere gemeenten.

Almere heeft een bevolkingssamenstelling met wat meer middelbaar opgeleiden en minder hoogopgeleiden dan landelijk. Verschillen in onderwijsprestaties, niet alleen tussen leerlingen maar ook tussen scholen, zouden ook verklaard kunnen worden door verschillen in opleidingsniveau van de ouders en problemen van sociale aard die samenhangen met een laag opleidingsniveau. Sociale factoren zijn armoede, werkloosheid, psychische problemen, opvoedingsonmacht, e.d. Daarnaast kan ook het opgroeien in verschillende, conflicterende leefwerelden een verklarende factor zijn (o.a. El Hadioui , 2015).

1.4 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek moest ten eerste zicht geven op de factoren die het teruglopen van de onderwijskwaliteit en de achterblijvende onderwijsopbrengsten zouden kunnen verklaren. We hebben in dit onderzoek geëxploreerd welke van bovenstaande onderwijs-gerelateerde, personele en maatschappelijke factoren een rol spelen en in welke mate. Daarbij hebben we ook de inspectierapporten van onvoldoende en zeer zwakke scholen nader bestudeerd, om te zien op welke indicatoren zich de meeste problemen voordoen en waar de knelpunten zitten volgens de inspectie. Ten tweede moest het onderzoek inzicht geven in de geografische spreiding van 'zwakke' scholen, om te bepalen of de dalende onderwijskwaliteit gerelateerd is aan specifieke wijken en bredere trends en ontwikkelingen in die wijken en in Almere als geheel.

Ten derde was het, zoals eerder vermeld, de wens van de gemeente om terug te kijken op de impulsaanpak, om inzicht te krijgen in de werkzaamheid (en randvoorwaarden daarvoor) van deze aanpak die bedoeld was om de onderwijskwaliteit te verbeteren, naar aanleiding van de bevindingen in Ledoux, Van Eck en Roeleveld (2012).

Ten slotte wilde de gemeente graag aanbevelingen voor verdere of nieuwe acties om de onderwijskwaliteit en -opbrengsten structureel te verbeteren.

Onderzoeksvragen

Uit bovenstaande doelen volgen de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de aard van de 'zwakke' onderwijskwaliteit, respectievelijk in po en vo? (Welke onderwerpen leidden tot het inspectieoordeel 'onvoldoende' en 'zeer zwak')?
2. Welke factoren kunnen het teruglopen van de kwaliteit en de achterblijvende onderwijsopbrengsten in het basis- en voortgezet onderwijs van Almere verklaren?

- Welke factoren in het onderwijs?
 - Welke factoren die betrekking hebben op stabiliteit en kwaliteit van personeel en organisatie?
 - Welke maatschappelijke factoren ?
3. Is er een geografische clustering van ‘zwakke’ scholen? Zo ja, hoe is dit te verklaren in de context van de wijk en de stad en in bredere trends en achtergrond en ontwikkelingen van Almere?
 4. Welke aanpakken die na 2012 zijn ingezet om de onderwijskwaliteit (in het po) te verbeteren waren werkzaam en welke niet? Onder welke condities en met welke financiële middelen waren de aanpakken werkzaam?⁵
 5. Wat is nodig om de onderwijskwaliteit structureel op een hoger niveau te krijgen?

1.5 Aanpak van het onderzoek

Mede op basis van een startgesprek⁶ zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- a. Bestudering van inspectierapporten van zeer zwakke en onvoldoende scholen (po) en afdelingen (vo) (ter beantwoording van onderzoeksvraag 1)
- b. Analyse van relevante en beschikbare kwantitatieve gegevens met betrekking tot clustering van ‘zwakke’ scholen, leerlingenpopulatie van scholen en ervaring, bevoegdheid, in- en uitstroom van leraren en directieleden en lerarentekort (ter beantwoording van onderzoeksvraag 3)

5 Zoals hierboven aangegeven, was het maar zeer beperkt mogelijk om terug te blikken op de impulsaanpak.

6 Gedurende het onderzoek heeft een tussentijds overleg met gemeente en bestuurders plaatsgevonden waarvoor een onderbouwing van de gemaakte keuzes de input leverde, zie hiervoor bijlage B. Dit overleg leidde tot enkele aanpassingen in de keuzes van scholen, zie ad c.

- c. Interviews met schoolbesturen, directies van scholen en leraren (ter beantwoording van onderzoeksvragen 2, 4 en 5)

Ad a en b. Bestudering inspectierapporten en kwantitatieve gegevens (O&S, DUO)

Ten behoeve van de onderzoeksvragen 1 (nadere analyse van het probleem) en 3 hebben we gebruik gemaakt van bestaande inspectierapporten. Met behulp van deze rapporten konden we de 'zwakke' scholen identificeren en mede op basis van gegevens van O&S⁷ een beeld krijgen van mogelijke geografische clustering van 'zwakke' scholen. Behalve de scores op de indicatoren vermeldt de inspectie in de rapporten ook specifieke omstandigheden die de school kenmerken en terreinen waarop de school zich dient te verbeteren. Nadere bestudering van de inspectierapporten over de 'zwakke' scholen kan laten zien waar de knelpunten zitten binnen het geheel van onderwerpen waar de inspectie naar kijkt.

Om de eventuele relatie met context van de wijk en stad en trends en ontwikkelingen in Almere te kunnen leggen, is contact gelegd met O&S voor levering van gegevens over de bevolkingssamenstelling van Almere en ontwikkelingen daarin. Ten behoeve van een verklaring van de teruglopende onderwijskwaliteit op sommige scholen is informatie over de leerlingenpopulatie⁸ op de te onderzoeken scholen (en wijken) opgevraagd. Gegevens over leraren en directies, o.a. met betrekking tot het verloop, bevoegdheid en het lerarentekort zijn bij de schoolbesturen opgevraagd.

Ad c. Interviews met schoolbesturen, directies van scholen en leraren

Ten behoeve van de onderzoeksvragen 2, 4 en 5 zijn interviews gehouden met bestuurders van de vier grootste schoolbesturen (Almeerse Scholen Groep, Stichting Prisma, Het Bakken Almere en

7 De afdeling Onderwijs en Statistiek van de gemeente.

8 Gegevens over opleiding van ouders zijn niet bekend.

Scholengroep Katholiek Onderwijs Flevoland en de Veluwe) en met directeuren en leraren (een enkele keer ook een ib'er/zorgcoördinator) van Almeerse scholen. Deze interviews waren zowel terugblikkend (onderzoeksvraag 4), vooruitblikkend (onderzoeksvraag 5) als gericht op de huidige stand van zaken (onderzoeksvraag 2).

In het kader van het onderzoek was het niet haalbaar om een brede evaluatie van de Impulsaanpak uit te voeren. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat veel van de geïnterviewde directeuren en leraren nog niet werkzaam waren op de scholen ten tijde van de impulsaanpak en dus niet konden terugkijken op de impact van deze aanpak. Daardoor was een brede evaluatie van de impulsaanpak in dit onderzoek dus niet mogelijk.

Aanvankelijk was het de bedoeling om deze interviews (vooral) te houden op 'zwakke' scholen, maar in overleg met de schoolbesturen en de gemeente (zie ook voetnoot 6) is voor een andere insteek gekozen, vanwege de wens van de besturen om ook scholen die risico lopen op een toekomstige beoordeling 'onvoldoende' of 'zeer zwak' bij het onderzoek te betrekken. De scholen zijn vervolgens in overleg met de besturen gekozen. Er zijn interviews gehouden met directie en in de meeste gevallen ook leraren van zes basisscholen en drie scholen voor voortgezet onderwijs. Het (gewenste) onderzoek had geen betrekking op het (v)so.

Ten behoeve van de interviews zijn interviewleidraden (zie bijlage A) gemaakt, waarbij onder meer gebruik gemaakt is van inzichten van Iliass el Hadioui en Cohen, Emmelot & Ahamiane (2018) met betrekking tot pijlers voor betere kansen voor potentiële achter-

standsleerlingen⁹. Van de interviews zijn verslagen gemaakt. De verslagen vormen de basis voor de bevindingen in hoofdstuk 3. Op verzoek van de gemeente zijn de bevindingen voorgelegd aan een grotere groep scholen dan de door ons bezochte, om na te gaan in hoeverre de bevindingen gedeeld worden en zo een bredere basis en meer draagvlak te krijgen voor toekomstig beleid, passend bij de bevindingen en aanbevelingen op basis van deze bevindingen. Dit heeft tot enige kleine aanpassingen geleid¹⁰.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 doen we verslag van de bestudering van de inspectierapporten van de zwakke scholen met het oog op de beantwoording van onderzoeksvraag 1. In hoofdstuk 3 geven we de resultaten van de interviews weer. Die resultaten betreffen verklaringen voor de teruglopende onderwijskwaliteit (ten behoeve van onderzoeksvraag 2), een terugblik op de impulsaanpak (ten behoeve van onderzoeksvraag 4) en naar voren gebrachte suggesties om de onderwijskwaliteit op een hoger niveau te brengen (ten behoeve van onderzoeksvraag 5). Hoofdstuk 4 geeft voor zover mogelijk enige cijfermatige informatie met betrekking tot naar voren gebrachte verklaringen (over clustering van zwakke scholen, lerarentekort, ziekteverzuim, onbevoegdheid, mobiliteit, armoede en eenoudergezinnen). Ook geven we cijfermatig materiaal over gewichtenleerlingen op scholen en in wijken. Met deze informatie geven we een antwoord op onderzoeksvraag 3. Onderzoeksvraag 5 beantwoorden we deels in de vorm van aanbevelingen, gebaseerd

9 Om tot deze pijlers te komen zijn in deze studie naast interviews ook reviewstudies gebruikt, niet alleen over onderwijsachterstanden maar ook breder, over kansrijk onderwijsbeleid.

10 Tot en met 2/12/2019 zijn er vier reacties van directeuren gekomen en daarnaast hebben een bestuurder en de directeur-bestuurder passend onderwijs gereageerd op dan wel suggesties gedaan voor aanpassingen van de tekst.

op de conclusies in 5.1. De in hoofdstuk 3.3.2 verzamelde suggesties zijn daarin deels meegenomen, maar laten een grote diversiteit aan ideeën zien, die we lastig kunnen samenvatten.

2 De onderwijskwaliteit volgens de inspectierapporten

Dit hoofdstuk is gericht op het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag: Wat is de aard van de ‘zwakke’ onderwijskwaliteit, respectievelijk in po en vo?

In 2019 waren er 77 scholen/vestigingen voor basisonderwijs, drie scholen voor speciaal basisonderwijs en 17 vo-vestigingen. Elf basisscholen waren bij de start van het onderzoek onvoldoende of zeer zwak. In het vo ging het om acht afdelingen die onvoldoende scoorden.

In het primair onderwijs was op veel scholen met een onvoldoende of zeer zwakke beoordeling didactisch handelen, zicht op ontwikkeling en kwaliteitszorg niet op orde. Aanbod, onderwijsresultaten en kwaliteitscultuur zijn op enkele scholen niet op orde. Slechts één school heeft een onvoldoende op verantwoording en dialoog. Schoolklimaat is overwegend op orde: slechts één school heeft een onvoldoende op veiligheid (zie tabel 1).

Voor de vo-scholen met een onvoldoende beoordeling geldt in alle gevallen dat de betreffende afdeling(en) alleen onder de maat scoren op onderwijsresultaten.

Specifieke knelpunten die in de inspectierapporten genoemd zijn (bij vijf basisscholen en twee scholen voor vo) hebben vooral te

maken met personele en organisatorische zaken: directiewisselingen en veel wisselingen in het team (dus problemen met stabiele personeelsbezetting), ziekte en uitval van directie en leraren, moeite om gekwalificeerd personeel te vinden, sterke groei van de school, recente fusie van scholen en huisvestingsproblematiek.

In het eerdere onderzoek van het Kohnstamm Instituut naar verklaringen voor de teruglopende onderwijskwaliteit in het basisonderwijs zijn eveneens inspectierapporten geanalyseerd, toen van 2011 (Ledoux, Van Eck & Roeleveld, 2012). Volgens de gegevens van de inspectie in de zomer van 2011 waren er van de toenmalige 86 basisscholen (vermoedelijk ging het om vestigingen) 17 zwak en één zeer zwak. Dat was destijds meer dan twee keer zoveel als het landelijk gemiddelde. De redenen voor dat oordeel 'zwak' liepen uiteen, maar in de regel ging het destijds om een combinatie van leeropbrengsten die lager zijn dan wat de inspectie op basis van de leerlingenpopulatie van de school verwacht en één of meer onvoldoende beoordelingen van centrale elementen van schoolorganisatie en onderwijsleerproces (bijvoorbeeld de kwaliteit van de leerlingenzorg of de kwaliteit van het didactisch handelen van leerkrachten).

Geen van de scholen die in de periode van het huidige onderzoek onvoldoende of zeer zwak scoorden was ook in 2011 onvoldoende of zeer zwak. Het gaat dus nu om allemaal *nieuwe* 'zwakke' scholen.

Tabel 1 Inspectieoordelen betreffende zeer zwakke en onvoldoende basisscholen
(situatie april 2019)

PO	School1	School2	School3	School4	School5	School6	School7	School8	School9	School10	School11
Onderwijsproces (OP):											
Aanbod						o				o	o
Zicht op ontwikkeling			o	o		o	o	o	o		o
Didactisch handelen		o	o	o				o	o	o	o
(Extra) ondersteuning											o
Samenwerking											
Toetsing en afsluiting											
Schoolklimaat (SK):											
Veiligheid						o					
Pedagogisch klimaat											
Onderwijsresultaten (OR):	o				o		o	o			
Kwaliteitszorg en ambitie (KA):											
Kwaliteitszorg		o	o	o	o	o		o	o		o
Kwaliteitscultuur			o	o				o			
Verantwoording en dialoog							o				

Bron: www.onderwijsinspectie.nl

In hoofdstuk 5 komen we terug op de bevindingen uit de bestudering van de inspectierapporten. Deze zijn van belang voor de beantwoording van onderzoeksvragen 1 en ook 2.

3 Verklaringen voor teruglopende onderwijsresultaten en suggesties voor hoe het beter kan

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de interviews die zijn gehouden om een antwoord te krijgen op de volgende onderzoeksvragen:

- 2 *Welke factoren verklaren het teruglopen van de kwaliteit en de achterblijvende onderwijsopbrengsten in het basis- en voortgezet onderwijs van Almere?*
 - *Welke factoren in het onderwijs?*
 - *Welke factoren die betrekking hebben op stabiliteit en kwaliteit van personeel en organisatie?*
 - *Welke maatschappelijke factoren ?*
- 4 *Welke aanpakken die na 2012 zijn ingezet om de onderwijskwaliteit te verbeteren waren werkzaam en welke niet? Onder welke condities en met welke financiële middelen waren de aanpakken werkzaam?*
- 5 *Wat is nodig om de onderwijskwaliteit structureel op een hoger niveau te krijgen?*

In de interviews is eerst 'open' gevraagd naar verklaringen van de respondenten voor de teruglopende onderwijskwaliteit. Vervolgens is er doorgevraagd op mogelijke verklaringen (de

indeling in drie hoofdcategorieën, zie 1.3, alsook factoren die bijdragen aan het verbeteren van de kansen van potentiële achterstandsleerlingen, zie Cohen, Emmelot & Ahamiane, 2019). In 3.2 vatten we de bevindingen hierover samen.

In de interviews is, ook gevraagd naar de opbrengsten van de impulsaanpak. Echter, zoals eerder vermeld waren weinig van de geïnterviewde directeuren en leraren ten tijde van de impulsaanpak al werkzaam op de school. Enkele bestuurders konden wel bevroegd worden over de impulsaanpak, hun opmerkingen hierover zijn in de tekst hierna verwerkt. Door de ontbrekende gegevens van scholen kon er van een brede(re) evaluatie van deze aanpak geen sprake zijn (zie ook 1.4). In de interviews is wel gevraagd naar wat scholen, schoolbesturen en de gemeente kunnen doen om de onderwijskwaliteit (duurzaam) te verbeteren. Ook daarvan geven we in dit hoofdstuk een samenvatting (3.3).

Zoals eerder vermeld hebben er interviews plaatsgevonden met de vier grote schoolbesturen in Almere (zie 1.5) en met directeuren of afdelingsleiders, leraren (en een enkele maal met een ib'er en een zorgcoördinator) van negen scholen - zes basisscholen en drie scholen voor voortgezet onderwijs - waarvan vijf scholen met een beoordeling 'onvoldoende' of zeer zwak¹¹.

Hieronder gaan we eerst in op verklaringen voor de teruglopende onderwijskwaliteit (3.2). Vervolgens bespreken we - voor zover mogelijk - de terugblik op eerdere verbetermaatregelen in het kader van de 'impulsaanpak', zelf ingezette verbeteringen door

11 Bestuurders hebben ook scholen voorgedragen voor deelname aan het onderzoek die (nog) geen onvoldoende beoordeling hebben, maar wel goed zicht hebben op de factoren die een rol spelen bij het risico op zo'n beoordeling.

scholen en aanbevelingen van geïnterviewden hoe de onderwijskwaliteit in Almere verbeterd kan worden (3.3).

3.2 Verklaringen voor de teruglopende onderwijskwaliteit volgens de geïnterviewden

Hieronder vatten we samen welke verklaringen voor de teruglopende onderwijskwaliteit in Almere volgens de geïnterviewden naar voren zijn gebracht. We volgende daarbij de indeling in drie categorieën:

- Factoren die het onderwijs en de ondersteuning betreffen (onder meer professionaliteit van leraren, ondersteuning van leerlingen)¹²;
- Factoren die betrekking hebben op stabiliteit van en continuïteit in personeel en organisatie (verloop van personeel, lerarentekort, et cetera) en leiderschap;
- Maatschappelijke factoren (leerlingenpopulatie, gezinsproblematiek, verhuisbewegingen, et cetera.).

De naar voren gebrachte factoren en verklaringen voor de achterblijvende onderwijskwaliteit zijn meningen van de geïnterviewden. In hoofdstuk 4 gaan we voor een aantal genoemde factoren na of daarvoor onderbouwing bestaat.

3.2.1 Factoren die het onderwijs en de ondersteuning betreffen

Een factor die het onderwijs betreft is de pedagogische en didactische kwaliteit van leraren (zie 1.3). Zowel door bestuurders, directies als leraren wordt geconstateerd dat de kwaliteit van leraren te wensen overlaat in Almere en dat er geen eenheid in

¹² 'Ondersteuning' is hier toegevoegd, omdat afstemming en samenwerking met o.a. jeugdhulp veel genoemd is in de interviews.

teams bestaat en geen duurzaamheid in aanpakken. Deze factoren vormen een mogelijke verklaring voor teruglopende/risicovolle onderwijskwaliteit. Ook zouden er teveel deeltijdaanstellingen zijn (dit speelt in het in het basisonderwijs: veel vrouwelijke leerkrachten die werk en gezin combineren), wat niet goed zou zijn voor de continuïteit in bijvoorbeeld het contact met de ouders. Leraren zouden ook te weinig hoge verwachtingen van leerlingen in Almere hebben. Oplossingen voor invalproblematiek (inschakelen van detacheringsbureaus) zouden ook ten koste van de kwaliteit gaan.

Ook de kwaliteit van schooldirecteuren zou te lijden hebben onder directiewisselingen en tekorten aan directeuren. En er zou op sommige scholen onvoldoende sprake zijn van goed leiderschap en van langetermijnvisie.

Als groot probleem wordt door alle geïnterviewden naar voren gebracht dat er onvoldoende adequate ondersteuning en zorg voor leerlingen is in Almere vanuit de jeugdhulp. Klachten zijn: te weinig personeel dat aansluit bij de multiproblematiek (zie 3.2.3), te lange lijnen, lange wachttijden, personeelsproblemen bij jeugdzorg, 'veilig thuis' en GGD. Afstemming tussen de hulpverlening/thuisbegeleiding en school wordt gemist. Een maatschappelijk werker in de school zou problemen kunnen voorkomen en wordt als wenselijk gezien. Meerdere directeuren po geven aan dat hulp in de school - een maatschappelijk werker of ouder-kind adviseur in de school - zeer wenselijk is gezien de multiproblematiek van leerlingen en gezinnen.

Verder is over passend onderwijs naar voren gebracht dat de wijkteams van passend onderwijs lang niet altijd de juiste expertise in huis hebben (bijvoorbeeld geen taalspecialist). Bovendien worden de wachttijden ook daar door sommigen als lang beoordeeld en de weg naar ondersteuning als (te) bureaucratisch.

De relatie met een deel van de ouders is daarbij door verschillende geïnterviewden benoemd als nogal eens problematisch en ouders zouden zich noch in de cultuur van de school herkennen noch als partners worden gezien.

Naast de hierboven genoemde factoren is door een bestuurder (vo) ook naar voren gebracht dat ook de (als strenger beoordeelde) 'lat van de inspectie' mogelijk van invloed is op de geconstateerde (teruglopende) onderwijskwaliteit¹³. Ook is de lat niet altijd herkenbaar volgens geïnterviewden. Hoe klassenmanagement ingevuld wordt, wordt bijvoorbeeld als taak van bestuurders gezien. De invulling daarvan kan anders zijn dan hoe de inspectie dat ziet. Dan kan een inspectieoordeel negatief uitvallen, omdat de invulling door het bestuur anders is dan wat de inspectie vereist. Opgemerkt is ook dat een negatief oordeel soms te snel gegeven wordt door de inspectie. Wanneer de tijdelijke omstandigheden - een net nieuw team - een verklaring vormen, is een negatief oordeel prematuur, aldus een directeur van een basisschool.

3.2.2 Factoren die betrekking hebben op stabiliteit en kwaliteit van de organisatie

Op de Almeerse scholen (zowel po als vo) doen zich volgens de geïnterviewden zeer veel personele wisselingen voor onder zowel leraren als directieleden. Er is dus een groot verloop van personeel. Dit probleem wordt zowel door bestuurders als door directieleden en leraren genoemd. In ruim twee jaar zijn er bijvoorbeeld bij een van de besturen (met 19 po-locaties) 200 nieuwe leerkrachten

13 Het gaat hier om de onderzoekskaders van 2017, zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/evaluatie-en-bijstelling-onderzoekskaders>. Wat de feitelijke consequenties van dit nieuwe onderzoekskader zijn in termen van meer of minder onvoldoende beoordelingen, is voor zover ons bekend niet onderzocht.

binnengekomen. Voor deze grote *personeelsmobiliteit* worden verschillende verklaringen gegeven:

- De leerlingenpopulatie in Almere: het zou extra zwaar zijn om op een school in Almere te werken en er zou onvoldoende adequate ondersteuning en zorg voor probleemleerlingen zijn (zie 3.2.1 en 3.2.3). Daarbij komt volgens een directeur po nog dat de multiproblematiek bij leerlingen de veiligheidsbeleving van medewerkers aantast en er uiteindelijk voor zorgt dat medewerkers vertrekken.
- Minder 'stabiele' scholen in Almere door personeelwisselingen: leraren werken liever op een school met een stabiel team en vertrekken dan ook zelf.
- Concurrentie tussen schoolbesturen: leerkrachten (po) "shoppen" en vertrekken naar de school waar ze de beste voorwaarden kunnen krijgen.
- Concurrentie van andere gemeenten: het is aantrekkelijker om op een school elders te werken: ofwel een school in een gemeente waar minder probleemleerlingen en -gezinnen zijn (bijvoorbeeld op de Veluwe) of op een school in een gemeente met een vergelijkbare problematiek maar met betere voorwaarden, meer ondersteuning op school en in de klas, mogelijkheden voor professionalisering en modernere schoolgebouwen (bijvoorbeeld Amsterdam¹⁴).
- Problematiek rond huisvesting en reiskosten voor leraren die (nog) niet in Almere wonen: zodra zij elders kunnen werken en eventueel wonen, vertrekken ze. De gemeente investeert niet in huisvesting voor leraren.
- Leraren hebben geen binding en loyaliteit met Almere: ze stappen soms zelfs gedurende het schooljaar op.

14 Volgens sommige directies biedt Amsterdam passend onderwijs in de school en maakt ook de lerarenbeurs het werken in Amsterdam aantrekkelijker, bij een vergelijkbare leerlingpopulatie. Ook de modernere schoolgebouwen elders zouden het volgens een rector in het vo aantrekkelijker maken voor leraren om buiten Almere te werken.

- Ook het ‘imagoprobleem’¹⁵ van Almere en specifiek van sommige wijken in Almere zorgt voor vertrek van leraren en ook voor moeite met werven van leraren.

Daarnaast speelt ook de plotselinge groei van enkele scholen: startende scholen in nieuwe wijken of plotselinge grote groei van leerlingaantallen die niet te maken hebben met demografische factoren (met name in het vo). In korte tijd moeten er dan veel nieuwe leraren aangetrokken worden, vaak startende leraren die zich nog moeten inwerken en begeleiding nodig hebben. Op een school voor voortgezet onderwijs is het budget voor begeleiding van deze leraren inmiddels wegbezuinigd.

Grote groei van scholen kan gevolgen hebben voor de onderwijskwaliteit¹⁶, bijvoorbeeld wanneer in het huisvestingsbeleid van de gemeente voor groeischolen geen rekening gehouden wordt met de gevolgen van busvervoer, wanneer bijvoorbeeld de voorschool en school zich op verschillende locaties bevinden. Dat zou de doorgaande lijn bemoeilijken.

Een ander probleem is het lerarentekort, dat landelijk speelt maar gezien de relatieve impopulariteit van Almere een extra groot probleem vormt in Almere en dat volgens berekeningen van O&S Almere nog verder zal toenemen. Verklaring voor het lerarentekort in Almere zijn naast de hierboven genoemde punten ook:

- De minimale aanwas vanuit de Almeerse pabo;
- Het gebrek aan onderwijsvernieuwing in Almere¹⁷, wat het minder aantrekkelijk zou maken om in Almere te werken.

15 Vaak niet nader omschreven, maar bedoeld lijkt te worden op sferen op scholen en in wijken, lastige ouders en ook probleemleerlingen, zie ook het eerste aandachtsstreepje.

16 Een van de ‘onvoldoende’ basisscholen is zo’n groeischool.

17 Aanvullend commentaar van een rector in het vo: er zijn wel vernieuwende scholen, maar ook scholen die de indruk hebben dat zij vanuit hun pionierspositie nog steeds een

Bekend is dat vernieuwingsscholen en bijvoorbeeld integrale kindcentra doorgaans minder problemen hebben met het aantrekken van personeel (Veen, Ledoux, Emmelot & Gevers, 2019).¹⁸

Directeuren worstelen zozeer met het rondkrijgen van de formatie op scholen, dat zij minder tijd hebben om zich te richten op onderwijskwaliteit, aldus een bestuurder po. Een rector in het vo geeft aan dat de worsteling rond straatcultuur versus schoolcultuur, druk op de resultaten, financiële schraalheid, bureaucratie rondom jeugdhulp, bureaucratie rondom ('te kleine potjes') geld van de gemeente een belemmering vormt voor de broodnodige onderwijsvernieuwing.

Naast (en deels als gevolg van) het grote verloop onder leraren en het lerarentekort speelt volgens bestuurders en directeuren ook een groot ziekteverzuim en onbevoegdheid (met name in het po). De grote mobiliteit onder leraren in Almere, het lerarentekort en onbevoegdheid heeft volgens de respondenten nadelige gevolgen voor de kwaliteit van leraren, wat op zich ook weer een verklaring is voor de teruglopende onderwijskwaliteit. Door het lerarentekort is het vaak onmogelijk om vanuit visie te werven en leraren te kiezen die passen bij de school. De grote mobiliteit betekent instabiliteit in scholen en gebrek aan continuïteit: dat wat in scholing van leraren en teams is geïnvesteerd, is niet duurzaam voor de school en geeft problemen met borging. Op een

vernieuwende school zijn, maar te weinig kijken naar de ontwikkelingen elders in het land (wet van de remmende voorsprong).

18 In Ledoux, Van Eck & Roeleveld (2012) werd geconstateerd dat teveel vernieuwingsdrang gevolgen had voor de onderwijskwaliteit. Het realiseren van vernieuwing in de praktijk en tegelijkertijd het niveau van de basisvaardigheden goed bewaken, zou niet altijd gelukt zijn en gevolgen hebben (gehad) voor achterblijvende prestaties. Tegelijkertijd lijken vernieuwingsscholen minder met problemen in het werven van personeel te maken te hebben. In dit onderzoek is een gebrek aan onderwijsvernieuwing naar voren gebracht.

basisschool is recentelijk bijvoorbeeld 100.000 euro geïnvesteerd in professionalisering op begrijpend lezen, maar van de 30 leerkrachten die deelnamen, zijn er inmiddels 15 weg.

Om de kwaliteit op een school hoog te houden is volgens bestuurders en directeuren stabiliteit in teams én visie nodig. Op veel scholen zijn er echter ook veel directiewisselingen of – soms ingezet bij een negatief inspectieoordeel – interimdirecteuren die ook weer verdwijnen (vooral genoemd in het po). Dat maakt het lastig voor scholen om een langetermijnvisie te ontwikkelen en beleid uit te zetten en door te voeren. Stabiel leiderschap is daarvoor nodig.

Ook op bestuursniveau hebben er wisselingen plaatsgevonden, waardoor ook op dat niveau zowel volgens bestuurders zelf als volgens directeuren, te weinig stabiliteit en continuïteit bestaat.

3.2.3 Maatschappelijke factoren

Hieronder verstaan wij factoren die te maken hebben met de Almeerse context: de gezinnen en wijken waar de leerlingen vandaan komen.

Volgens alle geïnterviewden zijn er in Almere veel probleemgezinnen: er is sprake van relatief veel armoede (en schuldsanering), scheidingen (en eenoudergezinnen), verslaving, uithuisplaatsing, geweld achter de voordeur, criminaliteit en taalarmoede. Er zijn veel gedragsproblemen bij leerlingen en problemen met ouders. Al deze problemen samen worden vaak als ‘multiproblematiek’ benoemd.

In het vo zou er sprake zijn van veel voortijdig schoolverlaten (meer dan volgens het landelijk gemiddelde, aldus een bestuurder). In het vo zijn er veel probleemjongeren, jongeren met een gebrek aan sociale structuur. Ook is het gebrek aan taalvaardigheid in het vo een probleem. Een kloof tussen de culturen van school, straat en gezin wordt ook geconstateerd en

soms dringt de wereld van de straat de school binnen, wat zorgt voor onveiligheid voor leerlingen en personeel.

In Almere is sprake van een oververtegenwoordiging van mbo-ouders, maar ouders zijn vaak niet zo laag opgeleid dat dat zich vertaalt in een leerlinggewicht¹⁹. De leerlinggewichten laten volgens veel directeuren niet zien welke multiproblematiek er in veel gezinnen speelt, en niet alleen in de als problematisch bekend staande wijken. Volgens leerkrachten leven veel kinderen in 'kleine wereldjes': ouders kunnen hun kinderen weinig bieden, er zijn weinig speelmogelijkheden en betaalbare sport en spel zou schaars zijn in Almere en de afstanden in de stad groot. Ook is onveiligheid in gezinnen veel genoemd als probleem. Er wordt gesproken over een 'algemene sociaal-maatschappelijke armoede' in Almere. De geïnterviewden geven overigens wel steeds aan dat niet de leerlingpopulatie het probleem vormt of de verklaring voor mindere onderwijsresultaten, maar 'waar de leerlingen vandaan komen in combinatie met dat wat ze nodig hebben (extra zorg en aandacht)'. En aan die extra zorg en aandacht zou het ontbreken, zie 3.2.1.

Van oudsher werd er in Almere ook veel verhuisd, maar dat lijkt nu dat minder het geval te zijn. Wel is er sterk sprake van 'schoolhopping', aldus verschillende geïnterviewden. Toch geeft een directeur aan dat - naast 'schoolhopping' - ook verhuizing nog veel voorkomt en dat dat zorgt voor achteruitgang van wijken (gezinnen die het zich kunnen veroorloven, verhuizen naar nieuwe wijken; leegstand wordt opgevuld door plaatsing van nieuwkomers en gezinnen met een urgentieverklaring, wat wijken minder geliefd maakt). Volgens directeuren en leraren is er bij zowel ouders als leerkrachten weinig sprake van binding met

19 Alleen als beide ouders of verzorgers maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs/lwoo of vmbo basis-of kaderberoepsgerichte leerweg hebben gevolgd, wordt er een leerlinggewicht toegekend.

(wijken en scholen in) Almere. Er zou in hoge mate sprake zijn van 'consumentisme' bij ouders: bevalt het op de een school niet, dan kiezen ouders een andere school. Er is door schoolwisseling dus ook instabiliteit in de leerlingenpopulatie op scholen. Dit fenomeen is ook al geconstateerd in het eerdere onderzoek naar de teruglopende kwaliteit van het onderwijs in Almere (Ledoux, Van Eck & Roeleveld, 2012) en in dat onderzoek is toen ook gebleken dat Almere een relatief wat hoger aandeel van schoolwisselaars heeft dan het landelijk gemiddelde.

De problematiek in Almere vraagt volgens de respondenten om visie van de gemeente en beleid ten aanzien van de verbinding tussen school en o.a. maatschappelijk werk, jeugdhulp, GGZ, ondersteuning van ouders en straatwerk (vo-leerlingen), naschoolse programma's (niet alleen voor probleemkinderen en -jongeren, maar voor alle kinderen die in sociale armoede leven) en dat is er in Almere niet genoeg, volgens bestuurders, directeurs en leraren. Over in hoeverre dit in Almere minder goed verzorgd is dan elders hebben we geen cijfers. Ook genoemd is dat de gemeente invloed zou kunnen uitoefenen op problematiek van wijken door (niet-)plaatsing van gezinnen.

3.2.4 Samenvattend

Anders dan in 2012 worden groeistadfactoren veel minder als verklaringen voor de teruglopende onderwijskwaliteit genoemd. Alleen in nieuwe wijken speelt dit probleem nog. Uiteraard kan dit te maken hebben met de keuze van de bezochte scholen, hoewel er ook scholen deelnamen uit relatief nieuwe wijken of scholen die om andere redenen groeien. De naar voren gebrachte verklaringen met betrekking tot mobiliteit van leraren en directeurs en lerarentekort zorgen wel deels voor dezelfde problemen als groeistadfactoren: gebrek aan stabiliteit, continuïteit (borging) en gebrek aan kwaliteit bij leraren en duurzaam leiderschap bij

directeuren²⁰. Gebrek aan duurzaam leiderschap verhindert het ontwikkelen van een langetermijnvisie op scholen. Daarbij is de gerapporteerde multiproblematiek van gezinnen en leerlingen *in combinatie met te weinig adequate ondersteuning en zorg* voor leerlingen en hun ouders een andere veel genoemde factor die risico's oplevert voor de onderwijskwaliteit: hulp voor zowel kinderen als ouders laat vaak te lang op zich wachten, wat zowel voor leerlingen (minder goede onderwijsresultaten) als voor leraren (overbelasting) gevolgen heeft. Ook het fenomeen 'schoolhopping' - veel van school veranderen - zou voor de ontwikkeling van leerlingen ongunstig zijn, omdat leerlingen dan steeds met ander onderwijsmethoden, andere medeleerlingen en andere leraren te maken zullen hebben. Stabiliteit is ook voor kinderen van belang, aldus enkele geïnterviewden. In 3.3 presenteren we wat er beter kan, volgens de geïnterviewden.

3.3 Hoe de onderwijskwaliteit volgens de geïnterviewden kan verbeteren: lessen uit verleden en adviezen voor de toekomst

3.3.1 Eerdere verbetermaatregelen en randvoorwaarden

Voor zover geïnterviewden bekend waren met eerdere verbetermaatregelen in het kader van de impulsaanpak²¹ (het door basisscholen genoemde 'BMC-traject', gericht op het pedagogisch-didactisch handelen volgens het directe instructiemodel) werden deze deels als positief en deels als negatief gezien, zoals ook in Amsterdam het geval was bij de vergelijkbare Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam (zie

20 Gebrek aan duurzaam leiderschap lijkt met name in het po te spelen.

21 Naast bestuurders hebben ook drie directeuren iets over de impulsaanpak gezegd, maar in algemene zin of een andere school waar ze destijds werkten betreffende. Bestuurders konden in algemene zin iets zeggen over de impulsaanpak, maar hadden geen schoolspecifieke informatie over effecten en randvoorwaarden per school.

Emmelot et al, 2015). Positief was volgens een deel van de geïnterviewden vooral de korte-termijn-opbrengst: directe verbetering van de onderwijskwaliteit en een positieve beoordeling door de inspectie. Ontslag van leerkrachten en directeuren was soms nodig, maar werd ook als minder positief gezien. Minder positief was ook dat de aanpak volgens sommige geïnterviewden als 'reparatie' werd gezien: werken volgens een model en opbrengsten analyseren, maar geen begeleiding op de langere termijn of (facilitering van) borging. Daarbij zorgde het verloop/vertrek van leerkrachten voor wegvloeiing van datgene dat geleerd is. Men vond één jaar (en daarna geen verdere begeleiding) ook te kort voor een verbetertraject. Leerkrachten - voor zover bekend met de impulsaanpak - vonden de inzet op pedagogisch-didactisch handelen minder zinvol. Zij vonden dat er ondersteuning in de school nodig was, onder meer op het gebied van jeugdhulp en schoolmaatschappelijk werk.²² In het vo is geïnvesteerd in kwaliteit van het middenmanagement, maar niet duidelijk is of dit ook in het kader van de impulsaanpak plaatsvond.

Als randvoorwaarden voor een verbetertraject zijn door met name bestuurders po genoemd: voldoende goed opgeleid personeel, stabiliteit in teams, naast gemeentelijke stabiliteit, een visie op onderwijs (vanuit de gemeente en de schoolbesturen) en vanuit die visie werken, onderwijs en zorg meer aan elkaar koppelen en zorg dichterbij het onderwijs brengen, zodat scholen zich op het onderwijs kunnen concentreren. Ook borging wordt als belangrijke randvoorwaarde gezien, ook door een directeur po. De randvoorwaarden vinden de geïnterviewden nu onvoldoende vervuld: stabiliteit op gemeentelijk en schoolniveau lijkt te ontbreken, binnen de gemeente is er volgens sommige

22 In het slothoofdstuk gaan we hier nader op in.

respondenten geen duidelijke visie op onderwijs (en visie ontbreekt ook op scholen met veel directeurswisselingen), borging is problematisch bij veel personeelwisselingen.

Eén basisschool (een Daltonschool) die destijds een onvoldoende beoordeling had, was niet tevreden met de BMC-aanpak (oordeel: korte termijn denken, pleister, angstcultuur creëren) en heeft een eigen verbetertraject ingezet. Ze hebben leraren eigenaar gemaakt, afspraken gemaakt met ouders en ze ondersteund, leraren geschoold en uitgelegd waarom de gekozen aanpak nodig was om daarvoor draagvlak te krijgen, een borgingsdocument met stappenplannen gemaakt, dat nu nog steeds gebruikt wordt (ook voor startende leerkrachten). Hier kon dus wel voldaan worden aan de randvoorwaarde 'borging'. Mogelijk hebben meer scholen in Almere iets dergelijks gedaan, dat is niet bij ons bekend.

3.3.2 Ideeën over hoe de onderwijskwaliteit in Almere verbeterd kan worden

In de interviews is gevraagd naar suggesties voor scholen, besturen en de gemeente om de onderwijskwaliteit te verbeteren. We vatten hieronder de suggesties van de geïnterviewde bestuurders, directeuren en leraren samen, met eventuele aanvullingen door niet-geïnterviewde directeuren en rectoren op de conceptrapportage.

Wat kunnen scholen zelf doen om de onderwijskwaliteit te verbeteren?

Volgens bestuurders kenmerken scholen die wel goed presteren zich door goed leiderschap, door visie, door het bewerkstelligen van stabiliteit, door leerkrachten aan zich te binden en zich te laten ontwikkelen. Volgens sommige bestuurders hebben scholen daarbij partners nodig - sociale partners, zoals schoolmaatschappelijk werk, maar ook de ouders - en is het van belang dat ze openstaan voor samenwerking met partners en die samenwerking ook aangaan, voor zover mogelijk. Voorts is hoogwaardige instructie en continuïteit daarin (bij part time

leerkrachten, waardoor een klas met meer dan één leerkracht te maken heeft) van belang. Ook zouden volgens bestuurders door scholen meer middelen vrijgemaakt moeten worden om de communicatie en relatie met ouders te verbeteren²³.

Volgens directeuren is rust, regelmaat en stabiliteit op scholen nodig. Leerkrachten moeten enerzijds ontlast worden en anderzijds is professionalisering nodig en 'leren van elkaar'. De focus zou op het primaire proces gelegd moeten worden en er zou meer opbrengstgericht gewerkt moeten worden: meer analyseren van de eigen resultaten. Veel leraren onderschrijven dit en geven aan dat training op dit punt wenselijk is.

Leraren in het vo geven aan dat goed leiderschap met aandacht voor leraren en stabiliteit in het lerarenteam nodig is en dat dat vraagt om een goede balans tussen leerlingstromen en instroom van nieuwe docenten. Een te grote instroom van nieuwe leerlingen en daarmee nieuwe leraren raakt aan de kwaliteit van het lerarenteam. Verder zouden meer hoogopgeleide leraren nodig zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, aldus een leraar in het vo.

Leerkrachten van een basisschool die in het verleden een onvoldoende beoordeling had, een eigen verbetertraject volgde en nu al jaren een voldoende beoordeling heeft, geven aan dat voor hen de volgende factoren hiervoor van belang waren en zijn:

- Werken vanuit visie;
- Sterk leiderschap: directie zet de grote lijnen uit en vertrouwt voor de invulling op de deskundigheid van de leerkrachten; de directie heeft voor extra ib-uren gezorgd en is sterk in het binnenhalen en onderbouwen van (de noodzaak tot) hulp vanuit passend onderwijs;

23 Een rector vo geeft aan dat het ook om de mobilisatie van ouders gaat: 'op welke wijze kunnen we succesvol ouders betrekken bij het leren van hun kinderen?'

- Borging van de werkwijze, met stappenplannen, in een teamgids, zodat invallers en nieuwe leerkrachten weten hoe er op de school gewerkt wordt;
- Veel scholingsmogelijkheden voor leerkrachten;
- Veel teamwork en werken met leergemeenschappen van groepjes leerkrachten op basis van expertise;
- Intervisie toepassen;
- Veel contact met ouders (en daarop ook geschoold zijn);
- Onderwijs voor een moeilijke populatie betekenisvol maken;
- Eén dag per week een orthopedagoog op school;
- Veel samenwerking met welzijn en culturele organisaties; veel workshops en gratis buitenschoolse activiteiten voor kinderen en ouders²⁴, sociaal-emotionele training voor leerlingen (Sterk in de klas, Rots en water).

Dit lijstje vat de eerder genoemde factoren mooi samen of geeft een specifieke invulling daarvan. Welke van deze punten door het schoolbestuur mogelijk zijn gemaakt, is niet bekend. De betreffende school werkt vanuit een traditioneel vernieuwingsonderwijsconcept. Mogelijk speelt dit gegeven mee in het op orde brengen/houden van de onderwijskwaliteit: de school werkt vanuit een visie en scholen met een specifiek onderwijsconcept hebben soms minder moeite om leerkrachten te werven. Dat lijkt ook voor de betreffende basisschool te gelden.

Wat kunnen schoolbesturen doen om de onderwijskwaliteit te verbeteren?

Directeuren pleiten ervoor dat schoolbesturen investeren in professionaliseren van de managementlaag (in het vo), zorgen dat directeuren van elkaar kunnen leren (po), zorgen voor rust en

²⁴ Buitenschoolse activiteiten die aangeboden worden door 'De Schoor' zijn niet gratis. De school moet soms bemiddelen om deze activiteiten wel gratis te krijgen, zodat kinderen van de school mee kunnen doen.

regelmaat en ondersteuning voor scholen (bijvoorbeeld een extra onderwijsassistent, extra ib-uren).

Volgens bestuurders kunnen zijzelf het volgende doen om de onderwijskwaliteit te verbeteren:

- analyses maken van redenen voor een zwakke beoordeling, zorgen voor een kwaliteitszorgsysteem binnen het schoolbestuur;
- investeren in leiderschap van schooldirecteuren: beginnen met visie; ondersteuning bieden en faciliteren;
- leerkrachten vasthouden;
- specifiek voor vo: niet concurreren maar samenwerken, ook met basisscholen en de gemeente.

Een bestuurder vindt dat de rollen en verantwoordelijkheden van schoolleiders en bestuur duidelijk moeten zijn, zeker nu het inspectiekader gericht is op het bestuursniveau. Het bestuur moet zicht hebben op de kwaliteit van directeuren, leraren, clusterdirecteuren, bestuurders en leerlingen en opbrengstgericht werken stimuleren. Bij starters moet extra geïnvesteerd worden: door bij anderen in de klas te kunnen kijken, ontwikkelpunten te bespreken, coaching te organiseren, extra aandacht en sturing te bieden, buddies aan hen te koppelen.

In tijden van lerarentekort stelt een bestuurder (po) voor meer onderwijsassistenten in te zetten en op te leiden in specifieke vakken: wetenschap en techniek, taal en rekenen.

Samenwerking tussen schoolbesturen wordt ook door directeuren en leraren als noodzakelijk voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit naar voren gebracht, onder meer om ervoor te zorgen dat er niet geconcurrereerd wordt in het aantrekken ('wegkapen') van leraren. Het probleem is dat het willen aantrekken van goede leerkrachten zo belangrijk is voor scholen, dat sommige directeuren extra budget hebben gekregen om meer

te kunnen betalen. Dit staat uiteraard haaks op het idee van ‘niet concurreren’. Een rector in het vo geeft aan dat kwaliteitsbeleid ook over de scholen binnen een bestuur geharmoniseerd zou moeten worden.

Wensen ten aanzien van passend onderwijs en jeugdhulp

Bij de vraag wat de gemeente kan doen om de onderwijskwaliteit te verbeteren kwamen verschillende malen wensen ten aanzien van passend onderwijs en jeugdhulp naar voren. Niet altijd was duidelijk op welke van de twee de wensen betrekking hadden, vaak werd ‘passend onderwijs’ als term voor beide gebruikt. Wensen die in dit verband geuit zijn, zijn dat passend onderwijs meer naar de eigen regie van de scholen moeten: scholen zouden zelf beter kunnen bepalen waar passend-onderwijsgeld aan besteed moet worden. Het in Almere gehanteerde ‘expertisemodel’ (passend onderwijs in wijkteams) wordt door verschillende geïnterviewden als te bureaucratisch gezien: te lange lijnen, te lange wachttijden, te weinig concrete ondersteuning. Ook worden meer plekken in het speciaal onderwijs nodig geacht.

Verder is genoemd dat leerlingen met een lichte indicatie niet genoeg aandacht krijgen, waardoor ze later een grotere kans hebben op een zwaardere indicatie en op een andere school terecht te komen, aldus een bestuurder. Volgens een bestuurder po is er expertise verloren gegaan bij het bestuur met het nieuwste beleid rondom passend onderwijs van de Stichting Leerlingzorg Primair Onderwijs Almere (SLA-PO). Volgens een bestuurder uit het vo is er bezuinigd op zorgadviesteams. Een pilot op dit terrein zou nooit breed uitgerold zijn, vanwege gebrek aan financiën. Hierbij wordt de vergelijking met de gemeente Amsterdam getrokken, die wel investeert in het ‘binnenklimaat’ van vo-scholen. Hier wordt (ook) een investering van de gemeente nodig geacht.

In dit onderzoek is niet nader nagegaan of de gemaakte opmerkingen over passend onderwijs ook kloppen. We vermelden

ze volledigheidshalve, omdat ze in de interviews naar voren kwamen.²⁵

Wat kan de gemeente doen om de onderwijskwaliteit te verbeteren?
Bestuurders, directeuren en leraren vinden dat de gemeente zich medeverantwoordelijk moet voelen voor de kwaliteit van het onderwijs. Er moet een visie komen die gekoppeld wordt aan beleid en middelen. Daar ligt de behoefte bij besturen: luisteren naar de scholen en investeren in onderwijs, onder meer vanwege de als specifiek ervaren problemen in Almere: relatieve laagopgeleidheid²⁶ van ouders, andere problemen in gezinnen en wijken die niet terug te zien zijn in de leerlinggewichten²⁷), het volgens sommigen niet goed functioneren van passend onderwijs en de samenwerking met sociale partners (jeugdzorg, schoolmaatschappelijk werk, etc.) en problemen met (stabiele) personeelsbezetting en kwaliteit .

Volgens een bestuurder heeft Almere ooit in het onderwijs geïnvesteerd met een taskforce , volgens het principe *'it takes a village to raise a child'*, wat de meest effectieve periode van de afgelopen 20 jaar wordt genoemd. Volgens directeuren hadden de investeringen van de gemeente Almere in projecten in de periode rond 2014 effect, maar heeft borging niet plaatsgevonden en worden dergelijke projecten niet langer gefinancierd. Een rector in het vo geeft aan dat er bijna niets is voor de 12-15 jarige die niet kan functioneren in een normale setting en bijvoorbeeld beter op

25 Dat er bezuinigd zou zijn op zorgadviesteams lijkt niet juist te zijn, volgens informatie uit het samenwerkingsverband. Hetzelfde geldt voor de elders gemaakte opmerking dat er geen orthopedagogen of gedragsspecialisten beschikbaar zouden zijn voor het po.

26 Dat wil zeggen: meer mbo-opgeleiden en minder hoogopgeleiden dan gemiddeld in Nederland.

27 Hoewel de problematiek van leerlingen en gezinnen op zich niet als verklaring genoemd worden voor een matige of slechte onderwijskwaliteit, wordt wel steeds aangegeven in dit verband dat extra zorg en ondersteuning (zowel via 'passend onderwijs' als jeugdhulp en andere sociale partners) dan wel goed en snel geregeld moet zijn, wat volgens sommigen onvoldoende het geval is in Almere.

z'n plek is in een leerwerkarrangement. Een directeur po geeft aan dat er nog wel allerlei projecten lopen, maar dat coördinatie ontbreekt.

De problematiek in Almere rond gezinnen en in wijken, volgens velen 'grotestedenproblematiek zonder dat daar in geïnvesteerd wordt', vraagt om visie van de gemeente en beleid ten aanzien van de verbinding tussen school en o.a. maatschappelijk werk, jeugdhulp, GGZ, ondersteuning van en opvoedingsondersteuning voor ouders, straatwerk, naschoolse programma's (niet alleen voor probleemkinderen en -jongeren, maar voor alle kinderen die in sociale armoede leven)²⁸. Dat wil zeggen dat een gedegen sociale structuur nodig is, ook voor rust in de wijk, zodat kinderen de kans krijgen om zich op een positieve manier buitenschools te ontplooiën: buurt huiswerk, voorzieningen, sport, muziek. Daarbij is het nodig professionals in te zetten om leerlingen en ouders te ondersteunen en leerkrachten ontlasten: goed toegankelijke jeugdhulp, liefst in de school en meer investeren in jeugdhulp.

Van de gemeente wordt meer investering en initiatief verwacht, onder andere ook op het punt van taalarmoedeproblematiek (waar vroeg mee begonnen zou moeten worden en waar ook ouders bij betrokken moeten worden). Ook genoemd wordt een integrale aanpak zoals Iliass El Hadioui voorstelt in verband met de verschillen tussen school-, gezins- en straatcultuur (zie El Hadioui, 2008). Volgens de gemeente wordt er al flink geïnvesteerd in taalarmoedeproblematiek vanuit de LEA.

Voor de problemen rond lerarentekort en verloop van leraren ,

28 Een rector vo vraagt ook aandacht voor de LPA (leerplicht ambtenaar), waar de gemeente te weinig beleid op zou hebben. Het zou nodig zijn dat scholen met veel leerlingen die leven in een sociaal-economische achterstandspositie een LPA hebben die deze problematiek kan ondersteunen. De LPA zou zich nu vaak heel formeel opstellen naar de scholen en er zou te veel verschil tussen de LPA's in handelen richting de scholen zijn. De LPA zou meer partner moeten zijn van de scholen.

directiewisselingen, kortom instabiliteit in teams zou de gemeente een betere samenwerking tussen schoolbesturen moeten faciliteren en als schakel moeten dienen, kennelijk omdat die samenwerking niet door de schoolbesturen zelf tot stand wordt gebracht. De gemeente zou verder, om het voor leraren aantrekkelijker te maken in Almere te werken, kunnen helpen met huisvesting, vergoeding van reiskosten en eigen professionaliseringacties (lerarenbeurs). Amsterdam wordt door verschillende respondenten als voorbeeld gesteld voor Almere: de gemeente Amsterdam straalt met o.a. lerarenbeurs en activiteiten als het Onderwijsgala²⁹ uit trots te zijn op haar leraren en onderwijs belangrijk te vinden en dat zou motiverend zijn voor mensen in het onderwijs.

Er zouden volgens een directeur po ook betere en aantrekkelijker lerarenopleidingen in Almere moeten komen. Windesheim zou te klein zijn en is gehuisvest in een gebouw (van Baken Stad), dat weinig aantrekkelijk is voor pabo studenten en al helemaal niet als deze studenten uit Almere komen. Een bestuurder vo vindt aandacht voor de kwaliteit van de lerarenopleidingen nodig. Nieuwe leraren in het vo zouden te traditioneel zijn opgeleid (toepassen van frontaal lesgeven, problemen met differentiëren). Een directeur in het po geeft aan dat de meest recente instroom op de pabo in Almere zorgelijk is. De pabo zou niet als positief bekend staan.

Samenvattend ligt er volgens alle betrokkenen een grote taak voor de gemeente, waarbij visie, continuïteit in beleid, samenwerking met besturen, werken aan randvoorwaarden op het terrein van personeel en de noodzakelijke samenwerking met jeugdhulp,

29 Een rector vo vult aan: extra middelen voor schoolontwikkeling, extra middelen voor 'brede' scholen (alle niveaus bbl/kbl/tl/h/v onder één dak) en veel middelen voor nieuwe moderne frisse schoolgebouwen.

welzijn, culturele en andere organisaties en (in financiële zin) investeren in onderwijs de rode draad vormen.

4 De Almeerse context: enkele cijfers

Hieronder geven we voor zover mogelijk enige cijfermatige informatie met betrekking tot naar voren gebrachte verklaringen (lerarentekort, ziekteverzuim, onbevoegdheid, mobiliteit) en over eventuele clustering van zwakke scholen. Leerlingpopulatie is niet als verklaring naar voren gebracht, maar wel het ervaren gebrek aan ondersteuning en zorg in relatie tot de zogenoemde multiproblematiek. We beschikken slechts over cijfers over gewichtenleerlingen (van de gewichtenregeling van voor 1 augustus 2019), over armoede en over eenoudergezinnen. Die cijfers geven we hier ook.

Met deze gegevens beogen we onderzoeksvraag 3 te beantwoorden: Is er een geografische clustering van ‘zwakke’ scholen? Zo ja, hoe is dit te verklaren in de context van de wijk en de stad en in bredere trends en achtergrond en ontwikkelingen van Almere?

We geven aanvullend ook enige cijfermatige onderbouwing voor de naar voren gebrachte verklaringen op het terrein van personele instabiliteit (lerarentekort en verloop van leraren en ook directiewisselingen). Leerlingenpopulatie op zich wordt niet als verklaring voor zwakke onderwijskwaliteit naar voren gebracht, maar wel onvoldoende ondersteuning voor de leerlingenpopulatie. Het problematische aspect van de leerlingenpopulatie is divers

(armoede, vechtscheidingen, eenoudergezinnen, criminaliteit, etc.) en is niet terug te zien in de gewichten aldus de geïnterviewden. Toch geven we hier als achtergrond een overzicht van de cijfers met betrekking tot gewichtenleerlingen in wijken en op de scholen die een onvoldoende of zeer zwakke beoordeling hadden (stand van zaken voorjaar 2019). Ook geven wij enkele cijfers over armoede en eenoudergezinnen in Almere. Cijfermateriaal over andere factoren waren ofwel niet beschikbaar ofwel de verzameling daarvan was niet haalbaar in het kader van dit onderzoek.

4.1 Geografische clustering?

De basisscholen met een zwakke onderwijskwaliteit bevinden zich in verschillende wijken: twee in de wijk Buiten (in verschillende buurten), drie in Poort (in twee verschillende wijken), zes in Stad (in vijf verschillende wijken) en één in Hout. Op wijkniveau is dus niet zozeer sprake van geografische clustering. In het Europakwartier in Poort waren weliswaar twee ‘zwakke’ (dat wil zeggen: onvoldoende of zeer zwakke) basisscholen, maar er zijn ook vier niet-zwakke basisscholen in deze buurt. In Muziekwijk-Zuid waren eveneens twee ‘zwakke’ basisscholen, maar ook daar waren er in deze periode twee scholen die niet ‘zwak’ waren. Binnen het voortgezet onderwijs is het minder zinvol om naar geografische clustering te kijken, omdat vo-scholen minder wijkgebonden zijn. Wel zien we dat in de wijk Poort ook twee scholen voor voortgezet onderwijs ‘zwakke’ afdelingen hadden. We gaven eerder al aan dat geen van de scholen die rond voorjaar 2019 zeer zwak of onvoldoende waren dat ook waren ten tijde van het eerdere onderzoek naar de achterblijvende onderwijskwaliteit. Inmiddels zijn sommige scholen die bij de start van het onderzoek onvoldoende of zeer zwak waren alweer voldoende volgens bestuurders. De kwaliteit lijkt dus te fluctueren, maar lijkt niet samen te hangen met geografische factoren.

4.2 Lerarentekort, ziekteverzuim, onbevoegdheid en verloop onder leraren

Lerarentekort

Landelijk is er sprake van een oplopend lerarentekort (Adriaens et al., 2018). Volgens dit rapport zijn er ook tekorten in Almere maar zijn die niet groot vergeleken met andere regio's. De gemeente Almere heeft het ministerie van OCW om een herberekening gevraagd omdat zij andere signalen kreeg van de schoolbesturen. CentERdata heeft deze herberekening uitgevoerd met cijfers van de gemeente zelf. Na deze nieuwe berekening komt er een heel ander beeld naar voren en is te zien dat het lerarentekort in Almere, vooral in het primair onderwijs, erg groot is in vergelijking met andere regio's (Roelofsen, 2019).

Primair onderwijs

Volgens de nieuwe berekening is het tekort (in de rapporten aangeduid met de onvervulde vraag) van leraren primair onderwijs in 2019 in Almere 3,9%. Almere heeft daarmee van alle gemeenten zelfs het grootste lerarentekort in het po. In het landelijke rapport is te zien dat er slechts een paar regio's zijn met een tekort van meer van 3%, namelijk Amsterdam (3,8%), Rotterdam (3,7%), Zeeland (3,3%) en Zuid-Limburg (3,1%).

Voortgezet onderwijs

Volgens het landelijke rapport is het lerarentekort in het voortgezet onderwijs in Almere in 2019 0,9%. Volgens de nieuwe berekening is dit 1,4% in 2019. Het verschil met andere regio's is minder groot dan in het primair onderwijs, maar ook hier geldt dat het tekort in Almere op basis van deze cijfers het grootst is.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim in het onderwijs schommelt volgens cijfers van het CBS de laatste jaren tussen de 4 en 6%, de meest recente cijfers

– het eerste kwartaal van 2019 – tonen een ziekteverzuim van 5.5% (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/ziekteverzuim>).

In Almere lijkt ziekteverzuim op basis van de cijfers van een van de grote schoolbesturen niet een groter probleem te zijn dan in de rest van Nederland. De cijfers die één po- bestuur kon leveren, geven tussen 2016 en 2019 een ziekteverzuim tussen de 4 en 6% aan.

Onbevoegdheid

Twee schoolbesturen po hebben cijfers geleverd over onbevoegden. Op 9 van de 11 scholen van een bestuur zijn er dit schooljaar één of meer onbevoegden. Binnen het andere bestuur met 19 scholen voor po is de toename in onbevoegdheid sinds 2016 (1fte) te zien: 2 fte in 2017, 4 fte in 2018 en 5 fte in 2019.

Verloop van leerkrachten

Twee schoolbesturen hebben cijfers aangeleverd over het verloop van personeel binnen hun scholen in de periode 2016 tot 2019. Eén bestuur (met 19 scholen voor po) rapporteert een verloop van 337 medewerkers, vooral leerkrachten, in deze periode. Bij het andere bestuur (met 11 scholen voor po in Almere) was het verloop van personeel op de scholen in dezelfde periode 102 medewerkers (12 directieleden, 89 onderwijspersoneelsleden en één onderwijsondersteunend personeelslid).

Uit een rapport CentERdata (De Vos & Fontein, 2019) blijkt ook een toename van de mobiliteit van leraren in het po over de periode 2013-2018 in Almere. Almere is de arbeidsmarktregio met verreweg het grootste vertrekoverschot ³⁰ aan leraren po: 4,2 procent (ten opzichte van bijvoorbeeld Amsterdam met 2,2

30 Het percentage vertrekoverschot of vestigingsoverschot geeft de mobiliteit aan als percentage van het aantal leraren po. Bij vertrekoverschot vertrekken er meer leraren dan er instromen.

procent en Rotterdam met 2,4 procent in 2017-2018), zie De Vos & Fontein, 2019.

De meest voorkomende vorm van mobiliteit blijkt mobiliteit van leraren binnen hetzelfde bestuur, deze neemt in de onderzochte periode toe van 3,9% naar 4,7% van het totale aantal leraren in het po. Een veel sterkere *stijging* wordt echter geconstateerd bij de mobiliteit van leraren naar een ander bestuur: van 0,9% naar 4,4% van het totale aantal leraren. Als mogelijke verklaring voor de stijging van de mobiliteit wordt de toenemende krapte op de arbeidsmarkt gegeven, waardoor extra baankansen zijn ontstaan.

4.3 Gewichtenleerlingen: scholen en wijken

In de interviews kwam naar voren dat de problematiek waar scholen mee te maken hebben wat betreft hun leerlingenpopulatie niet met leerlinggewicht te maken heeft of terug te zien is in leerlinggewicht. In de offerte hebben we wel beloofd om nadere informatie te verzamelen over de leerlingenpopulatie van de als onvoldoende beoordeelde scholen. We doen dat door naar de gewichtenleerlingen (schooljaar 2018-2019) te kijken (per school en wijk) en in paragraaf 4.4 naar cijfers over armoede.

De 11 basisscholen die van de Inspectie een beoordeling onvoldoende of zeer zwak hebben gekregen zijn zoals eerder vermeld verspreid over drie van de vier stadsdelen van Almere. Twee scholen staan in Almere Buiten, drie in Almere Poort en zes in Almere Stad. Percentueel gezien liggen de meeste scholen met een beoordeling 'zeer zwak' of 'onvoldoende' in Almere Poort (33.3%), zie tabel 2.

Tabel 2 Aantal en percentage scholen met een beoordeling 'zeer zwak' of 'onvoldoende' per stadsdeel

Stadsdeel	Aantal en % scholen met een beoordeling zeer zwak of onvoldoende		Totaal aantal en % scholen in de wijk	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Almere Buiten	2	10.5	19	23.5
Almere Haven	0	0	8	9.9
Almere Poort	3	33.3	9	11.1
Almere Stad	6	13.3	45	55.6

Op stadsdeelniveau lijkt er geen samenhang te zijn tussen de beoordeling van de school en het aandeel gewichtenleerlingen. In Almere Poort waar relatief de meeste scholen met een beoordeling 'zeer zwak' of 'onvoldoende' staan, is het gemiddeld percentage gewichtenleerlingen op de scholen het laagst (zie tabel 3).

Tabel 3: Gemiddeld percentage gewichtenleerlingen per stadsdeel

Stadsdeel	Gemiddeld % gewichtenleerlingen (0.3 en 1.2) op scholen
Almere Buiten	8.7
Almere Haven	13.2
Almere Poort	3.7
Almere Stad	10.1

Wanneer de scholen met een onvoldoende en een voldoende beoordeling vergeleken worden op het gemiddeld percentage gewichtenleerlingen per school, zijn er geen verschillen (tabel 4).

Tabel 4: Percentage gewichtenleerlingen voor scholen met voldoende en onvoldoende/zeer zwakke beoordeling (gemiddelden, standaard deviatie en aantallen)

Voldoende scholen			Onvoldoende/zeer zwakke scholen		
Gem % gl*	sd	N	gem % gl*	sd	n
9,5	8,4	60	9,0	4,3	11

*Gemiddeld percentage gewichtenleerlingen

Het schooljaar 2019-2020 heeft te maken met een nieuwe gewichtenregeling, een regeling waarbij het leerlinggewicht niet alleen bepaald wordt door het opleidingsniveau van de ouders, maar ook door verblijfsduur in Nederland van de moeder en herkomstland van de ouders en het al dan niet in de schuldsanering zitten van ouders. Dat laatste komt tegemoet aan de constatering van veel geïnterviewden (en ook onderzoek, zie 4.4) dat armoede een deel van de multiproblematiek vormt. Overigens is het in de schuldsanering zitten niet representatief voor het armoedeprobleem: er is ook armoede zonder schuldsanering.

Er heeft nog een nadere analyse van de herverdeel-effecten plaatsgevonden voor Almere. Voor po geldt dat er onder invloed van de nieuwe gewichtenregeling meer geld beschikbaar is voor Almeerse scholen: 51 scholen krijgen meer OAB-gelden, 5 scholen krijgen minder OAB-gelden en voor 12 scholen is er geen verschil tussen de oude en nieuwe situatie.

4.4 Armoede in Almere

In heel Almere is het gemiddeld aantal inwoners dat in de schuldhulpverlening zit 2% (Kets, 2018). In de wijken waar de basisscholen staan die door de inspectie als zeer zwak of onvoldoende beoordeeld zijn, is dit percentage gemiddeld ook 2% (tussen de 1 en 3%).

Het gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen ligt in de meeste wijken waar zeer zwakke of onvoldoende scholen voorkomen wel iets lager dan het Almeerse gemiddelde van €40.000. Het gemiddelde huishoudinkomen in de wijken waar deze scholen staan ligt rond de €37.000 (bereik van €31.900 tot €44.400).

Het armoedepercentage in Almere (6,5% in 2017) ligt iets boven het landelijk gemiddelde van 5,7%

<https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/waar-wonen-de-armen-in-nederland/>.

4.5 Eenoudergezinnen In Almere

Van de gemeente is na afloop van de dataverzameling nog informatie ontvangen over eenoudergezinnen in Almere (in 2019), zie onderstaande tabel.

Regio's	Aantal particuliere huishoudens	Aantal eenouderhuishoudens	% eenouderhuishoudens
Nederland	7.924.691	582.106	7,3
Almere	87.390	10.658	12,2
Rotterdam	324.539	34.200	10,5
's- Gravenhage	263.371	24.749	9,4
Amsterdam	470.223	40.415	8,6
Utrecht	180.374	10.078	5,6

Bron: CBS, bewerking O&S Almere

Eenoudergezinnen vormen onderdeel van de genoemde multiproblematiek. We zien dat die problematiek in Almere groter is dan in de G4 en ook beduidend groter dan gemiddeld in Nederland.

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvatting en conclusies

Hieronder geven we een antwoord op de onderzoeksvragen. Daarvoor vatten we de bevindingen uit de interviews (en aanvullingen door scholen, zie voetnoot 10) samen. Voor zover mogelijk geven we ook een onderbouwing voor de meningen of ervaringen van de respondenten. In veel gevallen is die onderbouwing echter niet of beperkt³¹ mogelijk en was verder onderzoek hiernaar niet haalbaar binnen dit project (en ook niet beoogd).

De aard van de zwakke onderwijskwaliteit (onderzoeksvraag 1)

Uit de inspectierapporten bleek dat veel scholen met een beoordeling ‘onvoldoende’ of ‘zeer zwak’ in het primair onderwijs een onvoldoende hadden op de indicatoren ‘didactisch handelen’, ‘zicht op ontwikkeling’ en ‘kwaliteitszorg’. Op enkele scholen was het aanbod en de kwaliteitscultuur niet op orde. De onderwijsresultaten waren op drie scholen niet op orde. Dat was in het voortgezet onderwijs anders bij de als ‘onvoldoende’ of ‘zeer

31 Voor veel van de genoemde verklaringen zijn geen data aanwezig die daarop nader licht kunnen werpen.

zwak' beoordeelde afdelingen: 'onvoldoende onderwijsresultaten' vormde daar de belangrijkste indicator voor het inspectieoordeel.

Verklaringen voor (risico's op) zwakke onderwijskwaliteit en eventuele onderbouwing (onderzoeksvraag 2)

Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op interviews met bestuurders, directies en leraren van scholen voor po en vo en zowel van scholen met een onvoldoende/zeer zwakke beoordeling als van scholen met een voldoende beoordeling, zie ook voetnoot 6. De scholen met een voldoende beoordeling zijn voorgedragen door de bestuurders. Deze scholen (directies) zijn goed op de hoogte van het Almeerse onderwijs en de risico's, die kunnen leiden tot een onvoldoende beoordeling. De hieronder genoemde verklaringen zijn dus gebaseerd op zowel meningen van scholen (lees: directies en leraren) die tijdens de dataverzameling een onvoldoende beoordeling hadden als van scholen die dat niet hadden. We zagen geen verschillen in de antwoorden van deze twee groepen. De meest genoemde verklaringen voor de teruglopende of zwakke onderwijskwaliteit in Almere zijn de volgende:

- gebrek aan personele stabiliteit en continuïteit, gebrek aan duurzaam leiderschap bij directeuren, gebrek aan kwaliteit bij leraren, mede door het lerarentekort én het imagoprobleem in Almere, waardoor er zowel sprake is van moeilijk goede leraren aan kunnen trekken als onbevoegdheid van leraren;
- multiproblematiek van gezinnen en leerlingen in combinatie met een gebrek aan adequate ondersteuning en zorg voor leerlingen en hun ouders. Niet de multiproblematiek zelf is het probleem, maar enerzijds een te trage en niet altijd adequate ondersteuning vanuit passend onderwijs en anderzijds te weinig afstemming met en hulp vanuit de sociale partners (jeugdhulp, schoolmaatschappelijk werk, GGD, etc.).

Voor het relatief grote verloop van leerkrachten in het po en ook voor het lerarentekort in Almere is onderbouwing (zie 4.2). Voor de tweede factor is dat minder het geval. Het is niet bekend of er in Almere meer multiprobleem gezinnen wonen dan elders. Wel is er in Almere sprake van meer eenoudergezinnen en meer gezinnen in armoede dan landelijk, dit zijn wel factoren die hiertoe kunnen bijdragen.

De ervaring van sommige geïnterviewden dat er sprake is van onvoldoende ondersteuning is wel herkenbaar. Uit de landelijke evaluatie van passend onderwijs blijkt dat scholen, zowel in het regulier als in het speciaal onderwijs, nog veel knelpunten ervaren in de afstemming met jeugdhulp en zorg.³² Die lijken in de interviews in dit onderzoek toegeschreven te worden aan de organisatie van passend onderwijs, maar dat eigenlijk onjuist. Eveneens laat die evaluatie zien dat leraren hoge werkdruk ervaren en moeite hebben om aan eigen en andermans verwachtingen te voldoen waar het gaat om het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben.³³ Ze vinden dat er daarvoor te weinig faciliteiten beschikbaar zijn, zoals extra handen in de klas en meer tijd. De roep om meer ondersteuning valt in dit licht te begrijpen. Of die in de Almeerse situatie niet voldoende verleend zou worden, is niet onderzocht.³⁴

Anders dan in 2012 worden groeistadfactoren veel minder als verklaringen voor de teruglopende onderwijskwaliteit genoemd. Alleen in nieuwe wijken speelt dit probleem nog. Uiteraard kan dit

32 Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor Scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen.

33 Ledoux, G., Smeets, E., & Van Eck, P. (2020). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs, Deel 2. Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren*. Amsterdam/Nijmegen/Utrecht: Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen/Oberon.

34 Het samenwerkingsverband passend onderwijs in Almere en het speciaal onderwijs maakten geen deel uit van het onderzoek.

te maken hebben met de keuze van de bezochte scholen, maar dit punt is door scholen die aanvullingen gaven op de conceptrapportage ook niet naar voren gebracht. 'Schoolhopping' van leerlingen is wel als probleem en verklaring voor mindere onderwijsopbrengsten genoemd, omdat leerlingen dan telkens met andere leerkrachten, leerlingen, methodes en aanpakken te maken hebben, wat voor hun ontwikkeling, een doorgaande lijn en daarmee onderwijsresultaten niet gunstig zou zijn. We hebben geen cijfers om dit fenomeen te onderbouwen of af te zetten tegen gegevens van andere steden of regio's.

We gaan hier wat nader in op de eerste factor: gebrek aan personele stabiliteit en continuïteit. Het ontbreken van stabiliteit in personeel en leiding en personele continuïteit (mede door het lerarentekort), maakt het lastig in Almere om de onderwijskwaliteit op peil te houden, omdat dit ten koste gaat van de kwaliteit van leerkrachten. Er is hierbij ook sprake van een vicieuze cirkel: minder stabiele scholen zijn minder aantrekkelijk voor leraren. De grote mobiliteit van leraren heeft volgens de geïnterviewden te maken te hebben met de leerlingenpopulatie in Almere cq. het 'imagoprobleem', de concurrentie tussen schoolbesturen, de concurrentie van andere gemeenten en het ontbreken van een huisvestings- en reiskostenregeling voor leraren en schoolleiders.

Voor de veronderstelling dat dit samen zou gaan met een hoog ziekteverzuim in scholen hebben we geen aanwijzingen gevonden: het ziekteverzuim ligt niet hoger dan elders. Wel is er sprake van toename van het aantal onbevoegde leraren. We hebben geen gegevens over de grootte van het onbevoegdheidsprobleem in relatie tot andere gemeenten, maar twee van de schoolbesturen hebben wel cijfers geleverd over onbevoegden: op negen van de elf scholen van een bestuur zijn er één of meer onbevoegden. Binnen het andere bestuur met 19 scholen voor po is toename in onbevoegdheid te zien: die is in 2019 5 fte en was in 2016 1 fte. Ook

grote wisselingen in leerlingstromen, veroorzaakt door plotselinge (im)populariteit van scholen (in het vo) hebben voor instabiliteit gezorgd in teams op school, doordat bij grote instroom veel nieuwe leraren aangetrokken moeten worden, wat in het verleden leidde tot een zwakke beoordeling, aldus een afdelingsleider.

Directiewisselingen zijn ook een factor in de teruglopende onderwijskwaliteit, zo blijkt uit de interviews: directiewisselingen zouden ongunstig zijn voor een langetermijnvisie, voor onderwijsvernieuwing en voor duurzaam leiderschap.

De factor 'personele instabiliteit' is ook als specifiek knelpunt in de inspectierapporten genoemd (zie hoofdstuk 2): directiewisselingen en veel wisselingen in het team, dus problemen met stabiele personeelsbezetting, ziekte en uitval van directie en leraren, moeite om gekwalificeerd personeel te vinden, grote groei van de school, recente fusie van scholen. Sterke groei van scholen was in dit onderzoek niet aan de orde bij scholen met een onvoldoende of zwakke beoordeling, maar is door scholen wel naar voren gebracht als probleem (door po-scholen met een voldoende beoordeling en door vo-scholen die eerder als zwak beoordeeld waren), omdat ook dit instabiliteit en gebrek aan continuïteit in teams veroorzaakt en ten koste gaat van de onderwijskwaliteit.

De personele instabiliteit, met name van leerkrachten, maar ook van directieleden, en het lerarentekort wordt door enige cijfers onderbouwd: twee besturen geven cijfers over het verloop van personeel en dat lijkt aanzienlijk, ook al hebben we geen gegevens van andere besturen en regio's. Het lerarentekort cq. vertrekoverschot³⁵ in Almere blijkt groter dan in andere regio's,

35 Zie voetnoot 29.

vooral in het po, maar ook in het vo. Gegevens over kwaliteit van leraren hebben we niet, maar het is plausibel om aan te nemen dat kwaliteit van leraren onder druk staat door het lerarentekort en door de (daardoor) noodzakelijke inzet van onbevoegde leraren.

Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven, is er ook vanuit onderzoeksliteratuur evidentie voor het belang van personele stabiliteit/continuïteit (zie Quinn & Rohrbaugh, 1983 in Scheerens, Luyten & Van Ravens, 2014). Ook maatschappelijke omstandigheden zoals tekorten (lerarentekort) worden als relevant genoemd voor de onderwijskwaliteit. In de publicatie over ‘pijlers voor betere kansen’ op basis van onderzoeksliteratuur en voorbeelden van succesvolle basisscholen in Amsterdam (Cohen, Ahamiane & Emmelot, 2018) komt naar voren dat een belangrijke pijler gevormd wordt door een hecht, stabiel team met gering verloop dat een pedagogische gemeenschap vormt. Daarbij is een andere pijler ‘een professionele leergemeenschap vormen en een leercultuur hebben’, waarvoor goed samenwerken, elkaar vertrouwen, leren van en met elkaar noodzakelijk is, wat ook een hecht en stabiel team veronderstelt. In deze publicatie wordt ook *leiderschap* als pijler genoemd: leiderschap is nodig voor het bevorderen van professionalisering van leraren en van innovatie, voor het zorgen voor een leergemeenschap en constructieve schoolcultuur, voor doelgerichtheid en focus op het proces en voor ondersteuning van leraren. Stabiliteit in leiderschap is hiervoor een voorwaarde.

We gaan nu in op de tweede factor die vaak genoemd is als verklaring: de multiproblematiek van de gezinnen en leerlingen - gekenmerkt door armoede, werkloosheid, psychische problemen, opvoedingsonmacht, taalarmoede, vechtscheidingen, eenoudergezinnen, criminaliteit, verslaving, uithuisplaatsing van kinderen, in combinatie met gebrek aan snelle en adequate ondersteuning en zorg. Het is niet mogelijk om met cijfers aan te

geven of de genoemde problemen in Almere groter zijn dan elders. Wel hebben we cijfers over percentages gewichtenleerlingen per school en wijk, maar de gewichten geven alleen informatie over de opleiding van ouders en niet over de geconstateerde multiproblematiek. Wel blijkt het armoedepercentage in Almere boven het landelijk gemiddelde te liggen en is ook het percentage eenouderhuishoudens in Almere hoger dan in de G4 (zie hoofdstuk 4).

Armoede kan leiden tot zwakke schoolresultaten, zo is eveneens bekend uit onderzoek (Karsten, 2014). Zo hebben geringe maatschappelijke participatie (door gebrek aan geld) en minder toegang tot boeken, computers en uitdagende omgevingen gevolgen voor de cognitieve en sociale ontwikkeling van kinderen. Leerlingen uit gezinnen waar armoede heerst komen ook vaak terecht op scholen met hoge concentraties van leerlingen in dezelfde omstandigheden. Armoede en de gevolgen daarvan vragen om programma's, interventies en vooral ook om goed onderwijs met hooggekwalificeerde leerkrachten. (Karsten, 2014). In Almere is er volgens sommige geïnterviewden sprake van onvoldoende buitenschoolse mogelijkheden en activiteiten voor kinderen, bijvoorbeeld in de vorm van naschoolse programma's, om te compenseren voor de gevolgen van armoede.

Door veel respondenten is naar voren gebracht dat een adequate ondersteuning en zorg voor de leerlingen en hun ouders in hun ogenontoreikend is in Almere. De afstemming en samenwerking met sociale partners (met name jeugdhulp) verloopt niet goed, de lijnen en wachttijden zijn te lang. Een knelpunt dat rond passend onderwijs genoemd wordt is dat de wijkteams niet altijd de juiste expertise in huis hebben en de wachttijden te lang zijn. Hierdoor worden leraren/leerkrachten onnodig zwaar belast. Uit onderzoek in Amsterdam (Cohen, Ahamiane & Emmelot, 2018) weten we dat extra ondersteuning voor leerlingen met potentiële

achterstanden een belangrijke pijler voor succes is. Het gaat daarbij dan om ondersteuning door bijvoorbeeld ouder-kind adviseurs, orthopedagogen en gedragspecialisten, liefst in de school.

Geografische clustering en verklaring vanuit de context van de wijk? (onderzoeksvraag 3)

Scholen met een 'onvoldoende' of 'zeer zwakke' onderwijskwaliteit bevinden zich in verschillende buurten en wijken, waar zich ook scholen bevinden met een 'voldoende' onderwijskwaliteit. Van geografische clustering lijkt dus geen sprake. Bovendien zijn de scholen die nu als onvoldoende beoordeeld zijn andere scholen dan de scholen die dat ten tijde van het eerdere onderzoek (Ledoux, Van Eck & Roeleveld, 2012) waren. Een verklaring vanuit de context van de wijk is dus niet aan de orde. Anders dan in 2012 worden groeistadfactoren ook veel minder als verklaringen voor de teruglopende onderwijskwaliteit genoemd. Alleen in nieuwe wijken met snelle groei in leerlingaantallen speelt dit probleem nog (zie hiervoor het antwoord op onderzoeksvraag 2 hierboven).

Eerdere verbetermaatregelen vanaf 2012 (onderzoeksvraag 4)

Volgend op het onderzoek van Ledoux, Van Eck & Roeleveld (2012) heeft in het po de 'impulsaanpak' plaatsgevonden. Hoewel een echte evaluatie van de Impulsaanpak in het kader van dit onderzoek niet beoogd werd, maar alleen een terugblik daarop, is het de vraag of een evaluatie in de vorm van bevraging van betrokkenen wel mogelijk zou zijn geweest. Een evaluatie was wel wenselijk geweest. Het grote verloop onder leerkrachten en ook directieleden maakt een brede en betrouwbare evaluatie nu problematisch. In dit onderzoek waren er vrijwel geen directeuren of leerkrachten nog werkzaam op de scholen die dat ten tijde van de impulsaanpak ook waren. Enkele bestuurders en een enkele leerkracht of schoolleider konden reflecteren op de opbrengsten

van deze aanpak. Positief vond men vooral de korte-termijn-opbrengst: directe verbetering van de onderwijskwaliteit (onder meer door vertrek van leerkrachten en directeuren die onvoldoende functioneerden of niet mee konden in het verbetertraject) en een positieve beoordeling door de inspectie. Minder positief was dat de aanpak als ‘reparatie’ (o.a. door vertrek) werd gezien, mogelijk te weinig gericht was op ondersteuning van leerkrachten (via jeugdhulp en schoolmaatschappelijk werk) en geen lange-termijn werking had of daarvoor gefaciliteerd was. Daarbij zorgde het verloop van leerkrachten voor wegvloeiing van datgene dat geleerd is. Als randvoorwaarden voor een verbetertraject zijn door met name bestuurders po genoemd: voldoende goed opgeleid personeel, stabiliteit in teams, naast stabiliteit in gemeentelijk beleid, een visie op onderwijs (vanuit de gemeente en de school) en vanuit die visie werken, onderwijs en zorg meer aan elkaar koppelen en zorg dichter bij het onderwijs brengen, zodat scholen zich op het onderwijs kunnen concentreren. Ook borging wordt als belangrijke randvoorwaarde gezien; borging is problematisch bij veel personeelwisselingen, wanneer de kennis en vaardigheden, opgedaan via professionalisering, daarmee weer wegvloeien.

Wat opvalt, ook in vergelijking met de conclusies in 2012

Wat opvalt is dat de groep scholen die in 2019 een onvoldoende of zeer zwakke beoordeling hebben/hadden een geheel andere groep is dan de scholen die in 2011 zwak waren. Er zijn nu weer nieuwe scholen zwak geworden.

Wat verder opvalt is dat zowel zwakke als niet zwakke scholen factoren benoemen die schadelijk zijn voor de onderwijskwaliteit en die kennelijk in het ene geval wel en in het andere (nog) niet tot een onvoldoende beoordeling door de inspectie leidt. Het onderzoek uit 2012 liet eveneens zien dat vrijwel geen van de toen onderzochte factoren de zwakke scholen eenduidig van de niet-zwakke scholen scheidt. Dat is ook nu weer het geval. Dit gegeven

rechtvaardigt ook de wens van de schoolbesturen om niet alleen zwakke scholen in onderzoek naar de teruglopende onderwijskwaliteit te raadplegen, maar ook scholen met directeuren die goed zicht hebben op de factoren die kunnen leiden tot een onvoldoende beoordeling.

De analyse van de inspectierapporten liet ook zien dat specifieke knelpunten op de onvoldoende of zeer zwakke scholen vooral te maken hebben met personele en organisatorische zaken: directiewisselingen en veel wisselingen in het team, dus problemen met stabiele personeelsbezetting, ziekte en uitval van directie en leraren, moeite om gekwalificeerd personeel te vinden, sterke groei van de school, recente fusie van scholen en huisvestingsproblematiek. In hoeverre deze knelpunten onvoldoendes op de indicatoren didactisch handelen, zicht op ontwikkeling en kwaliteitszorg op po-scholen verklaren, is niet duidelijk, maar problemen om goed gekwalificeerd personeel te vinden kunnen daar wel aan bijdragen. Opvallend is dat de scholen (vaak: de directeuren) de bevindingen van de inspectie wel onderschrijven.

In 2012 bleken vooral groeistadfactoren en onderwijsinterne factoren de meeste verklaring aan te dragen voor het zwak worden van scholen. Verklaringen vanuit bevolkingskenmerken en kenmerken van lokaal beleid werden minder plausibel bevonden.

In 2019 spelen vooral factoren die personele instabiliteit betreffen,. Personele instabiliteit vormde in 2012 een onderdeel van de onderwijsinterne factoren, maar speelde destijds een wat andere rol: het ging toen om snelle groei van scholen in een periode van krappe arbeidsmarkt, wat het moeilijk maakte om voldoende goede leerkrachten te krijgen en stabiliteit in teams te realiseren. Instabiliteit door een groot verloop was toen niet zo aan de orde.

De ‘multiproblematiek’ speelde ook destijds in Almere en had volgens schoolleiders ook invloed op de prestaties. In het huidige onderzoek is naar voren gebracht dat de multiproblematiek niet terug te zien is in bovengemiddeld veel gewichtenleerlingen, dat was in 2012 ook al het geval. In 2012 werd wel gesignaleerd dat scholen met veel allochtone ‘net niet’ gewichtenleerlingen een extra grote opgave hebben voor het realiseren van goede opbrengsten, zonder extra middelen en wel taalachterstand.

In 2012 is als belangrijke onderwijsinterne factor een gebrekkig opbrengstbewustzijn als verklaring voor veel zwakke scholen naar voren gebracht. Deze factor is nu niet expliciet benoemd in dit onderzoek, maar de kwaliteit van leerkrachten is wel als verklarende factor benoemd en de inspectierapporten lieten zien dat de indicatoren ‘didactisch handelen, zicht op ontwikkeling en kwaliteitszorg’ veelal onvoldoende waren op de zwakke scholen. Vooral de laatste twee punten (zicht op ontwikkeling en kwaliteitszorg) wijzen er op dat op de zwakke scholen die hierop onvoldoende scores een gebrekkig opbrengstbewustzijn nog steeds een factor kan zijn. De impulsaanpak was er op gericht om dit te verbeteren, maar zoals eerder vermeld is veel van die kennis weggevloeid door de grote mobiliteit onder leerkrachten.

Door scholen en bestuurders zijn in 3.3.2 veel ideeën naar voren gebracht om de onderwijskwaliteit in Almere te verbeteren. Opvallend is dat vooral van de gemeente een investering wordt gevraagd. We verwijzen verder naar deze paragraaf, waarin veel suggesties worden gedaan voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit cq. het werken aan verbetering van factoren die de onderwijskwaliteit schaden.

De laatste onderzoeksvraag - Wat is nodig om de onderwijskwaliteit structureel op een hoger niveau te krijgen? - beantwoorden eerst met een korte samenvatting van de

randvoorwaarden die (volgens bestuurders po) nodig zijn voor verbetertrajecten en de suggesties die naar voren zijn gebracht om de onderwijskwaliteit te verbeteren (door scholen, besturen, en gemeente) door alle geïnterviewden. De randvoorwaarden -met name bestuurders po genoemd- zijn: voldoende goed opgeleid personeel, stabiliteit in teams, naast gemeentelijke stabiliteit, een visie op onderwijs (vanuit de gemeente en de schoolbesturen) en vanuit die visie werken, onderwijs en zorg meer aan elkaar koppelen en zorg dichterbij het onderwijs brengen, zodat scholen zich op het onderwijs kunnen concentreren. De randvoorwaarden lijken nu onvoldoende te zijn vervuld.

We vatten de suggesties voor het structureel op een hoger niveau brengen van de onderwijskwaliteit als volgt samen. Er ligt volgens alle betrokkenen een taak voor de gemeente, waarbij visie, continuïteit in beleid, samenwerking met besturen, werken aan randvoorwaarden op het terrein van personeel en de noodzakelijke samenwerking met jeugdhulp, welzijn, culturele en andere organisaties en (in financiële zin) investeren in onderwijs de rode draad vormen. Maar ook scholen en schoolbesturen moeten ervoor zorgen dat er stabiliteit is op scholen, dat meer professionalisering nodig is (o.a. op het terrein van analyseren van resultaten, maar ook professionalisering van de managementlaag in het vo), dat meer en betere communicatie nodig is met ouders, dat er meer geïnvesteerd wordt in leiderschap het vasthouden van leerkrachten.

De aanbevelingen hieronder in 5.2, gebaseerd op de bevindingen hierboven, vormen eveneens een antwoord op onderzoeksvraag 5.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf volgen we de eerder aangebrachte in deling in drie groepen factoren.

Maatschappelijke factoren

Net als in 2012 zijn er geen directe bewijzen dat maatschappelijke factoren een belangrijke rol spelen in de verklaring voor het ontstaan van zwakke scholen. Destijds is onderscheid gemaakt tussen groeistadfactoren (met aspecten als veel verhuisbewegingen, schoolwisselingen) en bevolkingskenmerken (opleidingsniveau van de inwoners, probleemcumulatie in gezinnen). In het huidige onderzoek is hiervan alleen probleemcumulatie in gezinnen nog veel genoemd. Het is zoals eerder vermeld onbekend (en dat was ook het geval in 2012) of zich dit in Almere sterker voordoet dan elders.

Voor zover probleemcumulatie een rol speelt, is dat het geval voor alle scholen in wijken/stadsdelen waar gezinsproblemen stapelen. We hebben echter gezien dat er geen clustering van zwakke scholen is in de wijken die dit betreft. Dit wijst er op dat het niet zozeer de maatschappelijke factoren zijn die voorspellen of een school de kans loopt om zwak te worden (en dat was ook in 2012 al zo). Maar wel opvallend is dat probleemcumulatie nog steeds genoemd wordt als een factor die bedreigend is voor onderwijskwaliteit, en dat hieraan zorgen worden gekoppeld over ondersteuning van kinderen en gezinnen die als onvoldoende wordt ervaren. Dit laatste was in 2012 niet het geval. Het appél dat de geïnterviewden nu doen (dan wel de kritiek die ze hebben) op jeugdhulp, de gemeente en de voorzieningen vanuit passend onderwijs is nieuw. Voor ons als onderzoekers valt niet goed uit te maken in hoeverre dit te maken heeft met veranderingen die zich op deze terreinen in de gemeente hebben voorgedaan. Landelijk zien we dit appél echter zoals eerder vermeld ook³⁶, zij het niet overal even sterk. Het is dus iets dat in scholen speelt en waar ze zich zorgen over maken. En ook al verklaart het niet het ontstaan

36 In onderzoek naar passend onderwijs en de relatie tussen onderwijs en jeugdhulp, zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

van zwakke scholen en is het onduidelijk of het een rechtstreeks effect heeft (kan hebben) op onderwijskwaliteit, het is wel een signaal dat de communicatie hierover met het onderwijsveld aandacht behoeft. Vandaar de volgende aanbeveling aan zowel de gemeente als het samenwerkingsverband passend onderwijs:

Scholen en schoolbesturen wensen meer (financiële en andere) ondersteuning voor leerlingen, ook op het terrein van na- of buitenschoolse activiteiten, op scholen waar multiproblematiek speelt. Ga het gesprek aan met scholen en besturen over wat er nodig is gezien de multiproblematiek en waar de prioriteiten liggen.

Factoren met betrekking tot de beschikbaarheid van leraren en stabiliteit in teams

Het grote verloop bij leraren en schoolleiders en het lerarentekort zijn serieuze punten van zorg voor Almere en leveren risico's op voor het ontstaan van zwakke scholen. Het heeft ook bij de bestaande zwakke scholen een rol gespeeld. Ook snelle groei komt bij enkele scholen nog voor en vormt dan een verzwarend element. Het is niet eenvoudig om dit te keren, gegeven het feit dat het lerarentekort zich landelijk voordoet en dat het imago van Almere minder gunstig wordt geacht bij de werving van nieuw onderwijspersoneel, hetgeen ook blijkt uit het relatief grote percentage vertrekoverschot van leerkrachten in Almere. Essentieel lijkt samenwerking te zijn: tussen schoolbesturen onderling en tussen schoolbesturen en gemeenten. 'Ieder voor zich oplossingen' zullen niet leiden tot veranderingen in de hele stad. Vandaar dat we de volgende aanbevelingen doen.

Schoolbesturen zouden meer met elkaar kunnen optrekken bij het bestrijden van verloop en tekorten. Onderlinge concurrentie zorgt alleen maar voor verschuivingen van problemen. Ga na wat Almere-breed gedaan kan worden aan behoud van personeel en aan bevordering van nieuwe instroom.

De gemeente kan, in overleg met de schoolbesturen, maatregelen nemen om Almere aantrekkelijker te maken voor zowel schoolleiders als leraren. Wat kan geboden worden op het terrein van huisvesting, kostenvergoedingen en/of extra bonussen? Bonussen kunnen ook mogelijkheden tot verdieping en verrijking van het beroep zijn.

Ook huisvesting van scholen is een aandachtspunt voor de gemeente, aantrekkelijke schoolgebouwen met mogelijkheden voor gedifferentieerd onderwijs en (indien nodig) ruimte voor groei kunnen meehelpen.

Factoren in scholen

Ook al kunnen scholen personeelsproblemen niet altijd zelf oplossen, ze kunnen wel het maximale doen om te zorgen dat de kwaliteit van hun onderwijs niet onder de normen van de inspectie zakt. Gegeven de tekortkomingen die de inspectie bij de zwakke scholen aanwijst, betekent dit: investeren in de kwaliteit van het didactisch handelen, in zicht op ontwikkeling van leerlingen en in kwaliteitszorg. Dit zijn factoren die de inspectie vaak aanwijst als oorzaken van het oordeel 'onvoldoende'. Ze zijn ook goed te verbeteren, want scholen met een onvoldoende van de inspectie slagen er vaak redelijk snel in om zich op deze terreinen te verbeteren. Hier ligt natuurlijk ook een taak voor besturen, wat betreft toezicht op en faciliteren van scholen op deze domeinen. Belangrijker nog dan het opheffen van deze tekorten bij de bestaande zwakke scholen (daar wordt over het algemeen wel direct in geïnvesteerd), is er voor zorgen dat er geen nieuwe

scholen komen die hierop onvoldoende scores. Dat is natuurlijk bij uitstek ook een taak van het bestuur.

Een vraag is of de gemeente hierbij zou kunnen of moeten ondersteunen. De eerdere impulsaanpak heeft mogelijk een deel van zijn effect verloren door het personeelsverloop.³⁷Een nieuwe impulsaanpak ligt daarom minder voor de hand, er moet eerder geïnvesteerd worden in borging van eerdere resultaten. Ook dat is allereerst een taak van besturen, maar wellicht kan er vanuit de gemeente iets gedaan worden aan condities hiervoor. Besturen en ook scholen hebben aangegeven dat ze in het huidige gemeentelijke beleid visie missen en gerichte investeringen in het onderwijs. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen.

Daar waar dit nog niet voldoende gebeurt, moeten besturen er voor zorgen dat scholen tenminste hun kwaliteitszorg op orde hebben. Dit staat relatief los van personeelsproblemen.

Om zicht op ontwikkeling te krijgen is het verzamelen, gebruiken en analyseren van informatie uit een adequaat leerling- en onderwijsvolgsysteem noodzakelijk. Deze manier van (eventueel opbrengstgericht) werken moet (opnieuw³⁸) aandacht krijgen en geborgd worden.

Gemeente en schoolbesturen zouden met elkaar in gesprek kunnen gaan over of en hoe de gemeente zou kunnen helpen bij investeren in onderwijskwaliteit.

37 Hierbij is wel een kanttekening nodig: in dit onderzoek heeft geen systematisch evaluatie plaatsgevonden van de impulsaanpak. We baseren dit op de gehouden interviews. Voor een beter inzicht in de opbrengst van de impulsaanpak zou een andersoortig onderzoek nodig zijn.

38 In de impulsaanpak is destijds aandacht besteed aan opbrengstgericht werken, wat tot betere resultaten leidde.

Literatuur

- Adriaens, H., Fontein, P., & De Vos, K. (2018) *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2018-2028*. Tilburg: CentERdata
- Cohen, L., Emmelot, Y., Ahamiane, S. (2018). *Succesvolle basisscholen aan het woord. 7 pijlers voor betere kansen op basis van onderzoeksliteratuur & voorbeelden uit Amsterdam*. <https://www.kohnstammstituut.nl/ki18-4.html>
- El Hadioui, I. (2008). *Hoe de straat de school binnendringt*. Utrecht: APS
- Emmelot, Y., Kuiper, E., Ledoux, G., Van Loon-Dijkers, L. m.m.v. Hendrix, N. (2015). *De Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam belicht*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Inspectie van het Onderwijs, (2019). Geraadpleegd op 27 maart 2019, via <https://www.zoekscholen.onderwijsinspectie.nl/>
- Karsten, S. (2014). *Leren voor het leven . Naar betere kansen voor kinderen uit arme milieus*. In: Michon L. & Slot, J. (redactie). *Armoede in Amsterdam*. Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam.
- Kets, A. (2018). *Rapportage cliënten inkomensregelingen Almere 2017*. Almere: gemeente Almere/Team Onderzoek & Statistiek.
- Ledoux, G., Van Eck, E., & Roeleveld, J. (2012). *Achterblijvende onderwijsresultaten in het basisonderwijs van Almere*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Lekkerkerker, J., & van der Steeg, T. (2017). *Almere. Staat van de Stad 2017*. Almere: Gemeente Almere.
- Roelofsen, W. (2019). *Lerarentekort Almere. Raming 2019-2024*.
- Scheerens, J., Luyten, H. & Van Ravens, J. (2014). *Visies op onderwijskwaliteit. Met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs*. Universiteit Twente.
- Veen, A., Ledoux, G., Emmelot, Y., Gevers, M. (2019). *Integrale kindcentra over wat hen kenmerkt*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Vos, K. de & Fontein, P. (2019). *Arbeidsmobiliteit van leraren primair onderwijs*. Tilburg: CentERdata.
- <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/ziekteverzuim>

Bijlagen

Bijlage A Interviewleidraden schoolbesturen en directie en leraren van scholen

Algemene interviewleidraad besturen Almere (aug2019)

Verklaring dalende onderwijskwaliteit

Noteer van te voren per zwakke school van het bestuur op welke punten de onderwijskwaliteit volgens de inspectie onvoldoende is:

School					
Onderwijsproces(OP): <ul style="list-style-type: none">• Aanbod• Zicht op ontwikkeling• Didactisch handelen• (Extra) ondersteuning• Samenwerking• Toetsing en afsluiting• Onderwijstijd (VO)• Praktijkvorming/stage (VO)					
Schoolklimaat(SK): <ul style="list-style-type: none">• Veiligheid• Pedagogisch klimaat					
Onderwijsresultaten(OR) <ul style="list-style-type: none">• Resultaten• Sociale en maatschappelijke competenties• Vervolgsucces					
Kwaliteitszorg en ambitie(KA): <ul style="list-style-type: none">• Kwaliteitszorg• Kwaliteitscultuur• Verantwoording en dialoog					

NB. Financieel beheer(FB): wordt alleen op bestuursniveau vastgesteld. Buiten beschouwing laten, tenzij de school hier iets over zegt. Dan check in bestuursrapportage.

Vragen voor bestuurders, directies/ib'ers (po)/zorgcoördinatoren (vo) en leraren/leerkrachten:

1. Open vraag:

- a. Herkent de respondent de bevindingen?
- b. Hoe verklaart de respondent de (onvoldoende) bevindingen per school?

Vervolg vragen/checkvragen (in elk geval stellen voor de aan het onderzoek deelnemende zwakke scholen en bij voldoende tijd ook stellen over de scholen van het bestuur die wel zwak zijn, maar niet in de interviews betrokken worden):

2. In hoeverre liggen de verklaringen voor de teruglopende of teruggelopen onderwijskwaliteit van de school op de volgende drie terreinen? Toelichten en nagaan in hoeverre genoemde verklaringen door de aanwezigen bij het gesprek gedeeld worden of niet.

NB. De aandachtspunten tussen haakjes zijn voorbeelden van terreinen waarop verklaringen gegeven kunnen worden. Voorbeelden kunnen eventueel benoemd worden bij weinig respons. Ze zijn bedoeld om in de analysefase alle bevindingen te structureren, zie de pijlers onder de interviewvragen.

a. *Leerkrachten/directie/bestuur*

(Voorbeelden:

- Ervaring, bevoegdheid en in- en uitstroom leerkrachten/directie
- Lerarentekort, personeelsbeleid, ziekteverzuim
- Verloop personeel, of gemiddelde aantal werkjaren op deze school bij personeel?
- Te weinig richting/steun/controlle vanuit het bestuur)

b. *Kenmerken onderwijs/school*

(Voorbeelden:

- Pedagogisch klimaat, pedagogisch handelen en schoolcultuur
- Didactisch handelen

- Professionaliteit en ondersteuning leerkrachten , leiderschap directie, gebrekkig opbrengstbewustzijn, te veel vernieuwingsdrang op school
- Teamprofessionaliteit met het oog op kloof straatcultuur/gezinscultuur/schoolcultuur
- Educatief partnerschap en contact met gemeenschap
- Extra aandacht en ondersteuning voor leerlingen, extra leertijd , bijv. via Oke in de klas en Sterk op school
- Huisvesting

c. Maatschappelijke factoren, kenmerken leerlingpopulatie

(Voorbeelden:

- Kloof straatcultuur/gezinscultuur/schoolcultuur
- Opleidingsniveau ouders, thuistaal/ethniciteit, al dan geen voorschool
- Verhuisbewegingen, tussentijdse in- en uitstroom leerlingen
- Integratieproblemen, gebrekkige sociale cohesie in de wijk
- Armoede, werkloosheid, psychische problemen, opvoedingsonmacht
- Gescheiden ouders, vader of moeder uit beeld?

3. a. *Zijn de zwakke scholen scholen waar zich meer problemen (en welke?) voordoen dan de andere scholen van het bestuur? Wat is de verklaring daarvoor volgens u?*

b. *Ziet u een geografische clustering van zwakke scholen en kunt u dit verklaren vanuit ontwikkelingen in de wijken, de stad, etc.?*

4. *Zijn er binnen uw bestuur met de onvoldoende/zwakke scholen vergelijkbare scholen (qua wijk of leerlingpopulatie) die wel goed presteren? Wat is daarvoor de verklaring?*

5. *Wat zou er moeten gebeuren om de onderwijskwaliteit te verbeteren?*

Eerst open vragen:

- *Wat kunnen de scholen zelf doen?*
- *Wat kan het schoolbestuur doen?*
- *Wat kan de gemeente doen?*

6. Beschikt het bestuur over data mbt ervaring, verloop en bevoegdheid van leerkrachten/directie en aantallen zij-instromers per school? Mogen wij die data in dit onderzoek betrekken?

Eerder ingezette verbetermaatregelen ihk van de impulsaanpak/aanjaagmiddelen, werkzaamheid, condities daarvoor
NB. Dit bij voorkeur ook per zwakke school bevragen. Niet van te voren in te schatten in hoeverre besturen vraag 8 kunnen beantwoorden).

7. Welke verbetermaatregelen zijn er naar aanleiding van eerder onderzoek van 2012 naar de teruglopende onderwijskwaliteit in Almere door scholen ingezet?

8. a. Wat werkte wel en wat niet en waarom wel/niet?

b. Wat zijn randvoorwaarden voor een effectieve aanpak en duurzamer resultaat?

Interviewleidraad directie en leraren po en vo scholen³⁹ Almere met beoordeling 'onvoldoende' of 'zeer zwak' (aug2019)⁴⁰

Vragen verklaring dalende onderwijskwaliteit

Noteer van te voren op welke punten de onderwijskwaliteit volgens de inspectie onvoldoende is en welke afdeling(en) dit in het vo betreft:

School of afdeling vo-school				
Onderwijsproces(OP): <ul style="list-style-type: none"> • Aanbod • Zicht op ontwikkeling • Didactisch handelen • (Extra) ondersteuning • Samenwerking • Toetsing en afsluiting • Onderwijstijd (VO) • Praktijkvorming/stage (VO) 				
Schoolklimaat(SK): <ul style="list-style-type: none"> • Veiligheid • Pedagogisch klimaat 				
Onderwijsresultaten(OR) <ul style="list-style-type: none"> • Resultaten • Sociale en maatschappelijke competenties • Vervolgsucces 				
Kwaliteitszorg en ambitie(KA): <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitszorg • Kwaliteitscultuur • Verantwoording en dialoog 				

NB. Financieel beheer(FB): wordt alleen op bestuursniveau vastgesteld. Buiten beschouwing laten, tenzij de school hier iets over zegt. Dan check in bestuursrapportage.

39 In het vo gaat het om afdelingen. Soms is alleen havo zwak.

40 Voor scholen met een beoordeling 'goed' is de leidraad enigszins aangepast.

Vragen:

1. Open vraag:

- a. Herkent de respondent⁴¹ de bevindingen?
- b. Hoe verklaart de respondent de (onvoldoende) bevindingen?

2. Vervolg vragen/checkvragen:

In hoeverre liggen de verklaringen voor de teruglopende of teruggelopen onderwijskwaliteit van de school⁴² op de volgende drie terreinen? Toelichten en nagaan in hoeverre genoemde verklaringen door de aanwezigen bij het gesprek gedeeld worden of niet.

NB. De aandachtspunten tussen haakjes zijn voorbeelden van terreinen waarop verklaringen gegeven kunnen worden. Voorbeelden kunnen eventueel benoemd worden bij weinig respons.

a. *Leraren/leerkrachten/directie/bestuur*

(Voorbeelden:

- Ervaring, bevoegdheid en in- en uitstroom leraren/leerkrachten/directie
- Lerarentekort, personeelsbeleid, ziekteverzuim
- Verloop personeel, of gemiddelde aantal werkjaren op deze school bij personeel
- Te weinig richting/steun/controle vanuit het bestuur)

b. *Kenmerken onderwijs/school*

(Voorbeelden:

- Pedagogisch klimaat, pedagogisch handelen en schoolcultuur
- Didactisch handelen

41 Dit kunnen ook respondenten zijn.

42 Waar 'school' staat, kan voor het voortgezet onderwijs ook 'afdeling' bedoeld zijn! Soms is bijvoorbeeld alleen havo zwak of onvoldoende.

- Professionaliteit en ondersteuning leraren/leerkrachten , leiderschap directie, gebrekkig opbrengstbewustzijn, te veel vernieuwingsdrang op school
- Teamprofessionaliteit met het oog op kloof straatcultuur/gezinscultuur/schoolcultuur
- Educatief partnerschap en contact met gemeenschap
- Extra aandacht en ondersteuning voor leerlingen, extra leertijd , bijv. via Oke in de klas en Sterk op school, Passend onderwijs
- Huisvesting

c. Maatschappelijke factoren, kenmerken leerlingpopulatie

(Voorbeelden:

- Kloof straatcultuur/gezinscultuur/schoolcultuur
- Opleidingsniveau ouders, thuistaal/ethniciteit, al dan geen voorschool
- Verhuisbewegingen, tussentijdse in- en uitstroom leerlingen
- Integratieproblemen, gebrekkige sociale cohesie in de wijk
- Armoede, werkloosheid, psychische problemen, opvoedingsonmacht)
- Gescheiden ouders, vader of moeder uit beeld

3. Wat zou er moeten gebeuren om de onderwijskwaliteit te verbeteren?

Eerst open vragen.

- *Wat kan de school zelf doen?*
- *Wat kan het schoolbestuur doen?*
- *Wat kan de gemeente doen?*

NB. Nagaan in hoeverre het genoemde door de aanwezigen bij het gesprek gedeeld worden of niet.

Vragen eerder ingezette verbetermaatregelen ihk van de impulsaanpak, werkzaamheid, condities daarvoor

4. Welke verbetermaatregelen zijn er naar aanleiding van eerder onderzoek van 2012 naar de teruglopende onderwijskwaliteit in Almere door scholen ingezet?

5. a. Wat werkte wel en wat niet en waarom wel/niet?

b. Wat zijn randvoorwaarden voor een effectieve aanpak en duurzamer resultaat?

NB. Nagaan in hoeverre het genoemde door de aanwezigen bij het gesprek gedeeld worden of niet.

Bijlage B Onderbouwing offerte ‘Onderzoek naar kwaliteit van het onderwijs in Almere’

Onderbouwing offerte ‘Onderzoek naar kwaliteit van het onderwijs in Almere’ d.d. 9 april

Gemeente Almere heeft het Kohnstamm Instituut – in vervolg op een onderzoek in 2012 naar de achterblijvende resultaten van het Almeerse onderwijs – verzocht om opnieuw onderzoek uit te voeren naar verklarende factoren voor de teruglopende onderwijskwaliteit in het po en vo, zoals op basis van de inspectierapporten geconstateerd is. De betrokken schoolbesturen en gemeente Almere hebben hiertoe vier onderzoeksvragen opgesteld (de vragen 2 t/m 5 hieronder, enigszins herformuleerd). De vragen hieronder en de aanpak zijn tot stand gekomen na een verdiepend gesprek met de gemeente:

1. Wat is de aard van de zwakke onderwijskwaliteit, respectievelijk in po en vo? (Welke onderwerpen leiden tot het inspectieoordeel ‘onvoldoende’ en ‘zeer zwak’)?
2. Welke factoren verklaren het teruglopen van de kwaliteit en de achterblijvende onderwijsopbrengsten in het basisonderwijs van Almere?
 - Welke maatschappelijke factoren?
 - Welke factoren in het onderwijs?
3. Is er een geografische clustering van zwakke scholen? Zo ja, hoe is dit te verklaren in de context van de wijk en de stad en in bredere trends en achtergrond en ontwikkelingen van Almere?
4. Welke aanpakken die na 2012 zijn ingezet om de onderwijskwaliteit te verbeteren waren werkzaam en welke niet? Onder welke condities en met welke financiële middelen waren de aanpakken werkzaam?

5. Wat is nodig om de onderwijskwaliteit structureel op een hoger niveau te krijgen?

De vraag naar de aard van de tekort schietende onderwijskwaliteit is toegevoegd, om een beter beeld te krijgen van waar het inspectieoordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' op gebaseerd is en ook beter voorbereid gesprekken te voeren.

In het voorgestelde onderzoek is ervoor gekozen om alle besturen van als onvoldoende beoordeelde po- en vo-scholen bij het onderzoek te betrekken en een selectie te maken van scholen in het po, evenredig verdeeld over besturen/aantallen als onvoldoende beoordeelde scholen per bestuur. In de offerte is opgenomen om interviews te houden met de vier grote schoolbesturen in Almere, met 6 basisscholen (waaronder twee als voldoende beoordeelde basisschool, liefst in een wijk waar ook onvoldoende scholen staan) en met 4 scholen voor voortgezet onderwijs (alle drie de scholen met een onvoldoende beoordeling en één als voldoende beoordeelde school). Daar de gemeente een breder draagvlak wilde realiseren ten aanzien van verklaringen voor de tekort schietende onderwijskwaliteit, is ervoor gekozen in plaats van twee één basisschool met een voldoende beoordeling bij het onderzoek te betrekken en vijf basisscholen met een onvoldoende/zeer zwakke beoordeling. Daar het gaat om verklaringen voor teruglopende onderwijskwaliteit is het vooral van belang om dit te inventariseren bij de scholen met een onvoldoende/zeer zwakke beoordeling. De overkoepelende (geanonimiseerde) rapportage van de interviews wordt vervolgens ook voorgelegd aan de overige als onvoldoende of zeer zwak beoordeelde basisscholen voorgelegd met de vraag of zij het beeld/de verklaringen herkennen.

Er is gekozen voor een brede bevraging: niet alleen interviews bestuurders en directieleden, maar ook met leraren op de

geselecteerde scholen. Dit om elke respondentgroep, betrokken bij het onderwijs voor de leerlingen, de kans te geven zijn/haar visie op mogelijke verklaringen naar voren te brengen.

Er is voor gekozen om te vragen naar zowel maatschappelijke factoren als factoren in het onderwijs zelf die verklarend kunnen zijn voor de teruglopende onderwijskwaliteit. Daarbij kan zowel het lerarentekort een rol spelen als de kloof tussen gezins-, straat- en schoolcultuur, zoals geconstateerd in onderzoek (El Hadioui).

Ook zal gebruik worden gemaakt van openbare data (via O&S en DUO) met betrekking tot de context van wijken en stad en leerlingpopulatie om ondersteuning te vinden voor de naar voren gebrachte verklaringen. Daarnaast verzoeken wij de besturen ook om het leveren van data, onder meer over lerarentekort/vacatures, verloop van leerkrachten, onbevoegdheid van leerkrachten.

Het onderzoek is tevens een terugblik op eerder ingezette maatregelen om de onderwijskwaliteit te verbeteren (na het onderzoek uit 2012). In de interviews zal daarom gevraagd worden naar de werkzaamheid van ingezette maatregelen en de succes- en faalfactoren om hieruit lering te kunnen trekken voor beantwoording van de vraag wat er nodig is om de onderwijskwaliteit structureel op een hoger niveau te krijgen (onderzoeksvraag 5). Deze vraag wordt ook gesteld aan de te interviewen personen.

Om een evenredige verdeling van basisscholen in het onderzoek te krijgen, is ervoor gekozen om van de twee scholen van de Stichting Prisma met een onvoldoende beoordeling er een te kiezen. Idem voor de scholen van SKOF. Van ASG (zes basisscholen met onvoldoende/zeer zwakke beoordeling) is eveneens besloten om 50 procent te laten deelnemen aan het onderzoek, in overleg met het bestuur en daarnaast een school met een voldoende beoordeling te vragen deel te nemen, liefst in de wijk waar ook een

onvoldoende school straat. Het is de bedoeling om de selectie van scholen in overleg met het bestuur te doen. Daarover zijn de besturen reeds benaderd.