



Maatschappij- en Gedragwetenschappen

Uitgave:
Nederlandse Organisatie voor
Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)

Bezoekadres:
Laan van Nieuw Oost Indië 300
Den Haag

Postadres:
Postbus 93461, 2509 AL Den Haag
T 070 344 09 44
F 070 383 28 41
magw@nwo.nl
www.nwo.nl/magw

Januari 2009



Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
Maatschappij- en Gedragwetenschappen



Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) 2009-2012

Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) 2009-2012

Simone Doolaard (GION) & Lia Mulder (ITS)

Den Haag, Januari 2009

Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

Mededeling vooraf van de Programmacommissie BOPO

De beleidsprioriteit en onderzoekslijn 'Passend onderwijs' zal niet tegelijk met de drie andere onderzoekslijnen worden vrijgegeven voor de call for proposals van januari 2009. De tekst van dit onderdeel van het programma is nog in bewerking en wordt de komende weken nog bijgesteld. De paragrafen 1.3 en 3.3 zijn dus nog onder voorbehoud en niet bruikbaar voor intentieverklaring of onderzoeksaanvraag.

In februari 2009 verschijnt de definitieve tekst voor dit onderdeel in een aanvulling op het programma en een nieuwe call for proposals voor het onderdeel 'Passend Onderwijs'.

Nederlandse Organisatie voor
Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)

Postbus 93461
2509 AL Den Haag
Laan van Nieuw Oost-Indië 300
2593 CE The Hague
t: +31 (0)70 344 09 76
f: +31 (0)70 383 28 41
nwo@nwo.nl
www.nwo.nl

ISBN/EAN 978-90-77875-35-3
Den Haag, Januari 2009

Inhoudsopgave

Inleiding	7	
1	Beleidsprioriteiten en tendensen	9
1.1	Sectorontwikkeling en autonomievergroting	9
1.2	Onderwijskwaliteit PO	14
1.3	Passend onderwijs	17
1.4	Onderwijsachterstanden	20
1.5	Verwevenheid van de beleidsprioriteiten	22
2	Ander onderwijsonderzoek	25
2.1	Sectorontwikkeling en autonomievergroting	25
2.3	Passend onderwijs	28
2.4	Onderwijsachterstanden	30
2.5	Conclusie: op welke thema's richt het BOPO-programma	31
3	Het onderzoeksprogramma	35
3.1	Sectorontwikkeling en autonomievergroting	36
3.2	Onderwijskwaliteit PO	41
3.3	Passend onderwijs	47
3.4	Onderwijsachterstanden	52
3.5	Afsluiting van de BOPO-periode 2009-2012	58
	Bijlage COOL⁵⁻¹⁸	59

Inleiding

Voor u ligt het programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs 2009-2012. Op basis van evaluaties van eerdere perioden en op verzoek van de BOPO is het programma minder in details uitgewerkt dan de vorige programma's. Er zijn vier programmalijnen, waaronder globaal een aantal onderzoeksthema's is gedefinieerd. De BOPO zal het onderzoek per programmalijn aanbesteden, waarbij (samenwerkende) onderzoekers meer dan voorheen ruimte hebben om zelf een aantal beslissingen te nemen ten aanzien van de opzet en inhoud van de onderzoeken¹.

Het was mogelijk om het onderzoeksprogramma zo compact te houden, omdat de vorige BOPO-periode is afgesloten met drie reviews² die een overzicht geven van het BOPO-onderzoek in die periode en ander recent nationaal en internationaal onderzoek.

Voor het opstellen van dit programma is de volgende werkwijze gehanteerd.

De directie PO van het ministerie van OCW heeft een aantal vragen geformuleerd die ze de komende jaren graag beantwoord wil zien. Die vragen vormden het uitgangspunt in de voorbereidingsfase waarin relevante literatuur en beleidsstukken zijn bestudeerd en een aantal gesprekken is gevoerd met medewerkers van de directie PO, met de Inspectie van het Onderwijs, de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) en een aantal experts op de onderscheiden onderwerpen. De voorbereidingsfase was erop gericht om de vraagstellingen helder te krijgen, nieuwe aanvullende vragen te formuleren en vast te stellen welke onderzoeken op de betreffende terreinen al zijn of worden uitgevoerd. Vervolgens is op basis van deze gegevens een eerste versie van het programma geschreven. Dat concept-programma is besproken met de BOPO-commissie, aangevuld met een aantal externe deskundigen. Ook zijn reacties ontvangen van de gesprekspartners uit de voorbereidingsfase. Op basis van de bespreking en de reacties is de eerste versie bijgesteld. De tweede versie is vervolgens opnieuw met de BOPO-commissie besproken.

1 Zie voor meer informatie de Subsidiewijzer BOPO 2009-2012

2 Rispens, J. & E. Smeets (2008). *Op zoek naar Passend onderwijs*. Nijmegen: ITS;Doolgaard, S. & P. Leseman (2008). *Versterking van het fundament*. Groningen: GION; Hofman, R., R. Vandenberghé & B. Dijkstra (2008). *Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling*. Groningen: GION.

Deze bespreking heeft geleid tot het onderliggende, definitieve programma.

Het eerste hoofdstuk bevat een kort overzicht van de meest recente beleidsontwikkelingen geïnitieerd door de overheid en door het onderwijsveld zelf. Elke beleidsontwikkeling wordt afgesloten met een aantal vragen die vanuit beleidsoogpunt interessant zijn om te onderzoeken. Naast het BOPO-onderzoek wordt op de beschreven beleidsterreinen veel onderzoek uitgevoerd door andere 'spelers' in het onderwijs-onderzoeksveld. Omdat teveel overlap, ook met het oog op de belastbaarheid van scholen, vermeden moet worden, wordt in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van het programma van onder andere de Onderwijsraad, de PO-Raad, de ECPO, de Inspectie van het Onderwijs en het Topinstituut van het Research Network Evidence Based Education (TIER). Door hoofdstuk 1 en 2 'in elkaar te schuiven' wordt duidelijk waar de witte vlekken zitten en welke onderzoeksvragen door BOPO-onderzoek beantwoord zouden moeten worden (paragraaf 2.5). Hoofdstuk 3, de kern van het programma, bevat deze onderzoeksvragen in vier programmaliijnen en daaronderliggende thema's. Bij verschillende thema's wordt gebruik gemaakt van COOL⁵⁻¹⁸, het lopende cohortonderzoek waarin leerlingen gevolgd worden in hun schoolloopbaan in het basis- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. In de bijlage is een beschrijving opgenomen van wat standaard in COOL⁵⁻¹⁸ wordt gemeten, en welke uitbreidingen van COOL⁵⁻¹⁸ er als aanvulling op de reguliere metingen zijn voorgesteld.

1 Beleidsprioriteiten en tendensen

Voor de BOPO-periode 2009-2012 heeft het ministerie van OCW vier beleidsprioriteiten onderscheiden: sectorontwikkeling en autonomievergroting, het verbeteren van de onderwijskwaliteit in het primair onderwijs, Passend onderwijs en onderwijs-achterstanden. Gemeenschappelijk in deze vier prioriteiten is de aandacht voor schoolloopbanen en prestaties van leerlingen, als maten voor het uiteindelijke effect van beleid. Deze thematiek zal dan ook in alle prioriteiten terugkomen en neemt ook onderzoeksmatig een aparte plek in, omdat voor veel vragen op het terrein van schoolloopbanen, leerlingprestaties en effecten van beleid gebruik gemaakt zal worden van COOL⁵⁻¹⁸. Omdat veel beleid nog in ontwikkeling is, zal het niet altijd mogelijk zijn om in de komende BOPO-periode al onderzoek naar effecten op leerlingniveau te doen. In dat geval kan meestal al wel worden gezocht naar effecten op een hoger niveau. Naast beleid van het ministerie van OCW worden ook in het onderwijsveld zelf op deze en aanverwante terreinen (beleids)initiatieven genomen. Initiatieven uit het onderwijsveld spelen juist in een tijd waarin de sector zelf steeds meer vrijheden krijgt om beleid te initiëren en uit te voeren een belangrijke rol. Beleidsgericht onderzoek dient daarom niet alleen overheidsbeleid maar ook bestuurs- en schoolbeleid te volgen en evalueren.

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van het huidige onderwijsbeleid, geïnitieerd door de overheid en het onderwijsveld en geordend volgens de vier beleidsprioriteiten. Elk van de vier prioriteiten wordt afgesloten met de vragen die daarbij vanuit OCW zijn gesteld en een beschouwing daarop, waarbij ook mogelijke aanvullende vragen aan bod komen. Hoewel er dus sprake is van vier afzonderlijke beleidsprioriteiten, is er ook sprake van verwevenheid in de prioriteiten. Hierop zal in paragraaf 1.5 worden ingegaan.

1.1 Sectorontwikkeling en autonomievergroting

Al langere tijd voert de landelijke overheid een beleid dat erop gericht is om de sector te versterken, autonomie te vergroten en regelgeving te beperken. De gedachte hierachter is dat de verantwoordelijkheid die bij de sector zelf komt te liggen ervoor zal zorgen dat zij zelf de verbetering van

de onderwijskwaliteit op zich zal nemen, en dat dit meer effect zal hebben dan wanneer zij dat van bovenaf opgelegd krijgt.

Op sectorniveau is daarom in januari 2008 de PO-Raad opgericht door de vijf besturenorganisaties (de Besturenraad, de Bond KBO, de LVGS, VBS, de VOS-ABB) en de schoolleidersvereniging AVS. De sectororganisatie voor PO behartigt de gemeenschappelijke belangen van het PO, in ieder geval op het gebied van bekostiging, goed werkgeverschap en hoofdlijnen van onderwijsbeleid. Een aantal (project)organisaties is inmiddels onder verantwoordelijkheid van de PO-Raad gekomen, bijvoorbeeld het PO Platform kwaliteit en innovatie. De PO-Raad wordt daarbij geadviseerd door een nieuw ingerichte adviesraad, bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende (project)organisaties. Voor de activiteiten in het kader van de Kwaliteitsagenda PO is in 2008 het Projectbureau Kwaliteit (PK!) in het leven geroepen (zie ook 1.2 en 2.2).

Ook bij de ontwikkelingen rond Passend onderwijs wordt sterk de nadruk gelegd op de eigen initiatieven van het onderwijsveld. Gezamenlijke besturen kunnen subsidie aanvragen om regionale samenwerking op hun eigen manier vorm te geven. Op landelijk niveau worden de ontwikkelingen gestimuleerd en gevolgd door de regiegroep en de ECPO.

Of scholen inderdaad te maken krijgen met meer autonomie en minder regels staat nog niet vast. Verschillende onderzoeken (o.a. Wartenbergh-Cras & Van Kessel, 2007) wijzen juist uit dat er tussen de landelijke overheid en de mensen op de scholen een tussenlaag bestaat die inderdaad te maken krijgt met minder regels en meer autonomie, maar die op haar beurt de regellast voor de scholen soms juist opvoert. Besturen, gemeenten en (regionale) samenwerkingsverbanden die een verantwoordingsplicht hebben naar de landelijke overheid kunnen de administratieve druk op scholen ook verhogen en de eigen speelruimte van scholen verkleinen. Deze tussenlaag heeft een wisselende invloed op scholen; veel besturen en vooral bovenschoolse managers verlichten het werk van scholen, maar zorgen tegelijkertijd voor een toename van bijvoorbeeld overlegtijd en nieuw beleid. De variatie zorgt er dan ook voor dat de gevolgen van autonomievergroting, deregulering en decentralisatie voor het onderwijspersoneel sterk variëren.

Recentelijk (november 2008) heeft de minister, mede om ervoor te zorgen dat de betrokkenen zeggenschap blijven hebben en de lijnen van besluitvorming kort zijn, beleid voorgesteld dat de 'menselijke maat' in het onderwijs moet behouden. Onderwijsinstellingen moeten overzichtelijk

blijven zodat betrokkenen zich verantwoordelijk voelen voor het functioneren van de organisatie.

Autonomievergroting gaat vaak samen met een uitbreiding van de noodzaak om verantwoording af te leggen, hetzij aan beleidsverantwoordelijken, hetzij aan actoren die op hetzelfde niveau zijn gesitueerd, ook wel aangeduid als verticale en horizontale verantwoording. Belangrijke actoren voor basisscholen op hetzelfde niveau zijn de ouders. Hoewel veel ouders gemiddeld best tevreden zijn over de school van hun kind wordt toch zowel door de overheid als door ouderorganisaties gepleit voor meer betrokkenheid en invloed van ouders en voor een gelijkwaardig partnerschap tussen school en ouders. Van een gelijkwaardig partnerschap is (nog) weinig sprake. Veel scholen vinden dat ouders niet voldoende zijn toegerust om echt partner te zijn en ouders vinden vaak dat de school weinig rekening met hen houdt, en dat de relatie eenzijdig is. In de officiële overleg- en inspraakorganen, zoals de (G)MR kampten met name ouders vaak met een informatieachterstand, een van de redenen om de regelgeving rond medezeggenschap aan te passen. Van een moeizame aansluiting is vaker sprake in 'bijzondere' gevallen: bij allochtone ouders en bij ouders van zorgleerlingen. Op deze beleidsterreinen zijn ouders dan ook specifiek te vinden in beleidsstukken. In het geval van onderwijsachterstanden moet opvoedingsondersteuning meehelpen de achterstanden te voorkomen en verkleinen. Passend onderwijs moet ertoe leiden dat ouders minder problemen hebben hun kind op de gewenste manier onderwijs te laten volgen. Als Passend onderwijs werkt, krijgen ouders van zorgleerlingen het makkelijker; wachtlijsten verdwijnen, het thuiszitten vermindert en ze hoeven niet langer verschillende indicatie-procedures te doorlopen als hun kind op meerdere terreinen extra zorg behoeft. De verantwoordelijkheid voor plaatsing ligt dan bij het schoolbestuur. Tegelijkertijd zou dat echter ook de zeggenschap van ouders kunnen beperken: binnen hun regio kunnen bepaalde keuzes worden gemaakt rond voorzieningen, waardoor de keuzemogelijkheden uiteindelijk juist kleiner worden. Ouders van niet-zorgleerlingen en ouders van kinderen die niet tot de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid vallen, spelen overigens vaak een heel andere rol in discussies over onderwijs aan achterstands- en zorgleerlingen. Zij zijn soms bezorgd over de aandacht die er voor hun eigen kind overblijft als er (teveel) achterstands- en zorgleerlingen in de klas zitten.

De rol van de gemeente in het lokale onderwijs(achterstanden)beleid is de laatste jaren beperkter geworden in vergelijking met de periode 1998-2006. Het aantal thema's waarover de gemeente de regie voert is afgenomen en overgeheveld naar de schoolbesturen. Als 'ontmoetingsplaats', instrument voor overleg tussen de lokale overheid (de gemeente), schoolbesturen en eventuele andere lokale 'spelers' in het onderwijsveld, is in 2006 de Lokale Educatieve Agenda (LEA) in het leven geroepen. Deze agenda bevat een aantal onderwerpen, waarvan sommige onder de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, andere onder de verantwoordelijkheid van de school en nog andere onder gedeelde verantwoordelijkheid. Uit de LEA-monitor (uitgevoerd door Oberon) blijkt dat begin 2008 meer dan 90% van de gemeenten bezig is met de LEA en dat VVE, zorg in en om de school (Zorg Advies Teams) en de brede school daarbinnen de belangrijkste thema's zijn. Schoolbesturen bevestigen dat er iets met de LEA gebeurt, maar beoordelen hun betrokkenheid als veel minder intensief en zijn er ook minder tevreden over dan gemeenten. Veel schoolbesturen zijn bij meer dan één gemeente bij de LEA betrokken; van regionale samenwerking is maar zeer sporadisch sprake.

De aanpak, waarin de landelijke overheid weinig voorschrijft wat betreft de onderwijsmethoden en het -proces, kan ertoe leiden dat er grote variatie in het onderwijsveld ontstaat, maar ook dat men steeds weer opnieuw het wiel uitvindt en 'verkeerde' keuzes maakt. Ook het vaststellen van effecten van bepaalde interventies wordt bemoeilijkt doordat elke school zijn eigen interventie bedenkt en uitvoert. De tendens om meer naar een evidence-based aanpak te gaan, kan gezien worden als een tegenbeweging: scholen committeren zich – weliswaar vrijwillig – aan een vastliggende, effectief gebleken (of veelbelovende) aanpak, die weliswaar geen effecten garandeert, maar wel de kans op beoogde effecten vergroot.

Door het ministerie van OCW zijn de volgende vragen geformuleerd met betrekking tot sectorontwikkeling en autonomievergroting:

- a. Neemt de bestuurskracht van de onderwijssector primair onderwijs toe, voelen de besturen zich adequaat vertegenwoordigd en hoe geeft de sectororganisatie vorm aan de rol als werkgever, als belangenbehartiger en als initiator op het gebied van kwaliteit en innovatie?
- b. Nemen de gepercipieerde autonomie en de gepercipieerde druk van administratieve lasten toe of af?

- c. Wat zijn de gevolgen van lumpsumbekostiging en op welke wijze voeren schoolbesturen financieel management?
- d. Hoe heeft de (WMS) Wet Medezeggenschap op Scholen de afgelopen jaren gefunctioneerd?
- e. Voor welke vormen van bestuurlijke schaalvergroting kiezen schoolbesturen? Waarom en met welke effecten?
- f. Leidt autonomievergroting tot verandering in de organisatie van bestuur en school en tot een andere middelenplanning (redenerend vanuit resultaten van leerlingen en behoeften van personeel)?

Daarnaast bestaat er een grote verscheidenheid aan vragen die te maken hebben met beleidsvoerend vermogen, prestatie management, informatie management, relatie tussen bovenschools- en locatiemanagement, invloed van de omgeving op het bestuur en management, leiderschap en functiedifferentiatie.

Beschouwing bij de vragen

Op het niveau van het schoolbestuur en daarboven is veel in beweging. Schoolbesturen zijn machtige spelers in het veld (geworden), die steeds nadrukkelijker in beeld komen. Ze krijgen meer vrijheid, maar ook meer verantwoordelijkheden en ze moeten zich verantwoorden voor de prestaties van de scholen. Door de grote aandacht voor kwaliteit, voor verantwoording en voor 'afrekenen' komen ook de besturen onder druk te staan. Veel vragen hebben direct of indirect te maken met de vraag hoe de besturen onderwijskwaliteit op de scholen kunnen stimuleren, vasthouden, verbeteren en borgen. Vanuit beleidsoogpunt is vervolgens de vraag interessant of en hoe de landelijke overheid de kwaliteit van de besturen kan beïnvloeden. Stimuleren wet- en regelgeving op dit moment besturen tot het goed uitvoeren van hun taak? Met andere woorden: leiden de huidige beleidsinterventies tot goed onderwijs? Nemen schoolbesturen ook zelf initiatief voor beleid, en zo ja, hoe verhoudt dat zich tot het beleid van de landelijke overheid en welke gevolgen heeft dit? Deze vragen spelen ook in het kader van de komende beleidsevaluatie op het ministerie van OCW, waar het gaat om de vraag of het beleid van het ministerie effectief is, een belangrijke rol.

Ouders als initiator van en als medebeslisser in onderwijsbeleid komen niet expliciet in de geformuleerde vragen voor. Alleen in de evaluatie van de Wet Medezeggenschap op Scholen zijn zij een van de betrokken partijen.

1.2 Onderwijskwaliteit PO

Eind 2007 is de Kwaliteitsagenda 'Scholen voor morgen' verschenen. Hierin wordt uiteengezet waarom en hoe de komende jaren in het primair onderwijs gewerkt moet worden aan verbetering van de onderwijskwaliteit en het blijvend verhogen van de taal- en rekenprestaties van kinderen in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Dit plan raakt dus zowel het onderwijs aan leerlingen met achterstanden en zorgleerlingen als gemiddelde leerlingen en meer getalenteerde leerlingen. Er worden vijf ambities geformuleerd:

- In 2009 is vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs zouden moeten kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen. Dit gebeurt met behulp van zogenaamde referentieniveaus, die op basis van en voortbouwend op het advies van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (Cie. Meijerink, 2008) worden vastgesteld.
- In 2011 is er een dekkend aanbod van VVE en de taalachterstand van achterstandsléerlingen is met 40% gereduceerd ten opzichte van 2002.
- In 2011 zijn de gemiddelde leerprestaties voor alle groepen leerlingen aantoonbaar gestegen ten opzichte van 2005. Wat aantoonbaar is zal nog moeten worden geconcretiseerd. Deze doelstelling zal vanaf 2008 jaarlijks worden gemonitord op basis van de resultaten van een representatieve steekproef van het Cito (eerste gegevens beschikbaar in december 2008).
- In 2011 voldoet minimaal 70% van de scholen aan de indicatoren van goede kwaliteitszorg.
- In 2011 is het aantal zeer zwakke scholen gehalveerd. Hierbij speelt de inspectie een belangrijke rol.

Om deze doelen te bereiken worden de al genoemde referentieniveaus uitgewerkt in tussendoelen en leerlijnen, geënt op bestaande toetsen van leerlingvolgsystemen. Daarnaast wordt het gebruik van data gestimuleerd, evenals het gebruik van effectieve methodieken (evidence-based). In het najaar van 2008 heeft de PO-Raad op aanvraag van de staatssecretaris een veldraadpleging onder besturen, schoolleiders, leraren en ouders gehouden om hun mening over de referentieniveaus en de randvoorwaarden voor invoering van dergelijke niveaus te peilen.

Het Projectbureau Kwaliteit (PK!), o.l.v. de PO-Raad) voert de regie over de uitvoering van de taalpilot Onderwijsachterstanden (350 scholen), taal/leesverbetertrajecten (1000 scholen) en rekenverbetertrajecten (375 scholen) in het primair onderwijs. Over het verbreden van deze aanpak naar de andere scholen in Nederland wordt nog overleg gevoerd.

Een belangrijk deel van de aanpak om de doelen te realiseren is gericht op de effectiviteit van de schoolleiding en de bestuurlijke context. Concreet betekent dit dat de administratieve last verder wordt verlaagd, er meer onderwijsondersteunend personeel kan worden aangenomen, dat er een (financiële) stimulans is om zich verder te professionaliseren en dat de positie en carrièremogelijkheden worden versterkt.

In de kwaliteitsagenda neemt het stimuleren van excellentie een aparte plaats in. In de periode 2008 tot en met 2011 trekt OCW tien miljoen uit om projecten op te starten, gericht op het stimuleren van uitstekende prestaties van toptalenten op basisscholen.

De evaluatie van de Kwaliteitsagenda wordt gebaseerd op onderzoek door het Cito. Daarnaast worden COOL⁵⁻¹⁸, inspectieonderzoeken, PPO, internationale vergelijkingen en de monitor van de verbetertrajecten gebruikt voor de evaluatie.

Door het ministerie van OCW zijn de volgende vragen geformuleerd met betrekking tot de kwaliteitsagenda:

- a. Onder welke condities zijn invoering van referentieniveaus en verplichte verantwoording effectief (op individueel, klas- en schoolniveau)?
- b. Leidt de invoering van referentieniveaus en verplichte verantwoording tot beter onderwijs en tot hogere prestaties?
- c. Welke modellen van opbrengstgericht werken (individueel, klas- en schoolniveau) zijn effectief? Welke rol speelt de schoolleider in het structureel verbeteren van onderwijskwaliteit? Welke andere condities zijn van belang?
- d. Onder welke condities gaan scholen met elkaar aan de slag?
- e. Welke vormen van leren van elkaar zijn effectief?
- f. Wat doen scholen aan het bevorderen van excellentie?
- g. Welke modellen van excellentiebevordering zijn effectief?

Beschouwing bij de vragen

Vraag b is de allesomvattende vraag bij deze beleidsprioriteit, waarvan het ministerie al heeft aangegeven die te zullen beantwoorden met gegevens uit meerdere nationale en internationale onderzoeken. De vragen a en c betreffen ongeveer hetzelfde type vraag naar bevorderende factoren voor het invoeren van respectievelijk referentieniveaus en verplichte verantwoording en opbrengstgericht werken. Deze vragen kunnen grotendeels beantwoord worden op basis van bestaande literatuur over innovaties en schoolverbetering.

De vragen d en e, over samenwerking tussen scholen en leraren, is herhaaldelijk onderzocht en samengevat in de review van Hofman e.a. (2008). Hun conclusie is dat de expliciete link tussen samenwerking (en professionalisering) enerzijds en verbetering van primaire processen en resultaten op leerlingniveau anderzijds nog nauwelijks is onderzocht, terwijl die link juist essentieel is.

Vraag f en met name g betreffen een thema dat goed aansluit bij een aantal recente onderzoeken over onderbenutting van talent. In het onderwijsbeleid en in de praktijk van het onderwijs komt steeds meer aandacht voor de meer getalenteerde of begaafde leerling. Vraag g impliceert dat er verschillende modellen van excellentiebevordering zijn en vraagt naar de effectiviteit van die modellen. De vraag waarom en wanneer een bepaald model effectief is, betreffen nog een verdere verdieping van de vraag, evenals de vraag naar neveneffecten (bv. zijn er leerlinggroepen die nadeel ondervinden van de (extra) aandacht voor excellentie?).

De Kwaliteitsagenda is sterk gericht op de basisvaardigheden taal en rekenen; andere vakken worden nauwelijks genoemd. De focus op taal en rekenen is ondermeer ingegeven door de inspectiebevindingen over taalzwakke en rekenzwakke basisscholen, en de alarmerende berichten over de steeds slechter wordende taal- en rekenprestaties van leerlingen en studenten in secundair en tertiair onderwijs. Hoe de roep om de focus op basisvaardigheden zich verhoudt tot de aandacht voor de andere vakken, is een interessante vraag die niet voorkomt in het bovenstaande lijstje, maar wel goed in het BOPO-programma past.

1.3 Passend onderwijs

De komende jaren vinden er in het onderwijsveld allerlei activiteiten plaats in het kader van (de voorbereidingen voor) Passend onderwijs. Passend onderwijs is de term voor 'ontwikkelen' beleid op het gebied van onderwijs aan zorgleerlingen. In dat nieuwe beleid zijn schoolbesturen er verantwoordelijk voor dat alle leerlingen een passend onderwijsaanbod krijgen. Daarvoor zouden zij regionaal georganiseerd moeten worden (in ongeveer 80 regio's, analoog aan de huidige indeling van de VO-samenwerkingsverbanden) en een budgetbesteding ontvangen. De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen in (speciaal) basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs zou moeten verbeteren, er moet één hulpket per regio komen, de samenwerking met jeugdzorg en zorg moet verbeteren, de regelgeving moet eenvoudiger en de ouders zouden meer inspraak moeten krijgen. De ontwikkeling van wet- en regelgeving is afhankelijk van de opbrengsten van veldinitiatieven en experimenten. Het streven is dus de ontwikkeling van onderaf te volgen. Gezamenlijke besturen kunnen subsidie aanvragen om de vorming van en de samenwerking in hun regio te bekostigen. Er zijn vier soorten subsidies, oplopend in omvang van het budget: de stimuleringssubsidie, de startsubsidie, subsidiering van het veldinitiatief en van het experiment. Een van de voorwaarden voor het verkrijgen van subsidie is dat de samenwerkende partners participeren in onderzoek en monitoring van de ontwikkelingen. De ontwikkeling wordt gestuurd door een regiegroep die is samengesteld uit de sectororganisaties PO, VO en MBO, de ouderorganisaties en het ministerie. De regiegroep draagt zorg voor de ondersteuning aan scholen, de afstemming van relevante delen uit de kwaliteitsagenda's PO, VO en WEC, de advisering bij aanvragen voor experimenten en veldinitiatieven en de afstemming over evaluatie en activiteitenprogramma's. Om permanent inzicht te krijgen in de activiteiten in de regio's wordt in opdracht van de regiegroep/PO-Raad een landelijk volgsysteem Passend onderwijs uitgevoerd. Een nulmeting is door Actis Advies uitgevoerd als start van het volgsysteem (zie ook 2.3).

Speciaal voor het volgen van de veldinitiatieven en experimenten en voor het adviseren van de minister over wet- en regelgeving is de ECPO in het leven geroepen, de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs. De opzet en inhoud van het door hen opgezette onderzoek komen eveneens in 2.3 aan de orde.

Drie aspecten rond Passend onderwijs lijken, gezien de ervaringen en reacties tot nu toe en de geschiedenis van WSNS, in het bijzonder aandacht te verdienen. Het betreft de deskundigheid, handelingsbekwaamheid, competenties van leraren en ander onderwijspersoneel, de betrokkenheid van ouders en de voorgenomen budgetfinanciering.

Alle evaluaties van WSNS concludeerden uiteindelijk dat de structuur, de organisatie, wel goed was opgezet, maar dat er weinig veranderd was in het onderwijs in de klas. Met betrekking tot Passend onderwijs wordt dezelfde angst geuit. Bovendien bleek uit de nulmeting van de monitor al dat leerkrachten en ouders nog nauwelijks betrokken waren bij de ontwikkeling. Onder ouderorganisaties is bovendien sprake van een belangenverschil tussen de algemene ouderorganisaties en de specifieke organisaties van ouders van zorgleerlingen. Tegen budgetfinanciering bestaat in het veld veel weerstand. Hoewel het beleid geen bezuiniging nastreeft, is dit toch wel de angst van het onderwijsveld. Het ministerie van OCW ontwikkelt momenteel een aantal varianten van budgetfinanciering, omdat de politiek heeft aangegeven zeker geen open-einde-financiering in stand te willen houden. Een volledige invoering van een nieuwe financieringsstructuur zal niet meer in 2011, de beoogde invoeringsdatum van Passend onderwijs, haalbaar zijn. Voor de andere onderdelen van Passend onderwijs blijft die streefdatum vooralsnog wel staan. De Tweede Kamer heeft wel afgedwongen dat er in het najaar van 2009 een go-no go beslissing genomen zal worden, afhankelijk van de ervaringen en onderzoeksresultaten tot dan toe.

Door het ministerie van OCW zijn de volgende vragen geformuleerd met betrekking tot Passend onderwijs:

- a. Hoe ontwikkelt de regionale samenwerking zich en wat zijn effectieve en doelmatige vormen van regionale samenwerking?
- b. Leidt budgetfinanciering tot een effectievere en doelmatiger inzet van middelen?
- c. Komen regionale samenwerkingsverbanden tot een goede verdeling en inzet van financiële middelen?
- d. Is het onderwijspersoneel voldoende betrokken en voldoende competent voor Passend onderwijs?
- e. Welke vormen van ondersteuning in de klas zijn effectief en hoe kunnen die het best worden ingevoerd?
- f. Op welke wijze hebben regionale samenwerkingsverbanden de collectieve positie van ouders geregeld?

- g. Op welke schaal en op welke wijze betrekken scholen individuele ouders bij Passend onderwijs?
- h. Welke vormen van collectieve en individuele ouderbetrokkenheid zijn in welke situaties effectief?
- i. Verbetert de samenwerking en afstemming tussen onderwijs en zorg?
- j. Verbetert de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt?
- k. Op welke schaal en op welke wijze voeren scholen voor speciaal onderwijs verbeteringen in hun onderwijs door?
- l. Welke onderwijsverbeteringen zijn effectief?
- m. Op welke wijze slagen scholen erin om het 'zorgperspectief' en het 'onderwijsperspectief' te verenigen?

Beschouwing bij de vragen

Opvallend aan de gestelde vragen is dat er niet expliciet gevraagd wordt naar de effecten op leerlingniveau. In veel vragen wordt wel de term 'effectieve(re)', 'effectief' of 'doelmatig' gebruikt, maar het niveau waarop dat gemeten zou moeten worden, wordt niet vermeld. Omdat Passend onderwijs pas in 2011 daadwerkelijk onderwijsbreed ingevoerd hoeft te zijn, is het natuurlijk niet mogelijk om voor die tijd op nationaal niveau effecten op leerlingniveau te zien. Maar juist omdat enkele regio's als koplopers nu al starten, zouden er verschillen moeten ontstaan in bijvoorbeeld schoolloopbanen en schoolbeleving van kinderen.

De vragen f, g, i en j zijn 'platte' implementatievragen, die te beantwoorden zijn met relatief eenvoudig beschrijvend onderzoek.

De vragen k, l en m (en d en e) betreffen een interessant thema binnen het geheel van Passend onderwijs, namelijk de kwaliteit van leraren in het speciaal onderwijs, en daaraan toegevoegd, het speciaal basisonderwijs en het onderwijs aan de zorgleerlingen in het basisonderwijs. Hoewel ook de bovenschoolse structuur en de indicatiestelling verbeteringen behoeft, is het handelen van leerkrachten in de klas uiteindelijk bepalend voor de kwaliteit van de zorg en het onderwijs. Recent onderzoek naar handelingsplannen (Inspectie) laat zien dat slechts een klein deel van die plannen goede aanwijzingen bevat met betrekking tot het handelen van leerkrachten. Zowel de deskundigheidsbevordering en samenwerking binnen Passend onderwijs als de invoering van referentieniveaus zouden moeten leiden tot een onderwijsverbetering. De vraag is dus niet zozeer of leraren competent zijn (dat zijn ze nu nog niet) en of scholen voor speciaal

(basis) onderwijs werken aan onderwijsverbetering, maar hoe dat proces verloopt, welke verbeterings-aanpakken effectief zijn en waarom.

De vragen naar regionale samenwerkingsverbanden (en de verhouding tot de besturen en organisaties die daaronder vallen), budgetfinanciering en de verdeling daarvan, het inrichten van één loket, en activiteiten die zij voor ouders ondernemen vormen een volgend interessant thema binnen Passend onderwijs. De ontwikkeling van regionale samenwerkingsverbanden wordt voor het grootste deel overgelaten aan het veld, vanuit de veronderstelling dat zij daarvan de noodzaak zien, en willen en kunnen samenwerken. Nu al wel blijkt dat er enkele enthousiaste koplopers zijn, maar dat het grootste deel nog helemaal aan het begin staat. Ook ten aanzien van het werken met een budgetfinanciering en het versterken van de positie van ouders lijkt het alsof de landelijke overheid iets optimistischer was dan de scholen zelf. Er is veel weerstand tegen budgetfinanciering en de ouders blijken nog maar zeer sporadisch in beeld te zijn. Wat betreft de inrichting van één loket heerst hier en daar wel de angst dat een situatie ontstaat zoals in de jeugdzorg, waar er weliswaar één loket is, maar er daarachter een veelheid aan loket en verwijzingen blijkt te zijn. De vragen naar 'waar, hoeveel, met wie, wat' kunnen door andere organisaties beter en sneller beantwoord worden dan door de BOPO. De vragen naar waarom, hoe, onder welke omstandigheden, met welke gevolgen passen wel in het BOPO-programma.

1.4 Onderwijsachterstanden

In de afgelopen BOPO-periode is er op het terrein van de financiering en de verantwoordelijkheden in het onderwijsachterstandenbeleid het een en ander veranderd: de gewichtenregeling is aangepast, de gemeente is verantwoordelijk voor onder andere het inrichten van schakelklassen en de voorschoolse educatie, terwijl de scholen verantwoordelijk zijn voor de vroegschoolse educatie.

Voor de komende BOPO-periode zijn geen veranderingen in het beleid voorzien. Het extra financieren van impulsgebieden, gebieden waar een concentratie kinderen in een risico-omgeving opgroeit, is al voorzien, maar gaat pas in 2009-2010 geëffectueerd worden.

Door het ministerie van OCW zijn de volgende vragen geformuleerd met betrekking tot onderwijsachterstanden:

- a. Welke doelgroepkinderen worden nu niet bereikt met VVE? Waarom niet en welke taalondersteuning krijgen deze kinderen dan wel?
- b. Hoe effectief is deelname van achterstandsleerlingen aan VVE?
- c. Verschillen VVE-programma's in effectiviteit?
- d. Verschillen scholen in de mate waarin ze achterstanden bij kinderen verminderen?
- e. Wat zijn belangrijke determinanten voor achterstanden?

Beschouwing bij de vragen

Zowel de beleidsontwikkelingen als de vragen op het gebied van onderwijsachterstanden zijn beperkt, hoewel wel zeer fundamenteel. Vraag a, naar het bereik van doelgroepleerlingen, kan worden beantwoord op basis van de VVE-monitor die door Sardes wordt uitgevoerd. Ten aanzien van de vragen b en c kan worden opgemerkt dat in de afgelopen BOPO-periode meerdere brede effectevaluaties zijn verricht op het gebied van VVE en brede scholen. De effectonderzoeken bleken moeilijk uit te voeren te zijn en (daardoor?) weinig effecten op te leveren, vooral op het gebied van VVE. Internationaal onderzoek levert op dit terrein vaak redelijk positieve resultaten. De effect-vraag staat nu opnieuw op de agenda. Alleen wanneer er zekerheid is over de mogelijkheid over de benodigde gegevens te kunnen beschikken, bijvoorbeeld op basis van pre-COOL (zie bijlage), is het zinvol (weer) een dergelijk onderzoek aan te besteden. Ook op dit terrein zou het zinvoller kunnen zijn voor een experimentele aanpak te kiezen. Aan de vragen d en e is in eerder onderzoek al uitgebreid aandacht besteed. Het valt niet te verwachten dat nieuw onderzoek op dit moment tot nieuwe inzichten zal leiden. Voor het beleid is het wel relevant om de ontwikkelingen van onderwijsachterstanden te (blijven) onderzoeken. Voorschoolse educatie valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten; voor de vroegschoolse educatie is de school verantwoordelijk. Hoe gemeenten hun rol vervullen en hoe zij zorgen voor een goede aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie is een onderwerp dat niet op het lijstje staat, maar dat wel binnen het BOPO-programma past. De evaluatie van de gewichtenregeling, die in de vorige BOPO-periode wel geprogrammeerd was maar niet werd aanbesteed, ontbreekt in het lijstje vragen. De 'simpele' vraag naar de effecten van de herverdeling van middelen past niet binnen het BOPO-programma, maar veranderingen die

door een uitbreiding of vermindering van het budget op schoolniveau in de school, de klas en bij leerlingen plaatsvinden, liggen wel binnen de BOPO-thematiek. Uit onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat scholen, na de invoering van de lumpsumbekostiging, hun besteding aan voegschoolse educatie verminderen, waardoor de doorgaande lijn in voor- en voegschoolse educatie op losse schroeven komt te staan.

1.5 Verwevenheid van de beleidsprioriteiten

De vier beleidsprioriteiten zijn vooral sterk verweven in inhoudelijke zin. Beleid rond de kwaliteitsagenda raakt alle scholen, leraren, bestuurders en leerlingen in het primair onderwijs. Met behulp van referentieniveaus moet van alle kinderen inzichtelijk gemaakt worden wat ze zouden moeten kennen en kunnen en wat ze daadwerkelijk kennen en kunnen, ook van leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs. Het belangrijkste uiteindelijke doel van Passend onderwijs is een kwaliteitsverbetering in het onderwijs aan zorgleerlingen en het verbeteren van de prestaties en de schoolloopbanen van deze kinderen. Voor het vaststellen van dit laatste doel zal gebruik gemaakt kunnen en moeten worden van de vast te stellen referentieniveaus. In de beleidsstukken over de kwaliteitsagenda worden expliciet de speerpunten en doelen van het onderwijsachterstandenbeleid opgenomen als onderdeel van het beleid rond de kwaliteitsagenda. De referentieniveaus, tussendoelen en leerlijnen lijken dus de komende jaren een belangrijke rol te gaan vervullen in zowel het beleid rond de kwaliteitsagenda als rond Passend onderwijs en onderwijsachterstanden.

Ook de aansturing van het onderwijs is een thema in elk van de onderscheiden beleidsprioriteiten. Zoals al aangegeven in paragraaf 1.1 lijkt er een 'verschuiving' zichtbaar in de mate waarin het landelijke beleid stuurt. Na een aantal jaar waarin heel veel verantwoordelijkheid bij de scholen en leraren zelf werd gelegd, is er nu een tendens zichtbaar waarin er weer wat sterker op inhoud wordt gestuurd. Met het laten vastleggen van referentieniveaus – iets wat nog maar een paar jaar geleden door het ministerie als onhaalbaar en onwenselijk opzij werd geschoven – geeft de landelijke overheid expliciet aan wat leerlingen zouden moeten kennen en kunnen. Zeer zwakke scholen worden opgespoord en er is veel meer bemoeienis met en druk op de kwaliteit van het onderwijs in de klas. Het werken volgens min of meer vastgestelde verbetertrajecten, effectief gebleken methodieken en

programma's wordt gestimuleerd om te voorkomen dat elke school opnieuw het wiel uitvindt, en soms een wiel dat de verkeerde kant oprijdt. Tegelijkertijd worden veel van deze maatregelen wel via en in overleg met de eigen organisaties (bijvoorbeeld de PO-Raad) het onderwijsveld ingebracht. Het is dus pas na instemming van de vertegenwoordigende organisaties dat dergelijke maatregelen uitgevoerd worden.

Het beleid rond Passend onderwijs lijkt niet mee te gaan in deze tendens; daar is de achterliggende gedachte heel duidelijk dat het een ontwikkeling van onderaf zal moeten zijn, met als eerste stap de vorming van de regio's. Die regio's moeten er dan vervolgens weer voor zorgen dat er op de scholen binnen de regio een verbetering van het onderwijs aan zorgleerlingen op gang komt.

Naast het al of niet op inhoud sturende overheidsbeleid wordt op bescheiden schaal ook beleidsinitiatief vanuit de sector zelf genomen. Schoolbesturen en met name ouders nemen bijvoorbeeld het initiatief rond het tegengaan van segregatie, maar ook in de oprichting van (particuliere) scholen en het organiseren van onderwijsondersteuning zoals huiswerkbegeleiding.

Een derde aspect waarop de beleidsprioriteiten verweven zijn, is vanzelfsprekend de positie van de leraar. In elke van de vier beleidsprioriteiten komt de leraar terug als spil in het onderwijs(beleid), als degene die a. met behulp van de referentieniveaus de kwaliteit van het onderwijs in het primair onderwijs moet verhogen, b. Passend onderwijs moet bieden aan alle kinderen, en c. onderwijsachterstanden moet bestrijden. De ervaring met bijvoorbeeld WSNS laat zien dat een dergelijke vernieuwing staat of valt met de wil en het vermogen van leraren om de vernieuwing in hun praktijk handen en voeten te geven. In de beleidsprioriteiten spelen dus niet alleen de huidige mogelijkheden van leraren een rol, maar ook de vraag hoe zij zich ontwikkelen en welke scholing, ondersteuning en randvoorwaarden daarvoor nodig zijn.



2 Ander onderwijsonderzoek

Op verschillende plaatsen wordt door verschillende organisaties onderwijsonderzoek geprogrammeerd en uitgevoerd, dat een relatie heeft met de beleidsprioriteiten waarop het BOPO-onderzoek betrekking heeft. Om er voor te zorgen dat onderzoeken elkaar aanvullen in plaats van herhalen, is van verschillende grote en kleine 'spelers' in het veld in kaart gebracht welke onderzoeken er momenteel en in de nabije toekomst uitgevoerd worden. Veel instellingen werken met een jaarprogramma, waardoor het niet mogelijk is om het BOPO-onderzoek, dat een periode van vier jaar bestrijkt, daar helemaal op af te stemmen. Voor het in kaart brengen van het onderzoek is gebruik gemaakt van een ordening volgens de beleidsprioriteiten zoals die door het ministerie van OCW zijn aangereikt.

2.1 Sectorontwikkeling en autonomievergroting

Verschillende organisaties hebben onderzoek rond dit thema in uitvoering of op het programma, met name rond vraagstukken die te maken hebben met de kwaliteit en professionalisering van onderwijspersoneel, gekoppeld aan lerarentekorten, schoolorganisatie (anderen manieren van inzet van personeel met verschillende capaciteiten en bevoegdheden) en onderwijskundige uitgangspunten en effecten. Andere onderwijskundige uitgangspunten vragen om een andere inzet van personeel of om de inzet van ander personeel. Tekort aan personeel of anders gekwalificeerd personeel, kan ook vragen om een herbezinning op de organisatie en de inhoud van het onderwijs. Deze relaties komen bijvoorbeeld in het PROO-onderzoek en onderzoek van de Onderwijsraad aan de orde. Het functioneren van schoolmanagement en bovenschools management, de verschuiving in rollen en verantwoordelijkheden en de relatie tot andere stakeholders is de afgelopen jaren meerdere keren onderwerp van onderzoek geweest en staat de komende periode bijvoorbeeld op de agenda van de Onderwijsraad, het SCP (programma 2008) en de SLOA-instellingen.

De gemeente, en de relatie van de gemeente tot de scholen, is onderwerp van onderzoek naar de Lokale Educatieve Agenda. Naast Oberon, die de LEA-monitor uitvoert in opdracht van het ministerie van OCW, voert ook de

Inspectie onderzoek uit naar de LEA. In 2008 deed zij een verkennend onderzoek in de vier grote steden. In 2009 zal dit uitgebreid worden naar (een steekproef van) Nederlandse gemeenten. Het onderzoek omvat een beleidsanalyse van de voortgang van het tot stand komen en een inhoudelijke evaluatie van het effect van de LEA op versterking van de kwaliteit van het onderwijs op scholen, dit met het oog op het toekomstig toezicht op de LEA en afspraken die daarin worden gemaakt over de resultaten van scholen.

Financieel management en effecten van de lumpsumbekostiging worden de komende tijd onderzocht door de inspectie in samenwerking met onderzoekers van de UT.

De afgelopen jaren is de invoering van de Wet medezeggenschap op scholen tussentijds geëvalueerd door het ITS. Een eindevaluatie moet in 2011 plaatsvinden.

2.2 Onderwijskwaliteit PO

De voortgang van de Kwaliteitsagenda wordt door het ministerie op verschillende manieren gevolgd. Daarbij wordt zowel gekeken naar de prestaties van leerlingen op taal en rekenen, als naar het proces, dus bijvoorbeeld naar de uitvoering van projecten.

Het Cito heeft opdracht gekregen om jaarlijks met een representatieve steekproef in beeld te brengen hoe de taal- en rekenprestaties van leerlingen zich ontwikkelen. In december 2008 zijn de eerste gegevens beschikbaar die worden gebruikt als nulmeting. Daarnaast worden diverse andere bronnen gebruikt, zoals COOL⁵⁻¹⁸, PPO (de periodieke peilingen van het onderwijsniveau door het Cito) en de onderzoeken naar de basisvaardigheden taal en rekenen door de Inspectie. Internationale vergelijkingen van het lees- en rekenniveau worden gemaakt op basis van Pirls en TIMSS.

Voor de ondersteuning van scholen en monitoren van de ontwikkelen rond het verbeteren van de onderwijskwaliteit in het PO is het Projectbureau Kwaliteit (PK!) in het leven geroepen. De PO-Raad is bestuurlijk verantwoordelijk voor het PK!. Het PK! heeft de regie over de taalpilots OA (Onderwijsachterstanden), de taalleesverbetertrajecten, de rekenverbeterprojecten en projecten rond opbrengstgericht werken. Rond de taalpilots OA wordt door de Hogeschool Utrecht (T. Houtveen) onderzoek gedaan

naar de implementatie en de effecten van de interventie. Daartoe worden leerlingresultaten verzameld en interviews en vragenlijsten afgenomen.

De Rijksuniversiteit Groningen heeft in het kader van TIER een aantal onderzoeken gepland rond het thema leerstandaarden of referentieniveaus. In een experimentele opzet wordt onderzocht wat het effect is van het werken met (gedifferentieerde) leerstandaarden in de middenbouw van het basisonderwijs en wat het effect is van een programma, standaarden en meer of minder autonomie van de leerling op leren leren in de bovenbouw van het basisonderwijs. Uitkomsten van deze onderzoeken zullen op z'n vroegst in 2013 beschikbaar komen

Het SCO-Kohnstamm Instituut voert op dit moment onderzoek uit naar 'data-driven teaching', dat wil zeggen het gebruik van gegevens uit een leerlingvolgsysteem, (eind)toets of specifieke handelingsplannen om het onderwijs aan leerlingen te verbeteren. De vragen hebben betrekking op data-driven teaching in de huidige onderwijspraktijk en de knelpunten en succesfactoren daarbij. Daarnaast wordt flankerend onderzoek uitgevoerd naar data-driven teaching bij scholen die meedoen aan de taalpilots, en bij scholen in het pilotproject 'Hanteren van proefreferentieniveaus in het LOVS', dat door het Cito wordt uitgevoerd. De resultaten van deze onderzoeken worden eind 2008 verwacht.

Ook door de Onderwijsinspectie wordt onderzoek verricht naar data-driven teaching/ opbrengstgericht werken. Wanneer de resultaten daarvan verschijnen is niet bekend.

Het programma Onderwijs Bewijs is opgezet om meer evidence based kennis te verwerven over onderwijs(verbeteringen) en de band te versterken tussen wetenschappelijk onderzoek en de onderwijspraktijk. Het is de bedoeling dat onderwijs en wetenschap gezamenlijk voorstellen indienen voor verbeteringen in het onderwijs, die zullen worden getoetst op hun effectiviteit. Een van de thema's in dit programma is 'Hoogbegaafde leerlingen'. Via experimenten moet worden onderzocht welke methoden voor signalering en begeleiding van hoogbegaafde leerlingen het meest effectief zijn. Informatie over het programma is te vinden op de website www.onderwijsbewijs.nl.

Onder begeleiding van het landelijk pedagogisch centrum CPS geeft een aantal 'begaafdheidsprofiel scholen' invulling aan de kwaliteitseisen voor onderwijs en begeleiding aan (hoog)begaafde leerlingen. Dit wordt

gesubsidieerd met SLOA-gelden (Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten).

Het door OCW opgezette 'excellentieprogramma' wordt door de SLO gemonitord.

In de kwaliteitsagenda ligt sterk de nadruk op verbetering van de taal- en rekenprestaties. Daarnaast wordt van scholen verwacht dat zij voldoende aandacht besteden aan andere vakken en vaardigheden, waarbij met name de voorbereiding van leerlingen op deelname aan de samenleving (burger-schapscompetentie) de laatste tijd hoog op de agenda staat. Hoe scholen vorm geven aan actief burgerschap en wat de effecten daarvan zijn, wordt uitvoerig onderzocht door de *Alliantie Burgerschapsvorming*, waarin de Stichting Leerplanontwikkeling, de Rijksuniversiteit Groningen, het Instituut voor de Lerarenopleiding van de Universiteit van Amsterdam en de Inspectie van het Onderwijs participeren. Informatie daarover staat op www.scholenpanels.nl.

2.3 Passend onderwijs

Binnen de beleidsprioriteit Passend onderwijs zijn er twee instellingen die veel onderzoek programmeren en (laten) verrichten: de ECPO en het NJI. De Evaluatie- en Adviescommissie Passend onderwijs heeft bij haar oprichting een groot aantal vragen meegekregen vanuit de Tweede Kamer en de staatssecretaris. Zij heeft om deze vragen te kunnen beantwoorden op basis van een advies van het SCO-Kohnstamm Instituut een onderzoeksplan opgezet, waarvan zij een aantal projecten via de BOPO wil laten uitvoeren. Het totale plan betreft onderzoeken in vijf blokken: vragen met betrekking tot de implementatie van Passend onderwijs, met betrekking tot de effecten van Passend onderwijs, met betrekking tot de financiering van Passend onderwijs, vragen naar praktijkvoorbeelden en een restcategorie. De vragen die de ECPO bij de BOPO wil onderbrengen betreffen met name de effectevaluatievragen op het niveau van het stelsel, de school en de klas, en de leerling. Op leerlingniveau betreft het vragen rond het aantal leerlingen in een aparte voorziening, leerprestaties, eindkwalificaties en de positie op de arbeidsmarkt. Op het niveau van de school en de klas gaat het over het zorgaanbod binnen de school, de verbetering van de positie en de handelingsbekwaamheid van de leerkrachten, en de verbetering van de positie en de keuzemogelijkheden van ouders. De effectvragen op stelselniveau gaan

over het al of niet tot stand komen van een landelijk dekkend netwerk van regio's, van constructieve en doelmatige vormen van samenwerking tussen de betrokken actoren uit het onderwijs en de zorgsector, meer flexibiliteit en variatie in het zorgaanbod en van een efficiënte en effectieve organisatie van de zorgtoewijzing.

Effectvragen op de drie niveaus zijn moeilijk los van elkaar te beantwoorden; de vraag of iets bijvoorbeeld op stelselniveau doeltreffend, efficiënt of effectief is hangt voor een deel af van de vraag of het daadwerkelijk leidt tot een verbetering op leerlingniveau.

Voor de vragen over effecten op leerlingniveau ligt het voor de hand om gebruik te maken van COOL⁵⁻¹⁸. Daarbij komen echter drie problemen naar voren:

- Het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs nemen geen deel aan COOL⁵⁻¹⁸.
- COOL⁵⁻¹⁸ volgt slechts de leerlingen die in het reguliere basisonderwijs zijn gestart; daar zitten dus op dit moment weinig zorgleerlingen uit een van de veldinitiatieven en experimenten in.
- Bovendien is nu nog niet bekend wie van de leerlingen in het reguliere basisonderwijs een zorgleerling is.

Het is de bedoeling om met een aanvullende dataverzameling in COOL⁵⁻¹⁸ (COOL-Zorg, zie bijlage) in ieder geval het laatste probleem op te lossen, maar dat zal niet op korte termijn gerealiseerd zijn. Hierdoor, en wegens het feit dat Passend onderwijs pas in 2011 echt ingevoerd wordt, zal het niet mogelijk zijn om binnen deze BOPO-periode daadwerkelijke stelselbrede effecten van Passend onderwijs op leerlingniveau te verwachten, meten en vast te stellen. Wel is het mogelijk om op kleinere schaal, door bepaalde (groepen) leerlingen gedurende een beperkte periode te volgen, effecten van aspecten van Passend onderwijs die bijvoorbeeld in de experimenten voorkomen (ondersteuning voor leerkrachten, een bepaald zorgaanbod in de school of de manier waarop met handelingsplannen gewerkt wordt) na te gaan. Ook kunnen van aspecten van Passend onderwijs op stelsel- en school/klasniveau intermediaire effecten vastgesteld worden, zoals tevredenheid en betrokkenheid van bestuurders, leerkrachten of ouders.

Een deel van de vragen die de ECPO zelf uitvoert of opzet, lopen al of zijn al in de afrondingsfase. De ECPO maakt voor het uitvoeren van haar opdracht ook gebruik van gegevens die door de Inspectie worden verzameld en

gegevens van de monitor, waarvan de eerste meting (een nulmeting) in opdracht van de Regiegroep Passend onderwijs is uitgevoerd. Voor de vervolgmeting loopt op dit moment de aanbesteding.

In beperkte mate initieert ook de WEC-Raad, die eveneens vertegenwoordigd is in de Regiegroep nog onderzoek. Het betreft vooral onderzoek naar (preventieve) ambulante begeleiding vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De Inspectie heeft de afgelopen jaren (en doet de komende jaren) ook onderzoek gedaan naar de onderwijskwaliteit in het speciaal (basis)onderwijs. In 2009 staat cluster 1 op de planning. De Inspectie gaat de kwaliteit van cluster 1-scholen onderzoeken, maar ook de kwaliteit van het onderwijs aan rugzak-leerlingen uit cluster 1 in het reguliere basisonderwijs. Daarnaast wordt in kaart gebracht wat de omvang van de plaatsingslijsten en de wachtlijsten is, welke regionale verschillen er zijn en waaróm kinderen thuis zitten. In 2008 heeft zij eenzelfde soort onderzoek uitgevoerd naar cluster 3. In 2007 is het onderzoek over cluster 4 verschenen evenals het onderzoek naar het speciaal basisonderwijs. In grote lijnen zijn de conclusies in alle onderzoeken hetzelfde: de kwaliteit laat te wensen over, zowel van het onderwijs aan de leerlingen die de speciale scholen bezoeken als van de leerlingen die met ambulante begeleiding het regulier onderwijs bezoeken. De handelingsplannen zijn van onvoldoende kwaliteit en, ten gevolge daarvan, het handelen in de groep ook. De Inspectie signaleert wel een aantal belemmerende factoren in de context van de scholen, maar heeft hier bij de beoordeling geen rekening mee gehouden, enerzijds omdat alle kinderen gewoon recht hebben op goed onderwijs en anderzijds omdat er ook scholen zijn die ondanks die belemmerende factoren wel kwalitatief goed onderwijs bieden.

2.4 Onderwijsachterstanden

Onderzoek naar onderwijsachterstanden concentreert zich momenteel rond onderzoek naar deelname aan en effecten van VVE. In opdracht van OCW wordt door Sardes de Landelijke Monitor VVE uitgevoerd. Deze monitor levert veel kwantitatieve informatie op over het bereik van de doelgroepkinderen en over het aanbod van VVE-programma's.

Ten behoeve van onderzoek naar de *effecten* van VVE wordt COOL⁵⁻¹⁸ waarschijnlijk uitgebreid met een voorschools deel (pre-COOL, zie bijlage). Data daarvan komen op z'n vroegst in 2011 beschikbaar. Zowel de Inspectie als TIER hebben onderzoek naar de opbrengsten van VVE in hun programma opgenomen. Bij de Inspectie gaat het om opbrengsten van deelname aan VVE op de resultaten in groep 1 en 2. Bij TIER wordt VVE genoemd in het kader van onderzoek naar de effecten van het beleid rond krachtwijken, en in het kader van potentieel onderzoek naar de effectiviteit van VVE als interventie om taalachterstanden te voorkomen. Bij alle onderzoeken gaat het om grootschalige effectevaluaties, waarvan de resultaten pas over een aantal jaren bekend worden. TIER noemt verder nog de brede school als potentieel onderwerp voor onderzoek naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen om achterstanden te voorkomen en verkleinen. Ook hier betreft het een grootschalige evaluatie gericht op (kosten)effectiviteit waarvan de resultaten pas over enkele jaren beschikbaar zijn. Het ITS en SCO-Kohnstamm Instituut voeren gezamenlijk een onderzoek naar schakelklassen uit. Het gaat om een langer lopend onderzoek naar de effecten van verschillende varianten van schakelklassen op de prestaties en loopbanen van de leerlingen. Bij de schakelklasleerlingen worden toetsen afgenomen en bij de leerkracht wordt informatie verzameld over de sociaal-emotionele ontwikkeling van de kinderen. Na het schakeljaar wordt de verdere schoolloopbaan in basis- en voortgezet onderwijs gevolgd. Over de resultaten verschijnt elk jaar een (tussen)rapport.

2.5 Conclusie: op welke thema's richt het BOPO-programma zich?

In hoofdstuk 1 is uiteengezet wat voor de komende BOPO-periode relevante onderzoeksvragen zouden kunnen zijn. Vervolgens is in dit hoofdstuk aangegeven welke vragen al door andere spelers in het veld zijn of worden onderzocht. Uit de vragen die 'overbleven' is een keuze gemaakt voor de komende BOPO-periode. Hieronder wordt die keuze kort toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de thema's verder uitgewerkt.

Sectorontwikkeling en autonomievergroting

De thematiek die in deze programmalijn centraal staat, raakt ook de andere drie programma-lijnen. Beleidsontwikkeling en -implementatie liggen voor een deel in de handen van de sector zelf, met name rond de versterking van de kwaliteit van het primair onderwijs en rond Passend onderwijs. Lokale en regionale actoren, besturen en ook ouders lijken meer invloed op het onderwijs te hebben, mits er uiteindelijk maar voldaan wordt aan een aantal 'eindtermen'. In elk van de andere drie programmalijnen concentreert in ieder geval een van de voorgestelde onderzoeken zich dan ook, vanuit de inhoud van het betreffende beleidsterrein, op de relatie tussen beleid en praktijk, aansturing en uitvoering (Kwaliteit PO-perceptie leraren van overheidsbeleid, Passend onderwijs-regiovorming, Onderwijsachterstanden-VVE-gemeenten). In de programmalijn Sectorontwikkeling en autonomievergroting is een aantal onderzoeken opgenomen over ontwikkelingen in de sector en autonomievergroting in het algemeen. Het betreft onderzoeken naar de gevolgen van de bestuursvorm, -omvang en -stijl voor betrokkenen; de relatie tussen personeelsbeleid en onderwijskwaliteit; de relatie tussen schoolbeleid en de lokale educatieve agenda; en onderzoek naar de effecten van de veranderde medezeggenschapswetgeving voor met name ouders; en de relatie tot andere mogelijkheden van ouders om invloed op school uit te oefenen.

Onderwijskwaliteit

Referentieniveaus, back to the basics, opbrengstgericht en evidence-based werken zijn de kernwoorden die het huidige beleid kenmerken en het zijn ook de centrale elementen in de onderzoekslijn 'Onderwijskwaliteit' van het BOPO-programma. Wat de referentieniveaus betreft is het nog te vroeg om de effecten ervan te onderzoeken. Het BOPO-onderzoek beperkt zich daarom tot de implementatiefase: hoe wordt er tegen referentieniveaus aangekeken, onder welke condities gaan scholen ermee aan de slag en welke ondersteuning hebben ze daarbij nodig? Een ander thema in deze onderzoekslijn heeft betrekking op de invloed van de huidige opbrengstgerichte cultuur op de professionaliserings- en samenwerkingsactiviteiten van leraren. Daarbij is het expliciet de bedoeling vast te stellen welke link er is met het feitelijk handelen in de klas en/of het functioneren van leerlingen (resultaten, gedrag, motivatie).

Het derde thema heeft betrekking op de vraag of en hoe scholen vorm geven aan het back-to-the-basics principe. Hoe zorgen scholen er voor dat taal en rekenen (weer) de centrale kernvakken worden, op welke manier ze dat afstemmen met de andere opdrachten waar de school mee te maken heeft, en welke prioriteiten worden gesteld? Hoewel het onderwerp 'stimuleren van excellentie' al op de agenda staat van andere programma's (Onderwijs Bewijs) en instellingen (CPS, SLO), wordt er in het BOPO-programma in een apart thema aandacht aan besteed. In het BOPO-programma ligt de nadruk niet op de hoogbegaafde leerlingen, wat in Onderwijs Bewijs wel het geval is, maar gaat het om een meer brede aanpak van het stimuleren van alle leerlingen die extra capaciteiten hebben, en dan met name om wat scholen doen in de dagelijkse praktijk, buiten specifieke, apart gesubsidieerde, projecten om.

Passend onderwijs

Gedurende het grootste deel van de BOPO-periode 2009-2012 zal Passend onderwijs in ontwikkeling zijn. De voorgestelde onderzoeken betreffen dan ook met name implementatievraagstukken. Door 'koplopers' te vergelijken met 'achterblijvers' of door 'koplopers' die verschillende keuzes hebben gemaakt met elkaar te vergelijken kan wel een eerste indruk gekregen worden van de gevolgen van elementen van Passend onderwijs op het niveau van de scholen, de klas/leraar en de leerling. Het betreft dan onderzoek naar de handelwijze van leraren rond leerlingen met een bepaalde problematiek, de hulpstructuur rond de leraar, specifiek met betrekking tot de totstandkoming en uitvoering van handelingsplannen, en regiovorming. Het vierde thema betreft de voorbereiding van onderzoek naar effecten op leerlingniveau. Om op termijn de gevolgen voor leerlingen te kunnen vaststellen zal al in deze BOPO-periode longitudinaal onderzoek, gekoppeld aan COOL, opgestart moeten worden. Voor het formuleren van de onderzoeken is gebruik gemaakt van het onderzoeksplan van de ECPO. In het BOPO-programma is echter geprobeerd om de thema's zo te definiëren dat er meer aandacht is voor achterliggende mechanismen en hoe het komt dat bepaalde keuzes (niet) uitwerken zoals verwacht. Ook is er meer aandacht voor het daadwerkelijke handelen van betrokkenen dan voor hun mening of attitude. Deze keuzes hebben vanzelfsprekend implicaties voor het type onderzoek: minder grootschalige surveys, meer kleinschalig diepteonderzoek. De opbrengsten

kunnen vervolgens worden gebruikt voor het schetsen van praktijkvoorbeelden waarvan andere regio's die nog in ontwikkeling zijn gebruik kunnen maken.

Onderwijsachterstandenbeleid

Net als in het achterstandenbeleid staat VVE ook in deze onderzoekslijn centraal. Vragen naar deelname en bereik van VVE-programma's zijn niet opgenomen, omdat die informatie al uit de VVE-monitor kan worden gehaald. Er is wel gekozen voor onderzoek naar de rol van gemeenten bij de vormgeving van voorschoolse educatie en voor onderzoek naar de aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie. Ook is (opnieuw) een vraag opgenomen over de effecten van VVE, waarbij er vanuit is gegaan dat daarbij gebruik wordt gemaakt van data die in pre-COOL worden verzameld. Aangezien die dataverzameling een langere looptijd beslaat, kan in deze BOPO-periode slechts een eerste, beperkte, effectmeting worden uitgevoerd.

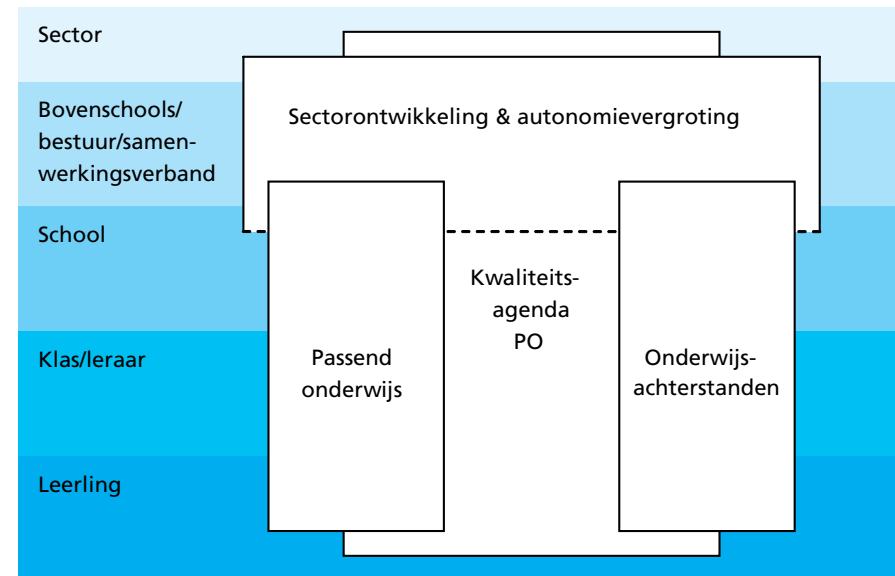
In het achterstandenbeleid zijn recentelijk weinig wijzigingen aangebracht. De grootste impact heeft de nieuwe gewichtenregeling die sinds 2006 gefaseerd wordt ingevoerd en grote herverdeeldeffecten tot gevolg heeft. Dat heeft geleid tot de keuze voor de vraag hoe scholen zich aanpassen aan een substantiële vermindering of verhoging van het budget voor bestrijding van onderwijsachterstanden.

Tot nu toe is in vrijwel elk BOPO-programma een vraag opgenomen over de ontwikkeling van onderwijsachterstanden. In het voorliggende programma is dat opnieuw het geval. Het doel is een update te geven van de stand van zaken op basis van de meest recente data. Dit keer wordt de vraag gecombineerd met de vraag naar onderbenutting van talent bij achterstandsleerlingen.

3 Het onderzoeksprogramma

Overeenkomstig de indeling van beleidsprioriteiten zoals die in de voorgaande hoofdstukken gehanteerd is, is ook het onderzoeksprogramma ingedeeld in vier programmalijnen (zie figuur 3.1):

- Sectorontwikkeling en autonomievergroting (3.1)
- Onderwijskwaliteit PO (3.2)
- Passend onderwijs (3.3)
- Onderwijsachterstanden (3.4)



Figuur 3.1 – De vier programmalijnen in het BOPO-programma

Bij elke programmalijn is een aantal onderzoeksthema's geformuleerd. Daarbij is zoveel mogelijk geprobeerd overlap met ander onderzoek te voorkomen en juist aanvulling te garanderen. Op veel thema's worden data verzameld in de vorm van een monitor (bv. VVE, LEA, regionale samenwerking in het kader van Passend onderwijs) of verzamelt de Inspectie gegevens tijdens het onderwijstoezicht. Beide typen dataverzamelingen

leiden tot antwoorden op hoeveel-, waar-, wanneer-vragen en zijn niet gericht op het vinden van verklaringen. In het BOPO-programma komen juist bij voorkeur dit type vragen aan de orde. Soms zullen daarvoor gegevens uit de eerder genoemde dataverzamelingen als uitgangspunt gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld om scholen/besturen/ samenwerkingsverbanden te selecteren die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Bij verschillende programmalijnen/thema's zal gebruik gemaakt kunnen worden van data die in COOL⁵⁻¹⁸ verzameld worden. In de bijlage wordt een overzicht van het design en de data van COOL⁵⁻¹⁸ gegeven. Bovendien is daar de stand van zaken beschreven wat betreft twee uitbreidingen van COOL⁵⁻¹⁸: Pre-COOL (uitbreiding in de voorschoolse periode) en COOL-Zorg (uitbreiding met sbao en so). Wat betreft de uitbreidingen moet wel een voorbehoud gemaakt worden, omdat de besluitvorming daarover nog niet is afgerond.

In paragraaf 3.5 wordt beschreven op welke manier de BOPO-periode 2009-2012 wordt afgesloten.

3.1 Sectorontwikkeling en autonomievergroting

Zoals al uit de verzameling onderzoeksvragen in hoofdstuk 1 bleek, is dit een zeer breed terrein met vragen op meerdere niveaus, zowel op school-niveau als bovenschools niveau, op het niveau van de gemeente of het samenwerkingsverband, op sector- en op landelijk niveau. Bovendien raakt deze beleidsprioriteit aan alle andere beleidsprioriteiten. De aansturing van de verbetering van de onderwijskwaliteit in het PO is voor een groot deel in handen van de sector zelf, in het bijzonder van de PO-Raad, gelegd. Van de besturen wordt verwacht dat zij verbeteringsimpulsen in de scholen stimuleren en organiseren, bijvoorbeeld door deelname aan de taal- en rekenprojecten. Voor de ontwikkeling van Passend onderwijs van onderaf wordt gerekend op de besturen, en bij het onderwijs-achterstandenbeleid spelen de gemeenten, hoewel minder expliciet als voorheen, en opnieuw de besturen een belangrijke rol. Zij moeten samen tot een Lokale Educatieve Agenda komen.

Mede door de toenemende eigen verantwoordelijkheid van besturen en scholen ontwikkelen scholen, maar ook steeds meer ouders, lokaal initiatieven. De zogenaamde 'gemengde scholen', gericht op het tegengaan van segregatie, zijn daarvan een voorbeeld.

De vragen binnen deze programmalijn beslaan dan ook een breed spectrum van vraagstukken die te maken hebben met de aansturing van bovenaf en de ontwikkeling van onderop. Achtereenvolgens betreft het onderzoek naar het functioneren van besturen, de relatie tussen personeelsbeleid en onderwijskwaliteit, positie en belangenbehartiging van en door ouders en de totstandkoming en uitwerking van de Lokale Educatieve Agenda op het gebied van segregatie en integratie. Onderzoek naar regiovorming in het kader van Passend onderwijs is bij de programmalijn Passend onderwijs ondergebracht.

Hofman et al. (2008) signaleerden in hun review dat er bij onderzoek op dit gebied zo weinig relatie werd gelegd met onderwijskwaliteit en -opbrengst. Bij een aantal van de hier genoemde thema's is deze relatie nu wel gelegd, waarbij het uitgangspunt is dat dit zoveel mogelijk gebeurt op basis van al verzamelde data, door gebruik te maken van gegevens van de Inspectie, van een monitor of van COOL-data voor bijvoorbeeld de selectie van scholen, besturen of gemeenten.

Bestuurskundige/management of beleidswetenschappelijke inbreng is gezien de thematiek van deze programmalijn gewenst.

Thema 1.11 | Het functioneren van besturen

Het primair onderwijs kent een grote variëteit aan bestuursvormen. Bovendien is er veel verschuiving zichtbaar door ontwikkelingen op het gebied van 'goed bestuur', governance, intern en extern toezicht, horizontale verantwoording en de financiering van het onderwijs. Naast de veel voorkomende bestuursvormen – beleidsvormend, op hoofdlijnen, toezichthoudend en raad van toezicht – zijn ook bestuursvormen als maatschappelijke ondernemingen, coöperaties of maatschappen inmiddels denkbaar. In vrij korte tijd is er tussen veel besturen en hun scholen een nieuwe managementlaag ontstaan, het bovenschools management, waardoor zowel het bestuurswerk als het werk van de schoolleiders een andere inhoud heeft gekregen. Over het algemeen zijn die schoolleiders wel tevreden over deze taakverschuiving en over de invloed van de bovenschools manager.

Of, en zo ja, welke invloed de (ontwikkelingen in) bestuursvormen, maar ook de omvang van de besturen en de bestuursstijl, hebben op de autonomie van de individuele scholen, het werk van leerkrachten in de klas, de

onderwijskwaliteit en de resultaten van leerlingen is vooralsnog niet bekend.

Uit onderzoek naar door de Inspectie als zeer zwak gekwalificeerde scholen, bleek wel dat deze scholen iets vaker bestuurd werden door besturen die meerdere kleinere scholen onder hun hoede hebben, maar de bestuursvorm bleek niet erg van invloed. Deze bestuurders gaven echter wel aan in mindere mate te beschikken over niet-onderwijskundige alge-



meene kennis en vaardigheden zoals strategisch inzicht, financiële en juridische kennis en organiserend vermogen. Bovendien bleek bij deze scholen vaker dat het bestuur geen of te laat zicht had op de opbrengsten van het onderwijs, en er geen systeem van kwaliteitszorg was dat het bestuur – onafhankelijk van de directie – inzicht gaf in de opbrengsten (Claassen e.a., 2008). De onderwijsinspectie geeft in het onderwijsverslag aan dat leerlingen op scholen van sommige besturen meer kans lopen op risico's in hun schoolloopbaan dan op scholen van andere besturen. Ook hier lijkt vooralsnog geen sprake te zijn van een duidelijk verband tussen de bestuursvorm en de onderwijskwaliteit.

Onderzoek naar onderwijseffectiviteit laat zien dat de kans dat de bestuursvorm direct effect zal hebben op resultaten van leerlingen onwaarschijnlijk is. Wel zou de bestuursvorm indirect, via effecten op school- en klasniveau, ook leerlingen kunnen beïnvloeden.

Voorgesteld wordt om een longitudinaal onderzoek in deze BOPO-periode uit te voeren binnen een aantal besturen waarvan in 2008-2010 de bestuursvorm is veranderd of verandert. Binnen deze besturen wordt het veranderingsproces een aantal jaren gevolgd, waarbij kwalitatieve en kwantitatieve gegevens verzameld worden in verschillende lagen van de organisatie om

te onderzoeken welke gevolgen de verandering van bestuursvorm heeft voor bestuursleden, (bovenschoolse) management, overige personeelsleden en ouders (in de (G)MR).

Thema 1.2 | Relatie personeelstekort/'nieuw' personeel-onderwijskwaliteit

Het huidige en toekomstige tekort aan onderwijspersoneel (niet alleen leraren maar ook directeursfuncties zijn steeds moeilijker te vervullen), personeel dat het onderwijs (na korte tijd weer) verlaat en de teruglopende kennis en vaardigheden van nieuw onderwijspersoneel, vormen een bedreiging voor de onderwijskwaliteit en -verbetering. Schoolbesturen krijgen steeds meer mogelijkheden en verantwoordelijkheden om zelf iets te doen aan het tekort aan personeel, de arbeidsvoorwaarden en de kwaliteit van het personeel: scholing, mogelijkheden om personeel (uit andere sectoren) zonder bevoegdheid aan te nemen, mogelijkheden om meer te differentiëren in taken, functies en salaris, en het stimuleren van mobiliteit. Effecten van deze maatregelen, met hoofdzakelijk kwantitatieve gegevens, worden onderzocht onder verantwoordelijkheid van de directie Leraren van het ministerie van OCW.

Onderzoek naar zeer zwakke scholen, onderwijseffectiviteit en kwaliteitszorg laat zien dat er een samenhang bestaat tussen zwakke prestaties en aspecten van personeelsbeleid zoals wisselingen, ruzie in teams en falende leiding (directeur en bestuur) en onvoldoende open communicatie tussen school en bestuur. Ook in zwakke scholen blijkt de communicatie tussen school en bestuur vaak van cruciaal belang te zijn voor de verdere ontwikkeling van de school in de richting van zeer zwakke school of in de richting van onderwijsverbetering.

Koppeling van beide verschijnselen roept de vraag op welke onderdelen van personeelsbeleid leiden tot kwaliteitsbehoud en -verbetering. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan de volgende subvragen:

- Met welke verwachtingen wordt iemand directeur en komen deze verwachtingen uit? Welke eigenschappen en activiteiten verklaren een succesvolle (start van de) loopbaan? Wat is de rol van het bestuur hierin? (Idem voor leerkrachten en bestuurders zelf.)
- Hoe wordt nieuw personeel (bevoegd of onbevoegd, onderwijzend en niet-onderwijzend) geïntroduceerd en ontvangen en hoe kan voorkomen worden dat (m.n. jonge) leraren het onderwijs snel weer verlaten? Wat is de rol van het bestuur hierin?
- Leidt mobiliteit van leerkrachten tot een kwaliteitsimpuls, en zo ja, onder welke voorwaarden?

Thema 1.3 | De Lokale Educatieve Agenda

De LEA-monitor en het inspectieonderzoek geven gezamenlijk in beschrijvende zin inzicht in de stand van zaken rond de LEA. BOPO-onderzoek kan in verklarende zin voor meer diepgang zorgen, toegespitst op drie (samenhangende) beleidsthema's: brede school, segregatie en integratie, en ouders. De brede school ligt qua verantwoordelijkheid bij de gemeente; segregatie en integratie (of spreiding van achterstandsleerlingen) is een verplicht overlegpunt in het overleg tussen gemeente en schoolbesturen; en ouders liggen als verantwoordelijkheid bij de school. Voor deze thema's is gekozen omdat zij minder dan VVE al onderzocht worden – ook binnen dit BOPO-programma – en in beleid en praktijk veel (morele) vragen oproepen en deels zelfs gemeden worden.

Te denken is aan de volgende vragen: staan de genoemde thema's op de agenda, hoe hoog staan ze op de agenda, wie heeft ze geïnitieerd, hoe heeft de inhoudelijke discussie zich ontwikkeld, welke oorzaken zijn daarvoor aanwezig, tot welke concrete beslissingen/activiteiten heeft de discussie geleid, zijn dit in potentie effectieve activiteiten passend bij de discussie en de beoogde doelen, waarom deze beslissingen, zijn beslissingen gebaseerd op kennis en op beschikbare data, zijn de thema's in onderlinge samenhang besproken, welke plaats nemen ze op schoolniveau in?

Thema 1.4 | Invloed van ouders op school binnen en buiten de (G)MR

De invloed en betrokkenheid van ouders op scholen is een frequent onderzocht thema, vaak vanuit de vraag hoe de invloed en de betrokkenheid verbeterd kunnen worden. Met name ouderbetrokkenheid in de vorm van onderwijsondersteunend gedrag staat in de belangstelling omdat dat daadwerkelijk de resultaten van kinderen kan beïnvloeden. De invloed van ouders (en leraren) in indirecte zin, formeel via het school/bestuursbeleid, via de MR en de GMR is sinds 1 januari 2007 geregeld in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). Deze wet moet verbetering brengen in de manier waarop de medezeggenschap is geregeld en de positie van de verschillende geledingen ten opzichte van het bestuur versterken. In een eerste tussentijdse evaluatie concluderen de onderzoekers Smit en Elfering (2007) dat de invoering van de WMS de positie van de oudergeleding (en de personeelsgeleding) bij de medezeggenschap heeft versterkt. In 2009 volgt een tweede tussentijdse evaluatie die gericht is op de kwalitatieve aspecten van medezeggenschap. Uiterlijk eind 2011, 5 jaar na de invoering van de WMS, moet de algehele evaluatie van de wet gereed zijn en moet blijken of ouders (en personeel) daadwerkelijk meer invloed hebben gekregen op de

besluitvorming in scholen en besturen en tot welke concrete gevolgen dit heeft geleid. Interessant daarbij is te onderzoeken hoe die beïnvloeding verloopt en hoe dit zich verhoudt tot andere mogelijkheden van ouders om school/bestuursbeleid te beïnvloeden, bijvoorbeeld via ouderinitiatieven (stemmen met de voeten).

3.2 Onderwijskwaliteit PO

In de kwaliteitsagenda nemen referentieniveaus een centrale plaats in. In 2009 zal zijn vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het terrein van taal en rekenen moeten kennen en kunnen. De basis voor de referentieniveaus is het advies van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (Commissie Meijerink). De expertgroep maakt een onderscheid in een basisoniveau dat alle leerlingen, en een streefniveau dat zoveel mogelijk leerlingen aan het eind van het basisonderwijs moeten halen. Met ingang van het schooljaar 2009-2010 worden behalve deze einddoelen ook tussendoelen opgesteld voor de eerdere leerjaren, en wordt een start gemaakt met het uitwerken van de referentieniveaus in leerplannen, methoden en in leerlingvolgsystemen.

Als de referentieniveaus zijn vastgesteld, zullen ze ook worden gebruikt in de 'monitor kwaliteitsagenda PO' die door het ministerie wordt opgezet om de ontwikkeling van kwaliteitszorg en de resultaten van taal- en rekenvaardigheden te volgen.

Het idee achter de referentieniveaus is enerzijds dat op basis daarvan de toegevoegde waarde van scholen beter kan worden vastgesteld, en anderzijds dat ze leerkrachten een referentiekader bieden om hun doelen op af te stemmen. De referentieniveaus geven aan waar leerkrachten naar toe moeten werken, en bieden de mogelijkheid om de resultaten van hun eigen leerlingen af te zetten tegen een landelijk vastgestelde norm en tegen de resultaten van andere, vergelijkbare scholen. De verwachting is dat leerkrachten de informatie gebruiken om hun werkwijze zonedig bij te stellen en het onderwijsaanbod beter op de leerlingen af te stemmen. Dit moet uiteindelijk ten goede komen aan de prestaties van de leerlingen. Het eerste thema richt zich op de perceptie, implementatie en het gebruik van de referentieniveaus.

Om de doelen in de kwaliteitsagenda te realiseren zijn gemotiveerde en goed opgeleide leraren en schoolleiders nodig. Het ministerie wil onder het

motto 'samen werken en samen leren' scholen en leraren ertoe bewegen om zich te blijven ontwikkelen en te leren van en met succesvolle collega's en experts. Dat zou moeten leiden tot een sectorbrede versterking van de kwaliteit van leraren in het primair onderwijs. Nu als centrale termen in de kwaliteitsagenda 'nadruk op basisvaardigheden, opbrengstgericht werken, evidence-based en monitoren' worden genoemd, zullen naar verwachting ook professionaliserings-activiteiten en het samenwerken (steeds meer) op die kernbegrippen gericht zijn. De rol van opbrengstgericht werken in professionaliserings- en samenwerkingsactiviteiten, en de effecten daarvan op school- en klasniveau is het onderwerp van het tweede thema.

Nu de nadruk zo sterk ligt op de basisvaardigheden, is het de vraag of en hoe scholen daar vorm aan geven, hoe ze dat in het lesrooster inpassen en hoe ze dat afstemmen met alle andere (maatschappelijke) opdrachten waar de school mee te maken heeft. Deze vragen komen in het derde thema aan de orde.

In een beleidsbrief aan de Tweede Kamer (25 augustus 2008) wordt een concrete uitwerking gegeven van de maatregelen die OCW neemt om excellentie bij cognitief toptalent in het basisonderwijs te gaan stimuleren. De kern van de maatregelen bestaat uit een stimuleringsprogramma waarvoor 10 miljoen euro beschikbaar is gesteld. Basisscholen en andere partijen kunnen een startsubsidie krijgen voor lokale en landelijke excellentieprojecten. Maar ook buiten de gesubsidieerde projecten worden door scholen initiatieven genomen om ervoor te zorgen dat talentvolle leerlingen zich optimaal kunnen ontwikkelen. In het vierde thema worden enkele onderzoeksvragen rondom de activiteiten op deze scholen geformuleerd.

In deze onderzoekslijn is het uitdrukkelijk de bedoeling dat er een link wordt gelegd met onderwijskwaliteit en/of leerlingopbrengsten. De uiteindelijke vraag is steeds: hoe werkt het (door) in de klas en/of op de leerlingen?

Thema 2.1 | Perceptie, implementatie en gebruik van de referentieniveaus

Het invoeren van referentieniveaus is een van de maatregelen die worden genomen om het onderwijspeil van basisschoolleerlingen te verhogen. Een van de aannames daarbij is dat wanneer leerkrachten wéten hoeveel en

welke leerlingen uit de klas het basis- of streefniveau halen, ze het onderwijsaanbod zodanig gaan aanpassen dat ze een optimaal resultaat zullen behalen. En optimaal is: alle leerlingen halen het basisniveau en zoveel mogelijk leerlingen ook het streefniveau. Of dat ook daadwerkelijk gaat lukken, hangt af van de manier waarop de referentieniveaus in het veld worden ontvangen en worden ingevoerd.



In de eerste plaats is de perceptie van de referentieniveaus van belang. Referentieniveaus zijn bedoeld om leerkrachten een instrument in handen te geven om het onderwijs te verbeteren, maar het is de vraag of het veld dat ook zo ziet. De kans bestaat dat er met argusogen naar dit nieuwe instrument wordt gekeken, omdat scholen bij gebruik ervan in principe ook afgerekend kunnen worden op de behaalde resultaten. Een school die met minder leerlingen het streefniveau haalt dan een vergelijkbare andere school, staat immers als zwakker te boek. Als scholen daar huiverig voor zijn, zullen ze de referentieniveaus met weinig enthousiasme invoeren, en is de kans op een geslaagde implementatie en een goed gebruik van de gegevens minimaal. De veldraadplegingen van de PO-raad geven vooralsnog aanleiding tot optimisme. De geraadpleegde scholen en leerkrachten waren in het algemeen positief over het invoeren van referentieniveaus. Maar ook als scholen en leerkrachten nut en noodzaak van de referentieniveaus inzien, is het niet gezegd dat ze de know-how hebben om de

gegevens optimaal te benutten. Een leerkracht die heeft vastgesteld dat een leerling het basisoniveau heeft gehaald, moet immers bepalen of die leerling ook het streefniveau aankan. Hij moet doelen stellen voor individuele leerlingen én voor de klas als geheel en hij moet zijn handelen daarop afstemmen.

Er zijn ook nu al scholen die gegevens uit een leerlingvolgsysteem of (eind)toets gebruiken om het onderwijs aan leerlingen te verbeteren (opbrengstgericht werken / data-driven teaching). Naar deze scholen wordt op dit moment door het SCO-Kohnstamm Instituut onderzoek gedaan. De uitkomsten daarvan zullen een beeld geven van data-driven teaching in de huidige onderwijspraktijk en van de knelpunten en succesfactoren daarbij. De resultaten uit dat onderzoek kunnen wellicht ook handvatten bieden voor implementatie en benutting van de referentieniveaus.

Het BOPO-onderzoek richt zich specifiek op de referentieniveaus met de volgende vragen:

- Hoe worden de referentieniveaus als (nieuw) instrument in het veld gepercipieerd, en hoe kijkt men aan tegen het gebruik van referentieniveaus op de eigen school? Tegen welke problemen denken scholen / leerkrachten aan te lopen?
- Onder welke condities gaan scholen en leerkrachten met de referentieniveaus aan de slag? Welke rol speelt de schoolleider hierin?
- Welke ondersteuning hebben scholen en leerkrachten nodig bij de implementatie en benutting van de referentieniveaus?
- Hoe staat het 2 jaar na invoering van de referentieniveaus met het gebruik ervan? Is er een relatie tussen het gebruik van referentieniveaus en de manier waarop er op scholen in de aanvangsfase tegenaan werd gekeken, en de wijze waarop ze (al of niet met ondersteuning) zijn geïmplementeerd?

Thema 2.2 | Verbeteren professionaliteit en samenwerken

De professionele activiteiten van een leraar bestrijken een groot gebied: hij moet allerlei vakkennis hebben, pedagogisch inzicht, didactische vaardigheid en organisatorisch talent. Over welke competenties leraren in ieder geval moeten beschikken, is sinds 2005 vastgelegd in het Besluit Bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Dat wil niet zeggen dat leraren ‘volleerd’ zijn. Scholen zijn lerende organisaties, en leraren leren constant bij door eigen ervaringen, door bij- en nascholingscursussen, studiedagen, coaching en/of begeleiding van (commerciële) bureaus.

Leraren kunnen ook leren van elkaar, zowel binnen als buiten de eigen school. Ze kunnen elkaar bijstaan, elkaars ervaringen delen en bij elkaar in de klas gaan kijken om feedback en adviezen te geven. Ze kunnen dat doen met als doel hun eigen professionaliteit te verbeteren, maar het kan ook verder gaan als ‘van elkaar leren’ uitgroeit tot ‘samenwerken’ en leerkrachten de handen in een slaan om leerlingen zo goed mogelijk onderwijs te bieden. Samenwerken kan verschillende vormen aannemen en op verschillende niveaus plaatsvinden: in de klas, schooloverstijgend (bv. onderbouw-bovenbouw) en/of buitenschools (bv. leernetwerken).

Nu de overheid sterk de nadruk legt op het verbeteren van basisvaardigheden, gebruik maken van evidence based methoden, meetbare doelen stellen, opbrengstgericht werken en monitoren, ligt het voor de hand te veronderstellen dat ook de activiteiten op het gebied van professionalisering en samenwerken steeds meer daarop zijn gericht.

Voor het BOPO-onderzoek zijn belangrijke vragen rondom dit thema:

- In hoeverre stemmen leerkrachten hun professionaliserings- en samenwerkingsactiviteiten af op het huidige beleid van OCW dat sterk gericht is op ‘back-to-the-basics’ en ‘opbrengstgericht werken’? Door wie wordt dat bepaald?
- Wat leren leerkrachten van professionaliserings- en samenwerkingsactiviteiten die gericht zijn op ‘opbrengstgericht werken’? Wat is er van terug te zien in de klas? Wat is het effect op (het functioneren van) leerlingen?
- Wat zijn effectieve manieren om leerkrachten (meer) opbrengstgericht te laten werken? (Bij deze vraag kan worden gedacht aan een experimentele trainingssetting.)
- Hoe wordt kennis over opbrengstgericht werken binnen en tussen scholen verspreid (leren van elkaar)? Wat zijn daarbij stimulerende factoren en wat zijn blokkades?

Thema 2.3 | Nadruk op basisvaardigheden

Vanuit het ministerie komt momenteel de roep om een sterkere focus op de basisvaardigheden in het primair onderwijs: taal en rekenen. Dat is ingegeven door diverse ontwikkelingen: de inspectiebevindingen over taalzwakke en rekenzwakke basisscholen, de ‘achteruit hollende’ taal- en rekenprestaties van leerlingen en studenten in secundair en tertiair onderwijs, de kritiek die in het rapport-Dijsselbloem werd geuit op de constante stroom van onderwijsbeleidvernieuwingen waardoor scholen geen rust krijgen om aan hun kerntaken te werken, en *last but not least* de grote

hoeveelheid taken die basisscholen met grote regelmaat krijgen toegeschoven, zoals het aanbieden van lessen in filosofie, seksuele voorlichting, de gevaren van internet, burgerschapscompetenties, techniek, persoonlijke hygiëne of gezonde voeding.

Het is niet duidelijk hoe scholen deze vernieuwde focus op basisvaardigheden kunnen en moeten aanpakken. Scholen zouden dit vorm kunnen geven door eenvoudigweg meer taal- en rekenlessen in te roosteren – ten koste van andere (welke?) activiteiten - maar ook door taal en rekenen bij andere lesonderdelen steeds terug te laten komen. De focus zou gericht kunnen zijn op specifieke doelgroepen, zoals achterstandsleerlingen of leerlingen in bepaalde leerjaren, maar het is ook denkbaar alle leerlingen hierin te betrekken. Meer in het algemeen is het de vraag in hoeverre de ‘focus op basisvaardigheden’ vooral een papieren doelstelling is die in de praktijk weinig concreet vorm krijgt. De vragen bij dit thema kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Hoe wordt door scholen gereageerd op de roep op meer nadruk op ‘basisvaardigheden’? Geven ze daar gehoor aan, waarom wel of waarom niet? Met andere woorden: hoe zorgen ze voor afstemming van alle verschillende (maatschappelijke) opdrachten die de school krijgt?
- Als scholen daadwerkelijk meer aan taal en rekenen gaan doen, hoe pakken ze dat dan aan? In welke vorm? Is er sprake van ‘handige’ integratie van roosters, vakken, opdrachten? Voor welke leerlingen?
- Gaat dit ten koste van andere vakken of activiteiten? Welke prioriteiten worden gesteld?

Thema 2.4 | Het stimuleren van excellentie

Een belangrijk adagium uit de onderwijskunde is dat het onderwijs rekening dient te houden met verschillen. Hoewel adaptief onderwijs in steeds meer scholen opgang heeft gedaan, is het onderwijs via het leerstofjaar-klassensysteem toch vrij homogeen gestructureerd en afgestemd op de modale leerling in de klas. Dat kan ertoe leiden dat in het les- en schoolaanbod onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke kwaliteiten van de leerling, en dat niet alle talenten worden benut. Vooral bij (hoog) begaafde leerlingen is er vaak sprake van onderpresteren. In het kader van de kwaliteitsagenda heeft het ministerie extra geld beschikbaar gesteld voor lokale en landelijke projecten die erop zijn gericht om excellentie in het basisonderwijs te stimuleren. Daarmee moet onderpresteren van talent-

volle leerlingen worden voorkomen, en moet Nederland internationaal weer (meer) mee gaan tellen.

De doelgroep van dit excellentieprogramma zijn niet alleen hoogbegaafde leerlingen, maar *alle* talentvolle leerlingen die in cognitief opzicht wat extra's aankunnen. Het onderwijs aan die leerlingen moet hen tot ontwikkeling laten komen en stimuleren tot topprestaties.

De scholen die deelnemen aan het excellentieprogramma worden door de SLO gemonitord en geëvalueerd. Maar er zijn ook scholen buiten het subsidieprogramma die excellentie stimuleren. Deze scholen kunnen zelf activiteiten en projecten opzetten, of ze kunnen deelnemen aan landelijke activiteiten zoals een digitale topschool of kinderuniversiteit.

De BOPO-vragen richten zich op de scholen die *niet* vanuit het excellentieprogramma worden gesubsidieerd.

- Wat doen scholen zonder gesubsidieerd project aan het stimuleren van excellentie? (met excellentie wordt bedoeld: kinderen met bijzondere cognitieve talenten; niet alleen hoogbegaafden)
- Wat drijft deze scholen om aan de slag te gaan met excellentie, en wat kan scholen (in niet-financiële zin) ertoe bewegen om duurzaam, dus langer dan bijvoorbeeld drie jaar, aandacht te besteden aan excellentie. Wat kan hierin de trigger zijn voor scholen, leraren, schoolleiders?
- Leiden de activiteiten met betrekking tot het stimuleren van excellentie op de niet-gesubsidieerde scholen tot betere onderwijsresultaten?
- Wat zijn de opbrengsten van de landelijke projecten, zoals bijvoorbeeld de digitale topschool en de kinderuniversiteit?

3.3 Passend onderwijs

Passend onderwijs zal in 2011 realiteit moeten zijn. Voor die tijd zal het onderwijsveld van onderaf het concept vorm moeten geven door het aangaan van regionale samenwerking, de organisatie van één loket, het werken met budgetfinanciering, het op elkaar afstemmen van voorzieningen, het scholen van leraren, het informeren van ouders en het betrekken van beide groepen bij de ontwikkeling. De te ontwikkelen wet- en regelgeving zal gebaseerd zijn op de ervaringen in het onderwijsveld. Hoewel de integratiedoelstelling van Passend onderwijs breed wordt onderschreven, zijn er voldoende kritische vragen bij de plannen te stellen: zal Passend onderwijs uiteindelijk in de klas zijn weerslag vinden, zullen leraren voldoende handelingsbekwaam zijn, zal de betrokkenheid van ouders

daadwerkelijk toenemen en hoe zullen ouders van ‘gewone’ kinderen reageren, zullen de samenwerkingsverbanden niet juist extra voorzieningen opzetten zodat méér in plaats van minder leerlingen buiten de reguliere setting les krijgen, blijft er achter het ene loket een woud van loketjes bestaan, kan een schoolbestuur voldoen aan haar verantwoordelijkheid voor elke aangemelde leerling, blijven er kwalitatief goede leraren beschikbaar in het speciaal onderwijs of wordt alle deskundigheid ‘weggetrokken’ naar het regulier onderwijs en wat zijn uiteindelijk de effecten voor alle leerlingen?

Antwoorden op deze vragen zullen deels blijken uit de opbrengsten van de veldinitiatieven en experimenten (in vergelijking met regio’s waar nog geen/minder ontwikkelingen in gang zijn gezet), maar kunnen deels ook in de huidige praktijk onderzocht worden. Onderzoek naar de manier waarop leerkrachten nu het beste ondersteund worden bij hun onderwijs aan zorgleerlingen, kan bijvoorbeeld belangrijke implicaties hebben voor de verdere ontwikkeling van Passend onderwijs. Voor de inhoudelijke en organisatorische uitwerking van de thema’s is nader overleg met de ECPO gewenst. Bij de hierna geformuleerde thema’s is steeds aangegeven op welk onderzoek in het werkplan van ECPO (zie www.ecpo.nl) het thema is gebaseerd.

Thema 3.1 | Variatie in regio’s (EFFE-1)

Omdat de ontwikkeling van Passend onderwijs van onderop komt – de regio’s moeten zelf het voortouw nemen in beleidsontwikkeling, organiseren en uitvoeren – zal er variatie ontstaan tussen de regio’s, zowel beleidsmatig als wat betreft de organisatie en de uitvoering. De variatie heeft te maken met de startdatum, maar ook met inhoudelijke keuzes die men maakt. Het positieve uitgangspunt van de landelijke overheid daarbij is natuurlijk dat welke keuzes een samenwerkingsverband ook maakt, de doelen op stelselniveau (integratie, kostenbesparing, kwaliteitsverhoging) behaald zullen worden. Met de uitbreiding COOL-Zorg zal op termijn het effect op leerlingen vastgesteld kunnen worden, maar voor een betrouwbare effectstudie op dat niveau is het in deze BOPO-periode nog te vroeg (zie verder thema 3.4). Vooralsnog kunnen wel intermediaire effecten op het niveau van de regionale samenwerkingsverbanden onderzocht worden, de keuzes die gemaakt zijn, de uitwerkingen daarvan in de praktijk en de meningen en attitude van betrokkenen. Interessante vragen daarbij zijn:

- Welke verschillende typen netwerken ontstaan er in de regio’s en is er een samenhang tussen het type netwerk en de gekozen organisatie van de zorgtoewijzing en het zorgaanbod?

- Welk type zou vanuit theoretisch perspectief tot welke resultaten op leerlingniveau leiden?
- Welke relatie bestaat er tussen beleidskeuzes en concrete activiteiten/voorzieningen?
- Leidt de regiovorming tot betere samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg?
- Ontstaat er een flexibel en gevarieerd zorgaanbod op regio-niveau en welke gevolgen heeft dat voor leerlingstromen?
- Welke inbreng hadden de betrokkenen bij de regiovorming en heeft dat invloed op de keuzes?

Op basis van het onderzoek naar effecten op het niveau van het samenwerkingsverband kunnen enkele goede praktijkvoorbeelden geportretteerd worden als inspiratiebron en model voor ‘volgers’.

Thema 3.2 |

Uit de verschillende effectvragen op het gebied van de school en de klas zijn 2 thema’s geselecteerd: het pedagogisch en didactisch handelen van leerkrachten (3.2a) en de hulpstructuur om de leerkracht heen (3.2b). Uit evaluaties van WSNs bleek steeds weer dat de innovatie staat of valt met wat de leerkracht er in de groep mee doet. In het geval van Passend onderwijs zal dit steeds meer niet alleen het werk zijn van een leerkracht in een groep, maar van een ‘team’ van onderwijs- en zorggevers die gezamenlijk verantwoordelijk zijn.



Thema 3.2a | Pedagogisch en didactisch handelen t.b.v. zorg- en andere leerlingen (EFFE-2)

Hoewel Passend onderwijs begint met het formeren van regionale samenwerkingsverbanden moet het uiteindelijk ook doorwerken tot op het niveau van de klas, de leraar en de leerling. Uit WSNS valt de les te trekken dat dit ook meteen de moeilijkste stap is. Ook 10 jaar na de start van WSNS wordt er vaak geconcludeerd dat leraren niet in staat zijn voldoende te differentiëren en vaak niet over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om na signalering en diagnostisering de juiste interventie te kiezen en toe te passen, met name als het gaat om kinderen met gedragsproblemen. Om bij Passend onderwijs niet uiteindelijk tot dezelfde conclusies te komen, is meer inzicht nodig in het handelen van leraren in interactie met hun leerlingen. Wat maakt dat de ene leraar wel een bepaalde zorgleerling in zijn/haar eigen klas kan helpen, terwijl de andere leraar dat niet kan? Zit dat in de organisatie van de klas, de andere kinderen, de inschatting van de leraar van zijn eigen competenties of de daadwerkelijke, aantoonbare competenties (beslissingen die de leraar neemt met betrekking tot wat hij concreet pedagogisch-didactisch met een leerling doet)? Hoeveel zorgleerlingen kan een leraar aan en waar ligt dat aan? Wat krijgt een zorgleerling aangeboden in het regulier basisonderwijs en hoe, en verschilt dat van het aanbod en de aanpak in het sbao of so? Al deze vragen zijn heel basaal, maar ook niet in het algemeen te beantwoorden met bijvoorbeeld groot-schalig survey onderzoek. Daarom zou hier gekozen moeten worden voor kleinschalig, longitudinaal onderzoek naar de praktijken van leraren en de interactie met leerlingen, waarbij dit nog toegespitst wordt op een bepaald type zorgleerling. Welke keuzes maken leerkrachten in het onderwijs aan een bepaald type (zorg)leerling, waarom en met welke gevolgen? De handelwijze van enkele leraren die binnen een experiment werken, kan worden vergeleken met de handelwijze van leraren op scholen die nog geen stappen in de richting van Passend onderwijs hebben gezet en kan worden gerelateerd aan de ontwikkeling van de leerlingen.

Thema 3.2b | Hulpstructuur om de leraar (EFFE-2)

De belangrijkste zorg van leraren in het regulier basisonderwijs op het gebied van Passend onderwijs is dat zij niet deskundig genoeg zijn om met al die verschillende zorgvragen om te gaan, ze zijn – zoals dat genoemd wordt – handelingsonbekwaam. De indicatie waarmee kinderen binnen komen biedt geen inzicht in welke handelingswijze, interventie, activiteiten, werkwijze, benaderingswijze de leraar zou moeten toepassen. En al

zou dat wel zo zijn, dan nog wil dat niet zeggen dat de leraar dat ook in de praktijk kan, zeker gezien het feit dat er nog een heleboel andere kinderen in zijn klas zitten, waarvan er nog meer extra zorg nodig hebben. Nu al bestaat er in zo goed als alle basisscholen een structuur op school- en bovenscholniveau die de leraar hulp en ondersteuning kan bieden: een intern begeleider, een remedial teacher, een zorgcoördinator, een zorgadviesteam, een samenwerkingsverband WSNS en een ambulante begeleider. In de – nog globale – opzet van Passend onderwijs wordt deze opzet – afhankelijk van regionale keuzes – verder uitgebreid en krijgt de leraar nog meer, of andere mogelijkheden voor hulp en ondersteuning. Deskundigheidsbevordering van leraren staat inmiddels ook prominent op de agenda van de regiegroep.

Een belangrijke vraag met het oog op de verdere invulling van Passend onderwijs is te onderzoeken in de huidige onderwijspraktijk:

- Hoe ziet effectieve hulp eruit? Welke activiteiten van de verschillende ondersteuners wordt door de leraar ervaren als zinvol en welke uitwerkingen hebben deze activiteiten op het handelen van de leraar en het functioneren van de leerling?
- Is de hulpstructuur in de experimentele regio's/scholen effectiever dan in scholen die (nog) geen stappen in de richting van Passend onderwijs hebben gezet?
- Een specifieke plaats is hier voor de handelingsplannen. Over de aanwezigheid, de kwaliteit en de mate waarin ze nageleefd worden, spreekt de Inspectie al jaren haar bezorgdheid uit. Wat is de oorzaak hiervan? Is er te weinig tijd (een slecht plan maken kost ook tijd), te weinig deskundigheid bij bijvoorbeeld intern begeleiders, te weinig bekend over effectieve interventies, te weinig oog voor de specifieke situatie waarbij het kind onderdeel uitmaakt van een klas, te weinig kennis en vaardigheden bij leraren om het uit te voeren?

Opbrengsten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden door regionale samenwerkingsverbanden in de opzet van de organisatie van de zorg en de taakverdeling van de verschillende participanten.

Thema 3.3 | (Voorbereiding van) effecten op leerlingen (EFFE-3)

De invoering van Passend onderwijs moet uiteindelijk effect hebben tot op het niveau van de leerlingen. Onderwijs aan zorgleerlingen moet van betere kwaliteit zijn en de schoolloopbanen van leerlingen moeten beter verlopen, resulterend in een hoger percentage leerlingen met een startkwalificatie. Voordat deze effecten op leerlingniveau zichtbaar zouden kunnen

worden, moet Passend onderwijs in de volle breedte landelijk zijn ingevoerd. Om tegen die tijd iets te kunnen zeggen over de effecten op leerlingen zal een goede nulmeting beschikbaar moeten zijn van voor de invoering van Passend onderwijs. Het ligt voor de hand om daarvoor gebruik te maken van COOL⁵⁻¹⁸. Omdat aan COOL⁵⁻¹⁸ op dit moment echter geen sbao- en so-scholen meedoen, zal er de komende tijd overlegd moeten worden over een dergelijke uitbreiding. Die is zeer gecompliceerd, omdat het meten van resultaten van leerlingen in het sbao en met name in het so niet eenvoudig is en ook samenhangt met ontwikkelingen op het terrein van referentieniveaus. Analyse van deze data is in deze BOPO-periode dan ook niet voorzien. Wel is het mogelijk om in deze periode te onderzoeken hoe het zorgleerlingen in het reguliere onderwijs vergaat. Met een beperkte aanvulling op de al verzamelde eerste data van COOL⁵⁻¹⁸ zijn zorgleerlingen (met en zonder rugzakje) te identificeren en zijn hun voorde-ningen te analyseren. Zie de bijlage voor meer uitleg over COOL⁵⁻¹⁸ en COOL-zorg.

3.4 Onderwijsachterstanden

Van het totale budget dat het ministerie van OCW voor het achterstandenbeleid beschikbaar stelt (circa 500 miljoen) is ongeveer een kwart bestemd voor VVE. Dit vormt daarmee een belangrijke pijler van het onderwijsachterstandenbeleid. Voorschoolse educatie, gericht op kinderen van 2-4 jaar valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten; voor de vroegschoolse educatie, gericht op groep 1 en 2 van het basisonderwijs, is de school verantwoordelijk. In het ideale geval zijn voor- en vroegschoolse educatie goed op elkaar afgestemd en is er sprake van een doorgaande lijn. In opdracht van OCW wordt door Sardes de Landelijke Monitor VVE uitgevoerd. Deze monitor levert veel kwantitatieve informatie op over het bereik van de doelgroepkinderen en over het aanbod van VVE-programma's. In aanvulling daarop zal het BOPO-onderzoek in de periode 2009-2012 meer 'de diepte' in gaan en zich richten op verklarende vragen over de rol en werkwijze van de gemeenten, het onderscheid tussen peuterspeelzaal en kinderopvang, de aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en de effectiviteit van deelname aan VVE.

Samen met schakelklassen en een algemene kwaliteitsverhoging van het basisonderwijs moet VVE ertoe leiden dat de doelstelling van het huidige

kabinet wordt gehaald. Die luidt dat in 2011 de achterstanden aan het eind van de basisschool met 40% zijn gereduceerd ten opzichte van 2002. Gezien de resultaten die het achterstandenbeleid de afgelopen decennia heeft opgeleverd, lijkt deze doelstelling erg hoog gegrepen. Realisatie ervan wordt nog bemoeilijkt door het gelijktijdige streven (in het kader van de kwaliteitsagenda) om het algemene onderwijspeil omhoog te brengen, waardoor achterstandsleerlingen eigenlijk een dubbele inhaalslag moeten maken. Bovendien is het de vraag of er nog zoveel winst bij de doelgroepleerlingen te halen valt. Dat kan immers alleen als er bij hen sprake is van voldoende onbenut talent. Er is door sommige onderzoekers al geopperd dat bij autochtone achterstandsleerlingen het plafond is bereikt en de 'rek' er uit is. In dat geval zou alleen bij allochtone leerlingen nog de reductie van achterstanden gerealiseerd kunnen worden. In het BOPO-programma staat de vraag naar de ontwikkeling van onderwijsachterstanden en onderbenutting van talent (opnieuw) op de agenda.

De nieuwe gewichtenregeling, die sinds 2006 gefaseerd wordt ingevoerd, leidt tot een substantiële herverdeling van middelen. De komende jaren worden nog meer wijzigingen doorgevoerd, die eveneens gevolgen hebben voor het budget dat scholen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid krijgen. Een van de thema's binnen deze onderzoekslijn richt zich op de vraag hoe scholen daarmee omgaan en wat de gevolgen van een uitbreiding of vermindering van het budget op school-, klas- en leerlingniveau zijn.

Thema 4.1 | De rol van de gemeenten en schoolbesturen bij VVE

Het versterken van het VVE-beleid speelt een cruciale rol in het onderwijsachterstandenbeleid. Het kabinet streeft ernaar dat in 2011 de peuterspeelzalen en kinderopvang verder naar elkaar zijn toegegroeid, dat de basiskwaliteit van de peuterspeelzalen en de kinderopvang is gegarandeerd, en dat alle doelgroepkinderen van 2-3 jaar met VVE-programma's worden bereikt. De gemeenten hebben hierin een regierol, waarover in juni 2007 door de VNG en OCW bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Gemeenten ontvangen de komende jaren via de specifieke uitkering/brede doeluitkering (G31) en het gemeentefonds extra geld om, in overleg met de lokale partners (kinderopvang, peuterspeelzalen, basisscholen) de ambities waar te maken. Ze kunnen zelf beslissen hoe zij deze financiële middelen inzetten. Ze zijn ook vrij in het bepalen wie een VVE-doelgroepkind is. In veel gevallen wordt daarbij uitgegaan van het opleidingsniveau en/of

herkomstland van de ouders, maar ook een daadwerkelijk geconstateerde (taal)achterstand kan als criterium worden gehanteerd. De praktijk leert dat ook veel niet-achterstandsleerlingen deelnemen aan de aangeboden voorzieningen, waardoor een deel van de beschikbare middelen niet daadwerkelijk wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden. Welke definitie van een doelgroopleerling wordt gehanteerd is uiteindelijk ook bepalend voor het al of niet halen van de doelstelling van het kabinet.

Relevante vragen met betrekking tot de rol van de gemeenten bij VVE zijn:

- Hoe definiëren gemeenten de VVE-doelgroep? Waarom is voor deze specifieke definitie gekozen? Waar is dat op gebaseerd? Worden daarmee ook de doelgroepen bereikt die OCW voor ogen heeft?
- Hoeveel van het potentieel beschikbare budget besteden gemeenten/besturen aan VVE? Op welke manieren zetten gemeenten/besturen het VVE-budget in? Welke keuzes worden gemaakt? Welke inbreng hebben de lokale partners hierin? Wat merken de instellingen concreet van de activiteiten van de gemeenten?

Thema 4.2 | Onderscheid peuterspeelzaal en kinderopvang

Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang zijn tot op heden sterk van elkaar gescheiden. Peuterspeelzalen bieden ontwikkelingsstimulering en worden gesubsidieerd door de gemeente; kinderopvangorganisaties bieden opvang en zijn meer commercieel van karakter. In de afgelopen jaren is er, mede door een gunstiger financiële regeling voor ouders, een verschuiving van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven te zien geweest. In tegenstelling tot peuterspeelzalen worden in kinderdagverblijven nauwelijks VVE-programma's aangeboden. In het kader van de achterstandsbestrijding is de bedoeling dat ook de kinderopvangorganisaties de komende jaren meer voorschoolse educatie aan doelgroopleerlingen gaan verzorgen. Ook daarbij is een rol voor de gemeenten weggelegd: ze moeten er dan wel voor kiezen naast de peuterspeelzalen ook de kinderopvang geld te geven om de doelgroepkinderen VVE-programma's te laten volgen. De vraag die onderzocht kan worden heeft betrekking op de (toekomstige) overeenkomsten en verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang in het aanbod aan en uitvoering van VVE-programma's:

- Groeien peuterspeelzalen en kinderopvang daadwerkelijk naar elkaar toe, of blijven ze zich duidelijk van elkaar onderscheiden in de activiteiten die ze met doelgroopleerlingen ondernemen?
- En indien te combineren met thema 4.4: welke VVE-voorziening is effectiever?



Thema 4.3 | Aansluiting voor- en voorschoolse educatie en verdere schoolloopbaan

De gemeenten zijn sinds 1 augustus 2006 verantwoordelijk voor het voorschoolse deel van de VVE, de schoolbesturen voor het voorschoolse deel. Gemeenten en schoolbesturen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het realiseren van een doorgaande lijn in de VVE. Scholen moeten de VVE-activiteiten in de voorschoolse periode zelf betalen uit de middelen die zij rechtstreeks van het rijk ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Ze mogen deze middelen inzetten voor groep 1-4 van de basisschool. Uit onderzoek blijkt dat de aansluiting tussen de voor- en voorschoolse periode niet altijd even soepel verloopt. In veel gevallen is er geen sprake van een inhoudelijke afstemming tussen de voorschoolse voorzieningen en basisschool. Verder is het een probleem dat kinderen die in voorschoolse instellingen nog bij elkaar zitten en daar een VVE-programma volgen uitzwermen naar verschillende scholen waar lang niet altijd ook een (zelfde) VVE-programma wordt gevolgd. Ook daardoor ontbreekt het aan continuïteit. Bovendien wordt er niet of nauwelijks informatie overgedragen, waardoor leerkrachten meestal niet op de hoogte zijn of een kind een VVE-instelling heeft bezocht en aan een VVE-programma heeft deelgenomen.

Bij onderzoek naar de effecten van VVE-programma's is vastgesteld dat als er effecten zichtbaar zijn, deze na verloop van tijd wegebben als het programma geen vervolg krijgt.

Dat wijst erop dat niet alleen een goede aansluiting tussen voor- en voegschoolse educatie van belang is, maar dat het ook gecontinueerd moet worden in de hogere leerjaren.

Onderzoek naar de aansluiting voor- en voegschoolse educatie kan aan de volgende vragen worden opgehangen:

- Hoe verloopt de aansluiting tussen de voor- en voegschoolse periode en de verdere schoolloopbaan?
- Wat zijn succes- en faalfactoren voor het realiseren van een door-gaande lijn?
- Hoe bepalend is een goede aansluiting voor het effect van VVE?

Thema 4.4 | Effecten van VVE

De verwachting van deelname aan VVE is dat in de eerste plaats dat de schoolresultaten en de schoolloopbaan van (met name achterstands) kinderen in het primair, en vervolgens in latere vormen van onderwijs zullen verbeteren. Op basis van de data die in het aanvullende Pre-COOL-onderzoek worden verzameld (zie bijlage), kunnen de eerste effecten van deelname aan VVE-voorzieningen en –projecten worden vastgesteld. De data hebben betrekking op kinderen die in het schooljaar 2009-2010 zullen instromen in COOL⁵⁻¹⁸-basisscholen en in het schooljaar 2010-2011, als de tweede meting van COOL⁵⁻¹⁸ plaatsvindt, in groep 2 zullen zitten. De centrale vraag van dit thema luidt:

Wat zijn de effecten van deelname aan (varianten van) voerschoolse educatie op de latere ontwikkeling van kinderen, in het bijzonder op het cognitieve en sociaal-emotionele domein?

Thema 4.5 | Ontwikkeling onderwijsachterstanden

Sinds 1988 worden in het basis- en voortgezet onderwijs cohortonderzoeken uitgevoerd, op basis waarvan wordt vastgesteld of onder invloed van het Onderwijsachterstanden-beleid de cognitieve prestaties en het niveau van het gevolgde onderwijs onder de doelgroepen stijgen. Over dit onderwerp zijn periodiek rapporten verschenen, waarvan de meest recente in 2005. De basis voor de rapporten zijn de data die in het Prima-cohort-onderzoek zijn verzameld. Het laatste rapport beschreef de onderwijspositie van de (doelgroep)leerlingen van 1988 tot en met schooljaar 2002/2003. Na die tijd zijn in het basisonderwijs twee nieuwe metingen uitgevoerd, namelijk in 2004/2005 (Prima-6) en 2007/2008 (COOL-1, zie bijlage). Op basis van deze nieuwe gegevens kan de stand van zaken met betrekking tot onderwijsachterstanden worden ge-update. Bovendien kan

hiermee al globaal worden vastgesteld of de centrale doelstelling van huidige onderwijsachterstandenbeleid (een reductie van achterstanden met 40% in 2011 t.o.v. 2002) gehaald gaat worden.

Bij het in kaart brengen van de ontwikkeling moet uiteraard rekening worden gehouden met de wijziging van de gewichtenregeling. In de 'oude' regeling, die tot 1 augustus 2006 van kracht was, waren het opleidingsniveau en het land van herkomst (etniciteit) van de ouders de belangrijkste criteria. In de nieuwe gewichtenregeling, die tot en met schooljaar 2010/2011 gefaseerd wordt ingevoerd, is etniciteit (en beroep) komen te vervallen en wordt alleen naar het opleidingsniveau gekeken. Een doelgroep leerling van vóór 2006 is dus een andere dan die van daarna.

De vragen over dit onderwerp zijn:

- Hoe hebben de schoolprestaties en schoolloopbanen van de verschillende typen doelgroep leerlingen zich sinds 2002 ontwikkeld, en wat kan met deze update worden gezegd over de ontwikkelingen in de periode 1998-2008?
- Ziet het er naar uit dat de centrale doelstelling van het huidige achterstandenbeleid gehaald gaat worden?

Vermindering van achterstanden kan alleen worden gerealiseerd als er nog sprake is van onbenut talent. Onderzoek naar de mate waarin dit in het basisonderwijs voorkomt, is dan ook nodig om de doelstelling van het beleid te kunnen beoordelen en zonodig bij te stellen. In 2005 heeft de Onderwijsraad onderzoek naar onbenut talent uit laten voeren, waaruit bleek dat er zeker nog winst valt te halen. Het onderzoek maakte ook duidelijk dat er binnen de ene doelgroep duidelijk meer potentieel aanwezig is dan bij de andere. Omdat de mate van onbenut talent gerelateerd is aan de ontwikkeling van onderwijsachterstanden, wordt de vraag naar onderbenutting van talent opnieuw in het BOPO-programma opgenomen. De centrale vraag luidt:

- Zijn er in het basisonderwijs groepen leerlingen te identificeren, waarbinnen (verborgen) cognitief talent aanwezig is dat op dit moment nog onvoldoende wordt benut?

Thema 4.6 | Effecten van wijziging gewichtenregeling

In het kader van het onderwijsachterstandenbeleid krijgen scholen al sinds 1985 extra middelen voor leerlingen uit achterstandsgroepen. De definitie van achterstandsléerling is in de tussentijd tweemaal bijgesteld. Bij de eerste wijziging, in 1995, is het 1.25-gewicht aangescherpt, bij de tweede

wijziging, in 2006, zijn etniciteit en beroep als criterium geschrapt en wordt alleen nog naar het opleidingsniveau van de ouders gekeken. De komende jaren staan er nog meer veranderingen op stapel: de drempel om in aanmerking te komen voor extra geld wordt verlaagd, en scholen in zogenaamde 'impulsgebieden' (postcodegebieden met veel lage inkomens en/of veel uitkeringen) krijgen een extra budget. Wijzigingen in definities, drempels en aanvullende maatregelen leiden tot (vaak grote) herverdeel-effecten op school- en regioniveau. Zo heeft het wegvallen van etniciteit als criterium grote (negatieve) gevolgen voor de financiering van scholen met veel allochtone leerlingen, en heeft het verlagen van de drempel vooral (positief) effect op plattelandsscholen. Om scholen in de gelegenheid te stellen om zich aan de nieuwe situatie aan te passen, worden maatregelen gefaseerd ingevoerd en worden scholen tijdelijk gecompenseerd voor de inkomstendaling. Maar hoe dan ook zullen scholen hun beleid steeds aan de nieuwe financiering aan moeten passen, bijvoorbeeld door het ontslaan of aantrekken van personeel, het verkleinen of vergroten van de klassen en/of het uitbreiden of inkrimpen van extra taallessen.

De vragen binnen dit BOPO-thema luiden:

- Wat zijn de gevolgen van aanpassingen van de gewichtenregeling voor het beleid dat scholen voeren om onderwijsachterstanden te bestrijden? Hoe gaan ze om met de (stapsgewijze) uitbreiding of vermindering van het budget?
- Wat is daarvan te merken op school-, klas- en leerlingniveau?

3.5 Afsluiting van de BOPO-periode 2009-2012

Zoals aangegeven in paragraaf 1.5 bestaat er tussen de beleidsprioriteiten/programmaliijnen overlap en samenhang. Ook tussen de thema's binnen de programmaliijnen bestaat vanzelfsprekend samenhang. Daarom – en om een volledig overzicht te krijgen van het opbrengsten van de BOPO-periode 2009-2012 – zullen er aan het eind van de periode een aantal reviewstudies worden uitgevoerd. Deze maken geen onderdeel uit van het voorliggende programma. De opdracht voor het schrijven ervan zal in een latere fase door de BOPO-commissie worden gegeven aan enkele nog nader te bepalen deskundigen.

Bijlage COOL⁵⁻¹⁸

In schooljaar 2007/2008 is, als voortzetting van de vroegere PRIMA- en VOCL-cohorten, een nieuw cohortonderzoek gestart. Dit onderzoek volgt leerlingen van 5 tot 18 jaar in hun schoolloopbaan door het primair en voortgezet onderwijs en het mbo. Drie aspecten van de ontwikkeling van leerlingen staan in het onderzoek centraal:

- de cognitieve ontwikkeling: kennis en vaardigheden in het Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde;
- de ontwikkeling van sociale competenties, waaronder burgerschaps-competenties;
- de sociaal-emotionele ontwikkeling.

Om de leerlingen op deze drie aspecten te volgen worden op diverse momenten toetsen en vragenlijsten afgenomen. Daarnaast wordt de gehele schoolloopbaan van de leerlingen in kaart gebracht. Het is de bedoeling dat gegevens hierover worden verkregen door koppeling van de cohortgegevens aan de Onderwijsnummerbestanden die beheerd worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Er zijn drie ronden van gegevensverzameling gepland, waarvan de eerste inmiddels is afgerond. In deze ronde (2007-2008) hebben leerlingen uit groep 2, 5 en 8 van het primair onderwijs en klas 3 van het voortgezet onderwijs aan het onderzoek meegedaan. In de tweede en derde ronde (2010-2011 en 2013-2014) worden deze groepen opnieuw onderzocht, en daarnaast ook de leerlingen in de bovenbouw van het havo en vwo en in het mbo. In elke ronde gaat het om ongeveer 40.000 leerlingen in het primair onderwijs en ongeveer 20.000 leerlingen in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs. In de tweede en derde ronde doen nog eens 20.000 leerlingen verspreid over de examenjaren van havo en vwo en leerjaar 2 in het mbo mee.

In schema 1 staat het tijdspad, waarin de lichte arcering aangeeft dat er dataverzamelingen in de betreffende leerjaren worden uitgevoerd; de donkere arcering geeft de 'tussenjaren' aan.

Schema 1 | tijdpad COOL⁵⁻¹⁸-metingen

Tijdpad		'07/'08	'08/'09	'09/'10	'10/'11	'11/'12	'12/'13	'13/'14	'14/'15
Primair	Lj1								
	Lj2								
	Lj3								
	Lj4								
	Lj5								
	Lj6								
	Lj7								
	Lj8								
Voorgezet	Lj1								
	Lj2								
	Lj3								
	Lj4								
of mbo-1	Lj5								
of mbo-2	Lj6								



COOL⁵⁻¹⁸ wordt uitgevoerd door een breed consortium. Het ITS en SCO-Kohnstamm Instituut zijn verantwoordelijk voor het primair onderwijs gedeelte. Het Cito en GION nemen het voortgezet onderwijs en mbo gedeelte voor hun rekening. Het CBS is verantwoordelijk voor de koppeling van de gegevens aan de onderwijsnummerbestanden. Het onderzoek wordt gesubsidieerd door NWO/PROO.

Het basisschoolgedeelte van COOL⁵⁻¹⁸

COOL⁵⁻¹⁸ in het basisonderwijs is de opvolger van het vroegere Prima-cohortonderzoek.

De belangrijkste verschillen tussen COOL⁵⁻¹⁸ en PRIMA zijn de volgende:

- er wordt niet meer elke twee jaar maar elke drie jaar een meting uitgevoerd;
- niet de groepen 2, 4, 6 en 8 worden onderzocht, maar de groepen 2, 5 en 8;
- er worden geen directie- en leerkrachtvragenlijsten meer afgenomen;

- er worden enkele nieuwe meetinstrumenten ingezet, zoals een meting van burgerschapscompetenties;
- leerlingen die aan COOL⁵⁻¹⁸ deelnemen, blijven in het onderzoek betrokken, óók als ze doubleren, van school veranderen of de overstap naar het voortgezet onderwijs maken. Het oorspronkelijke cohort blijft (zoveel mogelijk) dus intact.

Het aantal basisscholen dat aan COOL⁵⁻¹⁸ deelneemt bedraagt 550. Daarvan vormen 400 scholen een representatieve steekproef van alle basisscholen, op basis waarvan algemene uitspraken over het basisonderwijs gedaan kunnen worden. Daarnaast is er een steekproef van traditionele vernieuwingscholen, en een steekproef van scholen met een oververtegenwoordiging van achterstandsleerlingen.

De kern van het onderzoek bestaat uit toetsafnames bij de leerlingen in groep 2, 5 en 8. Daarnaast worden bij de leerlingen, leerkrachten en ouders diverse andere instrumenten afgenomen. In schema 2 zijn de instrumenten op een rijtje gezet.

Schema 2 | Overzicht instrumenten in COOL⁵⁻¹⁸

Instrumenten			
	groep 2	groep 5	groep 8
CITO	– Taal voor kleuters (oudste kleuters) – Ordenen (oudste kleuters)	– Rekenen-Wiskunde M5 – Leeswoordenschat E5 – Drie Minuten Toets – Begrijpend Lezen 1	– Rekenen-Wiskunde M8 – Leeswoordenschat M8 – Drie Minuten Toets – Begrijpend Lezen 4
overig leerling		– Leerlingvragenlijst – Capaciteitentest (NSCTT)	– Leerlingvragenlijst (inclusief burgerschap)
overig	– Leerlingprofiel – Oudervragenlijst	– Leerlingprofiel – Oudervragenlijst	– Leerlingprofiel – Oudervragenlijst



Voor een gedetailleerde beschrijving van de instrumenten en gemeten variabelen verwijzen we naar het onderzoeksplan en het technische rapport³ op www.cool5-18.nl.

3 Het technische rapport wordt in februari 2009 op de site geplaatst.

Oplevering data

Het 'hoofdproduct' van het cohortonderzoek bestaat uit gevulde en goed toegankelijke databestanden, die voor allerlei onderzoek en voor verschillende onderzoekers van nut is. Na afronding van elke dataverzamelingsronde verschijnt een technisch rapport waarin gegevens over de steekproef, de respons, de dataverzameling, de instrumenten, de cleaning van bestanden en de constructie van samengestelde variabelen worden beschreven. Het technisch rapport over de eerste COOL⁵⁻¹⁸-meting wordt begin 2009 opgeleverd. Dan worden ook de bestanden aan DANS overgedragen en zijn ze voor derden beschikbaar.

Pre-COOL

Het Ministerie heeft NWO verzocht om een onderzoeksplan te laten maken voor de opbouw van een *voor- en vroegschoolse cohort* dat aansluit bij COOL⁵⁻¹⁸. De dataset moet onderzoek mogelijk maken dat antwoord geeft op de volgende vragen:

1. Wat zijn de effecten van deelname aan (varianten van) voorschoolse educatie op de latere ontwikkeling van kinderen en jongeren, in het bijzonder op de hiervoor genoemde domeinen?
2. Welke beleidsmaatregelen van de overheid op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie hebben invloed op deze effecten?
3. Hoe verhouden zich de kosten en baten van investeringen in voor- en vroegschoolse periode?

Het SCO-Kohnstamm instituut heeft in samenwerking met Universiteit Utrecht een onderzoeksplan geschreven, dat momenteel (okt. '08) ter beoordeling aan diverse deskundigen wordt voorgelegd. In het plan worden vier onderzoeksgroepen onderscheiden, die qua onderzoekspopulatie en beginmeting van elkaar verschillen. Bij drie van de vier onderzoeksgroepen is voorzien in een beginmeting op 2-jarige leeftijd. Dat is de meest adequate opzet voor het vaststellen van VVE-effecten, omdat dan immers sprake is van een nulmeting bij de start van de VVE-deelname. Het nadeel is echter dat het vrij lang duurt voordat eerste uitspraken gedaan kunnen worden over langere termijn effecten op prestaties, loopbanen en gedrag in het basisonderwijs. De betreffende kinderen gaan namelijk pas in 2012 naar een (COOL⁵⁻¹⁸)-basisschool. Voor onderzoek binnen de BOPO-periode 2009-2012 is dat dus te laat.

Om al in een eerder stadium informatie over effecten van voorschoolse educatie te beschikken, wordt in het onderzoeksplan nog een vierde optie voorgesteld, waarbij data wordt verzameld bij en over kinderen die in het schooljaar 2009-2010 zullen instromen in COOL⁵⁻¹⁸-basisscholen en in het schooljaar 2010-2011, als de *tweede* meting van COOL⁵⁻¹⁸ plaatsvindt, in groep 2 zullen zitten. Deze kinderen zullen worden gevonden in instellingen waarvan COOL⁵⁻¹⁸-scholen hebben aangegeven dat het belangrijke toeleveranciers van hun leerlingen zijn. Het gaat om de kinderen die tussen 1 april en 1 oktober 2009 4 jaar worden. In totaal zal het gaan om circa 1200 kinderen, afkomstig uit 300 voorschoolse instellingen. Omdat deze kinderen nog in de periode dat ze de voorschoolse instelling bezoeken kunnen worden geïdentificeerd (voorjaar 2009), kan nog bij die instellingen zelf gegevens worden verzameld over duur, intensiteit en aard van het door deze kinderen gevolgde programma en (via de ouders) over eventuele nog meer gevolgde vormen van opvang en keuzemotieven daarvoor. Verder kan voor deze groep in kaart worden gebracht wat het instroomniveau is op het moment van intrede in het basisonderwijs. Informatie daarover is nodig om het effect van de voorschoolse periode te kunnen onderscheiden van de vroegschoolse periode (= groep 1 en 2 basisonderwijs). Het is de bedoeling deze 1200 kinderen op de COOL⁵⁻¹⁸-scholen verder te volgen, om ook langere-termijn-effecten te kunnen vaststellen. Deze optie maakt het mogelijk om al in 2011/2012 uitspraken te kunnen doen over VVE-effecten, hoewel de uitspraken minder gefundeerd zijn dan bij de opties met beginmeting op 2-jarige leeftijd.

In het onderzoeksplan worden drie hoofdgroepen kenmerken voorgesteld:

1. kindkenmerken (motoriek & cognitie; taal & geletterdheid; rekenen & wiskunde; sociaal-emotioneel; bijzondere kenmerken)
2. kenmerken van ouders/van gezinnen: cultuurpedagogische gezinskenmerken; affectieve gezinskenmerken; sociaal-economische gezinskenmerken; gezins-constellatiekenmerken)
3. kenmerken van de voorschoolse voorzieningen en van de vroegschoolse fase: (specifieke interactieproceskenmerken; globale groepsproceskenmerken; structurele kenmerken; instellingskenmerken).

In schema 3 staat de planning van het onderzoek naar het 4-jarigen-cohort.

Schema 3 | planning onderzoek 4-jarigen-cohort

Cohort	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/12	2013/14	
4 jarigen			Start		COOL 2			COOL 3	□
start=start dataverzameling									

De eerste gegevens die benut kunnen worden voor een effectmeting komen begin 2011 beschikbaar.

COOL-Zorg

De uiteindelijke effecten van Passend onderwijs moeten onder andere blijken uit een vermindering van het percentage leerlingen dat fulltime in aparte voorzieningen voor speciaal onderwijs verblijft, verbetering van de leerprestaties van 'zwakke' leerlingen, verbetering van het schoolwelbevinden van 'zorgleerlingen', verbetering van de 'eindkwalificaties' van zorgleerlingen en een verbetering van de positie van zorgleerlingen op de arbeidsmarkt.

Om vragen naar effecten bij leerlingen te kunnen beantwoorden is het nodig te beschikken over de volgende gegevens:

1. aantal en typen zorgleerlingen in bo, sbo, (v)so en vo;
2. per zorgleerling: prestatiegegevens;
3. per zorgleerling: schoolloopbaangegevens;
4. per zorgleerling: gegevens over schoolwelbevinden.

De opzet van COOL⁵⁻¹⁸ maakt het mogelijk om zorgleerlingen te identificeren en hun prestaties en loopbanen te onderzoeken in een landelijk representatieve steekproef. In de laatste meting van Prima (de voorloper van COOL⁵⁻¹⁸) is namelijk specifiek onderzoek naar zorgleerlingen gedaan. Ten behoeve van dat onderzoek is een 'zorgprofiel' ontwikkeld, waarop leerkrachten onder andere de hierboven genoemde gegevens invullen. In COOL⁵⁻¹⁸ zijn de meeste van deze gegevens eveneens opgevraagd, met uitzondering van de informatie over het type zorgleerling. Voor (een deel van) de leerlingen die deelgenomen hebben aan de eerste COOL⁵⁻¹⁸-meting in 2007-2008 moet die informatie met terugwerkende kracht worden verzameld. De planning is om dat in schooljaar 2008/2009 alsnog te doen.

Wanneer die informatie beschikbaar is, naar verwachting eind 2009, kan een landelijk beeld worden gegeven van de (ontwikkeling in) prestaties en loopbanen van zorgleerlingen. Het gaat hierbij echter alleen om zorgleerlingen in het *regulier* basis- en voortgezet onderwijs. Het sbo, so en vso maken géén deel uit van de COOL⁵⁻¹⁸-steekproeven. Voor een compleet beeld van de ontwikkeling van zorgleerlingen is het wel gewenst om op termijn ook scholen en leerlingen op deze schooltypen in een effectonderzoek te betrekken. Op dit moment zijn daar nog geen concrete afspraken over gemaakt. Eerst wordt een vooronderzoek uitgevoerd om de mogelijkheden voor datalevering/dataverzameling in so en sbo te verkennen.

