



## Evaluatie 'Goed worden, goed blijven'

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Denise Bijman  
Suna Duysak  
Jacob van der Wel

Amsterdam, 5 mei 2021  
Publicatienr: 20176

© 2021 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van OCW

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Inleiding</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1 Aanleiding  | 1         |
| 1.2 Doel van het onderzoek  | 1         |
| 1.3 Onderzoeksvragen  | 2         |
| 1.4 De onderzoeksaanpak   | 3         |
| 1.5 Leeswijzer  | 5         |
| <b>2 Zeer zwakke en onvoldoende scholen</b>                             | <b>7</b>  |
| 2.1 Het toezicht op de onderwijskwaliteit                               | 7         |
| 2.2 Zeer zwakke en onvoldoende scholen in primair en speciaal onderwijs | 7         |
| 2.3 Werken aan het herstel van de kwaliteit                             | 9         |
| 2.4 Onderwijstoezicht tijdens de pandemie                               | 10        |
| <b>3 Goed worden, goed blijven</b>                                      | <b>12</b> |
| 3.1 Het programma Goed worden, goed blijven                             | 12        |
| 3.2 Deelname aan Goed worden, goed blijven                              | 13        |
| 3.3 Aanmelding bij Goed worden, goed blijven                            | 15        |
| 3.4 De analyse  | 15        |
| 3.5 Ondersteuning door de vliegeniers                                   | 16        |
| 3.6 De afsluiting van het traject                                       | 18        |
| 3.7 Ondersteuning van besturen door Goed worden, goed blijven           | 18        |
| <b>4 De impact van Goed worden, goed blijven</b>                        | <b>21</b> |
| 4.1 Ervaringen van scholen en besturen                                  | 21        |
| 4.2 De impact van Goed worden, goed blijven                             | 22        |
| 4.3 De doelmatigheid van Goed worden, goed blijven                      | 23        |
| 4.4 Sterke punten van Goed worden, goed blijven                         | 24        |
| 4.5 Verbeterpunten  | 25        |
| <b>5 Samenvatting en conclusies</b>                                     | <b>28</b> |
| 5.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid                                   | 28        |
| 5.2 Aanbevelingen   | 29        |



# Inleiding

Aanleiding en onderzoeks-  
aanpak

1

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Sinds maart 2009 bestaat er voor scholen in het primair en speciaal onderwijs van onvoldoende kwaliteit een ondersteuningsprogramma om te werken aan kwaliteitsverbetering. Scholen die van de Inspectie van het Onderwijs het oordeel (zeer) zwak of onvoldoende hebben ontvangen, kunnen een beroep doen op deze ondersteuning en zo toewerken naar een stabielere basis voor voldoende kwaliteit. De ondersteuning wordt georganiseerd door de PO-Raad met subsidie van het ministerie van OCW. Momenteel gebeurt dit onder de vlag van Goed worden, goed blijven 3.0. Door de jaren heen is deze schoolondersteuning in verschillende projectplannen uitgewerkt, soms als zelfstandig onderdeel, soms als deel van een groter project (denk aan Q voor besturen in 2015 en 2016). Hoewel de scope en de aanpak tussentijds verschillende keren zijn aangepast, is het uitgangspunt (analyse van de problematiek en de inzet van de 'vliegende brigade' om te helpen bij de verbetering) vergelijkbaar gebleven. Nadat in 2017 het inspectietoezicht werd gewijzigd in bestuursgericht toezicht, is het aanbod van Goed worden, goed blijven uitgebreid naar schoolbesturen.

Het doel van Goed worden, goed blijven 3.0 is om:

- 1) adequate ondersteuning te bieden aan zeer zwakke en onvoldoende scholen en hen zo te begeleiden naar een stabiele basis voor voldoende kwaliteit. Zo wordt ervoor gezorgd dat de periode dat de (onderwijs)kwaliteit op een school onvoldoende is zo kort mogelijk duurt. Het gaat hier om scholen die door de inspectie zijn beoordeeld als zeer zwak en onvoldoende;
- 2) adequate ondersteuning te bieden aan besturen die door de inspectie op een van de kwaliteitsstandaarden een onvoldoende oordeel hebben gekregen. Dit ondersteuningsaanbod bestaat sinds de invoering van het bestuursgericht toezicht in 2017.

Aan het eind van het schooljaar 2020-2021 loopt de huidige projectsubsidie aan de PO-Raad voor Goed worden, goed blijven 3.0 af. Het ministerie van OCW wil een besluit over voortzetting van deze subsidie nemen op basis van een door een onafhankelijke partij uitgevoerde evaluatie. In deze rapportage doen wij, RegioPlan, verslag van onze bevindingen uit deze evaluatie.

## 1.2 Doel van het onderzoek

De evaluatie moet inzicht geven in zowel de doeltreffendheid als doelmatigheid van de subsidie voor Goed worden, goed blijven (verder afgekort als GWGB) en resulteren in aanbevelingen voor verbetering ten behoeve van een mogelijk vervolg.

### *Doeltreffendheid*

Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de ondersteuning van GWGB effectief is. Conform de nota van inlichtingen is de ondersteuning volgens het ministerie van OCW effectief als:

- het overgrote deel van de scholen zich binnen afzienbare tijd weet te verbeteren. Dat wil zeggen dat een school die aanvankelijk onvoldoende was zich bij het herstelonderzoek van de inspectie heeft hersteld naar een voldoende. Van een school die zeer zwak was, wordt verwacht dat deze zich bij het eerste herstelonderzoek in ieder geval heeft verbeterd naar onvoldoende;
- de verbetering voor het overgrote deel van de scholen blijkt duurzaam te zijn voor een periode van vijf jaar. Die duurzame verbetering blijkt uit het gegeven dat de school na het herstel naar voldoende niet opnieuw het oordeel onvoldoende of zeer zwak krijgt van de inspectie. Het komt bij voorkeur ook naar voren uit de resultaten van de school, hoewel deze vaak een minder compleet beeld geven dan de inspectie geeft;
- deelnemers (scholen en besturen) in de regel van oordeel zijn dat de ondersteuning meerwaarde heeft;

- voor de zeer zwakke scholen geldt dat zij (vrijwel) allemaal gebruikmaken van de ondersteuning (Bestuursakkoord PO<sup>1</sup>).

#### Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het voor het ministerie van OCW om de vraag of de voor GWGB uitgevoerde activiteiten in verhouding staan tot de hoogte van de subsidie. Met andere woorden: is er een evenredige inzet van middelen (budget, kosten voor ingehuurde adviseurs en ingezette uren) om de resultaten te behalen?

#### Afbakening

Sinds de start is GWGB binnen verschillende projectplannen uitgevoerd, tussen 2015 en 2016 ook als onderdeel van het project Q voor besturen. Het huidige project heeft een looptijd tot en met 31 juli 2021. Dit onderzoek richt zich op de ondersteuning van scholen in het basis- en speciaal onderwijs en besturen in de periode van 2015 tot en met 2020. Gedurende een deel van deze periode ondersteunde GWGB ook scholen die een risico lopen op een zwak/onvoldoende of zeer zwak oordeel. De ondersteuning van deze 'risicoscholen' is in 2017 in opdracht van de PO-Raad geëvalueerd door Capgemini<sup>2</sup> en hebben we in ons onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Aangezien de ondersteuning van besturen die van de inspectie een onvoldoende krijgen op een van de kwaliteitsstandaarden pas de laatste jaren aan het project is toegevoegd, is met de opdrachtgever afgesproken dat de focus van het onderzoek primair ligt op de ondersteuningsactiviteiten voor zeer zwakke en onvoldoende scholen<sup>3</sup> in de periode van 2015 en 2020.

#### COVID-19

In de periode dat we het onderzoek uitvoerden, gingen de basisscholen net weer 'open'. Alle interviews zijn telefonisch afgenomen en elk overleg vond digitaal plaats. De gevolgen van de pandemie doen zich ook voelen in de uitvoering van GWGB: het afgelopen jaar zijn er minder begeleidingstrajecten gestart, lopende begeleidingstrajecten liepen soms vertraging op en de trajecten zijn soms deels noodgedwongen digitaal uitgevoerd.

### 1.3 Onderzoeksvragen

Het hiervoor beschreven doel van deze opdracht en opgestelde evaluatiekader hebben wij vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is het programma Goed worden, goed blijven *doeltreffend*?
  - a. Wat is het aandeel zeer zwakke en onvoldoende scholen dat gebruik heeft gemaakt van GWGB? In hoeverre is dit aandeel veranderd door de jaren heen?
  - b. Wat is het aandeel besturen met een onvoldoende op een van de kwaliteitsstandaarden (KA1, KA2, KA3) dat gebruik heeft gemaakt van GWGB? In hoeverre is dit aandeel veranderd door de jaren heen?
  - c. Hoeveel procent van de zeer zwakke en onvoldoende scholen die gebruik hebben gemaakt van GWGB hebben zich bij het eerstvolgende herstelonderzoek van de inspectie verbeterd? Bij hoeveel procent was deze verbetering duurzaam (stabiel bij het eerstvolgende inspectiebezoek)?
  - d. Hoeveel procent van de besturen met een onvoldoende op een van de kwaliteitsstandaarden (KA1, KA2, KA3) die gebruik hebben gemaakt van GWGB hebben zich bij het eerstvolgende

<sup>1</sup> In het Bestuursakkoord PO hebben het ministerie van OCW en de PO-Raad afspraken vastgelegd over het verbeteren van de onderwijskwaliteit en het versterken van de professionaliteit van leraren en schoolleiders. De meest recente rapportage over de voortgang op de doelstellingen van het bestuursakkoord vindt u op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/12/bijlage-1-dashboard-bestuursakkoord-po-2020>.

<sup>2</sup> Schoenmakers, N. (2017) Evaluatieonderzoek doelgroep risicoscholen. Onderzoek naar de ondersteuning voor risicoscholen van het programma 'Goed worden en goed blijven'. Utrecht: Capgemini.

<sup>3</sup> Tot augustus 2017 was er sprake van een oordeel 'zwak' in plaats van 'onvoldoende'. Hoewel het niet helemaal met elkaar overeenkomt, hanteren we in deze rapportage het oordeel onvoldoende ook voor scholen die (vóór 1 augustus 2017) het oordeel zwak hebben gekregen.

- herstelonderzoek van de inspectie verbeterd? Bij hoeveel procent was deze verbetering duurzaam (stabiel bij het eerstvolgende inspectiebezoek)?
- e. Wat zijn de oorzaken dat scholen en schoolbesturen zich niet (duurzaam) hebben verbeterd na ondersteuning van GWGB?
2. In hoeverre is het programma Goed worden, goed blijven *doelmatig*?
    - a. Welke middelen zijn ingezet vanuit GWGB om de ondersteuning aan (zeer zwakke en onvoldoende) scholen en besturen te kunnen bieden?
    - b. Hoe verhouden deze middelen zich tot inzet van middelen voor vergelijkbare ondersteuning (zowel qua expertise, omvang als tarief)?
    - c. In hoeverre is er volgens relevante stakeholders sprake van een efficiënte inzet van middelen?
  3. Hoe wordt de ondersteuning van Goed worden, goed blijven *ervaren door deelnemers*?
  4. Welke *mogelijkheden tot verbetering* zien betrokkenen (PO-Raad, analisten, vliegende brigade, scholen en schoolbesturen) voor ondersteuning van zeer zwakke en onvoldoende scholen in het algemeen en Goed worden, goed blijven in het bijzonder?

## 1.4 De onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we gekozen voor een gefaseerde aanpak. Na het startgesprek zijn we begonnen met interviews met het projectteam en de inspectie en een verkenning van beschikbare informatie (**fase 1**). Vervolgens hebben we gesproken met uitvoerders (het projectteam, analisten en vliegeniers) en gebruikers (scholen en besturen) van GWGB (**fase 2**).

### Fase 1. Verkenning

#### *Gesprek met projectteam GWGB*

In het eerste gesprek met het projectteam van de PO-Raad hebben we onze onderzoeksaanpak toegelicht en hebben we gesproken over (de ervaringen van het projectteam bij) de uitvoering van het programma. Daarnaast hebben we afspraken gemaakt over de medewerking vanuit het projectteam. Dat had betrekking op de levering van relevante documenten (tussentijdse evaluaties et cetera) en een bestand met een overzicht van deelnemers aan GWGB (scholen en besturen). Naast gegevens van deelnemers hebben we gevraagd om contactgegevens van uitvoerders (analisten en vliegeniers<sup>4</sup>). De PO-Raad heeft ons voorzien van de gevraagde informatie.

#### *Secundaire bestandsanalyse*

Voor de cijfers hebben we gebruikgemaakt van gegevens van de PO-Raad en de Inspectie van het Onderwijs, aangevuld met achtergrondgegevens van scholen (zoals bijvoorbeeld schoolgrootte, denominatie, regio) en de open onderwijsdata van DUO.<sup>5</sup>

Het bestand van de PO-Raad omvatte alle zeer zwakke en onvoldoende scholen die in de periode van 2015 tot en met 2020 gebruik hebben gemaakt van GWGB. In het databestand van de scholen stond onder meer het brinnummer van de school vermeld, het bestuur waaronder de school valt, een naam van een contactpersoon en het oordeel van de inspectie. Daarnaast stonden er enige gegevens over de begeleiding van de school (startmaand, naam van de analist, naam van de vliegenier, aantal dagen dat is ingezet) in het bestand. De gegevens over de begeleiding waren niet helemaal volledig. Het bestand gaf tevens een overzicht van de besturen die vanaf 2018 door GWGB zijn ondersteund. Dit overzicht was op een vergelijkbare manier opgebouwd.

Van de inspectie hebben we de openbare bestanden met oordelen van de inspectie gebruikt.<sup>6</sup> De inspectie publiceert twee keer per jaar een update van deze bestanden. In dit bestand staat op brin-vestigingsniveau het meest recente actuele oordeel van de inspectie over de school. Sinds najaar 2017 meldt

<sup>4</sup> De begeleiding van scholen en besturen wordt uitgevoerd door de vliegende brigade. De personen die deze begeleiding uitvoeren worden daarom ook wel vliegeniers genoemd.

<sup>5</sup> [https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/databestanden/po/](https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/)

<sup>6</sup> <https://www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-ontwikkelingen/onderwijsdata/oordelen>

de inspectie daarbij de vaststellingsdatum en het type onderzoek waarop het oordeel is gebaseerd. Op ons verzoek heeft de inspectie ons deze gegevens over de periode van april 2015 tot april 2017 geleverd.

Door de gegevens te combineren krijgen we inzicht in de deelname aan GWGB, de duur en de inzet van het aanbod van het traject en de tijd die scholen nodig hebben om zich te verbeteren. Onvoldoende en zeer zwakke scholen die zijn opgeheven, zijn overigens niet meegenomen zijn in de cijfers.

In ons voorstel waren we ambitieuzer met wat we met de bestanden willen. Door onvolkomenheden in het deelnemersbestand van de PO-Raad (verschillen tussen jaren in registratie, kleine foutjes, onvolledigheden) ontstonden er te veel onzekerheden om al te stellige conclusies te kunnen trekken. Daarom hebben we ervoor gekozen om de bestanden zoveel mogelijk los van elkaar te analyseren.

#### *Deskresearch*

Gelijktijdig met de bestandsanalyse hebben we een beknopte deskresearch uitgevoerd om de werkwijze van en ervaringen met GWGB inzichtelijk te maken en te beschrijven. Hierbij hebben we met name gebruikgemaakt van de al eerder uitgevoerde evaluaties van GWGB. Hiermee verkregen we een indruk van hoe de scholen en besturen aankijken tegen ondersteuning vanuit GWGB en de mate van (on)tevredenheid en factoren die mogelijk belemmerend dan wel bevorderend werken bij de uitvoering van GWGB. Aandachtspunten waren verder de aanwijzingen die we hieruit kunnen halen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma.

#### *Telefonisch interview met de inspectie*

In een telefonisch interview met een vertegenwoordiger van de inspectie hebben we gesproken over de ontwikkelingen in het toezicht van de inspectie in het basis- en speciaal onderwijs. We zijn ingegaan op de redenen die leiden tot het oordeel onvoldoende en zeer zwak, de wijze waarop de onvoldoende en zeer zwakke scholen zich vervolgens verbeteren en de rol van GWGB daarin.

De bevindingen uit fase 1 hebben we gebruikt om een eerste inzicht te krijgen in de veronderstelde doeltreffendheid en doelmatigheid (ingezette middelen) van GWGB. De informatie is benut om de itemlijsten voor analisten, vliegeniers, scholen en besturen op te stellen.

## **Fase 2. Verdieping**

#### *Verdiepende telefonische interviews*

In de verdiepfase zijn de bevindingen uit de deskresearch en bestandsanalyse tegen het licht gehouden via verdiepende gesprekken met analisten, vliegeniers en schoolleiders en bestuurders van scholen en besturen die door GWGB zijn ondersteund. In deze fase spraken we met:

- tien analisten;
- tien vliegeniers;
- vijftwintig schoolleiders;
- elf bestuurders.

Van de PO-Raad ontvingen we de contactgegevens van analisten en vliegeniers. Met hen is gesproken over hun ervaringen tijdens de uitvoering van de analyse en de ondersteuning van zeer zwakke en onvoldoende scholen en het herstel van deze scholen. Daarnaast is ingegaan op kennisdeling en professionalisering binnen GWGB.

Voor de benadering van de schoolleiders en bestuurders hebben we gebruikgemaakt van het overzicht van begeleidingstrajecten door GWGB. Hieruit hebben we een selectie gemaakt op basis van oordeel (zeer zwak of onvoldoende/zwak), periode en begeleidingsduur. Uiteindelijk spraken we met 25 schoolleiders (in enkele gevallen met de adjunct of ib'er van de school). Zij vertegenwoordigen twaalf zeer zwakke scholen en dertien onvoldoende scholen. Onder de 25 scholen zijn vijf scholen voor speciaal onderwijs en één sbo-school. Enkele scholen zaten in de afrondende fase van het begeleidingstraject.



De besturen vertegenwoordigen vijf begeleidingstrajecten die gericht waren op het bestuursniveau (vanaf 2018) en drie trajecten waarbij een of meer scholen onder het bestuur zijn begeleid. Aanvullend spraken we met drie vertegenwoordigers van besturen met een of meer zeer zwakke scholen die niet zijn begeleid door GWGB. Deze laatste gesprekken waren bedoeld om een indruk te krijgen van de alternatieven voor GWGB.

Door de COVID-19-maatregelen<sup>7</sup> kostte het wat meer tijd om afspraken te maken met schoolleiders en bestuurders. Een aandachtspunt was ook dat personen die bij het onderzoek van de inspectie en de start van het begeleidingstraject door GWGB niet altijd meer werkzaam waren op de school (of bij het bestuur). Een voorwaarde om een afspraak te maken was dat de betrokkene inzicht had in de beoordelingsgeschiedenis van de school en de afronding van het begeleidingstraject.

Met schoolleiders en bestuurders bespraken we de beginsituatie (dus de reden waarom de inspectie tot het oordeel zeer zwak of onvoldoende of onvoldoende op een of meer kwaliteitsstandaarden), de ervaringen in het begeleidingstraject, hun tevredenheid daarover en de huidige stand van de onderwijskwaliteit op de school (of het bestuur).

#### *Toetsen van de bevindingen bij het projectteam van Goed worden, goed blijven*

Voordat we begonnen met het uitwerken van de bevindingen uit fase 1 en uit de interviews heeft een korte terugkoppeling van de resultaten aan het projectteam van GWGB plaatsgevonden. In dit gesprek zijn de belangrijkste bevindingen voorgelegd en besproken. Op een aantal punten (bijvoorbeeld het percentage scholen dat gebruikmaakt van GWGB) is gevraagd of deze herkenbaar zijn voor het projectteam.

Vervolgens hebben we onze bevindingen vastgelegd in de voorliggende rapportage.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de procedure die de inspectie volgt bij het toezicht in het primair en speciaal onderwijs en het aantal scholen waarover het oordeel zeer zwak en onvoldoende in de periode 2015-2020 is uitgesproken. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de inrichting en de uitvoering van het ondersteuningstraject van Goed worden, goed blijven. In hoofdstuk 4 presenteren we onze bevindingen ten aanzien van de impact van GWGB en de sterke punten van het programma. We sluiten dit hoofdstuk af met aanbevelingen voor een eventueel vervolg van het traject. In hoofdstuk 5 vatten we de bevindingen uit het onderzoek samen.

<sup>7</sup> De basisscholen gingen tijdens de veldwerkperiode in maart 2021 net weer 'open'.



# Zeer zwakke en onvoldoende scholen

# 2

## 2 Zeer zwakke en onvoldoende scholen

### 2.1 Het toezicht op de onderwijskwaliteit

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs in ons land. Sinds augustus 2017 is het toezicht door de inspectie gewijzigd. Het uitgangspunt in het 'vernieuwde' toezicht is dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit bij het bestuur van de school ligt. Toezicht begint en eindigt daarom bij het bestuur van de school: van het bestuur wordt verwacht dat het de kwaliteit van de scholen en opleidingen onder het bestuur borgt, ambitie toont en resultaten transparant maakt.

In het nieuwe toezicht is de verantwoordelijkheid van het bestuur scherper geformuleerd dan voorheen. De inspectie spreekt het bestuur aan op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg van hun scholen. Daarmee zijn niet zozeer de afdelingen van de scholen uit het bestuur, maar het bestuur zelf het object van onderzoek voor de inspectie.

Naast het bestuursgerichte onderzoek, voert de inspectie jaarlijks, aan het begin van het schooljaar, een risicoanalyse uit.<sup>8</sup> In deze *prestatieanalyse* kijkt de inspectie op basis van haar bestanden bijvoorbeeld naar resultaten, verzuim, leerlingenverloop en financiën. Als de prestatieanalyse geen vermoeden van risico's oplevert, wordt de analyse afgesloten. Als dat wel zo is, volgt een *expertanalyse risico's*. Tijdens deze analyse maakt de inspectie een inschatting van de ernst en de omvang van de risico's. De inspectie kan hiervoor aanvullende informatie opvragen bij het bestuur. Afhankelijk van de uitkomst van de analyse neemt de inspectie contact op met het bestuur voor een *bestuursgesprek*. Op basis van het bestuursgesprek bepaalt de inspectie of ze er voldoende vertrouwen in heeft dat het bestuur tot een effectieve aanpak van de risico's komt of dat er aanleiding is voor een *kwaliteitsonderzoek* bij de school waar de risico's zijn gesignaleerd.

### 2.2 Zeer zwakke en onvoldoende scholen in primair en speciaal onderwijs

Uit de prestatieanalyse en de daaropvolgende stappen blijven jaarlijks gemiddeld zo'n 150 scholen (po en so) over waar de inspectie een kwaliteitsonderzoek uitvoert. Deze onderzoeken vinden doorgaans plaats tussen herfst- en kerstvakantie. In het kwaliteitsonderzoek kijkt de inspectie of de school (en het bestuur) voldoet aan de basiskwaliteit. Mogelijke oordelen die vanaf 1 augustus 2017 uit dit onderzoek kunnen volgen, zijn:

- zeer zwak;
- onvoldoende<sup>9</sup>;
- voldoende.

Aanvullend kan de inspectie nog de waardering goed uitspreken over een school. Daarvoor moet het bestuur van de school de school dan wel bij de inspectie voordragen.<sup>10</sup>

In het (reguliere) basisonderwijs hoort jaarlijks ongeveer twee procent van de scholen het oordeel zeer zwak of onvoldoende. De meeste zeer zwakke en onvoldoende scholen ontvingen dit oordeel na het kwaliteitsonderzoek. Een minderheid van de zeer zwakke en onvoldoende scholen hoorde het oordeel na een verificatieonderzoek.

Het merendeel van de scholen dat negatief wordt beoordeeld, krijgt het oordeel onvoldoende (ongeveer driekwart). Vanaf 2017 neemt het aantal onvoldoende en zeer zwakke scholen toe. Overigens wijt

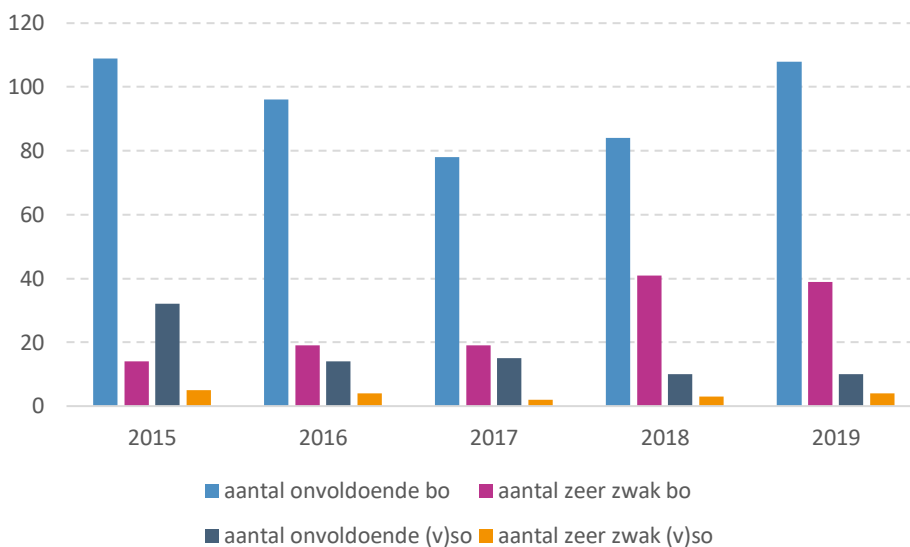
<sup>8</sup> Zie voor een toelichting: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie/jaarlijkse-prestatieanalyse>

<sup>9</sup> Het onderzoekskader 2017 kent andere standaarden dan in het voorheen geldende kader. Het staat ook voor een andere, *bredere* manier van kijken. Het oordeel *onvoldoende* komt daarom niet geheel overeen met het oordeel *zwak* dat tot en met het schooljaar 2016-2017 werd gehanteerd door de inspectie en ook een *voldoende* is niet helemaal hetzelfde als het basisarrangement. Gemakshalve hanteren we in deze rapportage het oordeel onvoldoende ook voor scholen die (vóór 1 augustus 2017) het oordeel zwak hebben gekregen.

<sup>10</sup> Daartoe moet een (zelf)evaluatie van de school worden uitgevoerd waarmee het bestuur aantoont dat de kwaliteit van het onderwijs op een school de waardering Goed toekomt. Op basis van deze evaluatie besluit de inspectie of een onderzoek naar Goed wordt uitgevoerd op de school.

de inspectie de verschillen tussen jaren gedeeltelijk aan de verandering in het toezicht en de hogere eisen die in het waarderingskader worden gesteld.<sup>11</sup>

**Figuur 2.1** Aantal zeer zwakke en onvoldoende scholen in het po en (v)so per kalenderjaar (2015-2019)\*



\* De categorieën onvoldoende zijn inclusief scholen die vóór 1 augustus 2017 het oordeel zwak hebben gekregen. Bron: de opeenvolgende jaarverslagen van de Inspectie van het Onderwijs (2015-2019)

Het precieze aantal oordelen zeer zwak en onvoldoende dat de inspectie in totaal in 2020 heeft uitgesproken was tijdens het schrijven van dit rapport nog niet bekend.<sup>12</sup>

Als de inspectie vaststelt dat de kwaliteit van de school onvoldoende of zeer zwak is, meldt de inspecteur dat mondeling direct na het onderzoek aan de school. Er treedt een fase van wederhoor in waarin bestuur en school kunnen reageren op het voorlopige oordeel. In die fase ontvangt het bestuur het conceptrapport. Het bestuur leest dit na op feitelijke onjuistheden en voegt een hoofdstuk toe waarin het bestuur beschrijft wat het bestuur gaat doen om de kwaliteit te verbeteren. Vervolgens wordt het rapport definitief gemaakt (*vaststelling*). Inmiddels zijn er dan een week of acht verstreken sinds het bezoek van de inspectie. Het bestuur kan nog een ‘zienswijze’ toevoegen. Na vier weken wordt het definitieve rapport gepubliceerd (*publicatie*). Tussen onderzoek en de publicatie van het oordeel zit dus ongeveer drie maanden. Een enkele keer leidt een oordeel tot een discussie met het bestuur en is de periode tussen onderzoek en publicatie langer.

### Oorzaken voor onvoldoende onderwijskwaliteit

Slechte resultaten zijn vaak het gevolg van zwak onderwijs en een gebrekkige kwaliteitszorg daar omheen. Deze combinatie leidt vaak tot het oordeel zeer zwak. De directie slaagt er niet in om op tijd bij te sturen, het didactisch handelen en het inzicht op hoe leerlingen zich ontwikkelen is niet op orde. Capgemini voerde in 2019<sup>13</sup> een onderzoek uit naar de belangrijkste oorzaken voor het oordeel zeer zwak van basisscholen. In dit onderzoek kwamen als belangrijkste oorzaken didactiek en onderwijskundig leiderschap naar voren. Ook de schoolcultuur en de werkwijze binnen de school werden als belangrijke oorzaak gevonden.

<sup>11</sup> Zie Staat van het Onderwijs 2021 (p.67).

<sup>12</sup> In de Staat van het Onderwijs 2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2021: 52) noemt de inspectie op het peilmoment 1 september 2020 een aantal van 94 onvoldoende en 26 zeer zwakke basisscholen (inclusief sbo). In het speciaal onderwijs waren er op dat moment twee onvoldoende scholen.

<sup>13</sup> Blank, M., & Schoenmakers, N. (2019). *Zicht op zeer zwak. Actualisering van het onderzoek naar zeer zwakke scholen voor het programma Goed worden, goed blijven*. Utrecht: Capgemini.

Als illustratie hierbij geven we twee voorbeelden uit onze interviews met scholen die door GWGB zijn begeleid. De (nieuwe) directeur verwoorde de situatie op zijn basisschool, toen de school het oordeel zeer zwak kreeg, als volgt:

*“Er was sprake van een verwaarloosd team. Leerkrachten werden onvoldoende aangestuurd. Iedereen trok er hard aan, maar niet altijd aan het goede. De lijn in het onderwijs ontbrak. De leerlingenpopulatie veranderde, al was dat niet de belangrijkste oorzaak.”.*

Een directeur van so-school beschrijft de achtergrond bij het oordeel onvoldoende van zijn school:

*“In de tijd dat onze school het oordeel zwak kreeg, speelde er veel: passend onderwijs, de omschakeling naar opbrengstgericht denken. Onze school zat daar nog middenin; het begon bij ons net te landen. In die eerste jaren ging het bij ons mis, we hadden nog geen idee wat de inspectie van ons wilde weten en hoe we dat moesten opleveren. We waren een ‘instituutsschooltje’.”.*

Kleinere scholen, met een kleiner team, lopen wat vaker het risico dat ze een negatief oordeel krijgen (zie ook Staat van het Onderwijs, 2020, p. 64). De kansen dat een team zelf in staat is om op tijd in te grijpen zijn klein. Tegelijkertijd zijn er onder de kleine scholen ook juist zeer goede scholen (een klein team dat goed functioneert, haalt vaak goede resultaten). Er is geen correlatie tussen zeer zwak en onvoldoende oordelen en regio of denominatie.

#### **Toezicht op bestuursniveau**

Om een beeld te krijgen van de mate waarin een bestuur de kwaliteit en continuïteit bewaakt, voert de inspectie bij elk bestuur eens in de vier jaar een onderzoek uit.<sup>14</sup> De inspectie onderzoekt daarbij niet alleen hoe het bestuur omgaat met mogelijke risico's ten aanzien van de onderwijskwaliteit en het financieel beheer, maar ook welke ambities het bestuur heeft. Centraal in het *vierjaarlijks onderzoek* staat de kwaliteitszorg en het financieel beheer van het bestuur, waarover de inspectie het bestuur vraagt om verantwoording af te leggen. Om vast te stellen of het bestuur de kwaliteit effectief bewaakt en verbetert, voert de inspectie een *verificatieonderzoek* uit bij enige scholen uit het bestuur. Een dergelijk verificatieonderzoek leidt overigens niet tot een eindoordeel op schoolniveau.<sup>15</sup>

Sinds augustus 2017 heeft de inspectie bijna 500 onderzoeken uitgevoerd bij besturen. Ruim een derde van de besturen heeft in het vierjaarlijks onderzoek een of meer herstelopdrachten gekregen.<sup>16</sup> Op bestuursniveau kan de inspectie een oordeel uitspreken op de kwaliteitsstandaarden KA1 (kwaliteitszorg), KA2 (kwaliteitscultuur) of KA3 (verantwoording en dialoog).

### **2.3 Werken aan het herstel van de kwaliteit**

Wettelijk is vastgelegd dat zeer zwakke scholen een jaar de tijd hebben om zich te verbeteren.<sup>17</sup> Na de publicatie van het definitieve rapport wordt de school op de lijst met zeer zwakke scholen gezet. Scholen zijn verplicht dit te melden aan de ouders. De inspectie schrijft een samenvatting van haar rapport dat de school met de ouders deelt. De inspecteur wijst de zeer zwakke school doorgaans ook op de mogelijkheid om ondersteuning aan te vragen bij Goed worden, goed blijven. Bij de onvoldoende scholen gebeurt dat minder consequent.

Bij de zeer zwakke en onvoldoende scholen vindt na een jaar een herstelonderzoek plaats waarin wordt vastgesteld of een school zich voldoende heeft verbeterd. Tussentijds houdt de inspectie de vinger aan de pols en informeert geregeld bij de school naar de voortgang. Als de inspectie meent dat er onvoldoende vooruitgang wordt geboekt, kan het toezicht op de school worden geïntensiveerd.

<sup>14</sup> Deze en de hieronder volgende alinea's zijn gebaseerd op ONDERZOEKSKADER 2017 voor het toezicht op de voor-schoolse educatie en het primair onderwijs. Geldig per 1 augustus 2020. (Inspectie van het Onderwijs, 2020).

<sup>15</sup> De Staat van het Onderwijs 2021, p.72.

<sup>16</sup> De Staat van het Onderwijs 2021, p.68.

<sup>17</sup> 'Indien de inspectie naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in het derde lid, oordeelt dat de instelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften verricht zij na ten hoogste één jaar onderzoek naar de verbeteringen die de instelling heeft gerealiseerd.' (Wot, artikel 11, vierde lid).

De ervaring van de inspectie is dat vrijwel alle scholen zich verbeteren. Van het oordeel zeer zwak vaak eerst naar het oordeel onvoldoende. Het aantal scholen dat geen verbetering laat zien is heel klein. Redenen daarvoor kunnen zijn dat:

- er forse ingrepen (door het bestuur) in het team worden gedaan en de school daardoor langer tijd nodig heeft om zich te herstellen;
- het team het oordeel van de inspectie niet accepteert of in shock verkeert;
- de school houdt op te bestaan; een kleine school waar de leerlinginstroom wegvalt, redt het vaak niet.

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de wijze waarop de scholen, ondersteunt door de analisten en vliegeniers van Goed worden, goed blijven (GWGB) werken aan het herstel van de kwaliteit.

## 2.4 Onderwijstoezicht tijdens de pandemie

Door de maatregelen tegen de verspreiding van COVID-19 hebben de scholen sinds half maart 2020 in twee periodes moeten omschakelen naar onderwijs op afstand. Dit heeft ook gevolg gehad voor het toezicht door de inspectie. Aan het begin van het schooljaar 2020-2021 heeft de inspectie een risicoanalyse uitgevoerd. Bij deze analyse probeerde de inspectie de effecten van Corona op de basiskwaliteit er zo goed mogelijk uit te filteren. Een aandachtspunt is bijvoorbeeld de opbrengst: in 2020 heeft er geen eindtoets plaatsgevonden. Daarnaast is de inspectie zich ervan bewust dat een schoolsluiting van enkele maanden gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van de leerlingen en het zicht dat de school daarop heeft.

Fysieke bezoeken in het kader van het kwaliteitsonderzoek konden vervolgens niet altijd worden afgelegd. Ook het toezicht vond dus deels plaats op afstand. De indruk van de inspectie is dat het aantal kwaliteitsonderzoeken min of meer gelijk is gebleven, maar dat de uitvoering van deze onderzoeken trager is geweest dan normaal het geval is.



# Goed worden, goed blijven

Ondersteuning van zeer  
zwakke en onvoldoende  
scholen en besturen

# 3

## 3 Goed worden, goed blijven

### 3.1 Het programma Goed worden, goed blijven

Naar aanleiding van het actieplan zeer zwakke basisscholen<sup>18</sup> is de PO-Raad in 2009 gestart met het programma 'Goed worden, goed blijven' (GWGB) met als doel de vermindering van het aantal zeer zwakke basisscholen. Door (zeer) zwakke scholen in het primair onderwijs vanuit GWGB te begeleiden, moest de periode dat een school zeer zwak was geminimaliseerd worden en moest worden voorkomen dat zwakke scholen zeer zwak werden.<sup>19</sup> Vanaf 2017 worden ook besturen begeleid die een onvoldoende kregen op een of meer van de kwaliteitsstandaarden KA1 (kwaliteitszorg), KA2 (kwaliteitscultuur) of KA3 (verantwoording en dialoog).

Sinds de start van GWGB kunnen onvoldoende (voorheen zwakke) en zeer zwakke scholen in het primair en speciaal onderwijs gebruikmaken van ondersteuning in de vorm van een *verdiepende analyse*. Door een analist van de PO-Raad worden, aanvullend op het onderzoek van de inspectie, de context en achterliggende oorzaken van de problematiek van de school verder in kaart gebracht evenals de ontwikkelcapaciteit. Deze analyse dient als input voor het verbeterplan van de school. Aansluitend op de analyse kunnen scholen gebruikmaken van de *ondersteuning van een vliegenier*, die hen helpt bij het uitvoeren van (een deel van) het verbeterplan. Deze ondersteuning werd voorheen uitgevoerd door de vliegende brigade<sup>20</sup> en andere commerciële organisaties. Inmiddels is deze ondersteuning ook onderdeel geworden van GWGB en ondergebracht bij de PO-Raad. Scholen met een zeer zwak oordeel kunnen naast de analyse en ondersteuning door een vliegenier ook gebruikmaken van *monitoring*, waarbij de analist de uitvoering van het verbeterplan volgt door het voeren van een aantal gesprekken.

Het programma GWGB wordt aangestuurd door een projectteam van de PO-Raad bestaande uit een programmamanager, projectleiders en projectmedewerkers. Het projectteam heeft regelmatig overleg met het ministerie van OCW over de gang van zaken. Daarnaast wordt over scholen of besturen met complexe problemen of waar geen verbetering optreedt soms apart overleg gevoerd. Naast de contacten met het ministerie van OCW, heeft het projectteam ook een aantal keer per jaar overleg met de inspectie over de ontwikkelingen op het gebied van kwaliteit van scholen en besturen. In opdracht van de PO-Raad zijn tijdens de uitvoeringsperiode van GWGB verschillende evaluaties uitgevoerd door Capgemini, KPC en RegioPlan. Hierin werd zowel de inhoudelijk kant van de ondersteuning als de tevredenheid van deelnemers onderzocht. Naast GWGB kent de PO-Raad ook een aantal andere programma's waarmee ze besturen en scholen ondersteunen om de kwaliteit van het onderwijs te versterken. Voorbeelden daarvan zijn Regie op Onderwijskwaliteit (ROOK) en, in het verleden, Q voor besturen.

#### Analisten en vliegeniers

De ondersteuning van GWGB wordt uitgevoerd door een pool van ongeveer zestig analisten en vliegeniers. Dit zijn onderwijsadviseurs, werkzaam als zelfstandige of bij een onderwijsadviesbureau, die worden door PO-Raad ingehuurd voor een specifieke klus bij een school of bestuur. Het zijn ervaren adviseurs, die veel scholen en besturen hebben begeleid in het verbeteren van hun kwaliteit. Veel van hen hebben gewerkt bij een schoolbegeleidingsdienst, deels na een loopbaan als leerkracht, schoolleider of (interim-)bestuurder. Tijdens de bijeenkomsten die vier keer per jaar plaatsvinden, worden analisten en vliegeniers op de hoogte gehouden van de relevante ontwikkelingen en wisselen zij kennis en ervaringen uit. Het projectteam voert jaarlijks gesprekken met analisten en vliegeniers over hun functioneren.

#### Goed worden, goed blijven en COVID-19

Sinds maart 2020 heeft ook ons land te maken met de COVID-19-pandemie. Dit heeft gevolgen gehad voor de uitvoering van GWGB. Er zijn minder aanmeldingen binnengekomen bij GWGB. De indruk van het projectteam is dat scholen die zich hebben aangemeld bij GWGB vaak scholen zijn met complexere

<sup>18</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Kamerbrief actieplan zeer zwakke scholen*. Verkregen via: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/i9vvi5epmj1ev0/vi2o9c265czr>

<sup>19</sup> Tijdens een deel van de uitvoeringsperiode van GWGB konden ook scholen die een risico lopen op een onvoldoende (voorheen zwak) of zeer zwak oordeel gebruikmaken van de ondersteuning. Deze vorm van ondersteuning is medio 2018 komen te vervallen en wordt, voor een iets bredere doelgroep, in 2021 hervat als Goed worden, goed blijven Plus.

<sup>20</sup> CED-Groep, Research voor Beleid, Oberon, samen met pedagogische centra, begeleidingsdiensten, besturenorganisaties en AVS die in opdracht van het ministerie van OCW deze scholen ondersteunen.



problemen. Door de sluiting van de scholen liep de uitvoering van analyses en ondersteuning vanuit de vliegende brigade vertraging op. Ook was het voor de analisten en vliegeniers niet altijd mogelijk om klassenbezoeken uit te voeren, terwijl ze dit als een belangrijk onderdeel van hun werkzaamheden zien:

*“Je wilt je oordeel niet baseren op online lesgeven. Je moet daar wel heen om de sfeer te proeven.”.*

Bij de ‘heropening’ van de scholen was het afhankelijk van het beleid van de school of het schoolbestuur rondom toelating van externen of analisten en vliegeniers hun werk op de fysieke locatie konden voortzetten. Een aantal activiteiten kon in deze periode wel (online) doorgaan, zoals het voeren van (coaching)gesprekken, het analyseren van documenten, het schrijven van analyserapporten en het trainen van leerkrachten. Een vliegenier benoemt wel dat online trainen nadelen met zich meebrengt:

*“Je hebt soms minder grip op de mensen. Je hebt minder snel door dat mensen weg zijn of niet reageren. De dynamiek van het overbrengen is minder.”.*

De vertraging van trajecten binnen GWGB werd soms ook veroorzaakt doordat er bij sommige scholen (tijdelijk) geen prioriteit lag bij het verbetertraject, bijvoorbeeld omdat de focus lag bij het organiseren van online onderwijs. Ten slotte hoorden we van enkele scholen dat herstelonderzoeken zijn uitgesteld. In dit onderzoek is zo goed mogelijk rekening gehouden met de mogelijke gevolgen van COVID-19 voor de uitvoering van GWGB.

### 3.2 Deelname aan Goed worden, goed blijven

In de periode 2015-2020 maakt ruim tachtig procent van de zeer zwakke basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs<sup>21</sup> gebruik van de ondersteuning van GWGB. Bij de onvoldoende (voorheen zwakke) scholen is het bereik van GWGB minder: ongeveer de helft van deze scholen maakt gebruik van het ondersteuningsaanbod.<sup>22</sup>

In deze periode lopen er in totaal ruim 400 trajecten. Hierbij zijn bijna 300 unieke zeer zwakke en onvoldoende scholen betrokken. Over het geheel bezien heeft ruim een derde van de trajecten betrekking op een zeer zwakke school. De afgelopen jaren is het aandeel van de zeer zwakke scholen, onder de scholen die door GWGB worden begeleid, toegenomen.

Tussen de jaren zien we wel wat verschillen in de percentages onvoldoende en zeer zwakke scholen die worden ondersteund door GWGB. In absolute aantallen worden er per schooljaar gemiddeld zo’n zeventig begeleidingstrajecten bij zeer zwakke en onvoldoende scholen gestart (tabel 3.1).<sup>23</sup> In de latere jaren liep dit op tot ongeveer negentig trajecten, om in het schooljaar van 2019-2020 weer terug te vallen tot zestig scholen. Met name in het kalenderjaar 2020 zien we een terugval. In dat jaar zijn ruim veertig trajecten gestart, oftewel de helft van de beide voorgaande jaren (2018 en 2019). Het ligt voor de hand om deze terugval te wijten aan de pandemie.

<sup>21</sup> We zien nauwelijks verschillen in de deelnamepercentages tussen basisscholen en scholen in het speciaal onderwijs. Wel is het aantal zeer zwakke en onvoldoende scholen in het speciaal onderwijs de afgelopen jaren sterk verminderd. Zie figuur 2.1 in het vorige hoofdstuk.

<sup>22</sup> De cijfers zijn exclusief scholen die zijn opgeheven of gefuseerd.

<sup>23</sup> Tot en met schooljaar 2017-2018 zijn ook risicoscholen begeleid door GWGB. In de periode van begin 2015 tot eind schooljaar 2015-2016 betrof het aantal risicoscholen dat door GWGB is begeleid gemiddeld twintig scholen per schooljaar. Het aanbod voor ondersteuning van risicoscholen is vanaf september 2018 vervallen.

**Tabel 3.1 Aantal trajecten dat per jaar is gestart bij onvoldoende en zeer zwakke scholen\***

|      | Trajecten onvoldoende scholen | Trajecten zeer zwakke scholen |
|------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2015 | 50                            | 20                            |
| 2016 | 50                            | 20                            |
| 2017 | 40                            | 25                            |
| 2018 | 45                            | 35                            |
| 2019 | 55                            | 40                            |
| 2020 | 25                            | 20                            |

\* Het is niet altijd met 100 procent zekerheid uit het bestand te halen in welk jaar het traject is begonnen. De cijfers zijn daarom een benadering.

Bij een deel van de scholen zijn meerdere afdelingen (met name in so en vso) ondersteund of is sprake van een opvolgend traject. Opeenvolgende trajecten hebben meestal betrekking op zeer zwakke scholen die zich hebben verbeterd tot onvoldoende en als onvoldoende school nog een keer begeleid worden door GWGB.

Schoolgrootte en denominatie lijken er niet zo toe te doen bij de keuze voor de ondersteuning door GWGB. Wel zien we in de cijfers dat zeer zwakke en onvoldoende scholen in Amsterdam en Almere wat minder vaak kiezen voor GWGB. In deze gemeenten kunnen scholen gebruikmaken van lokale ondersteuningstrajecten. Ook tussen de provincies zien we verschillen. Waar in de provincies Utrecht, Zeeland en Limburg naar verhouding veel zeer zwakke en onvoldoende scholen gebruikmaken van GWGB, is het deelnemerspercentage in de drie noordelijke provincies (Friesland, Groningen en Drenthe) en Flevoland lager. Een duidelijke verklaring daarvoor hebben we niet gevonden.

#### **Zeer zwakke en onvoldoende scholen die geen gebruikmaken van GWGB**

Uit interviews met de PO-Raad, de inspectie en schoolbesturen blijkt dat scholen om verschillende redenen kunnen afzien van begeleiding door GWGB, bijvoorbeeld omdat:

- de school (of het bestuur) zelf al is begonnen met een verbetertraject, eventueel met externe ondersteuning;
- de school deelneemt aan een regionaal ondersteuningsprogramma (bekende voorbeelden hiervan zijn, zoals hierboven al is opgemerkt, in Amsterdam en Almere) of gebruikmaakt van een ander specifiek ondersteuningsaanbod (Taskforce Vrije scholen);
- de school het aanbod niet kent.

Dat laatste kan in wat sterkere mate gelden voor de onvoldoende scholen, omdat deze groep minder actief wordt benaderd door de PO-Raad<sup>24</sup> en er ook niet altijd door de inspectie op wordt gewezen.

We spraken enkele vertegenwoordigers van besturen met zeer zwakke scholen die niet begeleid zijn door GWGB. Hieruit maken we op dat besturen al voor het bezoek van de inspectie de risico's op de scholen kunnen onderkennen en daaruit hun conclusies trekken. Hieronder een voorbeeld van een bestuur van een zeer zwakke school dat snel heeft geanticipeerd:

*“Het verbeterplan is al heel snel door de inspectie goedgekeurd en de school is begonnen met de uitvoering. Hierbij is de school ondersteund door een bureau waarmee ons bestuur al langer samenwerkt en waarmee het bestuur goede ervaringen heeft. Dat externe bureau kent onze organisatie en kende ook de school al. Als bestuur hadden we de indruk dat voldoende duidelijk was wat er moest gebeuren. We hebben daarom niet overwogen om Goed worden, goed blijven te benaderen.”*

Voor de ondersteuning bij het opstellen van het herstelplan en de uitvoering van het verbetertraject koos dit bestuur voor een partij waarmee het al langer samenwerkt.

De PO-Raad, de inspectie en schoolbesturen hebben de indruk dat zeer zwakke en onvoldoende scholen zich zelden volledig op eigen kracht verbeteren. De verwachting is dat scholen die niet door GWGB worden begeleid vrijwel altijd ondersteuning van buiten krijgen, hetzij vanuit het bestuur, hetzij door bijvoorbeeld een onderwijsbegeleidingsdienst.

<sup>24</sup> De namen van de zeer zwakke scholen worden gepubliceerd, die van de onvoldoende scholen niet.

### 3.3 Aanmelding bij Goed worden, goed blijven

Het programma GWGB wordt op verschillende manieren onder de aandacht gebracht. Zeer zwakke scholen en de besturen van deze scholen kunnen door de inspectie op het programma worden gewezen nadat de school het oordeel zeer zwak krijgt. Zeer zwakke scholen die zich niet zelf melden, worden actief benaderd door het projectteam van de PO-Raad. Voor de onvoldoende scholen geldt dit in mindere mate. Het is ook niet standaard dat de inspectie deze scholen wijst op GWGB. Daarnaast informeert de PO-Raad ook via nieuwsbrieven en netwerkbijeenkomsten over GWGB. Aangezien het programma al meer dan tien jaar bestaat, kennen veel schoolleiders en bestuurders het programma, bijvoorbeeld vanwege eerdere ervaringen met het programma bij andere scholen of besturen. De belangrijkste redenen waarom scholen en schoolbesturen kiezen voor GWGB is bekendheid met het programma, de PO-Raad of een specifieke analist of vliegenier. Het feit dat het aanbod gratis is, noemen slechts weinig scholen en schoolbesturen expliciet als reden. Desgevraagd stellen scholen dat ze GWGB vermoedelijk ook hadden ingeschakeld als ervoor betaald moest worden.

#### Een snelle start

Scholen vinden het heel vervelend om met een onvoldoende te worden beoordeeld door de inspectie en het oordeel zeer zwak komt helemaal hard aan. Scholen en besturen willen, na het verwerken van de eerste schok, ook zo snel mogelijk weer van deze beoordeling af. Daarbij speelt ook de wettelijke verplichting om zich binnen een jaar te verbeteren. Een deel van de scholen neemt daarom al voor het definitief worden van het oordeel contact op met GWGB (zie tabel 3.2). Het projectteam van de PO-Raad speelt daar ook op in en zorgt ervoor dat de intake op een zo kort mogelijke termijn kan plaatsvinden.

**Tabel 3.2** Het begin van het begeleidingstraject ten opzichte van de vaststellingsdatum (n=280)

|  | Aantal | Percentage |
|--|--------|------------|
| Eerder dan 3 maanden vóór de vaststellingsdatum              | 49     | 18%        |
| Binnen 3 maanden vóór tot 3 maanden na de vaststellingsdatum | 194    | 69%        |
| Meer dan 3 maanden na de vaststellingsdatum                  | 37     | 13%        |

#### De intake

In de intake wordt besproken wat GWGB te bieden heeft en wordt er een ruwe analyse van het probleem gemaakt. De school of het bestuur doet daarna een formele aanvraag. Vervolgens denkt het projectteam na over een passende analist. Als een school zelf al een analyse heeft uitgevoerd of heeft laten uitvoeren, wordt direct gezocht naar een vliegenier. Bij de keuze voor een analist of vliegenier wordt rekening gehouden met de ondersteuningsvraag, het type school of bestuur en de regio. Het is van belang dat de expertise en persoonlijkheid van de analist of vliegenier hierbij aansluiten. Soms spreken scholen of besturen zelf al een voorkeur uit voor een bepaalde analist of vliegenier. Het streven is om binnen een maand na de start van het traject een analyserapport op te leveren.

### 3.4 De analyse

Nadat een analist is gekoppeld aan een school vindt er een intake plaats met de schoolleider en ib'er. Indien mogelijk haakt de bestuurder aan bij dit gesprek. Tijdens de intake wordt het inspectierapport doorgenomen, worden de context en mogelijke oorzaken van het oordeel besproken en de mogelijk al ingezette verbeteracties. In dit gesprek is ruimte voor specifieke vragen van de school waarop de analyse gefocust kan worden. Tot slot worden documenten en gegevens gedeeld en bezoeken ingepland.

Vervolgens gaat de analist aan de slag met de analyse van verschillende documenten, zoals het verbeterplan, jaarplan, schoolplan, strategisch beleidsplan, evaluaties en de kwaliteitszorgcyclus. Ook worden gegevens bestudeerd, zoals de opbrengsten en gegevens uit het leerlingvolgsysteem. De analist gaat ook in gesprek met verschillende partijen: de schoolleider, ib'er, bestuurder, kwaliteitsmedewerker, MT, bouwcoördinatoren, leerkrachten, ouders en soms ook leerlingen. Tot slot bezoekt de analist een aantal lessen van leerkrachten. Soms neemt de analist de schoolleider en ib'er mee tijdens deze bezoeken,

zodat ze kunnen leren van de manier waarop de analist naar de lessen kijkt. De meeste analisten bespreken de lesobservaties na met de leerkracht, waarin gelijk punten ter verbetering worden meegegeven. Analisten kunnen op deze wijze de leerkrachten alvast voorbereiden op de bevindingen die zij later in het analyserapport zullen presenteren.

Op basis van de verzamelde gegevens (documenten, data, gesprekken en observaties) stelt de analist een analyserapport op. Hiervoor is een rapportageformat ontwikkeld met daarin verschillende onderdelen die terug moeten komen. Na een inleiding worden verschillende contextfactoren beschreven die van invloed zijn op de kwaliteitsontwikkeling van de school, zoals leerlingen, personeel en financiën. Vervolgens worden de resultaten van de analyse besproken per onderdeel: zicht en sturing op kwaliteit, effect van al ingezette verbeteractiviteiten en de huidige kwaliteit van het onderwijs. Daarna wordt de ontwikkelcapaciteit van de school beschreven: in hoeverre is er voldoende expertise aanwezig binnen het bestuur en de school voor het verbetertraject? Tot slot worden een aantal suggesties ter verbetering gegeven die als input kunnen dienen voor het verbeterplan.

Nadat het analyserapport is opgesteld, bespreekt de analist het met de schoolleider, ib'er en (waar mogelijk) de bestuurder. Daarna wordt het rapport gepresenteerd aan het team. Voor scholen zijn de uitkomsten van de analyse vaak herkenbaar. Het rapport sluit over het algemeen aan op het inspectieoordeel en geeft een verdieping op de oorzaken en aanknopingspunten ter verbetering. Een schoolleider van een onvoldoende basisschool zei:

*“Door de analyse vielen de puzzelstukjes bij elkaar. De conclusie was dat er een eilandencultuur op de school was; iedereen werd vrij gelaten. De analist concludeerde dat we ook meer eisen mochten stellen aan het pedagogisch handelen van een aantal collega’s.”*

Als een analist de school binnenkomt, treft deze vaak een schoolteam aan dat nog in shock is door het oordeel van de inspectie. Zeker als de school het oordeel zeer zwak heeft gekregen, kan de ontredde groot zijn. De analyse helpt het schoolteam inzicht te krijgen in de redenen die tot het inspectieoordeel hebben geleid. Dat inzicht is belangrijk om het oordeel te kunnen accepteren. Als het inzicht binnen het schoolteam is geland, kan het team gericht werken aan het herstel. Hierbij kan de school gebruikmaken van de ondersteuning door een vliegenier.

### 3.5 Ondersteuning door de vliegeniers

Op basis van de aanbevelingen uit het analyserapport koppelt het projectteam van de PO-Raad een vliegenier aan de school. De expertise van de vliegenier moet aansluiten bij de geformuleerde verbeterpunten. Het projectteam zoekt daarom naar een zo goed mogelijke match tussen de school en de vliegenier. In enkele gevallen fungeert de analist zelf als vliegenier. Meestal gebeurt dat op verzoek van de school.

De overdracht tussen de analist en de vliegenier wordt verschillend ingevuld. Deels is dat afhankelijk van de complexiteit van de problemen van een school. Soms is er alleen mailcontact, waarin het rapport en andere belangrijke informatie wordt gedeeld. De meeste analisten nemen telefonisch contact op met de vliegenier, waarin ze het rapport verder toelichten en belangrijke aandachtspunten meegeven voor het verbetertraject. In enkele gevallen sluit de vliegenier al aan bij de bespreking van het analyserapport met het team of wordt er een overdrachtsgesprek georganiseerd met de schoolleider en ib'er. Dit laatste heeft de voorkeur van de uitvoerders, maar is niet altijd te realiseren. Een analist benoemde dat ze zich soms geremd voelt om concrete aanbevelingen te formuleren in het analyserapport:

*“Ik heb een keer suggesties benoemd waar de vliegenier op in zou moeten zetten, maar kreeg toen terug van de vliegeniers dat zij dit niet fijn vonden. Dus dat doe ik niet meer.”*

Andere analisten herkennen dat beeld niet:

*“Wij zijn niet dwingend in het advies in het rapport. Wij zeggen niet hoe je iets moet doen. Er zit altijd keuzevrijheid in, ook voor de school.”*

Het primaire doel van de inzet van de vliegenier is dat de zeer zwakke en onvoldoende scholen zich binnen de gestelde termijn verbeteren en dat ze na het herstel zelfstandig verder kunnen met de

schoolontwikkeling. In samenspraak met de school bepaalt de vliegenier waarop de ondersteuning zich concentreert. De vliegenier stelt hiervoor een plan van aanpak op waarin de doelen, activiteiten en het tijdsplan van het verbetertraject worden beschreven. De school kan bij het opstellen van een plan van aanpak een actieve, zelfs leidende rol innemen en heeft soms ook al onderdelen uitgewerkt als de vliegenier binnenkomt, maar de vliegenier bewaakt de voortgang. Vervolgens kan de vliegenier scholen ondersteunen met de uitvoering van (onderdelen van) het verbeterplan.

Bij het opstellen van het plan van aanpak houdt de vliegenier rekening met het aantal dagen dat er voor de begeleiding beschikbaar is. Dit betekent dat er bij de inzet van de vliegenier, als de vliegenier inschat dat de school meer ondersteuning nodig heeft, wel eens prioriteiten moeten worden gesteld. Aanvullende begeleiding kan eventueel ook elders worden ingekocht door de school of het bestuur. Als de school naast GWGB nog aanvullende begeleiding inkoopt, zal de vliegenier met deze begeleiders de aanpak kortsluiten.

Ook als een school al door een derde partij begeleid wordt, neemt de vliegenier contact op met die begeleiding en stemt met hen de aanpak af. Het komt weleens voor dat de aanvullende begeleiding tijdelijk wordt opgeschort, omdat deze niet voldoende aansluit bij het verbetertraject en de vliegenier en de schoolleiding het verstandiger achten als het schoolteam zich daarop concentreert.

Cappgemini deed in 2013<sup>25</sup>, 2016<sup>26</sup> en 2019<sup>27</sup> onderzoek naar waar de vliegende brigade op ingezet werd bij de scholen. Tussen 2013 en 2017, uitgaande van het oude toezichtkader van de inspectie, werd het meest gefocust op de onderdelen 'leraren geven duidelijke uitleg', 'planmatige zorg', 'taakgerichte werksfeer' en 'opbrengsten aan het einde van de basisschool'. Daarnaast werd in 2017 ook vaak ondersteuning gegeven op het gebied van het creëren van actieve betrokkenheid van leerlingen bij het onderwijs. In 2017 is het nieuwe toezichtkader van de inspectie geïntroduceerd, met andere normen. Uit het onderzoek van Cappgemini uit 2019 blijkt dat de vliegeniers vanaf toen het meest werden ingezet op didactisch handelen en zicht op ontwikkeling. Dit zijn ook de onderdelen waarop het volgens de inspectie vaak mis gaat bij de zeer zwakke en onvoldoende scholen. Bij bijna negentig procent van de scholen werd op één of meerdere van deze indicatoren ondersteuning verleend. Ook is bij ongeveer de helft van de scholen de ondersteuning ingezet op het verbeteren van de leerresultaten. Al naar gelang de problematiek en de vraag van de school kan de ondersteuning door GWGB zich richten op het team, op de schoolleiding, of op een combinatie daarvan.

Tijdens de interviews horen we uiteenlopende voorbeelden van ondersteuning die scholen hebben ontvangen van de vliegeniers, die overeenkomen met de voorbeelden uit de onderzoeken van Cappgemini. Een schoolleider van een onvoldoende basisschool geeft een voorbeeld van ondersteuning op het gebied van didactisch handelen:

*“De vliegenier heeft de leerkrachten geobserveerd, gecoacht en getraind in de toepassing van het EDI-model.”.*

Zoals ook uit de onderzoeken van Cappgemini bleek, kunnen vliegeniers leerkrachten ook helpen om beter zicht te krijgen op de ontwikkeling van leerlingen. Zo zei een schoolleider van een onvoldoende basisschool:

*“De begeleider heeft geholpen bij het opstellen van een rekenanalyseformat. Vervolgens zijn de resultaten onder begeleiding geanalyseerd en zijn de uitkomsten besproken.”.*

<sup>25</sup> Dussen, R. van der & Schoenmakers, N. (2013). *Tweede evaluatieonderzoek programma PO-Raad 'Goed Worden, Goed Blijven'. Zicht op gebruikerstevredenheid en effectiviteit*. Utrecht: Cappgemini.

<sup>26</sup> Ramcharan, A. & Schoenmakers, N. (2016). *Zicht op kwaliteitsverbetering van ZZS. Onderzoek ten behoeve van programma GWGB*. Utrecht: Cappgemini.

<sup>27</sup> Blank, M., & Schoenmakers, N. (2019). *Zicht op zeer zwak. Actualisering van het onderzoek naar zeer zwakke scholen voor het programma 'Goed Worden Goed Blijven'*. Utrecht: Cappgemini.

Naast de begeleiding van leerkrachten kan de begeleiding zich ook richten op de schoolleiding of IB'er. Een voorbeeld hiervan gaf een schoolleider van een onvoldoende school voor speciaal onderwijs:

*“We zijn gecoacht in het opzetten van een kwaliteitszorgcyclus. De vliegenier gaf ons met name input over hoe dit eruit moet zien, aan welke gebieden je kunt denken.”.*

Een ander voorbeeld van begeleiding van de schoolleiding van een zeer zwakke school voor speciaal basisonderwijs:

*“GWGB was een belangrijke sparringpartner voor de adjunct. Hij reflecteerde op de plannen van de adjunct. Hij besprak de aanpak en gaf tips. Later is hij mee de klas in gegaan en volgde de ontwikkeltrajecten met de leerkrachten. Hij vroeg daarbij de adjunct wat zij had opgemerkt en spiegelde zijn eigen bevindingen met haar.”.*

Tegen de tijd dat de school door de inspectie wordt bezocht voor het herstelonderzoek heeft de school meestal nog contact met de vliegenier om het herstelonderzoek voor te bereiden.

### Monitoring

Scholen kunnen tijdens de uitvoering van het verbeterplan en de begeleiding van de vliegenier gebruikmaken van monitoring. Een analist wordt dan ingezet om de ontwikkeling op de verbeterpunten te monitoren. Hiervoor kunnen gesprekken gevoerd worden met de schoolleider of kan een analist aansluiten bij een stuurgroep die is opgezet vanuit de school. In de praktijk hebben weinig scholen gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Enkele analisten benoemen dat zij dit een moeilijke rol vinden:

*“Ik moet dan iets vinden van de kwaliteit van de vliegende brigade. Dat vind ik niet zo'n fijne positie.”.*

## 3.6 De afsluiting van het traject

Na de afronding van een traject met een zeer zwakke school volgt een afsluitend gesprek met een lid van het projectteam van de PO-Raad. Hierin wordt het traject geëvalueerd en wordt gesproken over mogelijkheden om de verbetering die de school heeft doorgemaakt te borgen. Bij de onvoldoende scholen voeren vliegeniers zo'n evaluatiegesprek vaak zelf. Uit gesprekken met het projectteam, vliegeniers en deelnemende scholen en besturen maken we op dat er meer kan worden gehaald uit de eindevaluaties. De ervaringen van scholen en besturen die scholen in dergelijke gesprekken delen met GWGB, kunnen bijvoorbeeld worden benut om de uitvoering van GWGB verder te verbeteren.

Analisten en vliegeniers zijn niet altijd op de hoogte van hoe het de school vergaat als de ondersteuning is afgerond. Sommige analisten en vliegeniers nemen zelf contact op met de scholen die zij hebben begeleid of worden geïnformeerd door de scholen na afloop van een herstelonderzoek. Dit contactmoment na een herstelonderzoek is geen standaard onderdeel van het proces, maar hangt dus van de persoon af. Volgens analisten en vliegeniers is een evaluatiegesprek na afloop van een herstelonderzoek zinvol voor het verbeteren van de ondersteuning.

Zeer zwakke scholen die zich hebben verbeterd naar een onvoldoende (voorheen zwak) oordeel kunnen nogmaals gebruikmaken van de ondersteuning van een vliegenier vanuit GWGB. Ook zijn er analisten en vliegeniers die voor aanvullende ondersteuning buiten GWGB nog worden ingeschakeld door scholen. Op basis van de gesprekken met uitvoerders en scholen lijkt dat overigens eerder uitzondering dan regel te zijn.

## 3.7 Ondersteuning van besturen door Goed worden, goed blijven

Sinds de invoering van het bestuursgericht toezicht in 2017 kunnen ook schoolbesturen worden ondersteund vanuit GWGB. Het gaat dan om besturen die door de inspectie op een van de kwaliteitsstandaarden KA1 (kwaliteitszorg), KA2 (kwaliteitscultuur) of KA3 (verantwoording en dialoog) een onvoldoende oordeel hebben gekregen. In de eerste vierjarige cyclus spreekt de inspectie nog geen totaaloordeel uit over het bestuur. Vanaf 2021, als alle besturen een eerste bezoek hebben gehad, gebeurt dat wel.

In de pilotfase was de aanpak van de ondersteuning van de besturen door GWGB in grote lijnen hetzelfde ingericht als bij de scholen. In de praktijk bleek dat niet te werken, omdat de analysefase bij de ondersteuning van besturen onvoldoende effectief was. Het bestuursgerichte toezicht was nog nieuw voor besturen en besturen die een beroep deden op GWGB hadden de kwaliteitszorg vaak nog niet voldoende uitgewerkt. De opdracht was daarmee duidelijk: eerst moet het kwaliteitssysteem van het bestuur op orde worden gebracht.

Bij de huidige trajecten bepaalt de analist na de intake met het bestuur wat er dient te gebeuren en maakt de analist samen met het bestuur een ondersteuningsplan. De analysefase loopt over in de ondersteuningsfase die zich vaak richt op het opzetten van een kwaliteitsstructuur en de professionalisering van de kwaliteitszorg in het bestuur. Een voorbeeld hiervan wordt beschreven door een beleidsmedewerker van een bestuur met een onvoldoende op kwaliteitszorg (KA1):

*“De begeleider heeft geholpen met het opstellen van een kwaliteitsstelsel. Hij heeft hiervoor formats en instrumenten aangedragen en fungeerde als vraagbaak. We hebben samen ook veel gebrainstormd over het vormgeven van het kwaliteitsbeleid.”*

De begeleiding van besturen kan zich ook richten op een specifieke opdracht van de inspectie, zoals wordt beschreven door een directeur-bestuurder van een eenpitter:

*“Het bestuur kreeg van de inspectie de opdracht om het uitvoerende deel en het toezichthoudende deel van het bestuur beter te scheiden. GWGB richtte zich vooral op het toezichthoudende deel, bestaande uit een aantal ouders. De begeleider helpt hen bij het invullen van hun nieuwe rol.”*

Ten slotte kan de vliegenier ook optreden als begeleider van het proces en personen coachen die zich binnen het bestuur bezighouden met kwaliteitszorg. Bij een bestuur met veel onvoldoende scholen had de vliegenier ook een dergelijke rol:

*“GWGB ondersteunde de beleidsmedewerker door het proces in grote lijnen vorm te geven en te monitoren of er vooruitgang werd geboekt. Ze hebben het verbetertraject begeleid en het bestuur geholpen bij het maken van de belangrijkste keuzes.”*

Voor de begeleiding van de besturen zijn acht dagen ondersteuning beschikbaar. In totaal zijn er in de periode 2018-2020 bijna zeventig besturen ondersteund door GWGB (zie figuur 3.3). Deze trajecten zijn in veel gevallen gericht op de kwaliteitsstandaard KA1 (kwaliteitszorg), vaak in combinatie met KA2 (kwaliteitscultuur) of KA3 (verantwoording en dialoog). Het is niet bekend hoe groot de dekking van GWGB is onder de besturen die op een of meer onderdelen van kwaliteitszorg een onvoldoende scoren.<sup>28</sup>

**Tabel 3.2 Ondersteuningstrajecten bij besturen en de kwaliteitsstandaard waarop de ondersteuning is gericht**

|                         | Totaal    | KA1        | KA2        | KA3        | Overig <sup>29</sup> |
|-------------------------|-----------|------------|------------|------------|----------------------|
| 2018                    | 23        | 91%        | 48%        | 35%        | 0%                   |
| 2019                    | 20        | 90%        | 30%        | 35%        | 10%                  |
| 2020                    | 26        | 65%        | 15%        | 19%        | 27%                  |
| <i>Totaal 2018-2020</i> | <i>69</i> | <i>81%</i> | <i>30%</i> | <i>29%</i> | <i>13%</i>           |

<sup>28</sup> Een korte toelichting op het toezicht op kwaliteitszorg in het primair onderwijs vindt u hier: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/trends-in-het-onderwijs/primair-onderwijs/kwaliteitszorg-van-besturen>

<sup>29</sup> In 2020 is de categorie Overig groter dan in voorgaande jaren. Meestal betrof het besturen waarvan het oordeel van de inspectie nog niet was vastgesteld (of nog niet was opgenomen in het overzicht van GWGB).



# De impact van Goed worden, goed blijven

# 4



## 4 De impact van Goed worden, goed blijven

### 4.1 Ervaringen van scholen en besturen

#### Ervaringen van scholen

Schoolleiders van scholen die zijn begeleid vanuit Goed worden, goed blijven zijn over het algemeen zeer tevreden met de analyses en ondersteuning van vliegeniers. Ze waarderen de mogelijkheid tot maatwerk, ook gedurende het traject. Daarnaast prijzen schoolleiders de deskundigheid en ervaring van analisten en vliegeniers. Met name de ervaring van analisten en vliegeniers met soortgelijke begeleidingstrajecten op andere zeer zwakke en onvoldoende scholen zorgt voor veel vertrouwen in GWGB. Dat analisten en vliegeniers van 'buiten' de school komen, kan daarbij een belangrijk voordeel zijn. Een schoolleider van een onvoldoende school zei hierover:

*“De vliegenier werd door de leerkrachten toch een beetje gezien als een verlengstuk van de inspectie. Ze namen haar dus heel serieus en accepteerden haar feedback. Ook als de vliegenier kritisch was.”.*

Scholen vinden het prettig dat GWGB een onafhankelijke positie heeft en kritisch naar de school kijkt, zonder daarbij te oordelen zoals de inspectie. Scholen waarderen de ondersteuning, maar zien ook in dat ze het vervolgens zelf moeten doen:

*“De vliegenier neemt de zaak niet over. Dat is wel belangrijk voor de borging daarna.”.*

Deze punten komen overeen met eerder onderzoek naar de tevredenheid van gebruikers van GWGB van ITS (2015)<sup>30</sup> en Capgemini (2013)<sup>31</sup> en de KPC-groep (2010).<sup>32</sup>

Scholen benoemen expliciet dat GWGB heeft bijgedragen aan hun ontwikkeling. Ze vinden de analyse waardevol, omdat deze, diepgaander dan het inspectierapport, verklaart waarom de school een bepaald oordeel heeft gekregen. De analyse geeft daarnaast aanknopingspunten voor verbetermogelijkheden. Een schoolleider van een zeer zwakke basisschool zei hierover:

*“Bij de analyse werd gekeken naar de oorzaken, zonder een oordeel uit te spreken. Het gaf ons informatie over hoe we ons kunnen verbeteren.”.*

De analyse zorgt daarmee voor urgentiebesef, begrip, draagvlak en vertrouwen bij het team om aan de slag te gaan met het verbeterplan.

Scholen zien de ondersteuning van GWGB als een aanjager, als een vliegwiel voor een verbetertraject. Zoals een zeer zwakke basisschool dat onder woorden brengt:

*“De steun die wij hebben ondervonden van GWGB is daarbij heel belangrijk geweest. De analisten en vliegeniers overzien de situatie en de stappen die er moeten worden gezet, op een moment dat je als team nog de wonden likt.”.*

Een schoolleider van een zeer zwakke sbo-school vond het prettig dat hij bevestiging kreeg van de vliegenier:

*“De vliegenier heeft veel ervaring met deze situaties. Dat heeft voor mij wel een steun in de rug gegeven: Ben ik op de goede weg? Doe ik de goede dingen? En doe ik de dingen goed?”.*

Vliegeniers kunnen scholen helpen hun kennis over de kwaliteitszorg te actualiseren. Ze kunnen leerkrachten helpen om zich de benodigde analysevaardigheden en pedagogisch-didactische vaardigheden eigen te maken. Binnen zeer zwakke scholen heeft de onderwijsontwikkeling soms jarenlang stilgestaan. Vliegeniers zijn in staat om de school weer in beweging te brengen. Een schoolleider van een zeer zwakke basisschool zei hierover:

*“De ondersteuning van GWGB heeft het gesprek over onderwijs binnen onze school weer op gang gebracht. Hoe bied je je lesstof aan? Hoe differentieer je? We kunnen weer kritisch kijken naar wat we doen als leerkracht”.*

<sup>30</sup> Lubberman, J., Wester, M., Kuijk, J. van, Mommers, A. (2015). *Q voor besturen. Tussenrapportage van de implementatiestudie*. Nijmegen: ITS.

<sup>31</sup> Dussen, R. van der & Schoenmakers, N. (2013). *Tweede evaluatieonderzoek programma PO-Raad 'Goed Worden, Goed Blijven'. Zicht op gebruikerstevredenheid en effectiviteit*. Utrecht: Capgemini.

<sup>32</sup> Beek, S. (2010). *Een acht plus! Onderzoek naar de ondersteuning door analisten bij besturen van (zeer) zwakke basisscholen*. Helvoirt: KPC Groep.

Bij zeer zwakke en onvoldoende scholen ontbreekt het niet aan goede wil. Wel slagen ze er niet altijd in om verantwoording af te leggen over de aanpak en de opbrengsten. Zo stelt een schoolleider van een zeer zwakke school voor speciaal onderwijs:

*“Bepaalde zaken deden we op een bepaalde manier, dat was voor ons zo normaal, maar het was niet duidelijk voor de buitenwereld. Dat soort zaken hebben we nu veel explicieter op papier gezet.”*

De ondersteuning van GWGB kan een schoolleider helpen bij zijn of haar ontwikkeling als schoolleider, zoals deze schoolleider van een zeer zwakke school voor speciaal onderwijs:

*“Ik heb het gevoel gehad dat ik mezelf ook ontwikkeld heb. Ik heb beter geleerd om dat wat ik wil en doe effectiever te verwoorden en daarmee draagvlak te creëren.”*

Hoewel het merendeel van de scholen heel positief is over de ondersteuning door GWGB, komt het ook wel eens voor dat de match tussen school en vliegenier (of analist) minder geslaagd is.<sup>33</sup> Dat kan om persoonlijke of inhoudelijke redenen zijn. Zo was er één school die een mindere klik had met een analist. Een andere school miste diepgang in de analyse:

*“De analyse bood weinig inzicht in de onderliggende problemen en weinig aanknopingspunten voor een aanpak. De analyse sloot ook niet goed aan bij het karakter van de school.”*

Tot slot was er een school die minder tevreden was over de begeleiding van een vliegenier:

*“De trainingen waren te veel op zelfvertrouwen gericht en op benadrukken wat goed ging. Het mag nog wel wat kritischer en meer sturend.”*

#### Ervaringen van besturen

Net als de scholen zijn ook besturen die zijn ondersteund door GWGB zeer tevreden over de ondersteuning die zij kregen. In de gesprekken met bestuurders komen grotendeels dezelfde sterke punten naar voren als in de gesprekken met schoolleiders. De mogelijkheid tot maatwerk, de neutrale rol en de kennis en expertise van de begeleiders worden ook hier benoemd:

*“We hebben expertise ervaren. Mensen die weten waar het over gaat. Ze konden ook dingen laten zien van andere scholen of stichtingen die toepasbaar zijn voor onze eigen situatie.”*

Bestuurders waarderen ook de balans tussen enerzijds vertrouwen geven door het benoemen van positieve punten en anderzijds ook kritisch zijn als dat nodig is. Evenals bij de scholen, zijn besturen positief over de coachende rol van begeleiders:

*“De autonomie van schoolbesturen houd je vast, je kiest zelf uiteindelijk wat en hoe. Hij adviseert, maar laat de beslissingen bij ons.”*

Bestuurders menen dat GWGB heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van hun schoolbestuur op gebied van kwaliteitszorg. Ook zij zien de ondersteuning als het beginpunt voor noodzakelijke verbeteringen. Begeleiders brengen volgens schoolbestuurders focus aan en structuur:

*“Er is duidelijkheid geboden en een kader. Het gaf richting aan wat we nog op moesten pakken. Dit hielp ons om op koers te blijven.”*

Als concrete punten waaraan GWGB heeft bijgedragen, noemen besturen de inbreng van de kennis rondom kwaliteitszorg, het planmatiger en cyclisch werken en het opzetten van een kwaliteitssysteem:

*“We zijn veel planmatiger en cyclischer gaan werken. Dat is het belangrijkste wat de ondersteuning van GWGB ons heeft gebracht.”*

## 4.2 De impact van Goed worden, goed blijven

Verreweg de meeste zeer zwakke scholen laten, volgens de inspectie, tijdens het herstelonderzoek vooruitgang zien. Van zeer zwakke scholen gaat dat, naar schatting van de projectleiding van GWGB voor driekwart van de scholen via onvoldoende als tussenstap. Na deze eerste stap in het herstel kunnen de scholen nogmaals gebruikmaken van de ondersteuning door GWGB.

<sup>33</sup> Als de school dit doorgeeft aan het projectteam van de PO-Raad, zoekt het projectteam hiervoor een oplossing, bijvoorbeeld door een andere vliegenier te vragen om de ondersteuning op zich te nemen.

De cijfers<sup>34</sup> wijzen uit dat zeer zwakke scholen die door GWGB zijn begeleid zich gemiddeld dertien maanden na de vaststellingsdatum van het oordeel zeer zwak hebben hersteld naar een onvoldoende of soms zelfs al naar een voldoende. Gemiddeld doen de zeer zwakke scholen er ruim anderhalf jaar over voordat ze weer voldoende zijn. De onvoldoende scholen die door GWGB zijn begeleid doen er gemiddeld zo'n dertien maanden over om weer als voldoende te worden beoordeeld door de inspectie.<sup>35</sup>

Bij scholen die geen verbetering laten zien, is er meestal iets bijzonders aan de hand. Een bestuurder over een school die ondanks (de start van) de begeleiding door GWGB van een zwak oordeel naar een zeer zwak oordeel is 'afgezakt':

*"De analyse door GWGB was prima. Toch slaagden we er in eerste instantie niet in om het traject succesvol op te starten. Het obstakel was het team; er was geen draagvlak onder leerkrachten. Ouders onderhielden via WhatsApp een schaduwcommunicatie met de leerkrachten en trokken partij voor de leerkrachten. Zonder medeweten van de nieuwe directeur. Er was dus te veel onrust op de school."*

Overigens heeft deze school zich uiteindelijk alsnog hersteld.

Het herstel is voor scholen geen eindpunt. Een schoolleider van een onvoldoende school:

*"Het herstelonderzoek liep goed: onze school is weer voldoende. We zijn verdergegaan met ons verbetertraject. We hebben nu achtereenvolgens gewerkt aan het didactisch handelen en de professionele cultuur en worden nu begeleid door stichting Leerkracht. We kijken elke week bij elkaar in de klas. Leerkrachten investeren weer; ze zijn zich ook veel bewuster van wat ze doen en hoe ze de lessen inrichten. Het is goed geland in het team."*

Uit onze interviews maar ook uit de cijfers blijkt dat het herstel voor veruit de meeste voormalige zeer zwakke en onvoldoende scholen duurzaam is: ze krijgen niet opnieuw het oordeel onvoldoende of zeer zwak van de inspectie. Het aantal scholen dat terugvalt, is heel klein.<sup>36</sup>

De begeleiding van GWGB is er nadrukkelijk op gericht dat de school zelfstandig verder kan en dat het team zodanig gegroeid is dat het in staat is om de onderwijskwaliteit zelf te monitoren. Volgens de inspectie en de uitvoerders (PO-Raad, analisten en vliegeniers) kan instabiliteit in het team het herstel kwetsbaar maken. Als een school er echt niet uitkomt (extreme gevallen, diepgaande problemen) kan een minister in het uiterste geval een bestuurlijke aanwijzing geven.

### 4.3 De doelmatigheid van Goed worden, goed blijven

Het project GWGB is vanaf 2015 altijd ruim binnen de begroting uitgevoerd. Gemiddeld werd meer dan tachtig procent van de middelen besteed aan de daadwerkelijke ondersteuning van scholen en besturen. Ook is gemiddeld tussen de vijf en tien procent van de middelen gebruikt voor professionalisering van analisten en vliegeniers. Tot slot is het budget uitgegeven aan de ontwikkeling van instrumentarium, communicatie en benadering van scholen, onafhankelijke onderzoeken, administratie en afstemming met andere partijen. Na een korte consultatie van het veld concluderen we dat de vergoeding die GWGB aanbiedt aan (de werkgevers van) de analisten en vliegeniers in lijn ligt met wat marktpartijen rekenen voor vergelijkbare begeleidingstrajecten.<sup>37</sup> Dit komt overeen met wat analisten en vliegeniers ons hierover vertelden.

Vier van de vijf trajecten beginnen met een analyse. Scholen waar geen analyse is uitgevoerd, hebben deze deels al zelf uitgevoerd of laten uitvoeren, dus voordat GWGB bij het traject betrokken is. Analisten

<sup>34</sup> Dit is exclusief scholen die zijn opgeheven of gefuseerd.

<sup>35</sup> Ook scholen die niet worden begeleid door GWGB komen doorgaans van het oordeel zeer zwak of onvoldoende af. We weten echter niets over de ernst van de problemen bij deze scholen en de ondersteuning die deze scholen mogelijk hebben ontvangen bij het verbetertraject.

<sup>36</sup> Dit geldt overigens niet alleen voor de zeer zwakke en onvoldoende scholen die zijn begeleid door GWGB maar ook voor scholen die niet zijn begeleid door GWGB. Zie opmerking bij de vorige voetnoot.

<sup>37</sup> Met de markt worden de onderwijsadviesbureaus bedoeld. We hebben gekeken naar de tarieven die gebruikelijk zijn voor de inzet van senior onderwijsadviseurs.

hebben maximaal zes dagen beschikbaar voor het uitvoeren van een analyse. Volgens de meeste analisten is deze tijd nodig, maar wel voldoende. Afhankelijk van de grootte van de school kunnen klassenbezoeken meer of minder tijd in beslag nemen. Gemiddeld genomen komen analisten uit met zes dagen (zie tabel 4.1). Met name het schrijven van het rapport kost, naast de klassenbezoeken en gesprekken in de school, veel tijd. Volgens een aantal analisten zou het format hiervoor nog compacter kunnen waardoor tijd bespaard kan worden.

Van de zeer zwakke scholen die door GWGB worden begeleid, wordt 85 procent ondersteund door de vliegende brigade. Bij de onvoldoende scholen is dat iets minder; daar is de inzet van de vliegende brigade bij driekwart van de scholen nodig. Het aantal beschikbare dagen voor vliegeniers is afhankelijk van het oordeel van de school. Voor onvoldoende (voorheen zwakke) scholen zijn zes dagen beschikbaar; voor zeer zwakke scholen is 12,5 dag beschikbaar. De meeste vliegeniers geven aan dat het aantal dagen voor zeer zwakke scholen voldoende is. Veel zeer zwakke scholen maken eerst een tussenstap naar onvoldoende, waarbij ze opnieuw gebruik kunnen maken van de ondersteuning van een vliegenier. In totaal is er dan 18,5 dag beschikbaar voor deze scholen. Dit is volgens vliegeniers voldoende om de scholen te ondersteunen richting een voldoende. Voor de onvoldoende scholen is zes dagen ondersteuning soms niet voldoende om ze te ondersteunen bij alle verbeterpunten. Vliegeniers maken dan een keuze en focussen zich, in overleg met de school, op bepaalde onderdelen in hun ondersteuning.

**Tabel 4.1 De inzet van analisten en vliegeniers in begeleidingstrajecten van onvoldoende en zeer zwakke scholen**

|                     | Analyse (%) | Dagen (gemiddeld) | Vliegende brigade (%) | Dagen (gemiddeld) |
|---------------------|-------------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| Onvoldoende scholen | 82%         | 5,8 dagen         | 75%                   | 6,7 dagen         |
| Zeet zwakke scholen | 81%         | 6,3 dagen         | 85%                   | 12,1 dagen        |

Van de monitoring door een analist tijdens het verbetertraject wordt relatief weinig gebruikgemaakt door de scholen.

De inzet van analisten en vliegeniers bij de zeer zwakke en onvoldoende scholen blijft dicht bij het aantal dagen dat er voor de analyse en de ondersteuning per school beschikbaar is. Voor de inzet van de vliegeniers is dat te verklaren uit het feit dat er een plan van aanpak wordt geschreven dat uitgaat van het aantal beschikbare dagen. Analisten lukt het daarnaast om binnen het aantal dagen de analyse af te ronden.

Voor de ondersteuning van besturen (op bestuursniveau) zijn acht dagen beschikbaar. GWGB bepaalt in overleg met het bestuur of het nodig is om deze dagen volledig te besteden. We weten niet hoeveel dagen gemiddeld door GWGB worden ingezet voor de begeleiding van besturen.

#### 4.4 Sterke punten van Goed worden, goed blijven

Uit de gesprekken met scholen en besturen komen de volgende sterke punten naar voren:

- **De expertise van GWGB.** Scholen en besturen waarderen de deskundigheid van analisten en vliegeniers, die vaak al jaren betrokken zijn bij GWGB. Analisten en vliegeniers weten goed wat de inspectie van de scholen en besturen verwacht en kunnen dit prima vertalen naar scholen en besturen. Het projectteam van de PO-Raad werft ervaren adviseurs en investeert in hun professionalisering. Hierdoor zijn analisten en vliegeniers goed op de hoogte van de recente ontwikkelingen, onder andere op het gebied van toezicht.
- **De mogelijkheid tot maatwerk.** Scholen en besturen vinden het prettig dat er zowel in de analyse als de ondersteuning van de vliegenier een traject op maat wordt geboden: *“Het traject sloot aan bij ons en de ontwikkeling waarin wij zaten. Het format kon worden losgelaten.”*. Scholen en besturen waarderen de mogelijkheid om het traject, als dat nodig is, tussentijds aan te passen. Doordat trajecten aansluiten bij de behoefte van de school of het bestuur, is de tevredenheid ook erg hoog.
- **De externe, onafhankelijke blik.** De kans om iemand van buiten in de school of het bestuur te halen wordt gezien als sterk aspect van GWGB. Analisten en vliegeniers hebben daarmee een andere

positie, ook in vergelijking met de inspectie. Zoals een directeur van een zwakke school het verwoordde: *“Het is echt goed om een externe naar de school te laten kijken. Maar het heeft wel een andere lading als de analist binnenkomt. Die komt ons helpen in plaats van vertellen wat we niet goed doen.”*

Ook door analisten, vliegeniers en de PO-Raad zelf worden een aantal sterke punten benoemd:

- **De kennisdeling en professionalisering** binnen GWGB. Analisten en vliegeniers vinden de professionaliseringsbijeenkomsten die voor hen worden georganiseerd erg waardevol, met name de mogelijkheid tot intervisie. Ze zijn hierdoor goed op de hoogte van de laatste ontwikkelingen. Door te investeren in professionalisering wordt de expertise van analisten en vliegeniers bovendien geborgd.
- **De PO-Raad als uitvoeringsverantwoordelijke.** Volgens de PO-Raad en een aantal analisten en vliegeniers is het sterk dat de PO-Raad verantwoordelijk is voor de uitvoering van GWGB. De PO-Raad heeft de afgelopen jaren een naam opgebouwd op het gebied van onderwijskwaliteit. Voor veel scholen en besturen is dit ook een belangrijke reden om voor GWGB te kiezen. Ook het feit dat de vliegeniers en analisten vanuit een onafhankelijke positie binnenkomen, wordt gewaardeerd. Zoals een vliegenier zei: *“Je komt vanuit een andere positie. Je bent niet in een klantrelatie, maar je staat er meer naast. Je kunt wat meer sturend en directief zijn.”*. Volgens een andere vliegenier: *“Ik hoop niet dat een vervolgt raject weer bij een marktpartij wordt ondergebracht. De PO-Raad is een onafhankelijk orgaan. We brengen brede expertise in, niet alleen vanuit één partij.”*

De PO-Raad benoemt ten slotte nog de samenwerking met andere partijen:

- **De samenwerking met het ministerie van OCW en de inspectie.** Er wordt regelmatig afgestemd tussen deze verschillende partijen over ontwikkelingen in het veld, de voortgang en soms over individuele scholen of besturen. De samenwerking is goed.

#### 4.5 Verbeterpunten

Door de PO-Raad, analisten, vliegeniers, schoolleiders en bestuurders zijn een aantal suggesties ter verbetering genoemd, waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma versterkt kan worden.

- **Voer standaard een evaluatiegesprek met de school na afloop van het herstelonderzoek, waarin aandacht wordt besteed aan borging.** Volgens de PO-Raad is dit wel de procedure, maar in de praktijk blijkt er niet altijd een evaluatie plaats te vinden. Analisten en vliegeniers zijn ook niet altijd op de hoogte hoe het de scholen en besturen vergaat en of ze zich (verder) verbeteren. Door een evaluatie in te bouwen na afloop van het herstelonderzoek en niet (alleen) direct na afloop van een begeleidingstraject, kan gelijk het gesprek worden gevoerd over de borging van ingezette verbeteringen. De PO-Raad heeft hiervoor ook instrumenten beschikbaar. Analisten, vliegeniers en ook een aantal scholen benoemen dat het van belang is om ook de bestuurder te betrekken bij dit eindgesprek. Die is uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit verbeterpunt is eerder ook naar voren gekomen in evaluatieonderzoeken van GWGB. Met het evaluatiegesprek kan bovendien informatie worden verzameld over de tevredenheid van de school (en het bestuur) over GWGB. Het gesprek kan daarmee waardevolle input leveren voor de uitvoering van het programma.
- **Zorg, als er meerdere scholen van hetzelfde bestuur worden ondersteund, voor een goede verbinding tussen verschillende trajecten.** Uit de gesprekken met scholen bleek dat hierin nog verbetering mogelijk is. Scholen binnen een bestuur kunnen met vergelijkbare problemen kampen, deels doordat er op bestuursniveau onvoldoende zicht is op de kwaliteit in de scholen. Het is daarom belangrijk dat het bestuur wordt betrokken bij het ondersteuningstraject. Een schoolleider hierover: *“We hebben veel scholen onder toezicht gehad die zijn begeleid vanuit GWGB. Daar is nooit een gesprek op bestuursniveau over gevoerd. Dat is wel belangrijk.”*. Ook vliegeniers en analisten erkennen het belang om het bestuur in het ondersteuningstraject van de school mee te nemen: *“Soms zie je dat binnen een bestuur meer scholen zwak zijn. Dan zou er eigenlijk op bestuursniveau moeten worden ingegrepen.”*

Analisten benoemen ten slotte nog een verbetermogelijkheid voor het analyserapport:

- **Zorg voor een bondiger format van de analyserapportage.** Analisten benoemen dat het schrijven van het analyserapport veel tijd kost. Volgens een aantal van hen zou het format compacter kunnen: *“Wat we nu hebben nodig soms uit tot heel veel dubbelingen. Dat kan overkomen als inwrijven. Het kan wat korter en zakelijker.”*. Analyserapporten worden gedeeld op een online omgeving die toegankelijk is voor alle analisten. Volgens een aantal analisten zou dit beter benut kunnen worden: *“Je leest elkaars rapporten, maar meer intervisie op dat vlak zou ook goed zijn. Bijvoorbeeld dat je elkaars rapporten tegenleest en met elkaar spart daarover.”*.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Samenvatting en conclusies

# 5

## 5 Samenvatting en conclusies

### 5.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

#### Doeltreffendheid

##### *Deelname aan GWGB*

In de periode 2015-2020 heeft ruim tachtig procent van de zeer zwakke scholen in het primair onderwijs gebruikgemaakt van de ondersteuning van Goed worden, goed blijven (GWGB) en ongeveer de helft van de onvoldoende scholen. Het aantal trajecten per schooljaar is gedurende deze periode toegenomen van ongeveer zeventig naar negentig per schooljaar. Als gevolg van de COVID-19-pandemie ligt het aantal begeleidingstrajecten in 2020 lager.

In het bestuursakkoord<sup>38</sup> is afgesproken dat vrijwel alle zeer zwakke scholen gebruikmaken van de ondersteuning; dat doel is niet gehaald, maar het bereik onder zeer zwakke scholen is desondanks groot. Scholen (of hun besturen) die geen gebruikmaken van GWGB kiezen ervoor om zelf het verbetertraject te doorlopen of om gebruik te maken van ander (regionaal) ondersteuningsaanbod. We zien dat ook deze scholen zich verbeteren.

Vanaf 2018 zijn bijna zeventig besturen ondersteund door GWGB. Het gaat in de meeste gevallen om besturen met een onvoldoende op KA1 (kwaliteitszorg), vaak in combinatie met KA2 (kwaliteitscultuur) of KA3 (verantwoording en dialoog). Het aantal trajecten per jaar is stabiel en ligt rond de twintig. Het is niet bekend hoeveel procent van de onvoldoende besturen zijn begeleid door GWGB.

##### *Ervaringen van scholen en besturen*

Scholen en besturen zijn over het algemeen zeer tevreden over de ondersteuning vanuit GWGB. Ze vinden het prettig dat analisten en vliegeniers vanuit een onafhankelijke positie een kritische blik kunnen geven op de kwaliteit van het onderwijs, zonder daarbij te oordelen. Ze waarderen ook de deskundigheid en ervaring van analisten en vliegeniers en de mogelijkheid tot maatwerk in de trajecten. Scholen en besturen zien de meerwaarde van de ondersteuning voor hun verbeterproces. Het leidt tot urgentiebesef, begrip en draagvlak. Ook geeft het sommige scholen of besturen vertrouwen dat ze op de goede weg zijn.

De ondersteuning wordt wel gezien als vliegwielt voor een verbetertraject, begeleiders kunnen focus en structuur aanbrengen in de chaos. Volgens scholen en besturen draagt GWGB concreet bij aan zaken als kennisontwikkeling, verbetering van vaardigheden bij leerkrachten, planmatiger en cyclischer werken en het beter beschrijven van kwaliteitsbeleid. Slechts enkele scholen waren minder tevreden over de ondersteuning. Zij hadden om persoonlijke of inhoudelijke redenen een minder geslaagde match met de vliegenier of analist.

##### *(Duurzame) verbetering van scholen en besturen*

Zeer zwakke scholen die door GWGB zijn begeleid doen er, gerekend vanaf het vaststellingsmoment van het oordeel, gemiddeld ruim anderhalf jaar over voordat ze weer voldoende zijn. De onvoldoende scholen die door GWGB zijn begeleid doen er gemiddeld dertien maanden over om zich te herstellen naar een voldoende. Het overgrote deel van de scholen weet zich binnen afzienbare tijd te verbeteren. Oorzaken waardoor scholen zich eventueel niet verbeteren zijn: wisselingen in directie of bestuur, de visie van de school sluit niet aan bij het wettelijke kader, draagvlak bij leerkrachten ontbreekt of een bestuur dat niet achter het ingezette verbetertraject staat.

Bij veruit de meeste scholen die hebben deelgenomen aan GWGB is de verbetering duurzaam: ze krijgen niet opnieuw een oordeel onvoldoende of zeer zwak. Het aantal scholen dat terugvalt, is heel klein. Aangezien dit onderzoek betrekking heeft op de periode 2015-2020 kunnen we geen uitspraken doen over de duurzaamheid van de verbetering op de lange termijn (vijf jaar). We kunnen ook nog geen uitspraken doen over de duurzaamheid van de verbetering van de besturen die zijn begeleid door GWGB.

<sup>38</sup> In het Bestuursakkoord PO hebben het ministerie van OCW en de PO-Raad afspraken vastgelegd over het verbeteren van de onderwijskwaliteit en het versterken van de professionaliteit van leraren en schoolleiders.



### Doelmatigheid

Vanaf 2015 is het project GWGB altijd ruim binnen begroting uitgevoerd. Ruim tachtig procent van het budget wordt besteed aan de daadwerkelijke ondersteuning van scholen en besturen door analisten en vliegeniers. Ook zijn er middelen gebruikt voor de professionalisering van analisten en vliegeniers, ontwikkeling van instrumenten, communicatie richting scholen en besturen, onafhankelijke onderzoeken, administratie en afstemming met andere partijen. Op basis van een korte veldconsultatie en gesprekken met vliegeniers en analisten maken we op dat het tarief dat GWGB hanteert marktconform is.

Voor de analyse zijn in totaal zes dagen beschikbaar. In de praktijk blijken analisten die tijd ook nodig te hebben voor een goede analyse. Eventueel kan tijd bespaard worden door het compacter maken van het analyserapport. Voor de begeleiding van zeer zwakke scholen door vliegeniers is 12,5 dag beschikbaar. Dit is volgens vliegeniers voldoende, zeker omdat deze scholen na een onvoldoende oordeel opnieuw gebruik kunnen maken van een vliegenier voor zes dagen. Voor de begeleiding van onvoldoende scholen door vliegeniers zijn zes dagen beschikbaar. Bij het opstellen van het plan van aanpak gaan de vliegeniers uit van het aantal dagen dat er beschikbaar is voor hun inzet. In de praktijk blijken vliegeniers gemiddeld iets meer dagen te besteden. Voor de ondersteuning van besturen (op bestuursniveau) zijn acht dagen beschikbaar. In overleg met het bestuur wordt bepaald of deze dagen allemaal nodig zijn.

Voor de ondersteuning van vliegeniers blijft maatwerk in het aantal beschikbare dagen belangrijk. Sommige scholen en besturen zullen wat meer dagen nodig hebben, andere wat minder. De indruk van vliegeniers is dat het aantal dagen dat beschikbaar is voor de ondersteuning van onvoldoende scholen niet altijd genoeg is om de school te helpen bij alle verbeterpunten.

## 5.2 Aanbevelingen

Het programma Goed worden, goed blijven is een doeltreffend programma. Een groot deel van de zeer zwakke scholen maakt gebruik van de ondersteuning, bijna alle scholen en schoolbesturen zijn tevreden en zien ook meerwaarde in de ondersteuning en scholen die hebben deelgenomen verbeteren zich binnen afzienbare tijd naar een voldoende en houden deze verbetering ook vast. Op basis van de genoemde verbeterpunten in de gesprekken komen wij tot de volgende aanbevelingen om de doeltreffendheid (met name de duurzaamheid van verbetering) verder te vergroten:

**Voer standaard een evaluatiegesprek met de school na afloop van het herstelonderzoek, waarin aandacht wordt besteed aan borging.** In de praktijk blijkt een evaluatie na afloop van de ondersteuning niet altijd plaats te vinden. Het is van belang dat de PO-Raad dit waarborgt. Ook de bestuurder zou betrokken moeten worden bij dit gesprek. Door standaard een evaluatie in te bouwen na afloop van het herstelonderzoek kan informatie worden verzameld over de tevredenheid van de school en het bestuur en kan daarnaast het gesprek worden gevoerd over de borging van ingezette verbeteracties. Op deze manier wordt de duurzaamheid van het herstel gewaarborgd.

**Zorg, als er meerdere scholen van hetzelfde bestuur worden ondersteund, voor een goede verbinding tussen verschillende trajecten.** Scholen binnen een bestuur kunnen met vergelijkbare problemen kampen, deels doordat er op bestuursniveau onvoldoende zicht is op de kwaliteit in de scholen. Het is daarom belangrijk dat het bestuur wordt betrokken bij het ondersteuningstraject en dat er goede afstemming plaatsvindt tussen analisten en vliegeniers die betrokken zijn bij de scholen.

De besteding van middelen van Goed worden, goed blijven is doelmatig. De middelen worden besteed waar ze voor bedoeld zijn: de ondersteuning van scholen en besturen. Ook de investering in professionalisering van analisten en vliegeniers is nuttig: scholen en besturen waarderen de expertise van analisten en vliegeniers en dit is voor hen ook een reden om te kiezen voor GWGB. Het tarief van analisten en vliegeniers lijkt ook marktconform. Tot slot is ook het aantal dagen dat beschikbaar is voor analyses noodzakelijk.

Suggesties om de doelmatigheid nog verder te vergroten zijn:

**Zorg voor een bondiger format van de analyserapportage.** Het schrijven van het analyserapport kost analisten nu veel tijd. Het format van dit rapport kan volgens analisten compacter. Wij adviseren de PO-Raad om hier, in samenspraak met analisten, goed naar te kijken.

**Houd er bij de administratie van de trajecten rekening mee dat het programma wordt geëvalueerd.** Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek viel op dat gegevens over ondersteunde scholen en besturen niet altijd consequent en accuraat zijn bijgehouden door de PO-Raad. Om te waarborgen dat toekomstig onderzoek naar GWGB goed kan worden uitgevoerd, is het belangrijk om de gegevens goed bij te houden. Het gaat dan om een combinatie van achtergrondgegevens van de school, informatie over het ondersteuningstraject (startdatum, inzet van analisten en/of vliegeniers, aantal dagen dat is besteed per onderdeel) en gegevens vanuit de inspectie (oordeel, vaststellingsdatum, vervolgoordeel).





**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)