

Eindconferentie 5 juni 2014

Leren van Beter Presteren

Stedelijk sturen van onderwijskwaliteit

Het programma Beter Presteren vergeleken
met stedelijke programma's voor onderwijs-
verbetering in Almere en Amsterdam



TIAS

SCHOOL FOR
BUSINESS AND SOCIETY

Prof. dr. Edith Hooge, BMC Advies,
Tias School for Business and Society, Tilburg University
Sietske Hendriks MSc, BMC Advies
Nancy Meuleners MSc, BMC Advies

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1

| | |
|---|----------|
| Aanleiding, opzet en werkwijze van de vergelijking | 3 |
| 1.1 Het programma Beter Presteren: opmaken van de balans | 3 |
| 1.2 Opzet van de vergelijking | 3 |
| 1.3 Werkwijze | 4 |

Hoofdstuk 2

| | |
|-------------------------------------|----------|
| Beter Presteren in Rotterdam | 5 |
| 2.1 Aanloop | 5 |
| 2.2 Bestuurlijke context | 5 |
| 2.3 Doelen | 7 |
| 2.4 Interventies en activiteiten | 7 |
| 2.5 Programmaverloop en resultaten | 9 |

Hoofdstuk 3

| | |
|--|-----------|
| Sturen van onderwijskwaliteit in Rotterdam vergeleken met Almere en Amsterdam | 13 |
| 3.1 Almere: impuls kwaliteitsverbetering onderwijs | 13 |
| 3.1.1 Aanloop | 14 |
| 3.1.2 Bestuurlijke context | 14 |
| 3.1.3 Doelen | 14 |
| 3.1.4 Interventies en activiteiten | 14 |
| 3.1.5 Programmaverloop en resultaten | 16 |
| 3.2 Amsterdam: kwaliteitsaanpak basisonderwijs | 16 |
| 3.2.1 Aanloop | 16 |
| 3.2.2 Bestuurlijke context | 17 |
| 3.2.3 Doelen | 18 |
| 3.2.4 Interventies en activiteiten | 19 |
| 3.2.5 Programmaverloop en resultaten | 20 |
| 3.3 Sturen van onderwijskwaliteit in Rotterdam vergeleken met Almere en Amsterdam | 20 |

Hoofdstuk 4

| | |
|--|-----------|
| Resultaten, conclusies en aanbevelingen | 27 |
| 4.1 Bevindingen over het Rotterdamse programma Beter Presteren | 27 |
| 4.2 Resultaten van de vergelijking Rotterdam met Almere en Amsterdam | 29 |
| 4.3 Conclusies | 32 |
| 4.4 Aanbevelingen voor Beter Presteren in Rotterdam | 34 |

| | |
|--------------------|-----------|
| Referenties | 35 |
|--------------------|-----------|

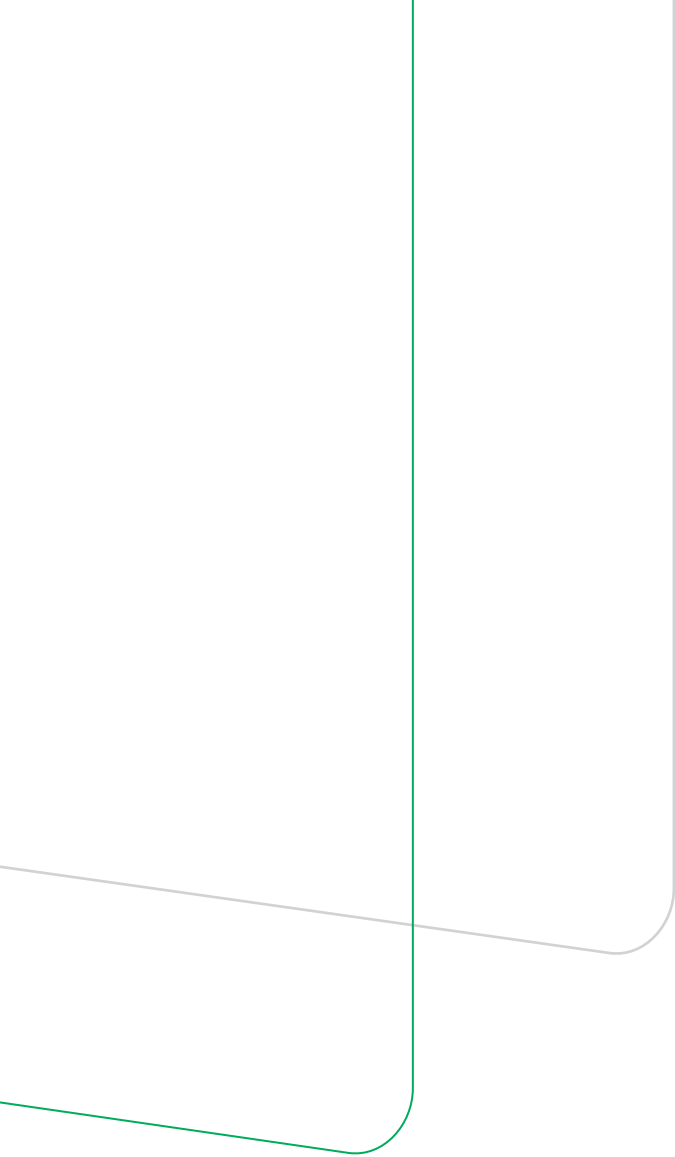
| | |
|--------------------|-----------|
| Afkortingen | 36 |
|--------------------|-----------|

Bijlage 1

| | |
|---------------------------------|-----------|
| Geraadpleegde documenten | 37 |
|---------------------------------|-----------|

Bijlage 2

| | |
|-------------------------------|-----------|
| Geïnterviewde personen | 39 |
|-------------------------------|-----------|



Hoofdstuk 1

Aanleiding, opzet en werkwijze van de vergelijking

1.1 Het programma Beter Presteren: opmaken van de balans

Vier jaar geleden hebben de Rotterdamse schoolbesturen en de gemeente met het programma Beter Presteren de lat hoog gelegd om de onderwijsresultaten van alle Rotterdamse leerlingen te verbeteren.

Op donderdag vijf juni 2014 wordt de balans hiervan opgemaakt in de conferentie 'Leren van Beter Presteren - Stedelijk sturen van onderwijskwaliteit'. Om vooruit te kunnen kijken wordt teruggeblikt op het programma Beter Presteren. Daartoe bevat dit rapport een systematische vergelijking van de Rotterdamse aanpak met vergelijkbare aanpakken kwaliteitsverbetering van onderwijs in Almere en Amsterdam waarbij onderwijsbesturen en gemeente samenwerken.

Het Rotterdamse programma Beter Presteren wordt vergeleken wat betreft:

- de *bestuurlijke context*: Hoe wordt op lokaal niveau gestuurd op onderwijskwaliteit en hogere onderwijsresultaten van leerlingen? Hoe, in welke mate en onder welke condities, werken onderwijsbesturen hierin samen, onderling en met de gemeente? Hoe is de bestuurlijke context te beschrijven in termen van draagvlak en consensus en (hoe) is de aanpak voor kwaliteitsverbetering ingebed in het bredere lokale (onderwijs)beleid?
- de *doelen* en de *interventies en activiteiten*: Zijn doelen geformuleerd, hoe (focus, inhoud) en door wie? Welke (combinatie van) type interventies en activiteiten zijn uitgevoerd, hoe en door wie?
- het *programmaverloop en zicht op de resultaten*: (Hoe) Zijn voortgang van het programma en resultaten gemonitord, met wat voor type onderzoek (externe evaluatie, gebruiksevaluatie) en is er zicht op resultaten?

Het doel van de opbrengsten van deze vergelijking is ervan leren voor de Rotterdamse context: ten behoeve van de vormgeving en inhoud van het vervolg van Beter Presteren in Rotterdam vanaf 2014. Er worden lessen getrokken over welke condities, kenmerken en invalshoeken bevorderlijk zijn voor een succesvol programmaverloop en voor positieve resultaten in de zin van duurzame onderwijsverbetering in Rotterdam.

1.2 Opzet van de vergelijking

Voor de vergelijking zijn twee andere stedelijke programma's voor onderwijsverbetering geanalyseerd. Deze zijn geselecteerd door inventarisatie bij deskundigen op het gebied van school- en onderwijsverbetering en via Google.nl met behulp van combinaties van zoekwoorden als 'kwaliteitsverbetering', '(onderwijs)kwaliteit', 'onderwijs', '(onderwijs)resultaten', 'aanpak', 'programma'. De volgende stedelijke programma's voor onderwijsverbetering blijken vergelijkbaar met het programma Beter Presteren Rotterdam:

- Impuls Kwaliteitsverbetering Onderwijs Almere
 - Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam
- Deze programma's zijn vergelijkbaar omdat:
- Ze een duidelijke focus hebben op verbetering van onderwijskwaliteit in de zin van onderwijsresultaten, onderwijsaanbod, onderwijsproces, en/of schoolverbetering;
 - Er een sterke verbeterambitie op gemeentelijk niveau aan ten grondslag ligt naar aanleiding van zorgen over het niveau van onderwijsprestaties en/of kwaliteit van onderwijs en scholen in de stad;
 - Het een samenwerking betreft tussen schoolbesturen/scholen en de gemeente.

Voor een systematische vergelijking zijn de volgende vijf onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Hoe is de aanloop naar het programma te beschrijven?
- 2 Hoe is de bestuurlijke context te beschrijven?
- 3 Welke doelen zijn geformuleerd, hoe en door wie?
- 4 Welk type interventie(s) en activiteiten worden uitgevoerd, hoe en door wie?
- 5 Wat is bekend over het programmaverloop en de resultaten, hoe en door wie worden deze vastgesteld?

Om tot een beantwoording van deze onderzoeksvragen te komen is een vergelijkingskader opgesteld waarin de onderzoeksvragen nader zijn uitgewerkt in kenmerken en criteria. Deze kenmerken en criteria zijn tijdens de documentenanalyse en de analyse van interviewgegevens bijgesteld. Er zijn er afgevalen en toegevoegd naar gelang de gebleken relevantie. De definitieve kenmerken en criteria voor de systematische vergelijking staan vermeld in hoofdstuk drie in de tabellen.

Bij het opstellen van de kenmerken en criteria is gebruik gemaakt van recente inzichten uit de (onderzoeks) literatuur over schoolverbetering en onderwijsverandering. De afgelopen jaren zijn verschillende perspectieven gehanteerd om de relaties tussen schoolcondities, het leren van leraren en het verbeteren van lespraktijken te begrijpen. Sleegers & Leithwood (2010) onderscheiden hiervoor twee dominante perspectieven: 1) het interne normatief-reëducatieve en 2) het externe empirisch-rationele perspectief. Het interne perspectief ziet persoonlijke betekenisgeving en collectief (organisatie-)leren als sleutels voor verbetering en kent aan leiderschap een belangrijke betekenis toe als voorwaarde voor effectieve schoolverbetering. Het externe perspectief is gericht op het implementeren van bewezen aanpakken in scholen en het verspreiden ervan naar meerdere scholen en regio's, vanuit de veronderstelling dat leraren en hun direct leidinggevenden veranderingen in hun praktijk zullen invoeren wanneer bewezen is dat ze effectief zijn. Leraren en hun direct leidinggevenden worden vanuit het externe perspectief vooral gezien als ontvangers en uitvoerders van programma's van onderzoekers, beleidsmakers, bestuurders en politici van buiten de school. De resultaten van de vergelijking tussen de drie stedelijke programma's voor onderwijsverbetering worden geanalyseerd met behulp van deze perspectieven op schoolverbetering en onderwijsverandering.

Drie clusters van factoren die prominent naar voren komen in verschillende (inter)nationale analyses van *systemwide* school- en kwaliteitsverbetering (o.a. Barber, 2007; Datnow et al., 2006; Harris, 2011; Levin, 2010; Mourshed, et al., 2010; Theisens, 2013; Woessmann, 2007) zijn in de kenmerken en criteria van het vergelijkingskader verwerkt. Deze clusters zijn:

- **Focus beperken en behouden**

Succesvolle voorbeelden van kwaliteitsverbetering lijken zich te kenmerken door: een visie voor de lange termijn; een beperkt aantal doelen; het zodanig concretiseren van die doelen dat mensen zich er mee kunnen verbinden; het voor lange termijn vast blijven houden van deze doelen; en zo min mogelijk afleidingen in de vorm van nieuw beleid.

- **Veel autonomie én sterke verantwoording**

Een combinatie van ruimte op decentrale niveaus met een centrale norm (ambitieniveau) en sterke mechanismen voor verantwoording. Door de centrale norm en verantwoording daarover kan worden voorkomen dat op decentraal niveau sluipenderwijs een subcultuur ontstaat met lagere normen.

- **Toerusten (*capacity building*)**

Toerusten op bestuurlijke niveaus gaat over het ontwikkelen van de bereidheid, de bekwaamheid en het besturend vermogen om mensen, organisatie en materiële middelen te richten naar de beoogde verbetering. Daarbij is een evenwicht tussen enerzijds het stellen van heldere doelen en het uitoefenen van druk, en anderzijds het bieden van ondersteuning zodat mensen ook zijn toegerust om de doelen

te kunnen realiseren van belang. Sancties blijken al snel contraproductief te werken.

1.3 Werkwijze

Voor de analyse van de drie stedelijke programma's voor onderwijsverbetering is eerst een beschrijving gemaakt per stad. Hiervoor zijn data verzameld door middel van documentenanalyse en interviews met relevante personen. Als eerste stap is in elke stad een informeel gesprek gevoerd met de sleutelpersonen van het betreffende programma voor onderwijsverbetering (de programma- en projectleiders). Hen is gevraagd naar de grote lijnen van de lokale sturing van onderwijskwaliteit en het programma, en naar relevante documentatie hierover. Samen met hen zijn personen geïdentificeerd voor interviews. Na deze eerste ronde van informele gesprekken is het vergelijkingskader bijgesteld.

Als tweede stap zijn de documenten geanalyseerd (zie bijlage 1). Mede op basis van deze analyses zijn gestandaardiseerde topiclijsten voor de interviews opgesteld.

Ook is opnieuw het vergelijkingskader bijgesteld.

Als derde stap zijn per stad verschillende actoren geïnterviewd die betrokken zijn bij het programma voor onderwijsverbetering (zie voor een lijst van geïnterviewde personen bijlage 2) met behulp van de gestandaardiseerde topiclijsten, aangepast per interview. Er zijn in totaal 19 interviews afgenomen waarmee in totaal 23 actoren zijn geïnterviewd. De interviews zijn afgenomen door twee onderzoekers en terplekke letterlijk uitgetypt, dit ter verhoging van de betrouwbaarheid van de dataverzameling ('twee vragen, horen en begrijpen meer dan één'). Wanneer dit niet mogelijk was, is het interview door één onderzoeker afgenomen en is een geluidsopname gemaakt, die achteraf door een andere onderzoeker is beluisterd en uitgetypt (dit was acht keer het geval). In enkele gevallen is een telefonisch interview gehouden en direct letterlijk uitgetypt (dit was twee keer het geval).

Als vierde stap zijn de verslagen van de interviews geanalyseerd. Door interpretatie van de documentenanalyse en de analyse van de interviewverslagen is het vergelijkingskader opnieuw bijgesteld en is een beschrijving gemaakt van de programma's voor onderwijsverbetering per stad.

Als vijfde en laatste stap is een systematische vergelijking uitgevoerd van de Rotterdamse aanpak met de aanpakken in Almere en Amsterdam door overeenkomsten en verschillen te benoemen en naar patronen en verklaringen te zoeken aan de hand van de vijf onderzoeksvragen en de nadere uitwerking in het vergelijkingskader. Op basis hiervan zijn conclusies geformuleerd in termen van bevorderende of belemmerende factoren en condities met het oog op een succesvol verloop en positieve resultaten van een programma/aanpak kwaliteitsverbetering onderwijs in Rotterdam.

Hoofdstuk 2

Beter Presteren in Rotterdam

2.1 Aanloop

In Rotterdam wordt in 2010 geconstateerd dat de onderwijsresultaten beduidend achterblijven vergeleken met andere grote steden. Zo zijn de gemiddelde cito-schoolscores in Rotterdam ruim vier punten (531,2) lager dan het landelijk gemiddelde (535,4), en in Rotterdam Zuid zelfs zes punten (529,4), zitten er relatief weinig leerlingen op het vwo (voorbereidend wetenschappelijk onderwijs) en zijn de eindexamencijfers in Rotterdam lager dan in de rest van Nederland.

Deze lage onderwijsresultaten worden als extra urgent gepercipieerd omdat Rotterdam vergroent (in tegenstelling tot de vergrijzing in veel delen van de rest van het land) en tweederde van de jeugd opgroeit in families die oorspronkelijk niet uit Nederland komen. Rotterdam telt relatief veel laagopgeleide inwoners (een derde van de Rotterdammers tussen de 15 en 65 heeft een opleiding onder het niveau van mbo 2) en veel tweede- en derdegeneratie migrantengezinnen spreken thuis niet of nauwelijks Nederlands. In vergelijking met de andere drie grote steden telt Rotterdam relatief weinig inwoners met een hogere opleiding.

Voor de ontwikkeling van de stad en de stedelijke economie wordt de verbetering van de onderwijsresultaten van groot belang geacht. Rotterdam kan en wil zich de lage onderwijsprestaties van de grote groep kinderen en jongeren niet permitteren.

De gemeente Rotterdam investeert van oudsher veel in onderwijs, waarbij vanaf 1998 het accent sterk ligt op brede schoolontwikkeling en talentontwikkeling. In 2009 bereidt Fokor, de federatie van Rotterdamse schoolbesturen primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) waarin de 41 Rotterdamse schoolbesturen verenigd zijn, zich samen met de directie Jeugd & Onderwijs (J&O) van de gemeente in vijf gezamenlijke bijeenkomsten voor op de tweede fase van het Rotterdams onderwijsbeleid (ROB II), als vervolg op het ROB I. Fokor brengt een notitie uit in het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF) waarin vier prioritaire actiepunten worden vastgesteld: 1) voor iedere leerling goede zorg; 2) doorgaande leerlijnen rekenen en taal; 3) Rotterdamse brede scholen en 4) kwaliteit, leerprestaties én ontwikkeling. In de notitie wordt ook aangegeven dat een grote meerderheid van de schoolbesturen het arrangement intensieve schoolontwikkeling (ISO) wil behouden om zwakke scholen te

versterken, en men ISO een plaats wil geven in het ROB II. Het is de intentie om, meer dan in de eerste ROB-periode, scherpe doelstellingen voor het ROB II te formuleren, en te bewaken in hoeverre de doelen daadwerkelijk worden behaald. Daarnaast worden het Rotterdamse hbo en de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) betrokken bij het ROB II wat betreft de doorgaande leerlijnen, initiële opleidingen, na- en bijscholing van onderwijsprofessionals en de inzet van studenten bij projecten. De notitie ademt sterk 'autonomie en eigen verantwoordelijkheid' van de Rotterdamse schoolbesturen uit en de wens tot zelf sturen en regie houden bij het ROB II.

Deze notitie wordt verder uitgewerkt met als doel dat de schoolbesturen in het ROF het eindresultaat aan de wethouder Onderwijs en Jeugd aanbieden voor de nieuwe bestuursperiode vanaf 2010.

In het voorjaar van 2010 treedt de nieuwe wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin aan. Hij zet in op een forse koerswijziging van het Rotterdamse onderwijsbeleid door de focus van de plannen voor het ROB II te verleggen én te versmallen van 'optimaal verrijken van ieders talenten' (zoals de schoolbesturen voorstellen) naar 'verhoging van de prestaties van alle Rotterdamse leerlingen in de basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde'. De schoolbesturen en andere partijen in het Rotterdamse onderwijsveld zien deze koerswijziging als een breuk met het gemeentelijke onderwijsbeleid tot dan toe.

De wethouder zet zijn eigen stempel op het nieuwe Rotterdamse onderwijsbeleid en heeft een flinke vinger in de pap bij het overleg en de besprekingen hierover. Deze werkwijze valt niet bij alle partijen in goede aarde en er ontstaat soms onenigheid over de gevolgde overleg- en beleidsvormingsprocedures. Sommige partijen voelen zich gepasseerd. Na driekwart jaar onderling aftasten, overleg en discussie, wordt de inhoud van het nieuwe programma Beter Presteren breed aanvaard en komen de schoolbesturen en de gemeente begin 2011 hierover tot een formeel akkoord binnen het ROF en in het college van B&W.

2.2 Bestuurlijke context

Het programma Beter Presteren vormt samen met het programma Aanval op Uitval vanaf 2010 het Rotterdamse onderwijsbeleid. Met Beter Presteren wordt beoogd de onderwijsresultaten in Rotterdam fors te verhogen en dichterbij het landelijk gemiddelde te brengen

en het doel van Aanval op Uitval is het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

De bestuurlijke context van het programma Beter Presteren wordt gevormd door breder gemeentelijk en regionaal sociaal en economisch beleid. De versteviging van zorg- en adviesteams (ZAT's) op scholen, beleid voor de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin, onderwijshuisvestingsbeleid (IHP) en programma's van het Rotterdamse zorg- en jeugdbeleid (Ieder Kind Wint, decentralisatie jeugdzorg, sport- en cultuurprogramma's, Gezonde School Rijnmond, Veilig Op School) vormen aanpalend beleid waarop Beter Presteren wordt afgestemd en andersom.

Landelijk vormt het onderwijsbeleid van het rijk een belangrijke context, zoals de actieplannen voor beter presteren, ambitieus onderwijs en versterking van leraren in de volle breedte van het onderwijsstelsel (Ministerie van OC&W, 2011a; 2011b; 2011c; 2011d). De nieuwe werkwijze van de Onderwijsinspectie is ook een factor van belang: vanaf 2007 worden scholen of opleidingen waarvan de kwaliteit van het onderwijs niet voldoet aan minimale eisen als (zeer) zwak aangemerkt. Deze informatie wordt openbaar gemaakt en vormt de basis voor het zogenaamde 'bestuursgerichte' toezicht waarbij onderwijsbesturen direct worden aangesproken en bevraagd op onderwijskwaliteit door de Onderwijsinspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2013). De projecten voor school- en onderwijsverbetering van de sectorraden (po-raad, vo-raad, mbo-raad) versterken deze focus op onderwijskwaliteit. Ook breder landelijk sociaal en economisch beleid vormt een belangrijke context, bijvoorbeeld op het gebied van de (onderwijs)arbeidsmarkt.

Hoewel het programma Beter Presteren niet gebiedsgericht is maar juist als ambitie heeft het gehele Rotterdamse onderwijs op een hoger plan te tillen, wordt het wel gekoppeld aan het zogenaamde gebiedsgericht werken. Rotterdamse scholen worden verantwoordelijk gehouden voor het betrekken van, en samenwerken met ouders evenals partners die zich met de jeugd bezighouden, waaronder de Centra voor Jeugd en Gezin, wijkteams, zorg- en welzijnsorganisaties, politie en gemeentelijke directies. In Rotterdam Zuid is Beter Presteren opgenomen in Children's Zone van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), waarmee structurele samenwerking wordt beoogd van partijen die in staat zijn om in de leefwerelden van een kind of jongere – thuis, school en daar buiten – dusdanig te ondersteunen dat hij of zij maximaal kan presteren.

Het programma Beter Presteren valt onder het ROF en de aansturing is belegd bij een programmaraad die wordt voorgezeten door de wethouder. Schoolbestuurders hebben plaats in deze raad als portefeuillehouders van de acht projecten van het programma, evenals de directeur onderwijs van de gemeente en de onafhankelijke voorzitter van de ISO commissie (voor ISO zie verderop in deze paragraaf). In deze programmaraad krijgt de samenwerking

tussen schoolbesturen en gemeente daadwerkelijk vorm: het overleg wordt door alle partijen positief gewaardeerd en als zinvol en inhoudelijk ervaren. De meerwaarde van de programmaraad wordt gevonden in de gezamenlijke verantwoordelijkheid en de samenwerking van schoolbesturen en gemeente, maar het zorgt tegelijkertijd ook voor vertraging in het programmaverloop vanwege het nodige overleg en de nodige discussie. Van de kant van de schoolbesturen speelt ook het probleem van representatie: lang niet alle Rotterdamse schoolbesturen voelen zich vertegenwoordigd door de leden van de programmaraad en dus gehouden aan de ambities die worden uitgesproken en de afspraken die worden gemaakt. De afgelopen drie jaar komt hier verbetering in, door een betere omgangs- en overlegcultuur én door praktische verbeteringen zoals afstemming tussen de vergaderroosters van Fokor en de programmaraad. Hierdoor is er voor de schoolbestuurders-portefeuillehouders in de programmaraad meer gelegenheid voor sondering bij alle Rotterdamse schoolbesturen.

Voor de regie en uitvoering van Beter Presteren richten de gemeente en de gezamenlijke schoolbesturen vanuit Fokor een programmabureau in, dat zij elk voor de helft bekostigen. Het bureau wordt geleid door een programmamanager en kent acht projectleiders waarvan er vier worden voorgedragen door Fokor en vier door de gemeente. De rol van het programmabureau wordt geformuleerd in termen van betekenis geven, inhoud ontwikkelen en de urgentie van Beter Presteren voor het voetlicht brengen. Het programmabureau heeft vooral een aanjagende rol (communicatie, voorlichting, stimuleren, projectleiderschap) en een adviserende rol bij de subsidievoorwaarden.

Dit programmabureau is een nieuwe figuur binnen het Rotterdamse onderwijsbeleid. Tot die tijd had de gemeente (directie J&O) rechtstreeks contact met de schoolbesturen over de regie en uitvoering van het gemeentelijke onderwijsbeleid. Met het programmabureau is nu een driehoek ontstaan van schoolbesturen (Fokor), programmabureau en de wethouder / directie J&O. Bij de schoolbesturen is er positieve waardering voor het gegeven dat het programmabureau buiten het gemeentekantoor zit, maar gaandeweg ontstaat bij hen de indruk dat het programmabureau loszinkt van de schoolbesturen en teveel aan de kant van de gemeente opereert. Ook wordt kritisch gekeken naar de uitgaven voor de website, communicatie, onderzoek, conferenties en dergelijke. Daarnaast vindt een aantal schoolbesturen dat een programmabureau in de toekomst niet meer nodig is en de gemeente en de schoolbesturen Beter Presteren zouden kunnen regisseren, organiseren en uitvoeren door directe samenwerking tussen Fokoren de directie J&O van de gemeente.

De organisatie en uitvoering van het arrangement intensieve schoolontwikkeling (ISO) voor (zeer) zwakke scholen zijn onderdeel van het programma Beter Presteren, waar

de zogenaamde ISO-commissie een rol speelt. In deze commissie zitten acht vertegenwoordigers van schoolbesturen, twee vertegenwoordigers van de gemeente en een projectleider. De commissie wordt voorgezeten door een onafhankelijke externe voorzitter, die ook deel uitmaakt van de Programmaraad Beter Presteren. Het team van experts dat is opgezet voor het project Topklassen van het programma Beter Presteren (zie 2.4) wordt ook voorgezeten door de onafhankelijke voorzitter van de ISO-commissie.

De directie J&O van de gemeente kent schoolcontactpersonen en schoolbestuurlijke contactpersonen. Deze ambtenaren zijn aangesteld om contact te onderhouden met alle Rotterdamse scholen en schoolbesturen over het gehele Rotterdamse onderwijsbeleid, dus ook over het programma Beter Presteren. In de praktijk gebeurt dit niet altijd, soms omdat zij niet welkom zijn bij de schoolbesturen of op de scholen. Er is incidenteel contact tussen deze contactpersonen en het programmabureau Beter Presteren om informatie uit te wisselen over hoe de projecten verlopen en wat er wordt bereikt. Soms wordt het programmabureau om advies gevraagd, bijvoorbeeld bij de beslissingen om een groep nul (zie 2.4) te starten, maar dit is niet standaard.

Het programmabureau Beter Presteren heeft de Kenniswerkplaats Rotterdam Talent enkele opdrachten gegeven om wetenschappelijke en praktische kennis over onderwijsverbetering te ontsluiten en te verspreiden. De Kenniswerkplaats Rotterdams Talent is in 2010 opgericht door de EUR en de gemeente Rotterdam. De Hogeschool Rotterdam, Hogeschool INHolland, CED-groep, Zadkine, Albeda en de directie J&O zijn eraan verbonden.

2.3 Doelen

Het doel van het programma Beter Presteren is verhoging van de onderwijsresultaten van alle Rotterdamse leerlingen in de basisvakken taal en rekenen/wiskunde. Het doel van het programma Beter Presteren is als volgt concreet en meetbaar gemaakt.

Voor het primair onderwijs (po) zijn doelen gesteld voor de leerprestaties bij taal en rekenen. Wat betreft taal en rekenen moeten de tussenresultaten tijdens het doorlopen van de basisschool in groep drie en vier en in groep zes met 65 procent zijn verhoogd in 2014 ten opzichte van 2010. Daarnaast zijn doelen gesteld voor de gemiddelde schoolscore op de cito-eindtoets. Het streven is deze score te verhogen van 531,2 in 2010 naar 534 in 2014 (534 is 1,4 punt lager dan het landelijk gemiddelde van 2010). Het idee achter deze forse verhoging van de gemiddelde schoolscore op de cito-eindtoets is de lat hoger te leggen voor de onderwijsprestaties van alle Rotterdamse leerlingen. Een gemiddelde schoolscore van 534 kan in Rotterdam waarschijnlijk alleen worden bereikt als niet alleen de lagere scores omhoog gaan, maar als de scores die nu al boven

het gemiddelde uitkomen ook stijgen.

Voor het voortgezet onderwijs (vo) zijn doelen gesteld voor de leerprestaties bij Nederlands en wiskunde. De doelen voor de tussenresultaten tijdens het doorlopen van het vo worden geïkt aan de landelijke referentieniveaus taal en rekenen. In afwachting van landelijke toetsen hiervoor werkt Rotterdam met eigen toetsen voor woordenschat en begrijpend lezen: Taaleffect. Daarnaast zijn er doelen gesteld voor het gemiddelde schoolcijfer op het centraal schriftelijk eindexamen (CSE) voor Nederlands en wiskunde. Het Rotterdamse gemiddelde moet in 2014 dichterbij het landelijk gemiddelde uit 2010 liggen. In 2010 is het landelijk gemiddelde eindcijfer voor Nederlands 6.1 en voor wiskunde een 6.4.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) wordt, ook in afwachting van de landelijke toetsen voor de referentieniveaus taal en rekenen, met zogenaamde entreetoetsen en eigen toetsen gewerkt. Deze worden uitgebouwd en vanaf 2011 worden aanvullende afspraken gemaakt over het inzichtelijk maken van de voortgang en resultaten op het gebied van taal en rekenen.

2.4 Interventies en activiteiten

Om tot verhoging van onderwijsresultaten te komen zet het programma Beter Presteren in op drie actielijnen: 1) meer leertijd; 2) professionele school en 3) betrokken ouders. Het programma kent acht projecten: 1) groep nul; 2) vakantieschool; 3) uitbreiding leertijd; 4) ouderbetrokkenheid; 5) professionele school; 6) ISO-arrangement; 7) Topklassenarrangement en 8) resultaatmeting.

De drie actielijnen krijgen vorm door integratie van de verschillende interventies en activiteiten van de acht projecten. Dit gebeurt als volgt:

Groep nul: In overleg met scholen en schoolbesturen in het primair onderwijs en vertegenwoordigers van welzijnsinstellingen is groep nul ontwikkeld. Met de afdeling onderwijs zijn afspraken gemaakt onder welke voorwaarden subsidie voor groep nul beschikbaar is. Groep nul valt in Rotterdam onder het pedagogisch-didactisch regime van de school en zo wordt een vloeiende, doorgaande leerlijn gecreëerd. De kinderen gaan er vijf dagdelen heen, in de groep werken een mbo- en een hbo-geschoolde kracht samen. Groep nul betreft ouders bij de ontwikkeling van hun kind en heeft een ouderprogramma gericht op het versterken van het contact met en het onderwijsondersteunend gedrag van ouders en verzorgers.

Vakantieschool: Voor de ontwikkeling van de vakantieschool is er een regiegroep met leden van schoolbesturen en gemeente. Maar vooral op en met de scholen zelf worden verschillende vormen vakantieschool tot stand gebracht in of tussen het po, het vo en het mbo. Met de

directie J&O is een beperkt aantal afspraken gemaakt onder welke voorwaarden subsidie voor vakantieklassen beschikbaar is. Deze aanpak kenmerkt zich door veel eigen ruimte en verantwoordelijkheid en leidt tot vakantiescholen die kwalitatief sterk lijken te zijn en grote overeenkomsten vertonen. In de vakantieklas worden leerlingen in relatief kleine klassen gestimuleerd hun resultaten te verhogen door een uitgekiend programma waarin, naast extra uitleg of herhaling van lesstof, ook ruimte is voor speelse manieren van leren. Alle vakantiescholen richten zich op drie doelstellingen: voorkomen van een vakantiedip, inhalen van specifieke achterstanden en voorbereiding op het nieuwe schooljaar. Veel vakantiescholen besteden in hun aanbod en opzet aandacht aan het ontwikkelen van talenten en het stimuleren van onderwijsondersteunend gedrag van ouders.

Op basis van onderzoek en het intensief uitwisselen van ervaringen tussen vakantiescholen zijn kwaliteitskenmerken geformuleerd van Rotterdamse vakantiescholen.

Meer leertijd op school: Een verlengde schooldag bestaat in Rotterdam al veel langer, onder andere bekend als 'de brede school'. Deze brede scholen in Rotterdam hadden tot doel onderwijs te combineren met naschoolse opvang, sport, welzijn en cultuur, waardoor er een breder aanbod tot stand komt dan op een reguliere school. In de periode 2010-2014, waarin schoolbesturen en gemeente werken aan het programma Beter Presteren, verschuift de doelstelling van leertijduitbreiding van een zo breed en divers mogelijk aanbod naar een aanbod gericht op het verhogen van de onderwijsresultaten van de deelnemende leerlingen. De aanpak voor meer leertijd op school is ontwikkeld in een klankbordgroep met vertegenwoordigers uit het po, het vo en het mbo en in de werkgroep meer leertijd van de afdeling Onderwijs van de gemeente. Voor de inhoudelijke invulling van de extra uren kunnen de scholen de 'kwaliteitskenmerken extra leertijd' gebruiken. Dit zijn tips en aanbevelingen voortgekomen uit Rotterdams onderzoek en uit -landelijke en internationale projecten en - effectonderzoeken. Als deze kenmerken door scholen worden verweven in het programma dat aangeboden wordt in de extra leertijd, dan lijkt het effect van leertijduitbreiding op de onderwijsresultaten toe te nemen.

Ouderbetrokkenheid: Dit project heeft als uitgangspunt dat betrokken ouders bijdragen aan de onderwijsresultaten van hun kinderen, op basis van het vele onderzoek dat het belang uitwijst van betrokken ouders voor de taalontwikkeling, de motivatie, het zelfvertrouwen en het schoolsucces van leerlingen. In het programma Beter Presteren is de afspraak gemaakt dat alle scholen investeren in gelijkwaardig, educatief partnerschap met ouders en hen stimuleren tot effectief onderwijsondersteunend gedrag. De school is hierbij de eenheid van verandering. Dit wil zeggen dat de school op basis van een analyse van de eigen specifieke situatie bepaalt welke interventie het meest bijdraagt aan

een versterking van de ouderbetrokkenheid. De aanpak binnen het project is vastgesteld met mensen uit het po, vo en mbo, vertegenwoordigers van de schoolbesturen en met de afdeling Onderwijs.

Professionele school: Dit project heeft als uitgangspunt dat de leraar voor een belangrijk deel de kwaliteit en de resultaten van het onderwijs bepaalt. Om de onderwijsresultaten te verhogen, heeft Rotterdam behoefte aan de beste leerkrachten en sterke schoolleiders. Schoolbesturen benadrukken daarin de eigen verantwoordelijkheid, vanuit de gemeente ligt het accent op het grote belang van goed onderwijs voor de stad als geheel. In 2012 wordt ingezet op gezamenlijk zicht op de arbeidsmarktsituatie en vervolgens in 2013 op maatwerk per schoolbestuur, waaruit een gezamenlijke, Rotterdamse lerarenagenda is opgesteld die uitgewerkt wordt per sector met bijdragen van OC&W en de gemeente. De professionele school kent als activiteiten en interventies: goed begeleiden van nieuwe leraren en docenten, hanteren van een goede gesprekscyclus en een doorstroombeleid dat leraren en docenten perspectief biedt, en een opleidingsaanbod door lerarenopleidingen en schoolbesturen voor studenten, startende en zittende docenten dat hen in staat stelt kwalitatief hoogwaardig onderwijs te verzorgen dat past bij de grootstedelijke context van Rotterdam.

ISO-arrangement: Het programma Beter Presteren biedt scholen in het primair en voortgezet onderwijs twee arrangementen om hun kwaliteit te verbeteren: ISO voor scholen die (zeer) zwak zijn of dreigen te worden, Topklassen voor alle andere scholen die zich verder willen ontwikkelen in opbrengstgericht werken. ISO staat voor Intensieve Schoolontwikkeling. In dit arrangement verbeteren scholen zichzelf aan de hand van gesprekken met deskundigen. Er wordt een plan van aanpak opgesteld en door schoolbestuur en gemeente wordt een financiële bijdrage voor verbetering beschikbaar gesteld. Deze aanpak, gefaciliteerd vanuit het programma Beter Presteren en met financiële bijdrage van de gemeente, leidt er bij vrijwel alle scholen toe dat ze binnen twee jaar positief beoordeeld worden door de Onderwijsinspectie.

Halverwege het programma Beter Presteren wordt duidelijk dat er steeds nieuwe (zeer) zwakke scholen bijkomen. Om die reden is de doelstelling van ISO aangescherpt. Uitgaand van gelijkblijvende inspectiekaders is tussen schoolbesturen en gemeente afgesproken dat:

- Alle *zwakke en zeer zwakke* scholen en afdelingen in mei 2012 zijn per september 2014 niet meer zwak/zeer zwak;
- Er geen nieuwe *zeer zwakke* scholen meer bijkomen;
- De instroom van nieuwe *zwakke* scholen in vergelijking met de voorbije periode minimaal gehalveerd wordt.

Vanuit het programma Beter Presteren zijn de schoolbesturen daartoe vooral gefaciliteerd in het uitwisselen van kennis over een preventieve aanpak en het benoemen van schooloverstijgende kwesties. Begin 2014 wordt een

Masterclass georganiseerd over bestuurlijk handelen om zwakke scholen te voorkomen.

Topklassen-arrangement: Topklassen is voor alle scholen die niet als zwak of risicovol zijn beoordeeld door de inspectie en die zich verder willen ontwikkelen in opbrengstgericht werken. Uitgangspunt bij dit project is dat doelen stellen, zicht hebben op leerresultaten, planmatig werken, evalueren en bijsturen essentieel zijn om bij alle leerlingen het onderste uit de kan te halen. In overleg met een team van experts is een arrangement ontwikkeld waarbij scholen in het eerste jaar twee reflectiegesprekken hebben met het Topklassenteam, in het tweede jaar twee intervisiebijeenkomsten met andere scholen en tot slot een afsluitend gesprek. Topklassenteamleden, van buiten Rotterdam, treden op als kritische bondgenoot van de school, er is geen sprake van oordeel of controle. De school wordt uitgedaagd zichzelf de spiegel voor te houden en de lat hoger te leggen.

Resultaatmeting: Het project resultaatmeting dient twee doelen: 1) nagaan of de doelen van het programma voor zowel po, vo als mbo gehaald worden; en 2) de cultuur op scholen, bij de gemeente en binnen schoolbesturen om transparant te werken aan opbrengsten versterken. Het uitgangspunt bij de start van het programma is volledige transparantie in 2014 met betrekking tot het inzichtelijk maken van de voortgang en resultaten op het gebied van taal en rekenen, tot op schoolniveau.

De ambitie zoals benoemd in 2010 is dat het in 2014 op scholen gewoon is om te praten over opbrengsten, rekening houdend met de specifieke situatie van leerlingen. Binnen en tussen schoolbesturen worden scholen vergeleken om te leren van de verschillen. Tussen schoolbesturen en gemeente vinden gesprekken plaats over het verschil in resultaten tussen wijken, schoolbesturen en scholen. Dit monitoren is niet bedoeld voor onderlinge ranking, maar ondersteunend bij de gezamenlijke opgave de onderwijsresultaten te verhogen. De cijfers ondersteunen de kwalitatieve resultaten van de school.

Voor de periode 2011 tot en met 2014 investeert de gemeente in Beter Presteren: de intensivering lopen op van 4,95 miljoen euro in 2011 tot 18 miljoen euro in 2014. Deze intensivering wordt gericht ingezet voor het verhogen van de onderwijsresultaten. De toekenning van de subsidies gebeurt door het cluster maatschappelijke ontwikkeling, directie J&O van de gemeente. Deze dienst voert de beleidsregel uit, dat wil zeggen kent de subsidies toe, vraagt verantwoording en beoordeelt de prestaties en resultaten. De schoolbesturen zijn via Fokor betrokken bij het opstellen van de beleidsregels en het voorbereiden van het subsidietraject.

De rationale achter de subsidiëring van Beter Presteren is dat de gemeente vooral die zaken (co-) financiert die schoolbesturen niet regulier bekostigd krijgen. Nagenoeg het hele subsidiebudget van Beter Presteren wordt dan

ook besteed aan uitbreiding van de leertijd, groep nul en vakantiescholen. Voor 'de professionele school' is geen subsidie beschikbaar vanuit de gedachte dat schoolbesturen hun reguliere middelen richten naar de doelen van dit project zoals vastgelegd in de convenanten.

Hetzelfde geldt voor het project ouderbetrokkenheid, behoudens de subsidiemogelijkheid voor het aanstellen van oudercontactpersonen of -consulenten.

De gemeentelijke financiële bijdrage aan de ISO- en Topklassenarrangementen is zeer beperkt (circa vijf procent van het subsidiebudget voor leertijduitbreiding), omdat deze projecten bedoeld zijn als impuls voor bestaande praktijken en versterking van de eigen investeringen van schoolbesturen.

Niet alle schoolbesturen delen deze subsidie-rationale, sommige zouden liever de gemeentelijke subsidie in het kader van Beter Presteren in één keer ontvangen (*lumpsum*) en zelf bepalen hoe en waarvoor het geld wordt ingezet.

Het toekennen van de subsidies gebeurt op basis van beoordeling van de plannen die schoolbesturen indienen. Aan het verkrijgen van subsidie worden inhoudelijke voorwaarden gesteld wat betreft de kwaliteit van het onderwijs (een school mag niet (zeer) zwak zijn) en wat betreft de kwaliteit van de doelen/plannen. Duidelijk moet worden hoe de uit te voeren activiteiten zich verhouden tot elkaar en het reguliere lesprogramma, voor welke (doel)groep leerlingen deze worden ingezet en hoe deze in gezamenlijkheid bijdragen aan de beoogde verhoging van de onderwijsresultaten. Ook moeten schoolbesturen die de subsidies aanvragen meewerken aan het leveren van toets- en onderzoeksgegevens over de onderwijsresultaten op bestuurs- en schoolniveau.

Een beoordelingscommissie waarin schoolbesturen po en vo en ambtenaren samen zitting hebben beoordelen de plannen op kwaliteit en haalbaarheid en betrekken daarbij het pré-advies van de schoolcontactpersonen (ambtenaren van de gemeente). Voor de ISO-arrangementen beoordeelt de ISO commissie de plannen en adviseert de gemeente over de toekenning van de subsidie.

2.5 Programmaverloop en resultaten

Het verloop van het programma Beter Presteren wordt gemonitord door de gemeente (directie J&O) in de jaarlijkse rapportage De Staat van het Rotterdamse Onderwijs. In deze rapportage wordt specifiek gerapporteerd over het verloop van de programma's Beter Presteren en Aanval op de uitval, zowel in kwalitatieve zin (beschrijving van activiteiten en doelbereiking) als in kwantitatieve zin (toetsgegevens en andere data over resultaten). Elk voorjaar rapporteert het programmabureau Beter Presteren over de voortgang van het programma aan het ROF en de gemeenteraad.

In 2013 brengt het programma Beter Presteren twee generieke rapporten uit over de bevindingen op (zeer) zwakke scholen en over de bevindingen op Topklassenscholen. In datzelfde jaar laat het programmabureau Beter Presteren drie externe onderzoeken uitvoeren om de effecten en de resultaten van het programma Beter Presteren in beeld te brengen: 1) een onderzoek naar de ontwikkeling van de onderwijsresultaten van Rotterdamse leerlingen vergeleken met vergelijkbare leerlingenpopulaties elders in Nederland; 2) een casestudie naar de interventies en ontwikkelingen op Rotterdamse scholen die een positief effect lijken te sorteren op de onderwijsresultaten en 3) een waarderingsonderzoek onder Rotterdamse ouders, leerlingen en leraren.

Ook worden binnen de deelprojecten diverse onderzoeken en evaluaties verricht naar voortgang en effectiviteit, zoals naar de kwaliteit van groep nul en de effecten van vakantieklassen en ouderbetrokkenheid in het vo. In 2014 laat het programmabureau onderhavig onderzoek uitvoeren.

De verschillende monitor- en evaluatie-onderzoeken geven het volgende beeld over de activiteiten, het bereik en de waardering van het programma Beter Presteren:

In 2014 kent Rotterdam 205 groepen nul. Tweederde (67 procent) van de driejarige doelgroepkinderen volgt een VVE-programma, hetzij regulier, hetzij in groep nul. In 2014 draaien in Rotterdam 160 vakantieklassen, in de hele periode 2010-2014 circa 380. Vakantiescholen voor de overgang van het po naar het vo blijven wat achter. Leertijduitbreiding gebeurt op 199 scholen voor po en vo. Op de meeste scholen wordt ingezet op extra taalles, en bijna de helft investeert in taal en rekenen via lessen of programma's gericht op bewegen en gezondheid, kunst en cultuur. Ook wordt in taal en rekenen geïnvesteerd door huiswerkbegeleiding. Leertijduitbreiding blijkt in aantallen uren te worden gerealiseerd, maar is nog niet voldoende gestoeld op de kwaliteitseisen waaraan het zou moeten voldoen.

Het ISO-arrangement heeft op 48 scholen geleid tot een curatieve aanpak waarna alle deelnemende scholen weer onder basistoezicht van de Onderwijsinspectie zijn geplaatst. De ISO commissie breidt uit met een preventieve aanpak.

In 2014 zijn er 125 scholen met een Topklassenarrangement, minder dan gepland. In de evaluatie van het Topklassenarrangement uit 2013 wordt geconstateerd dat professionalisering en verbetering van scholen op gang komt door analyse van opbrengsten en verbinding met het onderwijsprogramma en de vaardigheden van leraren. Scholen brengen meer focus aan en onderbouwen plannen beter, waarbij scholen met een goede leerlingpopulatie de lat hoger kunnen leggen. Goed leiderschap blijft een cruciale factor en in het vo blijkt het makkelijker dan in het po om de familiecultuur te doorbreken en te komen tot een professionele resultaatgerichte cultuur. In de breedte geldt

dat gebrekkige samenwerking tussen scholen en hun besturen de onderwijskwaliteit(verbetering) belemmert, met name in het vo. Ook speelt het onvoldoende niveau van, en de gebrekkige samenwerking met, de lerarenopleidingen parten. Voor het vo wordt geconstateerd dat er te veel scholen zijn die niet goed zijn gespreid waardoor de concurrentie 'verlamdend' werkt.

Het waarderingsonderzoek onder leerlingen, ouders en leraren laat zien dat zij het doel van Beter Presteren: het verbeteren van onderwijsresultaten in het algemeen onderschrijven. Er is minder draagvlak voor uitbreiding van de leertijd dan voor het vergroten van ouderbetrokkenheid en het komen tot een professionele school hierbij. Meer dan de helft van de ouders heeft sinds 2010 gemerkt dat scholen meer werk maken van ouderbetrokkenheid en het merendeel van de ouders beoordeelt dit positief. De inhoud en de kwaliteit van het onderwijs en van de leraren wordt belangrijker gevonden dan de hoeveelheid lestijd *an sich*. Verder vindt men dat er nu een te grote nadruk ligt op taal en rekenen. Brede ontwikkeling, waarbij creativiteit en sociale vaardigheden ook van belang zijn, acht men minstens zo belangrijk.

De verschillende monitor- en evaluatie-onderzoeken geven het volgende beeld over de resultaten van het programma Beter Presteren.

De gemiddelde schoolscores op de cito- eindtoets in Rotterdam laten een licht stijgende trend zien van 531,2 in 2010 naar 532,2 in 2014 (531,9 in 2011, 532,5 in 2012 en 531,8 in 2013).

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat vanaf 2013 voor het eerst zwakkere leerlingen aan de toets hebben meegedaan die in de voorgaande jaren niet meededen. Het breedteonderzoek 'Een scherpere blik op Beter Presteren' van Oberon (2013) wijst uit dat in de periode 2010 - 2013 de verschillen tussen Rotterdamse scholen en vergelijkbare scholen elders in het land afnemen en in 2013 nagenoeg gelijk zijn.

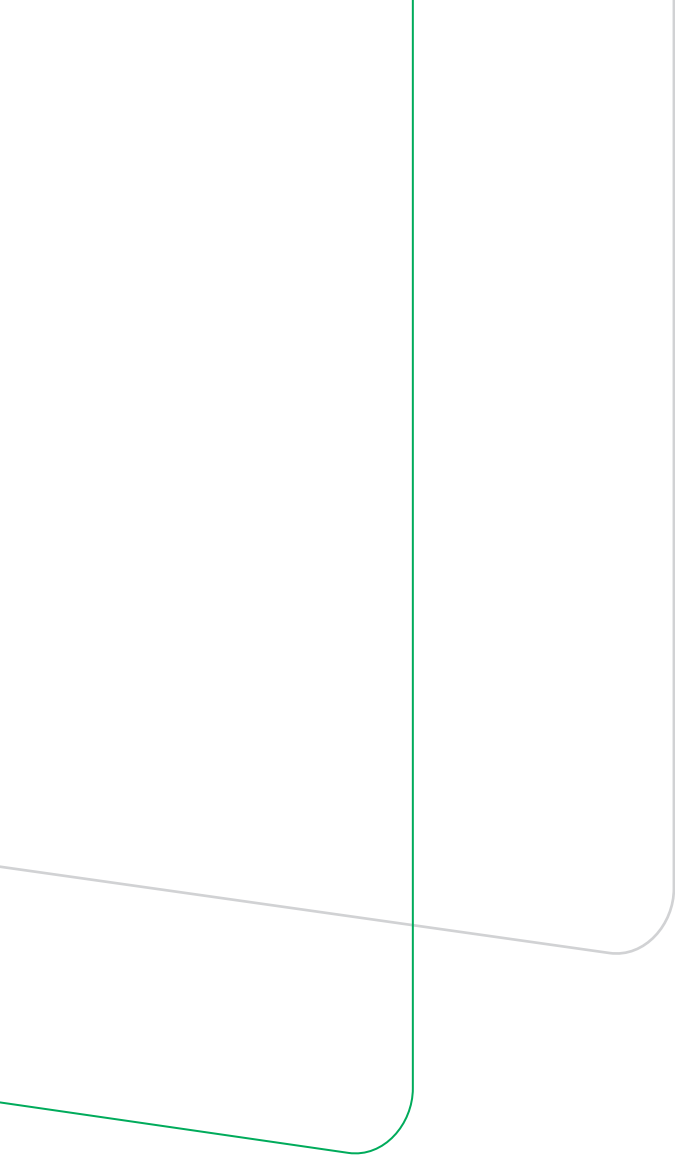
De gemiddelde Rotterdamse schoolscores op de tussentoetsen in de groepen 4 en 6 (rekenen) en 3 en 6 (taal) laten een wisselend beeld zien wanneer ze worden vergeleken met landelijke gemiddelden. In 2011 en 2012 zijn de resultaten op rekenen fors vooruit gegaan en komen in 2012 rond het landelijk gemiddelde van 2010. De resultaten op technisch en begrijpend lezen laten geen stijging zien en blijven onder het landelijk gemiddelde van 2010.

De metingen van Taaleffect laten zien dat het taalniveau aan het eind van de basisschool de afgelopen jaren stijgt en dat in de eerste klas van het vo vooruitgang wordt geboekt. De Rotterdamse leerling gaat beter presteren op tekstbegrip ten opzichte van het landelijke beeld, en het aantal (zeer) goede lezers is toegenomen. Dezelfde positieve ontwikkeling is te zien voor woordenschat. In het vo ligt in 2012 het gemiddelde CSE cijfer voor Nederlands op het streefcijfer van 6,2. Dit geldt voor het

vmbo en de havo: het gemiddelde CSE Nederlands van de Rotterdamse vwo-leerlingen ligt lager dan het landelijk gemiddelde en het gemiddelde van de vier grote steden (G4). In 2012 komt het gemiddelde CSE cijfer voor wiskunde in Rotterdam op 6,34, dit komt in de richting van het streefcijfer voor 2014 van 6,4 voor alle onderwijssectoren.

In het mbo kan met enige voorzichtigheid (op basis van verschillende toetsgegevens en korte termijn metingen in 2011 en 2012) een trend van stijgende scores in Nederlands en rekenen worden vastgesteld. De resultaten blijven wel achter op het landelijk gemiddelde.

Het aantal zwakke scholen in het po en vo, tot slot, is toegenomen in Rotterdam van 31 in 2010 naar 36 in 2013. Het percentage zwakke scholen in het po is gedaald van zes procent in 2010 naar vier procent in 2013, maar het percentage zeer zwakke scholen is gestegen van nul procent in 2010 naar bijna tweeënhalve procent in 2013. Het percentage zwakke vo-afdelingen in Rotterdam is gedaald van 23 procent in 2010 naar 16,5 procent in 2013, en het percentage zeer zwakke vo-afdelingen is nagenoeg gelijk gebleven (van 0,9 procent in 2010 naar 0,8 procent in 2013).



Hoofdstuk 3

Sturen van onderwijskwaliteit in Rotterdam vergeleken met Almere en Amsterdam

In dit hoofdstuk wordt in de eerste twee paragrafen een beschrijving gegeven van de stedelijke sturing van onderwijskwaliteit in Almere en Amsterdam, korter maar in lijn met de beschrijving van Rotterdam in hoofdstuk 2. In de derde paragraaf wordt het Rotterdamse programma Beter Presteren systematisch vergeleken met de programma's voor onderwijsverbetering in Almere en Amsterdam.

3.1 Almere: impuls kwaliteitsverbetering onderwijs

3.1.1 Aanloop

In Almere wordt in 2010 gewag gemaakt van ruim 20 procent (zeer) zwakke scholen, driemaal zo veel als het landelijk gemiddelde. Ook wordt geconstateerd dat het aantal vroegtijdig schoolverlaters en verwijzingen naar LWOO te hoog is. Het gemiddelde opleidingsniveau in Almere is onder het landelijk gemiddelde. Tussen onderwijs, welzijn en zorg is er onvoldoende samenwerking rond de ontwikkeling van kinderen. De gemeente acht dit onaanvaardbaar.

In het coalitieakkoord 2010-2014 (het Oostvaardersakkoord) krijgt onderwijs hoge prioriteit. Goed onderwijs wordt door het gemeentebestuur als een essentiële voorwaarde gezien voor de ontwikkeling van de stad. Het biedt inwoners kansen in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Het akkoord kondigt een forse en snelle verbetering aan en noemt daarvoor al een aantal concrete oplossingen.

De gemeente Almere en de schoolbesturen hebben in 2008 in de Lokaal Educatieve Agenda (LEA 2008 - 2012) afspraken vastgelegd om te werken aan de verbetering van het Almeerse onderwijs. De LEA bestaat op dat moment uit vier programmalijnen: 1) hogere opbrengsten van het onderwijs; 2) goede overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs; 3) minder voortijdig schoolverlaters en 4) onderzoek, analyse en monitoring. Als onderdeel van de eerste programmalijn is sinds september 2009 met financiële ondersteuning van de gemeente het LEA traject 'Scholen die ertoe doen' gestart op twintig geselecteerde, voornamelijk zwakke, scholen. Alle betrokken scholen maken een analyse van hun uitgangssituatie en verbeterplannen. De verbeterplannen zijn concreet, gericht op het handelen van

de leraren in de klassen. Men constateert echter dat dit niet genoeg is, en er een extra inspanning nodig is om het Almeerse onderwijs structureel te verbeteren

De in 2010 nieuw aangetreden wethouder Jeugd, Onderwijs en Sport neemt het initiatief voor een extra kwaliteitsimpuls voor het onderwijs. Samen met de Almeerse schoolbesturen en andere relevante betrokkenen komt de gemeente tot het vierjarenplan 'Van achterstand naar voorsprong'. Dit plan van aanpak is de uitwerking van het Oostvaardersakkoord en vormt de basis voor de invulling van de extra investeringen in onderwijs. In het plan wordt een aantal leidende principes geformuleerd: evidence based werken oftewel doen wat wetenschappelijk aantoonbaar werkt; transparante informatie, ook over de inzet van middelen; een planmatige aanpak gedurende een meerjarige periode, geen versnippering maar samenhang; bij voorkeur uitvoering binnen de eigen schoolbestuurlijke organisatie en waar nodig inzet van tijdelijke extra ondersteuning en kennisoverdracht.

Het wordt van belang geacht dat alle partijen in Almere uit volle overtuiging dezelfde richting opgaan, vanuit eenzelfde analyse van de problematiek. Hierdoor ontstaat meer élan, focus en gezamenlijkheid in het proces, zo is de gedachte. Gemeente en schoolbesturen sluiten dan ook een gezamenlijk convenant met als doel de kwaliteit van het onderwijs in Almere blijvend te verbeteren: het convenant *Onderwijsimpuls 2011-2014*.

De LEA verbreedt zich hiermee tot de LEAplus Almere. De gemeente investeert 2,3 miljoen euro extra in onderwijskwaliteit. Op dat moment zijn er meer dan 30 procent (zeer) zwakke scholen. Met als uitgangspunten dat het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs tijd nodig heeft en dat het een gedeelde verantwoordelijkheid is van schoolbesturen, pabo en gemeente wordt het convenant *Onderwijsimpuls 2011-2014* door de Almeerse schoolbesturen, de Pabo Almere en de gemeente afgesloten voor een periode van vier jaar.

Mede dankzij de wethouder die de boodschap actief uitdraagt, is het draagvlak voor het programma van de *Onderwijsimpuls* vanaf het begin groot: bij de gemeentelijke politici en ambtenaren, bij de schoolbesturen en de scholen, bij ouders en bij andere bij het onderwijs betrokkenen. Er is een gedeeld gevoel van urgentie en verantwoordelijkheid.

3.1.2 Bestuurlijke context

Het programma van de Onderwijsimpuls vormt samen met de Lokaal Educatieve Agenda vanaf 2011 het Almeerse onderwijsbeleid: de LEAplus. Gemeente, onderwijs- en welzijnsorganisaties voeren naast de thema's van de LEAplus ook een gezamenlijk beleid op Brede scholen, Schakelklassen, Passend Onderwijs en Laaggeletterdheid. Het onderwijs-, sociaal en economisch beleid van het Rijk, de nieuwe werkwijze van de Onderwijsinspectie en de aanpalende impulsen vanuit de sectorraden vormen een belangrijke landelijke context, net als in Rotterdam en Amsterdam.

De aansturing van het programma van de Onderwijsimpuls is belegd bij de stuurgroep LEAplus die wordt voorgezeten door de wethouder. In de stuurgroep LEAplus Almere hebben naast de wethouder, de voorzitters van de drie grote schoolbesturen (een van hen is tevens voorzitter van het Almeerse besturenberaad po), de voorzitter van het Almeerse besturenberaad vo, de onderwijsmanager van de Pabo Almere en een ambtelijk programmamanager zitting. Werkgroepen dragen zorg voor verdere uitvoering en monitoring van het programma, onder leiding van een ambtelijk projectleider. In de diverse werkgroepen zijn zowel schoolbesturen, gemeente en partners als peuterspeelzalen betrokken.

Het centrale uitgangspunt van de gemeente Almere bij sturing van onderwijskwaliteit is het sturen op gezamenlijke doelen. Hoe invulling wordt gegeven aan de manier waarop deze doelen bereikt worden is weliswaar een zaak van de schoolbesturen zelf, maar de inhoudelijke dialoog hierover acht de gemeente cruciaal. Dit sluit aan bij wat belangrijk gevonden wordt door de Almeerse schoolbesturen, namelijk samenwerking met oog voor ieders' eigen rol.

In de aanloop naar en gedurende het programma van de Onderwijsimpuls is er ook wel eens wrijving. Toch heeft dit volgens betrokkenen nooit tot grote problemen geleid vanwege de vertrouwensbasis die er tussen de schoolbesturen en de gemeente is. Hierdoor blijven de verschillende partijen steeds in dialoog met elkaar over de inhoud van de onderwijsverbetering en wat ieders' verantwoordelijkheid daarin is. Alle partijen achten die dialoog van belang voor het welslagen van het programma van de Onderwijsimpuls.

De wethouder en het gemeentebestuur zien openheid en transparantie als een belangrijke vorm van verantwoording over het programma van de Onderwijsimpuls. Deze verantwoording wordt administratief vorm gegeven, maar krijgt daarnaast ook vorm door openlijk bespreking van de resultaten van interventies en activiteiten tussen schoolbesturen onderling in aanwezigheid van de wethouder en de ambtelijk programmamanager.

3.1.3 Doelen

Het uitgangspunt van Onderwijsimpuls is het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in Almere. Dit is concreet gemaakt met behulp van acht doelen:

- 1 Het onderwijs is het visitekaartje van Almere;
- 2 Er zijn geen (zeer) zwakke scholen meer;
- 3 Er is een toenemend aantal excellente scholen;
- 4 Scholen en hun besturen hebben hun resultaten in beeld en werken aan continue verbetering;
- 5 Nieuwe en zittende leraren en directies zijn goed opgeleid en tegen hun taak opgewassen;
- 6 Schoolbesturen, Pabo Almere en lokale begeleiders werken nauw samen aan het opleiden van personeel;
- 7 Ouders zijn meer betrokken bij het onderwijs;
- 8 Over de onderwijsresultaten wordt publiekelijk verantwoording afgelegd.

De acht doelen zijn nader uitgewerkt in zes actielijnen en concrete kernindicatoren.

De verschillende betrokken partijen ervaren de doelen van het programma van de Onderwijsimpuls als ambitieus en resultaatgericht. Men ervaart dit als nodig om echt ontwikkeling op gang te brengen.

3.1.4 Interventies en activiteiten

Om tot verhoging van leerresultaten en kwaliteitsverbetering te komen zetten de partijen in op zes actielijnen:

- 1) kinderen van 2 tot 6 jaar krijgen prioriteit;
- 2) tegengaan van zwakke scholen;
- 3) meer tijd om te leren;
- 4) goed onderwijspersoneel;
- 5) betrokken schoolomgeving;
- 6) transparantie en verantwoording.

Afspraken over de invulling van de actielijnen worden jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld in de stuurgroep LEAplus. Het vierjarenplan 'Van achterstand naar voor-sprong' is het beleidskader. De doelen liggen vast maar de gemeente laat de schoolbesturen ruimte om invulling te geven aan de actielijnen. De Almeerse schoolbesturen kiezen hierbij enerzijds gezamenlijk voor bepaalde aanpakken, bijvoorbeeld de verbeteraanpak voor zwakke scholen, en anderzijds legt elk schoolbestuur eigen accenten: een schoolbestuur legt binnen de actielijn goed onderwijspersoneel het accent op leerteams en het versterken van de complexe vaardigheden van leraren, een ander schoolbestuur legt het accent op scholing voor schoolleiders.

Voor alle actielijnen wordt jaarlijks bekeken welke financiële middelen er nodig zijn. De afspraken hierover worden vastgelegd in een jaarplan dat in het Bestuurlijk Overleg Schoolbesturen Almere (BOSA) wordt vastgesteld.

Actielijn één 'Kinderen van 2 tot 6 jaar krijgen prioriteit' heeft als doel om een dekkend aanbod voor- en vroegschoolse educatie te realiseren voor alle doelgroepkinderen en de doorgaande lijn te waarborgen. De idee hierbij is dat door in deze leeftijdsgroep te investeren achterstanden

worden voorkomen. Enkele onderdelen van deze actielijn zijn scholing voor pedagogisch medewerkers, het starten van extra startgroepen en de inzet van hbo-opgeleiden. Bij deze actielijn heeft de gemeente een regierol en waar nodig een sturende rol onder meer bij de uitvoering van het stedelijk plan voor VVE dat bekostigd wordt uit rijksmiddelen.

De tweede actielijn richt zich op (zeer) zwakke scholen. Met als doel dat er geen (zeer) zwakke scholen meer zijn in 2014. Met een schoolverbeteraanpak wordt daarnaast ingezet op het borgen van verbeteringen in schoolorganisaties, het realiseren van een goede kwaliteitszorg en een opbrengstgerichte cultuur. Onafhankelijke externe experts hebben hiertoe de kwaliteitsaanpak 'Scholen die ertoe doen' en 'Diagnosticerende gesprekken' uitgevoerd op scholen.

Actielijn drie 'Meer tijd om te leren' richt zich op verlenging van de leertijd voor kinderen die dat nodig hebben. Op deze wijze wil men de kansen op een voorspoedige schoolcarrière vergroten. De diverse projecten op het gebied van onderwijstijdverlenging zijn gericht op het voorkomen van een sterke terugval in taal-, lees- en rekenprestaties, inhalen van achterstanden, het versterken van de aansluiting tussen het basis- en voortgezet onderwijs en het vergroten van het zelfvertrouwen van leerlingen. Zoals de Weekend Academie en onderwijstijdverlenging door toepassing van ICT.

Goed onderwijspersoneel, de vierde actielijn, wordt gezien als een cruciale factor voor de onderwijskwaliteit. De gemeente investeert in scholing van het onderwijspersoneel in alle lagen van de organisatie en stimuleert de samenwerking tussen de Pabo Almere en de schoolbesturen. Er is aandacht voor toekomstig personeel en beginnende docenten, alsook voor de doorontwikkeling van het zittende personeel. De rol van de gemeente is hier beperkt, want de zorg voor goed onderwijspersoneel wordt gezien als primair de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

Actielijn vijf 'Omgeving betrekken bij de school' heeft als belangrijkste doel om ouders op verschillende manieren bij het onderwijs te betrekken. Een grotere ouderbetrokkenheid kan leiden tot betere leerprestaties is de rationale hierachter. Eveneens wordt er ingezet op het betrekken van de omgeving bij de school. Het project 'Didactisch partnerschap' met behulp externe deskundigen, pilots rondom ouderbeleid in vo-scholen en een brede leescampagne vanuit de gemeente zijn onderdeel van deze actielijn.

De zesde actielijn 'Monitoring en transparantie' richt zich op het bereiken van een open en transparante bestuurscultuur, waarin publieke verantwoording wordt afgelegd over de kwaliteit van het onderwijs. Bestaande monitor-onderzoeken worden verder ontwikkeld en er wordt een website

gelanceerd waarop cijfers van alle basisscholen in Almere met elkaar vergeleken kunnen worden.

Sinds 2012 is de Kwaliteitsagenda mbo aan het programma van de Onderwijsimpuls toegevoegd. In samenwerking met de Almeerse mbo-instellingen heeft de gemeente een kwaliteitsagenda opgesteld. Deze agenda kent drie thema's: duurzame aanpak van de entree-opleiding, herinrichten van de onderwijsskolom techniek en doorlopende leerlijnen mbo-mboplus-hbo.

Voor de periode 2011 tot en met 2014 investeert de gemeente in het kader van het programma van de Onderwijsimpuls 2,3 miljoen euro in 2011, 2,1 miljoen euro in 2012 en 2013, en 1,6 miljoen euro in 2014. De schoolbesturen en de Pabo Almere zijn jaarlijks betrokken bij het opstellen van het jaarplan en het opstellen van de begroting. De begroting bestaat uit subsidiabele kosten en overige kosten, zoals advieskosten of onderzoekskosten. Alle betrokken partijen weten hierdoor exact voor welke activiteiten subsidie aangevraagd kan worden, wat het maximum is en waar het geld naartoe zal gaan. De beoordeling van subsidieaanvragen gebeurt door projectleiders Impuls (ambtenaren die een actielijn als project onder zich hebben). Na beoordeling kent het Subsidiebureau DMO de subsidies toe. Inhoudelijk ligt de beoordeling van de aanvraag en verantwoording bij de projectleiders en beleidsadviseurs Impuls. De projectleiders Impuls beoordelen aan de hand van de 'nadere regels Onderwijsimpuls' en vragen inhoudelijke en financiële verantwoording.

Vanuit de rationale dat met extra financiële middelen vanuit de gemeente schoolbestuurlijke geldstromen te beïnvloeden zijn in de richting van de gezamenlijke visie, investeert de gemeente Almere in het onderwijs. Uitgangspunten bij het verstrekken van subsidies zijn: het gaat om incidentele inspanningen die bijdragen aan structurele resultaten; de activiteiten dragen bij aan de realisatie van de agenda van 'Van achterstand naar voorsprong'; en de activiteiten dragen bij aan de samenwerking tussen de besturen en tussen de besturen en de Pabo Almere. Van de schoolbesturen en Pabo Almere wordt verwacht dat zij ook zelf investeren in de verschillende actielijnen. Aanvullend op de Impulsgelden is vanuit subsidies van het ministerie van OC&W een aantal projecten binnen de verschillende actielijnen uitgevoerd, waaronder het project zomerschool en het project verlengde schooldag.

Het toekennen van de subsidies gebeurt op basis van beoordeling van de plannen die schoolbesturen indienen. Bij het aanvragen van de subsidies maken besturen (en scholen) concrete afspraken met de gemeente over de te bereiken doelstellingen en resultaten. Dit zijn de concrete en meetbare resultaten zoals aantallen getrainde leraren. Het project wordt hier na afloop op afgerekend. Eveneens

dient men een begroting van de opgegeven activiteiten aan te leveren. Per kostenpost uit de begroting dient een financiële onderbouwing in de vorm van een offerte of factuur bijgesloten te worden.

Het programma van de Onderwijsimpuls kent naast het verlenen van subsidies de volgende manieren om scholen en schoolbesturen toe te rusten:

- Uitbreiding van de inzet van de leerplicht ter voorkoming van thuiszitters;
- Verbeteraanpak zwakke scholen en VVE met behulp van onafhankelijke onderwijsinhoudelijke experts;
- Project Educatief Partnerschap voor het ondersteunen van de ouderbetrokkenheid;
- Regierol en waar nodig een sturende rol van de gemeente bij de uitvoering van het stedelijk plan VVE;
- De voorleescampagne;
- Activiteiten uit de Brede Leesimpuls (onderdeel van de LEA), waaronder scholing voor personeel.

3.1.5 Programmaverloop en resultaten

Het verloop van het programma van de Onderwijsimpuls wordt gemonitord door de Almeerse Onderwijsmonitor vanuit de afdeling onderzoek en statistiek van de gemeente. Binnen de Almeerse Onderwijsmonitor wordt jaarlijks de 'Lokale Staat van het Onderwijs in Almere' opgesteld. De Lokale Staat geeft informatie over de voortgang op diverse beleidsthema's. Als aanvulling op de basisgegevens die in de Lokale Staat zijn opgenomen, leveren de monitormodules taal, lezen en rekenen po/vo, Voortijdig Schoolverlaters en VVE verdiepende informatie op. Deze monitormodules resulteren in aparte rapportages.

De lokale partners – schoolbesturen, de gemeente Almere en overige instellingen – zijn gezamenlijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de monitor. Besluitvorming over de monitor vindt plaats in het lokaal overleg tussen gemeente, schoolbesturen en overige instellingen. De stuurgroep LEAplus gebruikt de uitkomsten van de monitor als input voor zijn beleid en om te bepalen of Almere op koers ligt wat betreft de doelstellingen. Naast de monitoring op gemeentelijk niveau, bevatten de jaarplannen informatie over het programmaverloop, en wordt er extern onderzoek uitgevoerd in Almere.

In 2012 wordt extern onderzoek gedaan naar verklaringen voor de tegenvallende onderwijsresultaten in Almere. Hieruit komt naar voren dat vooral groeistadfactoren de verklaring vormen voor achterblijvende resultaten in Almere. Het gaat dan om de combinatie van de snelle groei van het aantal leerlingen in het basisonderwijs in de afgelopen jaren, de noodzaak om voor al die leerlingen een plek in het onderwijs te vinden, het in korte tijd moeten werven van veel onderwijspersoneel in een periode dat personeel schaars is en het 'uitdijen' van scholen waardoor dislocaties aan de orde zijn en goede onderwijskundige

aansturing wordt belemmerd. Ook de relatief grote tussentijdse in- en uitstroom van leerlingen in Almere is een relevante groeistadfactor.

De scholen die deelnemen aan de schoolverbeteraanpak binnen de actielijn zwakke scholen hebben deelgenomen aan een monitoronderzoek. Uit het monitoronderzoek blijkt dat de intensivering van de LEA-aanpak vanuit het programma van de Onderwijsimpuls lijkt zich te vertalen in kwalitatief beter onderwijs. Het aantal zwakke scholen is gedaald tot nog maar één zwakke school, en er lijkt ook sprake te zijn van een verbetering van de kwaliteit van het instructiegedrag en het functioneren van de schoolorganisatie. Wel moet worden opgemerkt dat de vooruitgang per school verschilt. Bovendien wordt niet op alle onderzochte aspecten winst geboekt.

De Almeerse onderwijsmonitor 2012-2013 geeft het volgende beeld over de resultaten van het programma Onderwijsimpuls.

Het bereik van VVE is 63 procent, het percentage gewichtenkinderen dat in Almere door VVE wordt bereikt is fors toegenomen, maar in oktober 2012 nog altijd onder landelijk gemiddelde.

Het percentage zwakke scholen is afgenomen van 35 procent op 1 januari 2011 naar 13 procent op 1 januari 2013. In december 2013 is er nog één zwakke school in Almere.

Er zijn in 2012/2013 26 opleidingsscholen, 39 opgeleide schoolopleiders en 233 mentoren actief. Tevens geeft de monitor beeld van het aantal docenten, (adjunct)directeuren en teamleiders dat een opleiding of scholingstraject heeft gevolgd.

In juli 2013 hebben 56 basisscholen een plan van aanpak voor ouderbetrokkenheid. Veertig Almeerse basisscholen hebben een label waarmee ze laten zien dat ze, vanuit hun eigen uitgangssituatie, op innovatieve wijze werk maken van het beter betrekken van ouders bij het onderwijs.

3.2 Amsterdam: kwaliteitsaanpak basisonderwijs

3.2.1 Aanloop

Uit de rapportage 'Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden', die in 2006 door de Onderwijsinspectie wordt uitgebracht, blijkt dat het Amsterdamse basisonderwijs slechter presteert dan de andere grote steden, vooral wat betreft het leerstofaanbod en de leerlingenzorg. In 2007 stelt de ambtelijke dienst onderwijs (DMO) vast dat er reden is tot grote zorg over de onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Dit naar aanleiding van eigen analyses van de cito-eindtoetscores en inspectierapporten. Begin 2008 maakt de Onderwijsinspectie openbaar welke scholen (zeer) zwak zijn: in Amsterdam zijn dat 33 basisscholen (16 procent).

Dit alles is reden voor de wethouder Economische zaken, Financiën, Onderwijs, Inburgering en Jeugd om zich te gaan 'bemoeien' met de sturing van onderwijskwaliteit in de stad Amsterdam. De wethouder ziet verbetering van onderwijskwaliteit als een lokaal politieke opdracht en neemt als 'bezorgde stakeholder van het Amsterdamse onderwijs' het voortouw in de kwaliteitsverbetering. Voor het gemeentebestuur is een betrouwbare en valide aanpak en een zekere garantie op succes van groot belang en men doet daarom een moreel appèl op de elf Amsterdamse schoolbesturen van de 33 (zeer) zwakke basisscholen om samen met de gemeente op onorthodoxe wijze in hoog tempo te werken aan het verbeteren van onderwijskwaliteit.

In 2008 sluiten deze elf Amsterdamse schoolbesturen een akkoord met de gemeente Amsterdam en het rijk. Dit is het begin van de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam: het programma KBA. Het akkoord bevat afspraken over de verbetering van het onderwijs op (zeer) zwakke en risicovolle basisscholen. De kern is dat elke school een eigen verbeterplan opstelt en uitvoert. De gemeente ondersteunt door middel van co-financiering en het leveren van expertise. Op het moment dat de elf schoolbesturen zich intekenen voor het programma KBA, is het nog niet uitgekristalliseerd. De contouren van de samenwerking liggen er, maar de inhoudelijke invulling en het vormgeven aan bestuurlijke verhoudingen moet nog plaatsvinden.

3.2.2 Bestuurlijke context

In datzelfde jaar 2008 brengt DMO voor de regiegroep Jong Amsterdam 1 in kaart in hoeverre basisscholen afwijken van een acceptabel Amsterdams gemiddelde. Deze zogeheten Asscher-normen vormen een belangrijk onderdeel van de politiek bestuurlijke context waarin het programma KBA gestalte krijgt. De stadsdeelbesturen, die tot 2013 verantwoordelijk zijn voor primair onderwijs, krijgen de taak en de verantwoordelijkheid om de scores, en de daaraan gekoppelde verbeteracties, met de schoolbesturen te bespreken. Het feit dat parallel hieraan het programma KBA start als een centraal stadsinitiatief, zet de onderlinge verhoudingen onder druk. De stadsdelen eisen dat het programma KBA de beschikbare informatie over de onderwijskwaliteit op de scholen met hen deelt. Het gemeentebestuur besluit dit in de beginfase niet te doen in verband met vertrouwelijkheid, wat leidt tot groot ongenoegen bij de stadsdeelbestuurders. In de tweede termijn van het programma KBA wordt de openheid tussen de centrale stad en de stadsdelen groter op dit punt en stellen de stadsdelen op onderdelen deelname aan de Verbeteraanpak van KBA als subsidievoorwaarde voor eigen onderwijsbeleidssubsidies.

De beleidsmatige context van het programma KBA wordt verder gevormd door de afspraken zoals vastgelegd in de Lokaal Educatieve Agenda (LEA). In Jong Amsterdam 2 maken de gemeente Amsterdam, schoolbesturen en

overige partners gezamenlijke afspraken over het onderwijs- en jeugdbeleid in de regio voor de periode 2010-2014. Het programma is samengebracht rond negen speerpunten. Het bevorderen van ouderbetrokkenheid, verbeteren van de kwaliteit van VVE, stimuleren van taalontwikkeling en Bureau Leerplicht Plus maken hier onderdeel van uit. Naast deze regionale afspraken op stadsniveau zijn er ook gebiedsaanpakken, zoals in Amsterdam Nieuw-West 'Meesterplan Onderwijs' en in Amsterdam Zuidoost het project 'Elk kind telt in Zuidoost'. Incidenteel worden de verschillende beleidslijnen aan elkaar gekoppeld. Zo voert het programma KBA in de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 een aantal onderdelen van het Meesterplan Onderwijs uit en maken de stedelijke leesdoelen en landelijke VVE-kwaliteitseisen ten aanzien van de eerste twee groepen van de basisschool onderdeel uit van de verbeterplannen.

Landelijk vormen het onderwijs-, sociaal en economisch beleid van het rijk, de nieuwe werkwijze van de Onderwijsinspectie en de aanpalende impulsen vanuit de sectorraden een belangrijke context, net als in Rotterdam en Almere.

In eerste instantie valt het programma KBA onder de afdeling DMO van de gemeente Amsterdam. Om de relatie tussen de ambtelijke organisatie en de schoolbesturen beter (meer neutraal) vorm te kunnen geven, kiest het gemeentebestuur ervoor een apart programmateam in te stellen met gemeente ambtenaren van andere diensten. De wethouder is de bestuurlijke opdrachtgever van het programma KBA en wordt hierbij in het eerste jaar (tot april 2009) geadviseerd door de Werkgroep Kwaliteitsaanpak die bestaat uit twee stadsdeelbestuurders en twee schoolbestuurders. Het programmateam, financiële experts (deels gemeente ambtenaren en deels ingehuurd) en drie onafhankelijke externe onderwijsexperts voeren het programma uit. Bij de start is er ook een Expertgroep Breed die het eerste jaar het programmateam en de onderwijsexperts inhoudelijk adviseert. De Werkgroep Kwaliteitsaanpak en de Expertgroep Breed stoppen, omdat het programmateam weinig toegevoegde waarde ervaart.

De onderwijsexperts ontwikkelen in opdracht van het gemeentebestuur de eerste versie van de Verbeteraanpak. Het programmateam vervult een procesrol in de zin van het begeleiden en ondersteunen bij de uitvoering, maar bepaalt niet de inhoud van aanpak. Net zo min zijn de schoolbesturen betrokken in de ontwerpfase. Dit heeft te maken met het feit dat de aanpak in eerste instantie wordt ontwikkeld voor de (zeer) zwakke basisscholen. De onderwijsexperts hanteren hierbij het uitgangspunt dat zwakke scholen behoefte hebben aan externe ondersteuning en dat een externe blik nodig is om tot kwaliteitsverbetering te kunnen komen.

De eerste groep van 23 (zeer) zwakke basisscholen, deze wordt de eerste tranche genoemd, doet mee aan de

Verbeteraanpak op basis van het convenant dat met de gemeente is afgesloten. In het najaar van 2008 blijkt uit de onderzoeksgegevens van Jong Amsterdam 1 dat niet alleen de (zeer) zwakke basisscholen niet voldoen aan de Asscher-normen. Het gemeentebestuur concludeert dat *alle* Amsterdamse basisscholen gerichte ondersteuning kunnen gebruiken bij het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Na het eerste jaar wordt de Verbeteraanpak daarom opengesteld voor alle basisscholen in Amsterdam. Deze tweede tranche scholen kan zich via hun schoolbestuur vrijwillig aanmelden.

Aanvankelijk is op schoolbestuurlijk niveau veel weerstand tegen het programma KBA. De weerstand van de schoolbesturen is niet zozeer gericht op de inhoud van de Verbeteraanpak. Een deel van de schoolbesturen doet niet mee, omdat ze naar eigen zeggen geen kwaliteitsprobleem ervaren. Voor andere schoolbesturen is het een principiële kwestie om niet mee te doen, zij willen zelf verantwoordelijk blijven voor de onderwijskwaliteit. De strategie van de wethouder en het programma KBA is de scholen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid om de onderwijskwaliteit te verbeteren, met cijfers als bewijslast, en steeds de probleemdefinitie voor het voetlicht te brengen. Daarmee wordt getracht aan te tonen dat er sprake is van een stedelijk, dus bovenbestuurlijk en door alle denominaties heenlopend, Amsterdams probleem. Deze boodschap, in combinatie met de eerste succesverhalen over verbetering van zwakke scholen uit de praktijk en een behoorlijke financiële prikkel vanuit de gemeente, overtuigt veel schoolbesturen. Het feit dat grote druk wordt uitgeoefend vanuit de gemeente op de schoolbesturen en dat de besturen weten dat er kans is op reputatieschade en negatieve publiciteit wanneer men besluit niet mee te doen, is ook een reden om mee te doen.

De Amsterdamse schoolbesturen binnen het po zijn verenigd in het Breed Bestuurlijk Overleg (BBO), dat de formele gesprekspartner van de gemeente Amsterdam vormt. Met 42 schoolbesturen in alle soorten en maten wat betreft omvang, denominatie, professionaliteit en onderwijskundige visie is het komen tot een gemeenschappelijk standpunt lastig. Daar waar samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen op bovenbestuurlijk niveau moeilijk van de grond komt, lukt het de gemeente en individuele schoolbesturen wel om afspraken te maken over deelname aan het programma KBA. Op schoolniveau werken de onderwijsexperts met schooldirecteuren op vrijwillige basis aan de Verbeteraanpak.

3.2.3 Doelen

Het doel van het programma KBA is goed basisonderwijs voor alle Amsterdamse kinderen door het basisonderwijs te professionaliseren en de prestaties van scholen te verbeteren. Eerst ligt de focus op geen (risico op) zwakke scholen. Na een jaar wordt de focus verbreed en richt het

programma KBA zich op alle basisscholen in Amsterdam. Binnen de school richt het programma KBA zich op het verbeteren van het onderwijsleerproces in de klas. Dit betekent concreet dat de Verbeteraanpak is gericht op het verbeteren van het handelingsgericht werken van de leraar, en daaraan ondersteunend, de schooldirecteur en de IB-er. Scholen stellen zich in hun verbeterplan bijvoorbeeld ten doel dat 80 procent van de leraren voldoende scoort op alle indicatoren voor pedagogische en didactische vaardigheden.

De school bepaalt zelf de schoolspecifieke opbrengsten en resultaten. Het formuleren van deze te bereiken opbrengsten en resultaten heeft bij het programma KBA in de eerste plaats een leer- en feedbackfunctie: als schoolverbetering in termen van de geformuleerde opbrengsten en resultaten niet wordt gerealiseerd, wordt de school gevraagd een analyse te maken waarom.

Zowel het programmateam KBA, als de onafhankelijke externe onderwijsexperts en de schoolbesturen zijn kritisch als het gaat om het afmeten van (verbetering in) onderwijskwaliteit aan de hand van de leeropbrengsten van de leerling. Zij stellen bewust geen doelen op dit niveau. Dit uitgangspunt van het programma KBA staat echter haaks op de strategie van de wethouder die in 2009 de prestaties van de scholen openbaar maakt en de eerder genoemde Asscher-normen introduceert die hoger zijn dan de normen van de Onderwijsinspectie:

- Een school haalt minimaal een gemiddelde cito-eindscore van 534;
- Minimaal een kwart van de kinderen krijgt een havo/vwo-schooladvies;
- Maximaal een vijfde van de kinderen krijgt een advies voor Leerwegondersteunend Onderwijs.

De schoolbesturen nemen het gemeentebestuur deze tegenstrijdigheid tussen de uitgangspunten van het KBA-programma en de introductie van de Asscher-normen niet in dank af. Er ontstaat een fikse ruzie tussen de schoolbesturen en de wethouder, waarbij de schoolbesturen de minister van OC&W erbij halen om de Asscher-normen van tafel te krijgen.

Tegelijkertijd zijn de schoolbesturen het volkomen eens met de gemeente dat het Amsterdamse basisonderwijs beter kan en moet. Het belang van samenwerken en de noodzaak om vanuit een gemeenschappelijk kader te werken worden door alle partijen onderkend. De Asscher-normen maken officieel geen onderdeel uit van het programma KBA, en moeten dus worden gezien als aanpalend onderwijsbeleid, maar in de beeldvorming gaat het conflict wel over KBA. En omdat deze absolute normen niet aansluiten bij de uitgangspunten waarop de Verbeteraanpak is gebaseerd, hebben de Asscher-normen volgens schoolbesturen en programmateam KBA in de praktijk het ongewenste neveneffect dat er een afrekencultuur ontstaat.

3.2.4 Interventies en activiteiten

Het programma KBA kent twee programmalijnen:

- 1) de Verbeteraanpak, een interventie gericht op verbetering van de primaire onderwijsprocessen (pedagogisch-didactisch handelen, aanbod en leertijd) en beleidsmatige condities (leiderschap, kwaliteitszorg en professioneel klimaat);
- 2) Professionalisering personeel, bestaande uit opleidings- en scholingsinterventies, kennisdeling, HRM-instrumenten en Pilot Referentieniveaus.

Bij de start in 2008 bestaat alleen nog de eerste programmalijn (de Verbeteraanpak). In eerste instantie mogen de scholen zelf hun verbeterplan schrijven. Naar het oordeel van de onafhankelijke externe onderwijsexperts zijn deze verbeterplannen van onvoldoende kwaliteit om te kunnen leiden tot verbetering. Het programmateam vraagt de onderwijsexperts de Verbeteraanpak verder te ontwikkelen. Dit leidt tot de volgende aanpak: voortaan maken de scholen de kwaliteitsanalyse en het daaruit voortkomende verbeterplan met ondersteuning van de onderwijsexperts. De inhoud van de kwaliteitsanalyse is vooraf vastgesteld aan de hand van een set indicatoren. Ook de werkwijze om te komen tot de analyse staat vast, waarbij gebruik gemaakt wordt van lesobservaties, gesprekken met schoolleiding en intern begeleiders (IB-ers), document- en data-analyse. Dan volgt een standaard stappenplan om te komen tot een verbeterplan. Daarmee is fase één van de aanpak afgerond. In fase twee voert de school het verbeterplan uit en wordt de voortgang gemonitord door de onderwijsexperts. Deze fasen duren gezamenlijk (in principe) twee jaar, waarna de school in de derde fase van één jaar leert om zelfstandig het proces te herhalen. De Verbeteraanpak wordt daarmee gekenmerkt door een duidelijk stramien en veel invloed van de onderwijsexperts.

De eerste reactie van de scholen is in de eerste anderhalf jaar vaak: "Wat komt de gemeente hier doen?". De schoolbesturen zijn in die tijd zijdelings betrokken en hebben nauwelijks zicht op hoe de Verbeteraanpak van het programma KBA zich ontwikkelt. Gedurende de looptijd van het programma KBA verandert dit voor een deel van de schoolbesturen. Zij zien wat de Verbeteraanpak behelst, melden (bijna) al hun scholen aan en zijn actief betrokken bij de gesprekken die worden gevoerd met de onderwijsexperts. Een ander deel van de schoolbesturen is marginaal betrokken bij de Verbeteraanpak op de scholen die onder hun hoede vallen of doet helemaal niet mee.

De fundamentele en integrale werkwijze van het programma KBA maakt dat scholen de Verbeteraanpak ervaren als een heilzaam, maar ook zeer ingrijpend proces. Een school wordt helemaal doorgelicht en dat vraagt op alle niveaus binnen de organisatie om openheid, incasseringsvermogen en extra inspanningen. Doordat de aanpak in de loop van de tijd groeit in samenwerking met de

scholen en ruimte laat voor variatie wat betreft de vraag hoe tot schoolverbetering te komen, wordt de aanpak steeds meer van de scholen zelf.

In 2009 werkt het programmamanagement- en team KBA aan de ontwikkeling van een tweede programmalijn: Professionalisering school. Dit als extra ondersteuning ten behoeve van de professionele ontwikkeling van de Amsterdamse basisscholen en specifiek ten behoeve van het ontwikkelen van een gemeenschappelijke begrippenkader: Wat is opbrengstgericht werken? Daar blijkt in de praktijk veel onduidelijkheid over te zijn. Een belangrijke component van deze programmalijn is opleiding en scholing. In 2010 wordt gestart met een Leergang opbrengstgericht leiderschap voor schooldirecteuren en een Leergang opbrengstgericht intern begeleiden voor IB-ers. Het oordeel van de deelnemers hierover is wisselend. Vooral de schooldirecteuren en IB-ers die de leergang 'Inschool' volgen: gezamenlijk met alle collega's van het eigen schoolbestuur, soms in aanwezigheid van de schoolbestuurder(s), ervaren meerwaarde. De onafhankelijke externe onderwijsexperts zijn echter kritisch over de samenhang tussen de Verbeteraanpak en de inhoud van de leergangen. De Masterclass voor schoolbesturen leidt volgens de deelnemers niet tot een inhoudelijk gesprek vanwege de grote verschillen tussen de schoolbesturen en het gebrek aan onderling vertrouwen. Ook worden vanuit de tweede actielijn verschillende projecten ten behoeve van kennisdeling ingericht (klankbordgroepen, experttafels en lerende netwerken). Verder wordt samen met de schoolbesturen gewerkt aan KBA beroepsstandaarden voor de leraar, IB-er en schooldirecteur. Dit gebeurt op basis van bestaande landelijke profielen, die vertaald worden naar 'Amsterdamse profielen'. Het BBO is in deze de gesprekspartner voor de gemeente.

Tot slot worden op een aantal basisscholen pilots gestart om bruikbare hulpmiddelen te ontwikkelen, testen en verspreiden, die scholen helpen met het werken met de referentieniveaus die sinds 2010 wettelijk van kracht zijn geworden.

Van 2008 tot 2014 investeert de gemeente Amsterdam in het programma KBA 37,8 miljoen euro en de schoolbesturen investeren 9,9 miljoen euro. De Verbeteraanpak wordt gesubsidieerd op basis van co-financiering. Voor het uitvoeren van het verbeterplan maakt de school een financiële vertaling in een begroting. Deze begroting wordt beoordeeld door de financiële experts en vervolgens ontvangt een schoolbestuur co-financiering op basis van de normen van de Commissie Don. Een rijk schoolbestuur ontvangt 20 procent cofinanciering van de gemeente, een financieel gezond schoolbestuur 50 procent en een arm schoolbestuur 80 procent. De rationale achter de subsidiering van de Verbeteraanpak is dat de gemeente wil investeren daar waar het nodig is. Een deel van de schoolbesturen

ervaart deze verdeling als oneerlijk en bevecht deze co-financieringsvariant tot aan de Hoge Raad.

De activiteiten die vallen onder de tweede programmalijn van KBA (Professionalisering personeel) worden allen volledig door de gemeente betaald. Voor de hbo-geaccrediteerde opleidingen geldt dat een schoolbestuur de kosten moet terugbetalen op het moment dat een deelnemer het diploma niet binnen afzienbare tijd behaalt.

3.2.5 Programmaverloop en resultaten

Het verloop en de resultaten van het programma KBA zijn in 2012 in opdracht van de gemeente Amsterdam weergegeven in het rapport 'Eerste resultaten KBA zomer 2008 – zomer 2012'. Dit rapport beschrijft dat in 2012 driekwart van alle scholen voor primair onderwijs in Amsterdam deelneemt aan één van de onderdelen van KBA, of heeft deelgenomen. Verder heeft 80 procent van de (adjunct-)directeuren en 80 procent van de IB-ers in Amsterdam (540 mensen) een diploma/certificaat van de leergang opbrengstgericht werken behaald. Het percentage scholen dat aan alle drie de Asscher-normen voldoet is in de periode 2008-2011 gestegen van 40 procent naar 44 procent. Het percentage scholen dat aan geen van de drie normen voldoet is in die periode gedaald van 14 procent naar negen procent.

In 2014 doet bijna de helft van de Amsterdamse basisscholen (98) mee aan de Verbeteraanpak, of heeft hieraan meegedaan.

De scores op de Asscher-normen worden vanaf 2011 jaarlijks gemeten met behulp van de Kwaliteitswijzer. De Kwaliteitswijzer brengt de resultaten per school en voor het totale Amsterdamse basisonderwijs in kaart. Dit geeft het volgende beeld over de resultaten van KBA:

Het aantal (zeer) zwakke scholen is afgenomen. Het aantal zeer zwakke scholen is gedaald tot nul in 2013. In 2009 waren er zes, in 2011 één en in 2012 twee. Het aantal zwakke scholen is gedaald tot vier in 2014 (peildatum maart 2014). In 2009 waren er 33, in 2011 16 en in 2012 elf. Daarmee heeft in 2014 nog 1,9 procent van de 207 Amsterdamse basisscholen geen basisarrangement van de Onderwijsinspectie.

De gemiddelde schoolscores op de cito-eindtoets zijn in Amsterdam in de periode van 2010 tot en met 2012 licht gestegen. Van 534 in 2010 is de score in 2011 534,3 en in 2012 534,6. In 2013 is de score opnieuw 534. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat in 2013 de systematiek voor de toekenning van cito-scores is veranderd, waardoor alle scores lager lijken in vergelijking met voorgaande jaren. Wanneer alleen gekeken wordt naar de cito-scores van scholen die deel hebben genomen aan de Verbeteraanpak blijkt dat deze scholen een hogere stijging in score laten zien dan de andere scholen. Van de scholen uit de Verbeteraanpak scoort 54 procent bovengemiddeld op de cito-eindtoets.

Het aantal groep acht leerlingen dat een havo- of vwo-schooladvies krijgt daalt licht in de jaren 2011 (55 procent), 2012 (53 procent) en 2013 (52 procent).

In januari 2014 publiceert het centraal planbureau (CPB) een onafhankelijk onderzoek op verzoek van de wethouder naar de effecten van de invoering van het programma KBA. Het onderzoek beperkt zich tot de effecten van het programma KBA voor (zeer) zwakke scholen. Het onderzoek toont dat het programma KBA heeft geleid tot een daling van cito-eindscores van leerlingen in groep acht met 1,7 punt in de eerste vier jaar van invoering, in vergelijking met een controlegroep zwakke scholen buiten Amsterdam. Een mogelijke verklaring voor het resultaat is volgens het CPB het intensieve en veeleisende karakter van het programma dat heeft geleid tot weerstand onder en vertrek van leraren. De resultaten uit het onderzoek hebben betrekking op de eerste vier jaar na de invoering van KBA. Daardoor is het volgens het CPB denkbaar dat de bevindingen aanpassingskosten reflecteren en dat het langer duurt voordat positieve effecten op de onderwijskwaliteit zichtbaar worden in de cito-scores. Het onderzoek leidt tot veel explosiviteit en negatieve publiciteit voor het programma KBA. (Politieke) tegenstanders grijpen het onderzoek aan om hun kritiek te onderbouwen. Het programmateam, de onafhankelijke onderwijsexperts en enthousiast deelnemende scholen/schoolbesturen vinden dat het onderzoek niet het juiste meet (onderwijsresultaten van leerlingen in plaats van schoolverbetering) en geen representatief beeld geeft van het effect van het programma KBA, omdat ook scholen zijn meegenomen in het onderzoek die niet deelnemen of hebben deelgenomen aan KBA. In reactie op het CPB rapport vraagt de gemeenteraad van Amsterdam om extern wetenschappelijk evaluatieonderzoek van de hele kwaliteitsaanpak. De verwachting is dat deze resultaten in de zomer van 2015 worden gepubliceerd.

3.3 Sturen van onderwijskwaliteit in Rotterdam vergeleken met Almere en Amsterdam

Na de beschrijving van de stedelijke sturing van onderwijskwaliteit in Rotterdam, Almere en Amsterdam in hoofdstuk twee en de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk, worden de drie stedelijke programma's voor onderwijsverbetering in deze systematisch vergeleken met behulp van de vijf onderzoeksvragen die in hoofdstuk één zijn geformuleerd:

- 1 Hoe is de aanloop naar het programma te beschrijven?
- 2 Hoe is de bestuurlijke context te beschrijven?
- 3 Welk doelen zijn geformuleerd, hoe en door wie?
- 4 Welk type interventie(s) en activiteiten worden uitgevoerd, hoe en door wie?
- 5 Wat is bekend over het programmaverloop en de resultaten, hoe en door wie worden deze vastgesteld?

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een vergelijkingskader ontwikkeld waarin ze nader zijn uitgewerkt in kenmerken en criteria. De vergelijking tussen het programma Beter Presteren in Rotterdam met de programma's voor onderwijsverbetering in Almere en Amsterdam is hieronder weergegeven in vijf tabellen, in lijn met de onderzoeksvragen.

Per tabel staan in de linkerkolom de kenmerken en criteria die de uitwerking van de onderzoeksvraag vormen. In de drie andere kolommen is de vergelijking tussen de onderwijsverbeteringsprogramma's in korte bewoordingen en typering beschreven. Lezing van de rijen in de tabel legt de vergelijking van Rotterdam met Almere en Amsterdam bloot, lezing van de kolommen geeft een overzicht per stad.

Tabel 1: Vergelijking van de aanloop

| Aanloop | Rotterdam | Almere | Amsterdam |
|--|--|---|--|
| Probleemdefinitie | Te lage onderwijsresultaten. | Teveel (zeer) zwakke scholen. | Teveel (zeer) zwakke scholen, onderwijskwaliteit te laag. |
| Opstelling schoolbesturen t.a.v. gemeentelijke sturing van onderwijskwaliteit bij aanloop | Willen zelf regie en sturen zonder inmenging gemeente, vanuit beroep op formele verantwoordelijkheid onderwijskwaliteit en autonomie. | Willen samenwerken met de gemeente, met oog voor de diverse rollen en bewaken rolvastheid. | Willen zelf regie en sturen zonder inmenging gemeente, vanuit beroep op formele verantwoordelijkheid onderwijskwaliteit en autonomie. |
| Opstelling gemeentebestuur t.a.v. gemeentelijke sturing van onderwijskwaliteit bij aanloop | De gemeente gaat formeel niet over onderwijskwaliteit, maar heeft groot belang en zoekt samenwerking met schoolbesturen door draagvlak zoeken, betrekken, overleggen, faciliteren en ondersteunen. | De gemeente mag stedelijke onderwijsdoelen stellen, maar gaat niet over hoe schoolbesturen deze doelen behalen. Werkt samen met schoolbesturen waarbij inhoudelijke dialoog cruciaal. | De gemeente gaat formeel niet over onderwijskwaliteit, maar heeft groot belang en bemoeit zich ermee. Interveniëert op scholen en zoekt hiertoe beperkt samenwerking met schoolbesturen. |
| Rollen start programma | Wethouder initieert en draagt boodschap programma actief uit. Gemeente ontwerpt inhoud en bestuurlijke procedure van het programma, in samenspraak met de schoolbesturen. | Wethouder initieert en draagt boodschap programma actief uit. Gemeente, schoolbesturen en pabo ontwerpen gezamenlijk de inhoud. | Wethouder initieert en draagt boodschap programma actief uit. Gemeente ontwerpt de contouren van het programma, gaandeweg geven de onderwijsexperts de Verbeteraanpak concreet vorm. |
| Wijze van starten | 2011: Formeel akkoord over programma tussen schoolbesturen en gemeente in ROF. | 2011: Convenant Onderwijsimpuls tussen schoolbesturen, pabo en gemeenten. | 2008: Convenant tussen elf schoolbesturen met (zeer) zwakke scholen, gemeente en rijk. |
| Draagvlak bij de start | Discussie over doelen en ambitieniveau van het programma en over bestuurlijke rollen en procedures. | Breed draagvlak in onderwijsveld. | Draagvlak voor doelen bij elf schoolbesturen in convenant. Discussie over bestuurlijke rollen en procedures. Draagvlak van schoolbesturen onder zwakke scholen bij start niet aan de orde. |

Tabel 2: Vergelijking van de bestuurlijke context

| Bestuurlijke Context | Rotterdam | Almere | Amsterdam |
|---|---|---|--|
| Aansturing van programma | <i>Gezamenlijk en complex:</i> Programma BP valt onder het ROF. Aansturing belegd bij aparte programmaraad waarin individuele schoolbestuurders (onduidelijk of zij Fokor representeren), gemeentelijk directeur onderwijs en onafhankelijke voorzitter ISO commissie zitting hebben, voorgezeten door wethouder. | <i>Gezamenlijk en eenvoudig:</i> Aansturing programma belegd bij stuurgroep LEAplus waarin naast wethouder, drie grote schoolbesturen, voorzitter besturenberaad VO, onderwijsmanager Pabo Almere en een ambtelijk programmamanager zitting hebben. | <i>Gemeente stuurt aan, organisatie van de aansturing is eenvoudig:</i> Wethouder is bestuurlijk opdrachtgever van KBA en wordt in het eerste jaar geadviseerd door de Werkgroep Kwaliteitsaanpak bestaande uit twee stadsdeelbestuurders en twee schoolbestuurders. |
| Regie, organisatie en aansturing uitvoering van het programma | <i>Extra binnenboordmotor:</i> Programmabureau BP opgericht door en met representanten van gemeente en Fokor. | <i>Reguliere binnenboordmotor:</i> Vanuit reguliere gremia en organisatie gemeente, schoolbesturen en pabo. | <i>Buitenboordmotor:</i> Programmanagement en -team KBA met gemeentebtenaren, financiële experts (deels gemeentebtenaren en deels ingehuurd) en onafhankelijke externe onderwijsexperts. |
| Visie ten aanzien van terugdringen (zeer) zeer zwakke scholen | Vooral een zaak van de schoolbesturen. | Een zaak van gemeente en schoolbesturen samen, belangrijk onderdeel van het programma van de Onderwijsimpuls. | Een zaak van gemeente en scholen, aanleiding voor, en belangrijk onderdeel van het programma KBA. |
| Verbinding kennisinfrastructuren | Programmabureau BP geeft enkele opdrachten aan Kenniswerkplaats Rotterdam Talent. | Pabo is geïncorporeerd in de stuurgroep LEAplus en onafhankelijke externe onderwijsexperts voeren delen van het programma mee uit. | Onafhankelijke externe onderwijsexperts kern van uitvoering verbeteraanpak van het programma KBA. |
| Verbinding lokaal onderwijsbeleid | Ingebed en geïntegreerd in breder lokaal beleid. Nationaal Programma Rotterdam Zuid wordt op onderdelen gepercipieerd als een geïntensiveerde variant van programma BP. | Ingebed en geïntegreerd in breder lokaal beleid. Onderwijsimpuls is een verbreding van de reeds bestaande afspraken in de LEA en wordt daar onderdeel van. | Los van breder lokaal beleid. Er zijn incidentele verbindingen met ander (onderwijs)beleid, maar KBA is geen onderdeel van de LEA. |
| Samenwerking tussen schoolbesturen en gemeente | Aanzienlijk verbeterd, proces naar betere samenwerking langzaam maar gestaag gekenmerkt door overleg, soms ongenoegen, discussie, en zoeken naar consensus. | Basis voor samenwerking van begin af aan aanwezig. | Aanzienlijk verbeterd, proces naar betere samenwerking schoksgewijs door wederzijds confrontatie en (machts)conflicten, na zes jaar daadwerkelijk samenwerking in KPO. |
| Opstelling schoolbesturen t.a.v. gemeentelijke sturing van onderwijskwaliteit tijdens programma | Willen samenwerken met de gemeente vanuit gezamenlijk belang bij verhoging onderwijsprestaties, niet zozeer vanuit gezamenlijk urgentiegevoel en probleemdefinitie. Onderling niet altijd op 1 lijn en soms 'terugval' met beroep op autonomie. | Willen samenwerken met de gemeente, met oog voor de diverse rollen en bewaken rolvastheid. | Onderschrijven doelen KBA maar werken niet/beperkt mee (uitzonderingen daargelaten). Gaan circa vijf jaar confrontatie en conflict aan en onderling niet op 1 lijn. Vanaf 2013 bereidheid tot samenwerking resulterend in KPO. |

Tabel 2: Vergelijking van de bestuurlijke context / vervolg

| Bestuurlijke Context | Rotterdam | Almere | Amsterdam |
|--|--|--|--|
| Opstelling gemeentebestuur t.a.v. gemeentelijke sturing van onderwijskwaliteit tijdens programma | Wil samenwerken met schoolbesturen, door draagvlak zoeken, betrekken, overleggen, faciliteren en toerusten/ondersteunen, verleiden met subsidiering. | Samenwerken met schoolbesturen vanzelfsprekend, inhoudelijke dialoog cruciaal, impuls geven d.m.v. subsidiering. | Combinatie van druk uitoefenen, toerusten/ondersteunen verleiden met subsidies. Wil vanaf 2013 samenwerken met schoolbesturen. |

Tabel 3: Vergelijking van de doelen

| Doelen | Rotterdam | Almere | Amsterdam |
|--|---|---|---|
| Focus | Smal | Smal | Smal |
| Doelen | Eén doel: Verhoging onderwijsresultaten van alle Rotterdamse leerlingen. | Eén doel: Kwaliteitsverbetering onderwijs. | Eén doel: Kwaliteitsverbetering scholen. |
| Mate van concreetheid criteria doelbereiking | <i>Hoog:</i> Gemiddelde scores school/afdeling/opleiding op gestandaardiseerde eindtoetsen taal en rekenen/wiskunde van alle Rotterdamse leerlingen omhoog. | <i>Varieert.</i> Hoog: Geen (zeer) zwakke scholen in Almere; Laag: nieuwe en zittende leraren en directies zijn goed opgeleid en tegen hun taak opgewassen. | <i>Hoog:</i> Aantal (zeer) zwakke scholen reduceren tot nul in Amsterdam. |

Tabel 4: Vergelijking van de activiteiten en interventies

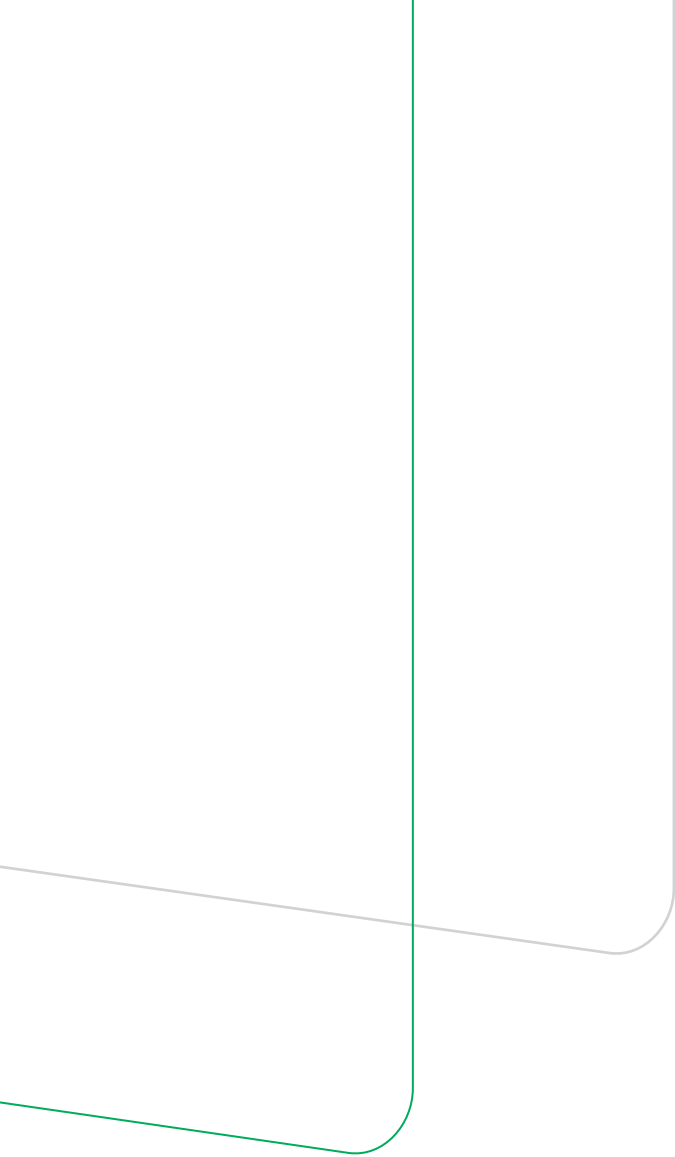
| Activiteiten en interventies | Rotterdam | Almere | Amsterdam |
|---|---|--|--|
| Aangrijpingspunt sturing | Schoolbesturen. Bij ISO en Topklassen zijn scholen het aangrijpingspunt. | Schoolbesturen en Pabo Almere. | Scholen. |
| Beleidstheorie | Prestaties van leerlingen gaan omhoog door VVE, meer leertijd, ouderbetrokkenheid en schoolverbetering. | Prestaties van leerlingen gaan omhoog door VVE, meer leertijd ouderbetrokkenheid en schoolverbetering. | Het onderwijs op de scholen wordt beter door systematisch te werken aan schoolverbetering: verbetering van het onderwijs in de klas, de professionaliteit van leraren, de kwaliteit van interne begeleiding en de zorgstructuur, en het (onderwijskundig) leiderschap binnen de school. |
| Inhoud | Drie actielijnen: 1 meer leertijd; 2 professionele school; 3 betrokken ouders. Acht projecten: groep nul, vakantieschool, uitbreiding leertijd, betrokken ouders, professionele school, ISO-arrangement, Topklassenarrangement en resultaatmeting. | Zes actielijnen: 1 dekkend aanbod VVE; 2 schoolverbeter-aanpak; 3 meer leertijd; 4 goed onderwijspersoneel; 5 betrokken schoolomgeving; 6 transparantie en verantwoording. | Twee programmalijnen: 1 schoolverbeter-aanpak; 2 professionalisering personeel. Programmalijn 2 kent vier onderdelen: opleiding en scholing, kennisdeling, HRM-instrumenten en pilot referentieniveaus. |
| Mate van standaardiseren en uniformeren | <i>Laag:</i> alle projecten bieden ruimte voor eigen invulling en variatie in aanpak, behoudens groep nul dat gemiddelde mate van standaardisatie kent. | <i>Gemiddeld:</i> actielijnen bieden schoolbesturen ruimte voor eigen invulling en variatie in aanpak, op sommige punten keuze voor vaste inhoud of aanpak. Schoolverbeteraanpak is als interventie gestandaardiseerd, met ruimte voor variatie hoe tot schoolverbetering te komen. | <i>Gemiddeld:</i> de schoolverbeteraanpak is als interventie gestandaardiseerd, met ruimte voor variatie hoe tot schoolverbetering te komen. Onderdelen van professionalisering personeel zijn gestandaardiseerd (scholingsaanbod), andere onderdelen bieden ruimte voor variatie (pilot referentieniveaus). |
| Rationale bij subsidiering | Alleen subsidie van de gemeente voor zaken die schoolbesturen niet regulier bekostigd krijgen. | Subsidie van de gemeente als impuls voor ontwikkeling. In overleg worden de aanvullende investeringen vanuit de schoolbesturen besproken. | Subsidie als co-financiering voor schoolverbetering. Gemeente stelt hoogte subsidie vast op basis van financiële positie schoolbesturen. |

Tabel 4: Vergelijking van de activiteiten en interventies / vervolg

| Activiteiten en interventies | Rotterdam | Almere | Amsterdam |
|--|--|---|--|
| Subsidievorm | Beleidsregels. | In overleg, gemeente en schoolbesturen bepalen samen voor welke onderdelen. | Bij aanmelden KBA subsidie mogelijk. |
| Overige ondersteuning vanuit de gemeente | Co-financiering programma-bureau BP (50 procent), beschikbaar stellen projectleiders, beschikbaar stellen externe experts, reflectie- en themagesprekken (ISO en Topklassen), voorlichting, handleidingen, toolboxen, conferenties en workshops, disseminatie good practice. | De school- en VVE-verbeteraanpakken en diagnostiserende gesprekken met inzet van onafhankelijke externe onderwijsexperts, beschikbaar stellen projectleiders, project 'Educatief Partnerschap', regierol en waar nodig een sturende rol bij de uitvoering van het stedelijk plan VVE en voorleescampagne. | Beschikbaar stellen programmateam, aanbod leergangen en modules gericht op professionalisering personeel, lerende netwerken, faciliteren ontwikkelen beroepsstandaarden en pilot referentieniveaus, in 2014 75 procent co-financiering gezamenlijk kwaliteitsbureau. |
| Beoordeling plannen en doelbereiking bij subsidieverlening | Regie en uitvoering door gemeente (ambtelijk). Inhoudelijk oordeel en besluiten door gemeente en schoolbesturen samen. | Regie, uitvoering, inhoudelijk oordeel en besluiten door gemeente (ambtelijk). Schoolbesturen in voortraject intensief betrokken. | Regie en uitvoering door gemeente (ambtelijk). Inhoudelijk oordeel en besluiten op basis van advies onafhankelijke onderwijsexperts. |

Tabel 5: Vergelijking van het programmaverloop en zicht op resultaten

| Programmaverloop en zicht op resultaten | Rotterdam | Almere | Amsterdam |
|---|--|---|--|
| Wijze waarop | Brede onderwijsmonitor; voortgangs- en evaluatierapportages projecten; casestudies naar praktijken van leertijduitbreiding; waarderings- en perceptieonderzoek onder betrokken actoren; vergelijking onderwijsresultaten Rotterdam met onderwijsresultaten vergelijkbare populaties leerlingen elders; vergelijking programma BP met andere gemeentelijke onderwijsverbeteringsprogramma's (onderhavig). | Brede onderwijsmonitor; voortgangs- en evaluatierapportages projecten; wetenschappelijk monitoronderzoek gericht op de schoolverbeteraanpak; verklarend onderzoek onderwijsresultaten in Almere door Kohnstamm-instituut. | Voortgangs- en evaluatierapportage 'Eerste resultaten KBA zomer 2008 - zomer 2012'; waarderings- en perceptieonderzoek leergangen schoolbesturen; directeuren en IB-ers; vanaf 2011 Kwaliteitswijzer om Amsterdamse onderwijsresultaten in beeld te brengen; effectonderzoek door CPB. |
| Opdrachtgever | Gemeente | Gemeente en schoolbesturen samen | Gemeente |
| Externe of interne uitvoering | Combinatie | Combinatie | Combinatie |



Hoofdstuk 4

Resultaten, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de vergelijking tussen de drie stedelijke programma's voor onderwijsverbetering integraal besproken. In de eerste paragraaf worden de samenvattende bevindingen over het Rotterdamse programma Beter Presteren beschreven, gevolgd in paragraaf 4.2 door de resultaten van de vergelijking met de onderwijsverbeteringsprogramma's in Almere en Amsterdam. Door na te gaan welke bevorderende of belemmerende factoren en condities kunnen worden gedestilleerd uit deze resultaten met het oog op een succesvol verloop en positieve resultaten van stedelijke programma's voor onderwijsverbetering, wordt in de derde paragraaf een aantal conclusies geformuleerd, gevolgd door specifieke aanbevelingen voor het vervolg van Beter Presteren in Rotterdam in de slotparagraaf van dit rapport

4.1 Bevindingen over het Rotterdamse programma Beter Presteren

De gemeente Rotterdam ziet zichzelf als een belangrijke stakeholder van het Rotterdamse onderwijs vanuit de verantwoordelijkheid voor de economische en sociale ontwikkeling van de stad. Vanuit die rol zet de nieuwe wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin in 2010 de achterblijvende onderwijsprestaties van Rotterdamse leerlingen met grote urgentie op de stedelijke onderwijsagenda en initieert het programma Beter Presteren. Het programma zet zwaar in op samenwerking tussen de schoolbesturen en de gemeente. Met als uitgangspunt dat de Rotterdamse schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor onderwijskwaliteit, regisseert, faciliteert en ondersteunt de gemeente vanaf dat moment verhoging van de onderwijsprestaties in de stad.

Een dergelijke rol voor de lokale overheid is in 2010 voor de Rotterdamse schoolbesturen absoluut niet vanzelfsprekend. In formele zin zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor, en aanspreekbaar op, de kwaliteit van het onderwijs, en in het verlengde daarvan, de leerprestaties van leerlingen. Zij genieten hierin van oudsher een grondwettelijke geborgde autonome positie ten opzichte van de overheid. Vanuit dit perspectief percipieert een aantal schoolbesturen het initiatief van het programma Beter Presteren en de hoge ambities hierbij als onnodige, ongepaste en zelfs ongewenste bemoeienis van de gemeente Rotterdam. Bovendien wordt de inhoud van het programma Beter

Presteren het streven naar hogere onderwijsprestaties van alle Rotterdamse leerlingen, door sommige schoolbesturen als onhaalbaar en onrealistisch gezien. Als reden daarvoor wordt verwezen naar de sociaal-economische achtergrond en leefsituatie van veel Rotterdamse leerlingen.

Het programma Beter Presteren wordt als een breuk in Rotterdamse onderwijsbeleid gezien.

Ten eerste als een breuk in inhoudelijke zin vanwege de scherpe focus (al het beleid, de activiteiten en de projecten komen in het teken te staan van verhogen van onderwijsprestaties op de basisvaardigheden) en vanwege de hoge ambities (binnen vier jaar leerlingprestaties op het landelijk gemiddelde brengen en geen (zeer) zwakke scholen, afdelingen of opleidingen meer in Rotterdam).

Ten tweede als een breuk in de zin dat het gemeentebestuur nieuwe projecten introduceert: het Topklassenarrangement en de professionele school. Het Topklassenarrangement wordt direct omarmd door de scholen en hun besturen omdat het nauw aansluit bij bestaande praktijken en niet zozeer problemen adresseert maar juist succesvolle praktijken verder stimuleert. Bovendien valt het Topklassenarrangement onder hoede van de ISO commissie waar de schoolbesturen zich echt eigenaar van voelen. Met het draagvlak voor het project de professionele school ligt het veel moeilijker omdat het de kwaliteits- en kwantiteitsproblemen rondom leraren adresseert. In de perceptie van veel schoolbesturen komt de gemeente daarmee op een terrein van de schoolbesturen waar de eigen autonomie zwaar telt: de werkgeversrol.

Ten derde een breuk in bestuurlijke zin omdat de schoolbesturen de eigen regie en sturing deels uit handen wordt genomen door de invloed die de wethouder en gemeentebestuurders uitoefenen op de doelen en de uitvoering van het programma. De oprichting van een programmabureau breekt met de bestuurlijke gewoonte dat de schoolbesturen /Fokor rechtstreeks contact hebben met de wethouder en de directie J&O. De regie en sturing van de ISO- en Topklassenarrangementen zijn, nadat de gemeente in 2010 wat 'dichter op de huid van schoolbesturen zat', gaandeweg meer onder de hoede van de schoolbesturen zelf gekomen, vanuit de gedachte dat voorkomen en terugdringen van (zeer) zwakke scholen en het bevorderen van schoolontwikkeling vooral een zaak voor van de schoolbesturen is.

De aanloop en start van het programma verlopen moeizaam vanwege deze breuk, maar in de loop van het programma worden de discussies over bestuurlijke verantwoordelijkheden en procedures minder scherp. Het besef groeit dat schoolbesturen en gemeente elkaar nodig hebben om te sturen op onderwijskwaliteit en de Rotterdamse onderwijsprestaties op een hoger plan te brengen. Dit besef komt eerder voort uit het gezamenlijke belangen, en niet zozeer uit een gedeeld gevoel voor urgentie over onderwijskwaliteit. Tot op heden verschillen de schoolbesturen en de gemeente in hun opvattingen over onderwijskwaliteit: de definitie ervan, hoe het in beeld kan worden gebracht en kan worden gemeten en welke interventies, activiteiten en middelen leiden tot verhoging van onderwijsresultaten. Zo plaatsen de schoolbesturen van het begin af aan kritische kanttekeningen bij het hanteren van (al dan niet gecorrigeerde) gemiddelde schoolscores op de cito-eindtoets als criterium voor onderwijsresultaten van Rotterdamse leerlingen. Ook is er een duidelijk verschil in ambitie tussen het gemeentebestuur en de schoolbesturen wat betreft (zeer) zwakke scholen. Het adagium van het gemeentebestuur is: geen (zeer) zwakke scholen in Rotterdam. Door de schoolbesturen (Fokor) worden hier vraagtekens bij gezet, in de veronderstelling dat er in Rotterdam altijd wel een paar scholen (zeer) zwak zullen zijn of worden en dat een schoolbestuur daar niet altijd invloed op heeft. Bij het ISO-arrangement is de doelstelling door de schoolbesturen afgezwakt van 'geen (zeer) zwakke scholen, afdelingen of opleidingen meer in Rotterdam' naar 'geen *zeer* zwakke scholen, afdelingen of opleidingen meer in Rotterdam en een vermindering van zwakke scholen, afdelingen of opleidingen'.

Het programma Beter Presteren heeft een smalle gestandaardiseerde doelstelling (gemiddelde onderwijsresultaten van Rotterdamse leerlingen fors omhoog), maar de wijze waarop dat bereikt wordt, is open en hoeft niet overal op dezelfde manier te gebeuren. Bij de uitvoering van de projecten: hoe een school gebruik maakt van extra leertijd, hoe ouders worden betrokken of hoe vakantiescholen worden aangepakt, is veel ruimte voor variëteit.

Het hanteren van concrete, smalle en meetbare doelen bij het programma Beter Presteren is een bewuste strategie van het gemeentebestuur. Het idee hierachter is dat met zo'n scherpe en concreet gemaakte focus de hoge ambities voor het onderwijs op ieders' netvlies komen, iets dat het gemeentebestuur nodig acht voor het urgentiebesef van het Rotterdamse onderwijsveld. Door te streven naar verhoging van de gemiddelde cito-scores en CSE-cijfers in heel Rotterdam en niet zozeer per individuele school, wordt het onderwijsveld niet alleen uitgedaagd de laag presterende leerlingen tot hogere onderwijsresultaten te laten komen, maar ook om voor de gemiddeld tot goed presterende leerlingen de lat hoger te leggen. Er wordt rekening gehouden met de perverse effecten die

een dergelijke prestatiemeting met zich mee brengt zoals versmalling van het curriculum, *teaching to the test*, uitholling van de professionaliteit van leraren en *gaming* (van strategische omgang tot fraude), maar de verwachting is dat deze perverse effecten de eerste jaren niet gaan overheersen. Het is wel de intentie om vanaf 2014 de doelen te verbreden en de doelbereiking in beeld te gaan brengen en te meten met behulp van meer en andere criteria en bronnen dan alleen gemiddelde schoolscores op toetsen in taal en rekenen/wiskunde.

In het algemeen ervaren de partijen grote bestuurlijke drukte in wisselende hoedanigheden in het Rotterdamse onderwijsveld. Er zijn veel bestuurlijke gremia en er worden veel convenanten gesloten. Het is daarbij niet altijd even duidelijk wie namens wie, in welke rol met elkaar afspraken maakt, hieraan gehouden is, nagaat in hoeverre de afspraken ook daadwerkelijk hun beslag krijgen in (het besturen en leiding geven aan) de onderwijspraktijk en zich hierover verantwoordt.

Onderlinge samenwerking is voor de Rotterdamse schoolbesturen geen eenvoudige opgave, al geven partijen aan dat dit de afgelopen jaren enorm verbeterd is. Zo verloopt de onderlinge afstemming en sondering binnen Fokor veel beter dan enkele jaren terug, waardoor Fokor de rol van vertegenwoordiger van het Rotterdamse onderwijsveld beter kan vervullen. Toch werken de concurrentieverhoudingen verlamdend: niet alleen voor de onderlinge samenwerking maar ook voor het realiseren van het doel van verhoging van onderwijsresultaten. Er zijn veel (kleine) scholen die flink met elkaar concurreren, hetgeen ertoe leidt dat scholen in een aantal situaties allereerst focussen op het binnenhalen van voldoende leerlingen, en pas daarna op het bieden van kwalitatief goed onderwijs. De concurrentieverhoudingen maken ook dat schoolbesturen en scholen soms subsidie aanvragen bij het programma Beter Presteren met een ander oogmerk dan het verhogen van onderwijsresultaten. Zo kan een school een *groep nul* willen starten om de instroom van leerlingen zeker te stellen en daarmee de concurrentiepositie te versterken.

De samenwerking tussen scholen en hun schoolbesturen wordt door veel partijen en in evaluatierapporten als 'gebrekig' aangemerkt, uitzonderingen daargelaten. Het gebrek aan gerichte sturing van onderwijskwaliteit vanuit de schoolbesturen werkt belemmerend voor duurzame kwaliteitsverbetering. Dit gebrek aan schoolbestuurlijke sturing, interne samenhang en uitlijning van doelen en ambities is ook problematisch voor het programma Beter Presteren omdat juist de schoolbesturen aangrijpingspunt en gesprekspartner zijn voor de gemeente. Ieder schoolbestuur maakt met de gemeente afspraken over de resultaatverbetering op bestuursniveau en per school, en alleen schoolbesturen kunnen subsidie aanvragen, niet de afzonderlijke scholen. Er is bij de gemeente en bij Fokor weinig

zicht op of en in hoeverre de ambities van Beter Presteren in de schoolbestuurlijke kokers blijven hangen, en op hoe de plannen en afspraken hun beslag krijgen in de dagelijkse onderwijspraktijk op de scholen.

Zowel de schoolbesturen als de wethouder en gemeente-ambtenaren vinden dat de onderlinge verhoudingen de afgelopen vier jaar verbeterd zijn en dat er de wens is om als partners op te treden bij het vormgeven aan beter onderwijs. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat er nu en dan situaties ontstaan waarbij de partijen 'terugvallen' in hun eenzijdige rollen: enerzijds de schoolbesturen die zich beroepen op hun autonomie en de gemeente niet als partner dulden bij het verbeteren en borgen van onderwijskwaliteit en anderzijds de gemeente die via subsidieverlening het eigen onderwijsbeleid oplegt aan de schoolbesturen.

Wat betreft de blik vooruit: in april 2014 stuurt Fokor een brief naar de formateur van het nieuwe College B&W waarin de Rotterdamse schoolbesturen, mede namens kinderopvang/voorscholen, mbo, hbo en universiteit, bouwstenen aandragen voor het onderwijsbeleid van het nieuwe college. De schoolbesturen geven aan de samenwerking tussen het onderwijsveld en de gemeente te willen voortzetten en 'van elkaar te leren, openheid te betrachten en de ander in zijn verantwoordelijkheid te ondersteunen'. Voorgesteld wordt door te gaan op de ingeslagen weg van leertijduitbreiding, VVE, vakantiescholen, ouderbetrokkenheid en het professionaliseren van onderwijsprofessionals. De schoolbesturen voegen daar aandacht voor het optimaliseren van de zogenaamde doorgaande leerlijn vanaf VVE tot aan kwalificatie voor de arbeidsmarkt aan toe en het verbinden van onderwijs met jeugdzorg. In de brief vraagt Fokor ook aandacht voor de regel- en verantwoordingslast van de gemeente.

Deze is in vorm en *timing* anders dan vanuit het rijk, de Onderwijsinspectie en het eigen intern toezicht en houdt te weinig rekening met de bijzondere situatie van scholen en de lange termijn waarin onderwijsresultaten worden geboekt. Volgens Fokor staat dit gelijkwaardige samenwerking tussen schoolbesturen en gemeente in de weg. Samenvattend ambieert Fokor voor het nieuwe stedelijke onderwijsbeleid een accentverschuiving van rechtmatigheid naar doelmatigheid, van algemeen naar specifiek, van korte naar lange termijn en van verantwoording naar rekenschap.

4.2 Resultaten van de vergelijking Rotterdam met Almere en Amsterdam

In Rotterdam worden de beduidend lagere onderwijsprestaties ten opzichte van de rest van Nederland als probleem gezien en dit vormt de aanleiding voor het programma Beter Presteren. In Almere en Amsterdam wordt het probleem van te lage onderwijskwaliteit gezien in het teveel aan (zeer) zwakke scholen. Hoe tegen het terugdringen van (zeer) zwakke scholen wordt aangekeken is in deze

probleemdefinitie terug te zien: in Rotterdam is dit vooral een zaak van de schoolbesturen, terwijl het in Almere en Amsterdam als een zaak van respectievelijk de schoolbesturen en gemeente gezamenlijk en de scholen en gemeente gezamenlijk wordt gezien.

Deze verschillen in probleemdefinitie zijn ook deels terug te zien in de doelen van de programma's voor onderwijsverbetering: Rotterdam richt zich op verhoging van de onderwijsresultaten, Amsterdam op schoolverbetering en Almere op een combinatie van beide.

Een duidelijke overeenkomst is dat in alle drie de steden de wethouders onderwijs het initiatief nemen voor programma's voor onderwijsverbetering, ervoor 'staan', de investeringen bij de gemeenteraad verdedigen en draagvlak zoeken voor de boodschap van het programma door het uit te dragen (bij werkbezoeken) in het lokale onderwijsveld.

Net als in Rotterdam doen de Amsterdamse schoolbesturen een beroep op hun formele verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit en autonomie en zien in eerste instantie geen rol voor de gemeente hierbij. In Rotterdam geeft het gemeentebestuur aan een groot belang te hebben bij kwalitatief goed onderwijs en zoekt samenwerking met de schoolbesturen voor verhoging van de onderwijsresultaten. In Amsterdam vaart het gemeentebestuur een andere koers, ook daar ziet de gemeente zichzelf als een belangrijke stakeholder maar richt zich in die hoedanigheid rechtstreeks tot de scholen met een aanpak voor schoolverbetering. In Almere is er vanaf het begin zowel bij de Almeerse schoolbesturen als bij de gemeente bereidheid tot samenwerking en dialoog, waarbij ieders' rol wordt benoemd en bewaakt.

Rotterdam bevindt zich in een middenpositie tussen Almere en Amsterdam als het gaat om welke partijen een rol spelen bij het ontwerpen van het lokale programma voor onderwijsverbetering. In Almere wordt het in gezamenlijkheid ontworpen door de gemeente met de schoolbesturen en de pabo. Ook in Rotterdam ontwerpt de gemeente samen met de schoolbesturen de inhoud van het programma Beter Presteren en gaat er veel aandacht uit naar de bestuurlijke inrichting en procedures, meer dan in de Amsterdam en Almere. In Rotterdam heeft de gemeente een flinke vinger in de pap, meer dan tot dan toe de gewoonte is bij de lokale onderwijsbeleidsvorming. Door de representatieproblematiek hebben niet alle schoolbesturen in Rotterdam het gevoel betrokken te zijn bij het ontwerp van het lokale programma voor onderwijsverbetering. In Amsterdam ontwerpt de gemeente zelf een programma voor schoolverbetering en sluit voor de uitvoering een convenant met alleen de elf schoolbesturen die deze (zeer) zwakke scholen onder hun hoede hebben en het rijk.

Het draagvlak voor onderwijsverbeteringsprogramma's is bij aanvang alleen in Almere groot: de doelen en de inhoud

van de Onderwijsimpuls worden breed gedragen. In Rotterdam is dat draagvlak veel minder. In de aanloop naar het programma Beter Presteren is er discussie en ongenoegen over de doelen en het ambitieniveau van het programma en over de bestuurlijke rollen en procedures. In Amsterdam lijkt er net zomin draagvlak te zijn aan het begin van KBA, maar omdat de gemeente in eerste instantie alleen aan de slag gaat met schoolverbetering op de dan (zeer) zwakke scholen, wordt er niet of nauwelijks een beroep gedaan op de Amsterdamse schoolbesturen en ontstaat er in eerste instantie geen discussie of expliciet ongenoegen. Anders gezegd: in Rotterdam is men eerst gaan praten, in Amsterdam is men meteen gaan doen.

Tijdens de loop van de programma's blijft het draagvlak voor en de consensus over de Onderwijsimpuls in Almere groot. In Rotterdam groeit de notie van een gezamenlijk belang bij de verhoging van de onderwijsprestaties en daarmee de bereidheid tot samenwerking van de schoolbesturen, al worden het urgentiegevoel en de probleemdefinitie niet zonder meer gedeeld en zitten de schoolbesturen en gemeente niet op een lijn. De samenwerking tussen schoolbesturen en gemeente groeit langzaam maar gestaag in Rotterdam, met soms 'terugval'. De wens is om als partners op te treden bij het vormgeven aan beter onderwijs. In Amsterdam duurt het ook lang voordat de gemeente en de schoolbesturen tot samenwerking komen, maar de weg ernaar toe kenmerkt zich door confrontaties en (machts) conflicten. Van beide zijden wordt de druk daarbij flink opgevoerd. Het duurt zes jaar voordat de schoolbesturen en de gemeente tot samenwerking komen in het bureau KPO.

In Rotterdam is de aansturing van het programma Beter Presteren te typeren als *gezamenlijk* en *complex*. Er wordt een nieuwe bestuurlijk gremium gecreëerd naast Fokor en het ROF om Beter Presteren aan te sturen: een programmaraad van de wethouder, gemeenteambtenaren en individuele schoolbestuurders samen. Een klein deel van het programma (ISO- en Topklassenarrangementen) wordt vanuit een aparte ISO commissie van gemeenteambtenaren en schoolbestuurders van het ROF aangestuurd, voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. In de programmaraad komt de gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking van de gemeente en schoolbesturen tot uitdrukking, onder voorzitterschap van de wethouder, terwijl het eigenaarschap van de ISO commissie vooral bij de schoolbesturen ligt, onder onafhankelijk voorzitterschap. In Almere is de aansturing net als in Rotterdam te typeren als *gezamenlijk*, maar dan *eenvoudig*. Het programma wordt vanuit de reguliere lokale bestuurlijke gremia aangestuurd door de wethouder en gemeenteambtenaren, de schoolbesturen en pabo gezamenlijk.

In Amsterdam wordt het programma aangestuurd door de wethouder en is de organisatie van de aansturing te typeren als eenvoudig. Schoolbestuurders en stadsdeel-

bestuurders oefenen een adviserende rol uit vanuit de Adviesgroep KBA.

Zowel in Rotterdam als in Amsterdam is een apart programmabureau respectievelijk –management en –team opgericht voor de regie, organisatie en uitvoering van het programma, in Rotterdam te typeren als extra binnenboordmotor, en in Amsterdam als buitenboordmotor. Dit geeft een belangrijke verschil tussen beide steden aan op dit punt: in Rotterdam is het programmabureau een nieuw gremium, maar het is van alle Rotterdamse schoolbesturen (Fokor) en de gemeente samen (al percipiëren veel schoolbesturen in de loop van het programma dat het programmabureau meer ingekapseld raakt bij de gemeente). In Amsterdam is het programmamanagement en –team in handen van externen: gemeenteamttenaren van buiten DMO (de dienst van de wethouder onderwijs) en externe onafhankelijke onderwijsexperts.

In Almere wordt het programma geregisseerd, georganiseerd en uitgevoerd langs bestaande bestuurlijke gremia en organisaties: te typeren als vanuit een reguliere binnenboordmotor.

In Rotterdam en Almere zijn de programma's Beter Presteren en het programma van de Onderwijsimpuls ingebed en geïntegreerd in het bredere lokale (onderwijs)beleid. In Amsterdam staat KBA daar veel meer los van.

In Rotterdam en Amsterdam is rond 2010 niet of nauwelijks samenwerking tussen de schoolbesturen en de gemeente op het gebied van sturen van onderwijskwaliteit en -verbetering. Een rol voor de gemeente op dit terrein is voor de meeste schoolbesturen absoluut niet vanzelfsprekend. De programma's Beter Presteren en KBA hebben hier grote verandering in gebracht, hoe verschillend ook in doelen, aanpak en verloop. De samenwerking is aanzienlijk verbeterd. In Rotterdam is het punt van formele samenwerking eerder bereikt dan in Amsterdam, daar is vanaf 2010 de gezamenlijke programmaraad en de ISO commissie actief. Amsterdam heeft in 2014 een gezamenlijke aanpak van schoolbesturen en gemeente ontwikkeld in de vorm van het bureau KPO. In beide steden lijkt de discussie over de vraag of met de gemeente moet worden samengewerkt op het gebied van sturen van onderwijskwaliteit en -verbetering te zijn verdampd, er rest alleen discussie over vanuit welke rol, hoe, met welke doelen en welke investering wordt samengewerkt.

Ook wat betreft de samenwerking tussen de schoolbesturen onderling is bij aanvang van de onderwijsverbeteringsprogramma's in zowel Rotterdam als Amsterdam niet tot nauwelijks onderlinge openheid of afstemming. Het grote aantal schoolbesturen in beide steden, de grote onderlinge verschillen in omvang en professionaliteit en de verschillende denominaties en forse concurrentie tussen scholen en hun besturen lijken hier parten te spelen. In Rotterdam en Amsterdam heeft de concurrentiepositie van scholen in-

vloed op de relatie tussen scholen en hun besturen en staat het informatie delen, openheid en samenwerken in de weg. In Amsterdam wordt dit 'doorbroken' doordat de gemeente kwaliteitsinformatie openbaar maakt en scholen langs de lat van de Asscher-normen legt in 2009.

In beide steden is de onderlinge openheid en samenwerking tussen de schoolbesturen gegroeid dankzij de programma's voor kwaliteitsverbetering, in Rotterdam met name binnen de projecten ISO- en Topklassen-arrangement.

Almere vormt op dit punt een groot contrast met Rotterdam en Amsterdam: de samenwerking tussen schoolbesturen onderling en met de gemeente verloopt bij het begin van het programma al goed en groeit verder tijdens het programma. Een belangrijke verklaring hiervoor lijkt de kleinschaligheid van Almere en het feit dat de concurrentiepositie op bestuurlijk niveau geen issue is, wel op wijk-niveau tussen scholen. De Almeerse schoolbesturen proberen over hun eigen schaduw heen te springen, hetgeen leidt tot onderlinge openheid, communicatie en samenwerking. Hier lijken kleinschaligheid, korte lijntjes, weinig bestuurlijke drukte en een aantal onderlinge persoonlijke relaties hun werk te doen.

Ook op het punt van de relaties tussen schoolbesturen en de eigen (directies van) scholen blijkt het in Rotterdam en Amsterdam een hele opgave te zijn om intern te sturen op onderwijskwaliteit en samen te werken, af te stemmen en 'op een lijn' te komen wat betreft opvattingen en doelen van onderwijskwaliteit *binnen* schoolbesturen, uitzonderingen daargelaten. Hier wijkt Almere opnieuw af in de zin dat de drie grote schoolbesturen een stap verder lijken te zijn met sturing van onderwijskwaliteit dan het gemiddelde schoolbestuur in Rotterdam of Amsterdam.

Bij de programma's voor onderwijsverbetering in Rotterdam en Almere zijn de schoolbesturen het aangrijpingspunt. In deze steden vormen de schoolbesturen het aanspreekpunt voor de gezamenlijke lokale sturing van onderwijskwaliteit, maken zij afspraken voor de invoering van activiteiten en het uitvoeren van interventies in de scholen en hebben zij regie over en beeld van wat op de scholen gebeurt. De gemeenten en andere partijen betrokken bij de programma's komen in contact met scholen via de schoolbesturen. In Amsterdam is het precies andersom: de scholen vormen het aangrijpingspunt voor het programma KBA. De (directies van) scholen vormen het aanspreekpunt voor de gemeente voor schoolverbetering en zij maken afspraken over de verbeteraanpak en subsidiering daarvan. De gemeente heeft op die manier regie over en beeld van wat op de scholen gebeurt. De gemeente en andere partijen betrokken bij KBA komen in contact met de schoolbesturen via de scholen die meedoen aan de verbeteraanpak. De verschillende beleidstheorieën die aan de onderwijsverbeteringsprogramma's ten grondslag liggen weerspiegelen

de verschillen in aangrijpingspunt: in Rotterdam en Almere luidt deze theorie dat de onderwijsprestaties van leerlingen omhoog gaan door VVE, meer leertijd, ouderbetrokkenheid en schoolverbetering, in gang gezet door schoolbesturen. In Rotterdam ligt de (financiële) focus daarbij sterk op het uitbreiden van de leertijd, terwijl in Almere de meeste aandacht en financiële middelen uitgaan naar schoolverbetering. In Amsterdam beperkt de beleidstheorie zich tot verbetering van het onderwijs door systematisch te werken aan schoolverbetering. In Amsterdam wordt daarbij impliciet verondersteld dat door schoolverbetering de onderwijsprestaties van de leerlingen omhoog gaan, maar dit is geen doel van het programma KBA.

De programma's voor onderwijsverbetering verschillen in focus en (concretisering van) doelen en hier vormt Almere een contrast met Rotterdam en Amsterdam. De programma's van Rotterdam en Amsterdam kennen een smalle focus: één doel met zeer concrete criteria voor doelbereiking. Het programma van Almere heeft ook een smalle focus, maar meerdere doelstellingen met wisselende concreetheid van criteria voor doelbereiking.

Parallel aan dit patroon hieraan hebben de programma's van Rotterdam en Amsterdam drie respectievelijk twee actie- of programmalijnen en Almere zes. Opvallend hierbij is dat in Rotterdam het programma Beter Presteren een lage mate van standaardisatie en uniformering kent, in tegenstelling tot Almere en Amsterdam waar dit gemiddeld is. Wellicht is een verklaring hiervoor dat de Rotterdamse schoolbesturen en het Rotterdams gemeentebestuur, meer dan in Almere, ervoor waken dat de autonomie van de schoolbesturen niet wordt aangetast, meer standaardisatie en uniformering zou in Rotterdam op veel weerstand kunnen rekenen. In Amsterdam geldt wellicht hetzelfde, maar omdat de schoolbesturen niet tot nauwelijks invloed hebben uitgeoefend op de vormgeving van KBA en in het begin ook geen beroep is gedaan op hun medewerking, is dit niet aan de orde.

Wat betreft de subsidiering bij de programma's is een opvallend verschil dat in Amsterdam het inhoudelijk oordeel over of een plan of activiteit in aanmerking komt voor subsidie en of de beoogde resultaten zijn behaald, wordt geveld door externe onafhankelijke onderwijsexperts in plaats van door gemeenteambtenaren en/of schoolbesturen en (directies) van scholen zelf. De rol die deze experts spelen als buffer tussen scholen en hun besturen enerzijds en de gemeente anderzijds, lijkt heel bevorderlijk voor de legitimiteit en het draagvlak van het programma KBA. In lichtere mate is dit mechanisme van bufferen terug te zien in Rotterdam bij de ISO- en Topklassenarrangementen, waar de ISO commissie een onafhankelijk voorzitter kent en externe experts betrokken worden. In Almere lijkt vanwege de grote bereidheid tot samenwerking, het brede draagvlak en het onderlinge vertrouwen zo'n buffer niet nodig bij het programma.

Rotterdam heeft het verloop en de resultaten van het programma Beter Presteren systematisch en diepgaand geëvalueerd en laten evalueren, waardoor goed zicht is op het verloop ervan, iets dat de legitimiteit van en het draagvlak voor het programma ten goede komt. In Almere zijn de resultaten en het verloop van het programma van de Onderwijsimpuls ook systematisch geëvalueerd met behulp van een jaarlijkse brede onderwijsmonitor. Monitoring wordt in Almere gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente, schoolbesturen en lokale partners. De uitkomst van de monitor vormt het aangrijpingspunt voor de stuurgroep LEAplus om te bepalen of Almere op koers ligt of dat beleidsaanpassingen nodig zijn. In Amsterdam wordt in mindere mate gemonitord. De monitoring die plaatsvindt, onder andere in de vorm van de Kwaliteitswijzer Basisonderwijs Amsterdam (vanaf 2011) en het effectonderzoek uitgevoerd door het CPB, levert veel discussie op tussen schoolbesturen en gemeente over de waarde en waarheid van de bevindingen.

4.3 Conclusies

Op basis van de systematische vergelijking van de Rotterdamse aanpak met de stedelijke aanpakken van verbetering van onderwijskwaliteit in Almere en Amsterdam worden in dit hoofdstuk vijf conclusies geformuleerd, gevolgd door vier condities die de legitimiteit van en het draagvlak voor stedelijke onderwijsprogramma's lijken te bevorderen.

1 Sturen van onderwijskwaliteit op stedelijk niveau heeft zin als impuls voor onderwijs- en schoolverbetering en verhoging van onderwijsprestaties.

Ondanks de grote verschillen in de wijze waarop stedelijke sturing van onderwijskwaliteit vorm krijgt in Rotterdam, Almere en Amsterdam, is in alle drie de steden te zien dat als een wethouder/gemeentebestuur het initiatief neemt voor stedelijke sturing van onderwijskwaliteit dit een enorme beweging in het stedelijke onderwijsveld teweeg kan brengen van verbetering van onderwijs- en schoolkwaliteit en gerichtheid op hoge onderwijsresultaten. Een wethouder / gemeentebestuur kan dit initiëren door de urgentie van de verhoging van onderwijsresultaten en onderwijs- en schoolverbetering voor het voetlicht te brengen, door hoge ambities ten toon te spreiden, door het probleem helder te benoemen, door focus aan te brengen in het gemeentelijke onderwijsbeleid en door transparant te zijn over de resultaten en ze openbaar te maken. Extra financiële investeringen van de gemeente zetten de stedelijke sturing kracht bij en geven de gemeente een positie ten opzichte van de schoolbesturen.

2 Samenwerking tussen de gemeente, schoolbesturen en andere betrokken partijen is een noodzakelijke voorwaarde voor stedelijke sturing van onderwijskwaliteit.

Om tot deze samenwerking te kunnen komen is er eens-

gezindheid nodig bij de verschillende partijen over urgentie, ambities en doelen. Deze eensgezindheid vraagt van de schoolbesturen en andere partijen om over de schaduw van hun institutionele belangen heen te springen, concurrentiedruk het hoofd te bieden en zich te richten op het overstijgende stedelijke belang van hoge onderwijsresultaten en kwalitatief goed onderwijs. Hiervoor is openheid, aanspreekbaarheid en onderling vertrouwen nodig, iets dat wordt bevorderd door continuïteit bij gemeente- en onderwijsbestuurders en hun medewerkers zodat personen elkaar leren kennen, een relatie kunnen opbouwen, het onderling eens kunnen worden over ieders' rol en het gesprek kunnen blijven aangaan over rolvastheid en de ingeslagen weg.

3 Stedelijke sturing van onderwijskwaliteit vergt een lange adem.

Samenwerking tussen schoolbesturen en gemeente blijkt niet zonder slag of stoot tot stand te komen. De vergelijking wijst uit dat schoolbesturen en de gemeente enkele jaren nodig hebben om gezamenlijke stedelijke sturing van onderwijskwaliteit te realiseren, in elk geval in grote steden als Rotterdam en Amsterdam. In Rotterdam leidt het programma Beter Presteren vanaf het begin tot bestuurlijke drukte en complexe bestuurlijke constructies die voor de nodige vertraging zorgen. Langzaamaan groeit een bestuurlijke gewoonte van onderlinge afstemming, openheid, van elkaar leren en samenwerken. In Amsterdam wordt het samenwerkingsvraagstuk met schoolbesturen lang omzeild door de stedelijke sturing van onderwijskwaliteit bij de gemeente te beleggen, alleen met individuele scholen samen te werken en pas in de loop van het programma ook met individuele schoolbesturen. In Amsterdam hebben zowel de schoolbesturen als de gemeente hun lange adem ook nodig om met de confrontaties om te gaan en de conflicten te beslechten. Pas na zes jaar is de tijd rijp voor samenwerking met de schoolbesturen en wordt het bureau KPO opgericht. Alleen in Almere komt de samenwerking tussen gemeente en besturen snel van de grond en dit is voor een deel toe te schrijven aan de kleinschaligheid. Maar ook in Almere zijn de partijen zich bewust van de lange adem die stedelijke sturing op onderwijskwaliteit vergt.

4 De school vormt het beste aangrijpingspunt voor stedelijke sturing van onderwijskwaliteit, mits de stedelijke sturing door de gemeente en de schoolbesturen samen gebeurt.

De Almeerse aanpak is hier illustratief. Gemeente en schoolbesturen (en pabo) delen het uitgangspunt dat om tot verhoging van onderwijsresultaten te komen de onderwijskwaliteit op de scholen omhoog moet. De Almeerse scholen vormen het aangrijpingspunt hierbij: de gemeente en de schoolbesturen sturen samen aan op activiteiten en interventies in de scholen waarvan verondersteld wordt dat deze in onderlinge verwevenheid en versterking de onderwijskwaliteit van scholen verhogen: schoolverbetering door een verbeteraanpak, verhoging van de kwaliteit van leraren

en schoolleiders, bevorderen van een professionele schoolcultuur en ouderbetrokkenheid, en uitbreiding van leertijd inclusief VVE. De Rotterdamse aanpak kent dezelfde elementen in onderlinge verwevenheid en versterking als in Almere, alleen vormen niet de scholen, maar de schoolbesturen het aangrijpingspunt van de stedelijke sturing. Of, en in hoeverre de schoolbesturen zelf sturen op onderwijskwaliteit en de activiteiten en interventies van Beter Presteren daadwerkelijk hun beslag krijgen op de scholen, valt hierdoor buiten het zicht en de invloedssfeer van de Rotterdamse stedelijke sturing van onderwijskwaliteit. Bij de Amsterdamse aanpak staat de schoolverbetering via een verbeteraanpak centraal en vormen de scholen het aangrijpingspunt. Het verschil met Almere is dat er (tot 2014) geen gezamenlijke stedelijke sturing van onderwijskwaliteit is met de schoolbesturen, maar dit door de gemeente zelf gebeurt. Of, en in hoeverre de schoolbesturen zelf sturen op onderwijskwaliteit en de kwaliteitsverbetering die door de verbeteraanpak op de scholen tot stand wordt gebracht kunnen borgen, valt hierdoor buiten het zicht en de invloedssfeer van de Amsterdamse stedelijke sturing van onderwijskwaliteit.

In het eerste hoofdstuk van dit rapport is aangegeven dat in onderzoek naar schoolverbetering en onderwijsverandering twee dominante perspectieven (het interne normatief-reëducatieve en het externe empirisch-rationele perspectief) worden gehanteerd om de relaties tussen schoolcondities, het leren van leraren en het verbeteren van lespraktijken te begrijpen. Als de drie stedelijke programma's voor onderwijsverbetering vanuit dit oogpunt worden bekeken en vergeleken, dan werpt ten eerste het interne perspectief licht op het gegeven dat als er voldoende recht wordt gedaan aan de eigen autonomie en verantwoordelijkheid van schoolbesturen en scholen en er ruimte is voor eigen definiëring en betekenisgeving aan de doelen en werkwijzen bij onderwijs- en schoolverbetering, dit de legitimiteit van en het draagvlak voor het onderwijsverbeteringsprogramma bevordert.

Zowel in Rotterdam als in Almere is dit zichtbaar: vanaf begin af aan zijn de schoolbesturen zodanig bij het ontwerp, de regie, organisatie en uitvoering van het programma Onderwijsimpuls respectievelijk Beter Presteren betrokken dat het voldoende 'van de schoolbesturen en scholen zelf' is, al gaat dit in Almere gezien de kleinschaligheid, gezamenlijkheid en het brede draagvlak veel gemakkelijker dan in Rotterdam. In Rotterdam lijken de doelen en activiteiten van Beter Presteren wel meer in de schoolbestuurlijke kokers te blijven hangen dan in Almere. Kijkend naar de Almeerse situatie, dan lijkt de sleutel om dit te voorkomen te liggen in (bestuurlijk) leiderschap. In Almere oefenen de gemeente, de schoolbesturen en de pabo gezamenlijk bestuurlijk leiderschap uit op stedelijk niveau wat betreft de hoofdlijnen van de onderwijsverbetering, met ruimte voor verdere invulling door schoolbestuurlijk leider-

schap en leiderschap op schoolniveau. Sturen op en leiding geven aan onderwijskwaliteit en de verbetering daarvan lijkt in Almere op alle niveaus en in onderlinge verbinding tot ontwikkeling te komen.

Het externe perspectief legt bloot dat het gezag van 'vreemde onafhankelijke ogen', deskundigheid en het hanteren een beproefde methode bevorderlijk is voor de legitimiteit van en het draagvlak voor het onderwijsverbeteringsprogramma. De resultaten van de vergelijking tussen de drie stedelijke programma's wijzen uit dat het gezag en de druk die uitgaan van een 'deskundige onafhankelijke externe blik' bij het onderwijsverbeteringsprogramma mogelijke vrijblijvendheid en zelfreferentialiteit (in en op zichzelf gerichtheid) van schoolbesturen en scholen tegengaan. Dit is zichtbaar in de verbeteraanpak in Amsterdam en Almere, waar onafhankelijke externe onderwijsexperts met kennis van zaken volgens een beproefd stramien met scholen een analyse en een verbeterplan maken, en ook tot een oordeel komen of het plan voor (continuering van) subsidiering in aanmerking komt, of er voldoende werk is gemaakt van het verbeterplan en welke resultaten zijn bereikt. Deze 'vreemde' maar deskundige en onafhankelijke ogen van de experts en het beproefde stramien voorkomen dat scholen een onvoldoende kritische analyse maken van de eigen onderwijs- en schoolkwaliteit en daarmee tot een inadequaat verbeterplan komen, bijvoorbeeld omdat zij gevestigde belangen van eigen personeel voorop stellen, niet gericht zijn op verhoging van onderwijsresultaten, geen zicht hebben op de eigen onderwijsleerprocessen, niet tot zelfevaluatie in staat zijn of 'extern attribueren' (dat wil zeggen: oorzaken voor onvoldoende onderwijs- en schoolkwaliteit buiten de eigen organisatie zoeken, bijvoorbeeld in kenmerken van leerlingen en hun achtergrond).

Het externe perspectief leidt tot een vijfde conclusie:

5 Het betrekken van externe, onafhankelijke en deskundige experts gaat vrijblijvendheid en zelfreferentialiteit bij onderwijsverbetering tegen, bevordert het draagvlak voor en de legitimiteit van stedelijk sturen van onderwijskwaliteit en zorgt voor een bufferstructuur die (de spanningen in) de relatie tussen schoolbesturen en scholen enerzijds en gemeente anderzijds neutraliseert.

Met behulp van de twee dominante perspectieven op schoolverbetering en onderwijsverandering kan tot slot worden geconcludeerd dat de legitimiteit van en het draagvlak voor stedelijke onderwijsprogramma's wordt bevordert wanneer aan vier condities is voldaan, in een combinatie die past bij de stedelijke situatie namelijk:

- 1 *Ruimte* voor eigen betekenisgeving, definities, doelen en werkwijze door schoolbesturen en scholen;
- 2 *Sturing* van (en leiding geven aan) onderwijskwaliteit op meerdere niveaus: stedelijk, schoolbestuurlijk en schoolniveau;
- 3 *Toerusten* voor onderwijs- en schoolverbetering op basis van onderwijsinhoudelijke expertise en gebruik van bestaande kennis, inzichten en beproefde methoden;

4 *Gezag en druk* van 'vreemde onafhankelijke ogen' voor het terugdringen van vrijblijvendheid en lage ambities.

4.4 Aanbevelingen voor Beter Presteren in Rotterdam

Tot slot kunnen we met het oog op het voorgaande voor het vervolg van de Rotterdamse stedelijke sturing van onderwijskwaliteit drie aanbevelingen worden geformuleerd.

De eerste aanbeveling is om de Rotterdamse scholen het aangrijpingspunt voor stedelijke sturing van onderwijskwaliteit te laten zijn bij gezamenlijke aansturing van schoolbesturen (Fokor), gemeente en eventueel andere partners. Om te voorkomen dat ofwel de schoolbesturen hierbij buiten beeld raken, ofwel niet zichtbaar is of en in hoeverre onderwijsverbetering daadwerkelijk gestalte krijgt op de scholen, verdient het aanbeveling fors te investeren in gezamenlijke en integrale stedelijke sturing op alle niveaus. Dit kan door sturing en leiderschap op schoolniveau, schoolbestuurlijk niveau en bovenbestuurlijk en stedelijk niveau in lijn met elkaar te brengen door voortdurende uitwisseling en afstemming. Hiervoor zijn openheid, aanspreekbaarheid en onderling vertrouwen, stevige en continue dialoog over de inhoud (doelen en ambities) en eenvoudige bestuurlijke constructies nodig.

Ten tweede wordt aanbevolen kwaliteitsverbetering van alle Rotterdamse scholen en opleidingen de focus van de stedelijke sturing van onderwijskwaliteit te laten zijn en subsidiëring en (co-) financiering vanuit de gemeente hierop te richten. Zo'n brede verbeteraanpak van scholen en opleidingen moet voldoen aan een bij Rotterdam passende combinatie van de vier condities sturing, ruimte, toerusten, en gezag en druk uitoefenen.

Dit kan in ieder geval worden gerealiseerd door:

- een beproefd stramien of model te hanteren voor schoolverbetering;
- doelen te formuleren voor kwaliteit van de competenties en het handelen van (teams van) leraren, leidinggevend en schoolorganisatie;
- nadruk te leggen op inhoudelijke verantwoording in plaats van administratieve verantwoording;
- ruimte te laten voor de precieze inhoud en werkwijze van schoolverbetering.

De in Rotterdam opgebouwde kennis en good practice bij leertijduitbreiding, groep nul en vakantieschool kunnen worden benut door ze 'op maat' en met oog voor de specifieke situatie van een school te laten terugkomen in verbeteraanpak: bij de zelfevaluaties van scholen (kwaliteitsanalyse), de verbeterplannen en de interventies en activiteiten voor onderwijs- en schoolverbetering. Hiermee ontstaat integrale kwaliteitsbevordering op schoolniveau en wordt voorkomen dat leertijduitbreiding plaatsvindt zonder kwaliteitsverbetering van onderwijs, dat een *groep nul* onder de zorgstructuur en directievoering van een basis-

school komt die onvoldoende 'aan de maat is' of dat leertrajecten in de vakantieschool zijn ingebed in regulier onderwijs van onvoldoende kwaliteit.

De derde aanbeveling is om dat wat nu in het project 'professionele school' gebeurt verder uit te bouwen tot een stedelijke aanpak, dit in nauwe samenwerking met de Rotterdamse educatieve infrastructuur (initiële opleidingen mbo, hbo en universiteit en de Kenniswerkplaats). Dit vraagt van alle partijen om zich te richten op het stedelijk-regionale belang en hiertoe samen te werken. Zo'n doortastende effectieve aanpak voor voldoende kwalitatief hoogwaardige leraren, andere onderwijsprofessionals, medewerkers VVE, leidinggevenden en bestuurders versterkt kwaliteitsverbetering van alle Rotterdamse scholen zoals beschreven in de tweede aanbeveling.

De laatste aanbeveling is om verder te gaan op de al ingeslagen weg van preventie van de ISO-arrangementen (voorkomen van ontstaan van nieuwe (zeer) zwakke scholen) en met de koers van algemene schoolverbetering van de Topklassenarrangementen. Daarvoor is nodig het voorkomen en tegengaan van (zeer) zwakke scholen en opleidingen en verdere verbetering ervan als een *gezamenlijke* zaak van schoolbesturen (Fokor), gemeente en eventueel andere partners te blijven zien en de gezamenlijke stedelijke aansturing van de ISO- en Topklassenarrangementen te behouden.

In aanvulling op de leer- en feedbackfunctie die ISO- en Topklassenarrangementen nu genereren, kan door het sterker in positie brengen van externe onafhankelijke deskundige experts ook mogelijke vrijblijvendheid en zelfreferentialiteit bij schoolverbetering worden bestreden. Verder kunnen deze experts zorgen voor het nodige gezag en de nodige druk bij het realiseren van hoge ambities en verdere onderwijsverbetering, functioneren als buffer om de (spanningen in de) relaties tussen de schoolbesturen en scholen, gemeente en andere partners te neutraliseren en draagvlak voor en legitimiteit van de verbeteraanpak bevorderen.

Referenties

- Barber, M. (2007). *Instruction to deliver*. Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets. London: Politico's.
- Datnow, A., Lasky, S., Stringfield, S. & Teddlie, C. (2006). *Integrating educational systems for successful reform in diverse contexts*. New York: Cambridge University Press.
- Harris, A. (2011). System improvement through collective capacity building. *Journal of Educational Administration* 49(6): 624 – 636.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *De WOT verwerkelijk*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Levin, B. (2010). Governments and education reform: some lessons from the past 50 years. *Journal of Education Policy*, 25(6): 739 – 747.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Actieplan po 'Basis voor presteren'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). *Actieplan VO 'Beter presteren: opbrengstgericht en ambitieus'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011c). *Actieplan MBO 'Focus op vakmanschap'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011d). *Leraar 2020 – een krachtig beroep!* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey and Company.
- Slegers, P. & Leithwood, K. (2010). Schooldevelopment for teacher learning and change. In: Peterson, P., Baker, E. & McGaw, B. (red.) *International encyclopedia of education*. Volume 7. Oxford: Elsevier, p. 557-562.
- Theisens, H. (2013). *Bestuurlijke arrangementen in succesvolle onderwijslanden*. Studie voor de Onderwijsraad bij het advies 'Publieke belangen dienen'. Den Haag: Haagse Hogeschool.
- Woessmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review. *Peabody Journal of Education*, 82 (2-3), 473 – 497.

Afkortingen

| | |
|-------|---|
| BBO | Boven Bestuurlijk Overleg (overleg van alle Amsterdamse schoolbesturen) |
| BP | Beter Presteren |
| BOSA | Bestuurlijk Overleg Schoolbesturen Almere |
| B&W | Burgemeester en wethouders |
| CPB | Centraal Planbureau |
| CSE | Centraal Schriftelijk Eindexamen |
| DMO | Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling |
| EUR | Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Fokor | Federatie van Onderwijskoepelorganisaties en Open Onderwijs Rotterdam |
| HBO | Hoger Beroepsonderwijs |
| IHP | Integraal Huisvestingsplan |
| ISO | Intensieve Schoolontwikkeling |
| J&O | Jeugd en Onderwijs |
| KBA | Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam |
| KPO | Kwaliteitsondersteuning Primair Onderwijs |
| LEA | Lokaal Educatieve agenda |
| LWOO | Leerweg Ondersteunend Onderwijs |
| MBO | Middelbaar Beroepsonderwijs |
| NPRZ | Nationaal Programma Rotterdam Zuid |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen |
| OOGO | Op Overeenstemming Gericht Overleg (tussen schoolbesturen en gemeente) |
| PO | Primair Onderwijs |
| ROF | Rotterdams Onderwijs Forum (het Rotterdamse OOGO) |
| ROB | Rotterdams Onderwijs Beleid |
| ROAB | Rotterdams Onderwijsachterstanden Beleid |
| VO | Voortgezet Onderwijs |
| VVE | Voor- en Vroegschoolse Educatie |
| VWO | Vorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs |
| ZAT | Zorg- en Adviesteam |

Bijlage 1

Geraadpleegde documenten

Rotterdam

- ‘Testament’ van 3OPO t.b.v. voorbereiding ROB II. Notitie van commissie 3OPO, 2010.
- Actiepunten en richtingwijzers ROB II ‘Het optimaal verrijken van ieders talenten! Notitie van de voorbereidingsgroep, 2009.
- Belangrijkste punten uit onderzoek ResearchNed; samenvatting. Notitie van Eveline Kunst, 2012.
- Brief overdrachtdossier commissie Personeel VO/ROC d.d. april, 2010.
- Brief van Fokor d.d. 14 april, 2014.
- Brief voorzitter programmacommissie 3O VO/ROC datum onbekend.
- Korte samenvatting onderzoek ResaerchNed. Notitie, 2012.
- Concept Aanbevelingen Tijdelijke Werkgroep Taal en Rekenen ROB II. Notitie van de tijdelijke werkgroep Taal en Rekenen, 2010.
- De opmaat voor het Rotterdams Onderwijs Beleid 2014-2018, 2014.
- Gemeente Rotterdam (2010). Collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014; Werken aan talenten en ondernemen.
- Gemeente Rotterdam (2014). Coalitieakkoord Rotterdam 2014 – 2018; Met volle kracht vooruit.
- Gemeente Rotterdam, College van Burgemeester en Wethouders (2013). Beleidsregel Onderwijs Rotterdam 2013-2014.
- Gemeente Rotterdam, dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2007). Maatwerk op school; meer leertijd voor kinderen. Plan van aanpak.
- Gemeente Rotterdam, dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2011). Staat van het Rotterdamse Onderwijs.
- Gemeente Rotterdam, dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2012). Staat van het Rotterdamse Onderwijs.
- Gemeente Rotterdam, dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2013). Staat van het Rotterdamse Onderwijs.
- Gemeente Rotterdam, dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2012). Voortgangsrapportage Beter Presteren.
- Gemeente Rotterdam, dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2013). Voortgangsrapportage Beter Presteren.
- Kenniswerkplaats Rotterdams Talent (2013). Waarderingsonderzoek Beter Presteren.
- Kenniswerkplaats Rotterdams Talent (2014). Rapportage Casestudies Beter Presteren.
- Kwaliteitssprong Zuid, ontwikkeling vanuit kracht. Eindadvies van team Deetman/Mans over aanpak Rotterdam-Zuid, 2011.
- Oberon (2013). Een scherpere blik op Beter Presteren - Highlights uit het breedteonderzoek.
- Oprachtverlenging ROB 2 werkgroepen, 2009.
- Gemeente Rotterdam, Nationaal Programma Rotterdam Zuid (2012). Uitvoeringsplan 2012 – 2014.
- Programma Beter Presteren (2013). Generieke evaluatie ISO.
- Programma Beter Presteren(2012). ‘Resultaat telt!; Hoe Rotterdamse onderwijsprofessionals werken aan het verhogen van de onderwijsresultaten.
- Programma Beter Presteren (2011). Rotterdams Onderwijsbeleid 2011 – 2014 deel 1.
- Programma Beter Presteren (2013). Steeds professioneler. Generiek Rapport Topklassen 2013.
- ROB – Talentontwikkeling. Notitie van de werkgroep talentontwikkeling, 2010.
- Toekomst gemeenschappelijk overleg Rotterdamse onderwijsarbeidsmarkt. Notitie van commissie Personeel Plus PO, 2010.
- Vorbereiding ROB II. Notitie van tijdelijke werkgroep Zorg in Onderwijs, 2010.

Almere

- Bestuursafspraken G4/G33 -Rijk Effectief benutten van vve en extra leertijd voor jonge kinderen. Gemeente Almere en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschap, 2012.
- Advies uitwerking resultaatafspraken. Notitie van de werkgroep VVE, 2012.
- Gemeente Almere, college van burgemeester en wethouders (2013). Nadere regels subsidies Onderwijsimpuls 2014.
- Gemeente Almere (2010). Investeren in een gezond Almere. Het Oostvaardersakkoord 2010 – 2014.
- Gemeente Almere (2011), DMO. Plan Van Aanpak Impuls Onderwijs Almere
- Gemeente Almere (2011). Convenant Onderwijsimpuls 2011 – 2014.
- Gemeente Almere (2012). Inhoudelijke tussenrapportage Impuls Onderwijs 2011 – 2014. De Eerste Sprong Vooruit.
- Gemeente Almere (2014). Beleidsplan partnerschap. Almeerse kinderen doen het beter! Ouders en scholen werken samen aan optimale omstandigheden voor hun ontwikkeling.
- Gemeente Almere (2014). Samenvatting. Onderzoek lesgedrag leraren en schoolorganisatie.
- Gemeente Almere, Onderzoek en Statistiek (2012). Lokale Staat van het Onderwijs in Almere 2011/2012.
- Gemeente Almere, Onderzoek en Statistiek (2013). Lokale Staat van het Onderwijs in Almere 2012/2013

Gemeente Almere, Onderzoek en Statistiek (2013). Monitor voor- en vroegschoolse educatie 2012/2013.
Gemeente Almere, Onderzoek en Statistiek (2014). Monitor Taal, Lezen en Rekenen 2012/2013.
Gemeente Almere, subsidiebureau DMO. Format voor subsidieaanvragen Onderwijsimpuls 2013.
Gemeente Almere, subsidiebureau DMO. Verantwoordingsformat Onderwijsimpuls 2013.
Kohnstamm-instituut (2012). Achterblijvende onderwijsresultaten in het basisonderwijs van Almere. Analyse van oorzaken.
LEAplus Almere (2012). Plan Onderwijsimpuls 2013. Prioriteit geven aan goed onderwijs: borging en de stap naar voorsprong.
LEAplus Almere (2013). Plan Onderwijsimpuls 2014. Prioriteit blijven geven aan goed onderwijs: borging en verder vooruit.
Lokaal Educatieve Actieagenda 2008 – 2012. Notitie van gemeente en schoolbesturen Almere, 2008.
LEAplus Almere (2011). Plan Onderwijsimpuls 2012. Prioriteit geven aan goed onderwijs: versnelling, intensivering en borging
Oberon (2012). Monitor Taal, Lezen en Rekenen 2011/2012.

Amsterdam

CPB (2014). The impact of a comprehensive school reform policy for failing schools on educational achievement; Results of the first four years.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Anoniem voorbeeld rapport kwaliteitsanalyse.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Brief subsidieverlening uitvoering Verbeterplan.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Contract uitvoeringsovereenkomst.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2012). Eerste Resultaten Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam Zomer 2008 – Zomer 2012.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2012). KBA Verbeteraanpak Omschrijving fasen.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Nadere regels bij de Voorziening Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). Onderwijs maak je samen. Ouderbetrokkenheid in de praktijk.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam; concept programmaplan 2009-2014.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam; tussenrapportage.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2011). Meester heeft u ook een baan? De Verbeteraanpak in de praktijk.
Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). Verordening lokaal onderwijsbeleid.
Jong Amsterdam (2010). De lokale educatieve agenda van Amsterdam 2010 – 2014.
Onderwijskwaliteitsbureau Amsterdam (2013). Artikel 'Ajax blijft ook altijd trainen om beter te worden.'
Regionale analyse Amsterdam. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 15 mei, 2008.
Toelichting CPB discussion paper. Notitie

Bijlage 2

Geïnterviewde personen

Rotterdam

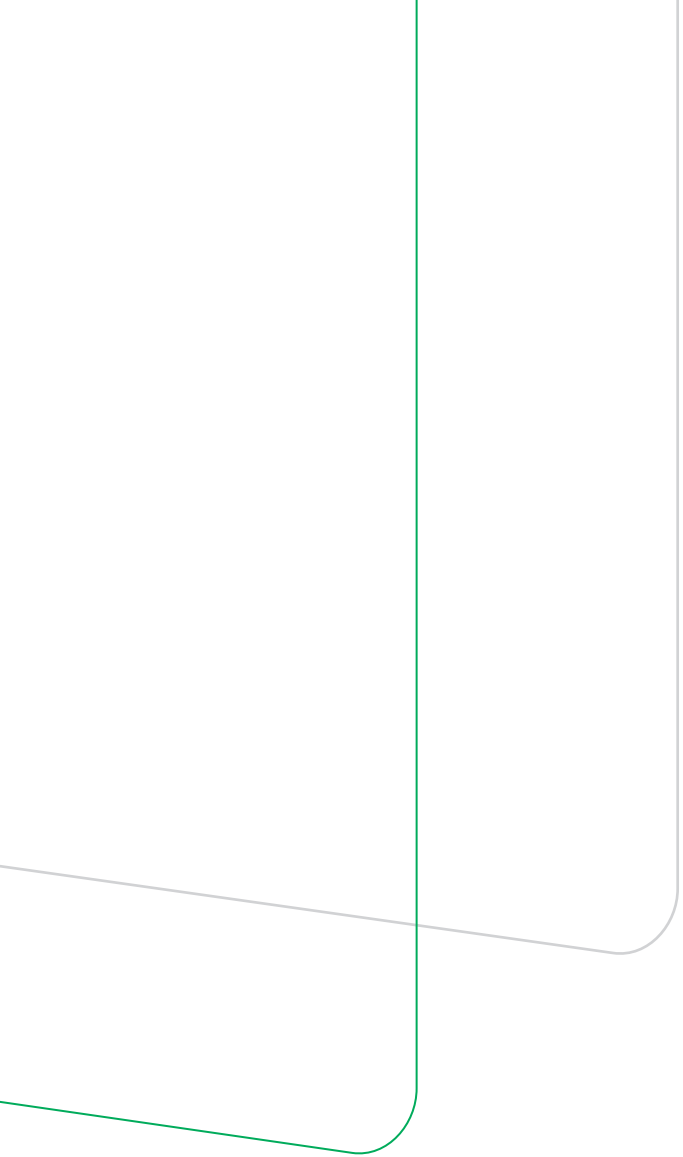
Wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin
Gemeentebtenaar directie Jeugd & Onderwijs
Programmamanager Fokor
Programmamanager Nationaal Programma Rotterdam Zuid
Twee projectleiders programmabureau Beter Presteren
Twee schoolbestuurders voortgezet onderwijs
Eén schoolbestuurder primair onderwijs
Eén schooldirecteur voortgezet onderwijs
Twee schooldirecteuren primair onderwijs

Almere

Programmamanager Onderwijsimpuls
Wethouder Jeugd, Onderwijs en Sport
Eén schoolbestuurder primair onderwijs
Gesprekspartner Onderwijsimpuls vanuit Pabo Almere
Eén projectleider Onderwijsimpuls
Eén onafhankelijke externe onderwijsexpert (dubbelinterview)
Eén projectleider Onderwijsimpuls

Amsterdam

Twee leden programmamanagement KBA
Twee schoolbestuurders primair onderwijs
Twee schooldirecteuren primair onderwijs
Eén onafhankelijke externe onderwijsexpert (dubbelinterview)



Dit is een uitgave van Beter Presteren
in samenwerking met BMC en
Tias School for Business & Society

Postbus 70014
3000 KS ROTTERDAM

010-2676740
www.onderwijsbeleid010.nl

Vormgeving: DUS BV
Druk: Romein Grafisch

Juni 2014

