

Evaluatie hervormingen passend onderwijs

De voorstellen van het CPB in relatie tot het BOPO-onderzoek Passend onderwijs

Guuske Ledoux, Ed Smeets

10 mei 2011

Het CPB onderzoekt in opdracht van OCW mogelijkheden voor effectevaluatie van een aantal lopende en voorgenomen beleidsmaatregelen van het huidige kabinet op het gebied van onderwijs. Eén van die interventies betreft het beleid voor zorgleerlingen, passend onderwijs.

Het CPB heeft in een notitie het voorgenomen beleid getypeerd, kernvragen aangewezen en mogelijkheden geschetst voor a) verklarende evaluatie en b) effectevaluatie.

Om hierover goede beslissingen te kunnen nemen, is het nodig te bezien welke evaluatievragen in al lopend onderzoek op het gebied van passend onderwijs worden beantwoord en of eventuele afstemming of integratie mogelijk is. Dit geldt in het bijzonder voor het onderzoeksprogramma passend onderwijs dat door de BOPO is uitgezet en dat wordt uitgevoerd door ITS en Kohnstamm Instituut.

In deze notitie geven we aan hoe het BOPO-onderzoek, zoals nu ingericht, zich verhoudt tot de CPB-voorstellen. Kan het BOPO-onderzoek worden ingezet voor een eventuele nulmeting voor evaluatie van het nieuwe beleid, op welke punten?

Het BOPO-onderzoek, doel en stand van zaken

Doel en vraagstelling van dit onderzoek zijn in het onderzoeksplan als volgt omschreven:

Het onderzoek dient antwoorden te geven op de vragen die in het BOPO-onderzoeksprogramma zijn gesteld bij het thema Passend onderwijs (Doolaard & Mulder, 2009) en de vragen in het werkplan van de Evaluatie- en Adviescommissie Passend onderwijs (ECPO, 2008). In het werkplan van de ECPO wordt onderscheid gemaakt tussen het stelselniveau (de regio), het schoolniveau (school en klas) en het leerlingniveau. Per niveau zijn door de ECPO hoofdvragen geformuleerd. Op stelselniveau gaat het om de vraag in welke mate regio's erin slagen tot een eenvoudiger, flexibeler en effectiever stelsel van onderwijs aan zorgleerlingen te komen en welke eventuele belemmeringen daarbij optreden. Op schoolniveau gaat het om de vraag in welke mate scholen erin slagen beter onderwijs op maat te geven aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, met voldoende competenties en ondersteuning in de school. Op leerlingniveau is de hoofdvraag in hoeverre zorgleerlingen tot optimale prestaties worden gebracht, bij voldoende welbevinden. De niveaus hangen onderling samen: beleidstheoretisch is sprake van een causale keten van effecten (ECPO, 2008).

In dit onderzoek gaat het niet om de gehele keten, maar alleen om het stelselniveau en het schoolniveau en de relatie tussen beide. Het leerlingniveau is nog niet aan de orde, de BOPO besteedt onderzoek hiernaar later aan. Op het stelsel- en schoolniveau gaat het, gezien de door BOPO en ECPO gestelde vragen, om drie onderzoeksthema's: de ontwikkeling van de regionale samenwerking en de achtergronden daarvan, het functioneren van de hulpstructuur rond de leraar (bovenschools en in de scholen) en de competenties en het pedagogisch-didactisch handelen van leraren. Het onderzoek dient zowel beschrijvend te zijn als verklarend. Verwacht wordt dat inzicht wordt geboden in het bereiken van de veronderstelde effecten op de verschillende niveaus en in factoren die samenhangen met meer en minder succes/effect. We formuleren de overkoepelende onderzoeksvraag daarom als volgt:

Hoe wordt in het kader van Passend onderwijs het onderwijs- en zorgaanbod ingericht voor zorgleerlingen op regionaal niveau, op school en in de klas? In hoeverre voldoet deze inrichting aan de verwachtingen met betrekking tot Passend onderwijs? Doen veronderstelde effecten zich voor, zijn er eventuele onbedoelde effecten? Wat zijn beïnvloedende factoren?

Dit is uitgewerkt in drie themaprojecten: regionale netwerken, hulpstructuur, pedagogisch handelen in de klas. De oorspronkelijke onderzoeksopzet was, kort samengevat:

- Selectie van acht (nieuw gevormde) regio's passend onderwijs, met variatie naar grootte, samenwerkingsgeschiedenis en beleid gericht op competenties van leraren
- Herhaalde interviews met sleutelpersonen in de regio's (2x), gericht op inrichtingsvragen op bovenschools niveau
- Verzameling van ken- en stuurgetallen voor deze regio's (deelname leerlingen aan verschillende vormen van onderwijs)
- Vragenlijst voor directies of intern begeleiders voor alle BO-, SBO en SO-scholen in deze regio's, met vragen over schoolbeleid en ondersteuning/samenwerking/hulpstructuur op bovenschools niveau; ook vragen over visies en attitudes
- Onderzoek bij leraren in de helft van deze regio's, op 120 random geselecteerde scholen, met gebruikmaking van een vragenlijst over attitudes, zorgcapaciteit, zorgaanbod en hulp/ondersteuning
- Bij een deel van deze leerkrachten ook observaties van pedagogisch-didactisch handelen
- Casestudies op scholen waar een specifiek zorgmodel wordt toegepast, zowel BO als SBO/SO. Voor een dieper inzicht in het zorgaanbod worden in de casestudies 36 leerlingen met leerproblemen en 36 leerlingen met gedragsproblemen gevolgd.

Het onderzoeksplan was afgestemd op de eerste uitwerking van het beleid passend onderwijs (periode 2005-2007). Daarin stond samenwerking tussen regionale netwerken voorop. Het onderzoek zou onder meer inzicht moeten bieden in de samenhang tussen regionaal/bovenschools beleid en ontwikkelingen in scholen en het handelen van leraren in de klas.

Nog voor de start van het onderzoek vond de eerste heroverweging van het beleid plaats (2009) en werden de eerste bezuinigingen aangekondigd. De verplichting één regionaal netwerk te vormen over onderwijssectoren heen (PO, VO, REC's) verviel. Dat leidde tot onzekerheid en stagnatie in de ontwikkelingen. Voor het onderzoek betekende dat (1) dat de opzet met selectie van regio's ter discussie kwam te staan, (2) dat de bereidheid in het veld om aan het onderzoek mee te doen kleiner werd, (3) dat het onduidelijker werd waarop het onderzoek zich zou moeten richten wat betreft veronderstelde kenmerken van passend onderwijs.

Aanvankelijk veronderstelden we, in overleg met OCW en ECPO, dat de oorspronkelijke opzet gehandhaafd kon blijven omdat veel (koploper)regio's kort na de heroverweging aangaven dat ze als regionaal netwerk wilden doorgaan. In de loop van 2010 bleek echter dat ontwikkelingen in de regio's stilvielen, door onzekerheid over verdere beleidsontwikkelingen (o.a. ontwikkeling referentiekader en uitwerking van de bezuinigingen). Vervolgens werden verdere bezuinigingen aangekondigd (de 300 miljoen) en verscheen er een nieuwe beleidsbrief over passend onderwijs, met weer nieuwe beleidskeuzes.

In deze context was het moeilijk communiceren met het onderwijsveld over het onderzoek. Medio 2010 is besloten om het onderzoek zo veel als mogelijk te gaan uitvoeren zoals gepland, maar nu gericht op acht samenwerkingsverbanden WSNS in plaats van op sectoroverstijgende regio's, en deze acht samenwerkingsverbanden op te vatten als afzonderlijke cases met ieder eigen kenmerken (groot/klein, wel/geen specifiek bovenschools beleid, platteland/stad, e.d.). De werving van samenwerkingsverbanden verliep echter moeizaam; vaak kregen we te horen dat men het te druk had met eigen ontwikkelingen (o.a. opstellen van zorgprofielen en eigen onderzoek) om nog mee te kunnen werken aan landelijk onderzoek. We hebben overwogen om in plaats van of naast samenwerkingsverbanden schoolbesturen te benaderen, mede naar aanleiding van suggesties vanuit de BOPO, maar daarvan afgezien omdat we dezelfde redenen voor niet-deelname verwachtten.

Op dit moment zijn er voorlopige afspraken gemaakt met enkele samenwerkingsverbanden en zijn we, na een nieuwe wervingsronde, nog met enkele samenwerkingsverbanden in gesprek. We zoeken naar mogelijkheden om het onderzoek ook voor de samenwerkingsverbanden zelf zo productief mogelijk te maken. De voorbereidingen voor het onderzoek (literatuurstudie, instrumentontwikkeling, selectie en training van observanten) hebben intussen al wel plaatsgevonden.

De CPB-voorstellen

De voorstellen van het CPB richten zich op het beleid zoals aangekondigd in 2010:

- 300 miljoen bezuinigen
- Nieuwe indeling van samenwerkingsverbanden PO en VO, gericht op landelijke dekking en opname van het SO in deze samenwerkingsverbanden
- Geen landelijke indicatiecriteria meer voor rugzak of plaatsing in SO
- Samenwerkingsverbanden krijgen eigen (vast) budget en bepalen zorgtoewijzing en zorgaanbod zelf
- Invoering zorgplicht
- Verevening
- Extra geld voor professionalisering leraren
- Inspectietoezicht op samenwerkingsverbanden
- Aansluiting bij beleid opbrengstgericht werken: werken met toetsen, referentieniveaus, ontwikkelingsperspectieven

Voor evaluatie hiervan stelt CPB twee typen onderzoek voor.

Verklarende evaluatie

Hiermee wordt bedoeld onderzoek naar de mechanismen die optreden in reactie op het beleid. In drie vormen:

- Kwalitatief onderzoek gericht op vragen als: in hoeverre wordt de probleemanalyse van de overheid gedeeld, welke oplossingsrichtingen krijgen steun?
- Kwalitatief onderzoek gericht op centrale veronderstellingen in de beleidstheorie: komt er meer maatwerk, kan het regulier onderwijs de taken aan, komt er in de nieuwe samenwerkingsverbanden betere samenwerking/afstemming tot stand, is de gedachte achter de verevening in overeenstemming met zorgbehoeften, leidt het toezicht tot beter onderwijs, kan men toe met minder geld?
- Kwalitatief onderzoek naar eventuele onbedoelde effecten (gebeurt er iets anders dan bedoeld, waardoor komt dat) en naar eventuele interferentie met ander beleid

Effectevaluatie

Hiermee wordt bedoeld vaststellen van effecten wat betreft:

- Leerlingstromen: gaan er minder kinderen naar SBO, SO, VSO, LWOO, Pro? Leidt dit tot kostenvermindering?
- Vermindert het aantal thuiszitters?
- Wordt de kwaliteit van het onderwijs beter?
- Hoe ontwikkelen prestaties van zorgleerlingen zich?

Aangegeven wordt dat een overtuigende effectevaluatie moeilijk is, door (a) veelvormigheid van het beleid (b) landelijk brede invoering (geen experimenten, gelijktijdige invoering), (c) veranderingen in kenmerken van (zorg)leerlingen. Dat geldt met name voor effecten op onderwijskwaliteit en prestaties en loopbanen van leerlingen.

Het type verklarende evaluatie zoals bedoeld door CPB komt sterk overeen met de bedoeling van het implementatieonderzoek zoals dat in het werkplan van de ECPO was opgenomen. Alleen richtte de ECPO zich daarbij op de koploperregio's, die naar nu blijkt mogelijk maar een kort leven beschoren is. De ECPO oriënteert zich op een wending naar onderzoek in de samenwerkingsverbanden. Het komt ook overeen met de bedoeling van themaproject 1 in het BOPO-onderzoek, naar de ontwikkelingen in de regionale netwerken.

De effectevaluatie zoals bedoeld door CPB komt grotendeels overeen met wat de BOPO zich voorgenomen heeft aan later aan te besteden onderzoek in de BOPO-programmalijn passend onderwijs. Daarin spelen COOL5-18 en COOL Speciaal een rol.

Verbindingen mogelijk tussen CPB-voorstellen en BOPO-onderzoek?

Aangegeven is dat in het BOPO-onderzoek de dataverzameling feitelijk nog niet is gestart. Instrumenten zijn wel voorbereid, maar er is eventueel nog ruimte om deze aan te passen aan/uit te breiden met vragen die gaan over het meest recente beleid.

Concreet:

- In de interviews met sleutelpersonen (coördinator SWV, besturen, gemeente, jeugdzorg, REC) kunnen nog vragen verwerkt worden over reactie op het nieuwe beleid
- In de vragenlijst voor intern begeleiders kunnen evt nog vragen worden toegevoegd over mening over probleemanalyse en oplossingen passend onderwijs nieuwe stijl; eventueel ook in de vragenlijst voor leraren
- In de casestudies (interviews met leraren) idem

Echter: het aantal samenwerkingsverbanden dat in het BOPO-onderzoek meedoet, is beperkt. Waarschijnlijk te beperkt, voor een landelijk representatief beeld. Gezien de moeite die het blijkt te kosten om SWV's met bijbehorende verbanden voor het onderzoek te werven ligt uitbreiding van dit aantal ook niet voor de hand, althans niet voor het hele BOPO-'pakket' (coördinatoren SWV's willen hun scholen daarmee niet belasten). Opties om iets aan deze beperking te doen zijn:

- Meer locaties zoeken voor alleen de interviews op bovenschools niveau (dus zonder bevraging van scholen)
- De BOPO-vragenlijsten voor intern begeleiders en/of leraren niet alleen gebruiken in de acht SWV's, maar ook afnemen bij een landelijke steekproef (= scholen daarmee rechtstreeks benaderen, niet via de SWV's). Probleem bij de BOPO-werving is dat coördinatoren en/of besturen de toegang tot de scholen belemmeren; bij een rechtstreekse benadering zal waarschijnlijk een deel van de scholen wel willen meedoen. Wel combineren met een non-respons onderzoek.
- Via de vragenlijstafname scholen (directies, ib-ers) werven die bereid zijn ook geïnterviewd te worden over mogelijkheden en knelpunten die zij zien/ervaren bij het voorgenomen beleid
- Hierbij een opzet kiezen met herhaalde metingen (BOPO voorziet nu alleen op het bovenschools niveau in herhaalde meting, maar met een eigenlijk te kort interval).

Dergelijke uitbreidingen vergen uiteraard wel extra middelen.

Voor de effectevaluatie biedt het lopende BOPO-onderzoek nog weinig mogelijkheden. Zoals vermeld gaat het bij de scholen om eenmalige metingen. Metingen bij leerlingen vinden in dit onderzoek nog niet plaats. Wel worden ken- en stuurgetallen verzameld van de samenwerkingsverbanden, maar slechts voor een korte periode. Voornemen van de BOPO was om effectevaluatie op leerlingenniveau later aan te besteden, als meer duidelijk zou zijn of het nog lopende COOL Speciaal onderzoek voorziet in procedures om prestatiemetingen te verrichten in het SBO en SO.

In het onderstaande gaan we nader in op een mogelijke verbinding tussen COOL/COOL Speciaal en de CPB voorstellen.

Verbinding tussen CPB-voorstellen en COOL?

In het deel over de effectevaluatie noemt CPB een aantal mogelijkheden. Welke rol kan COOL daarin eventueel spelen?

Effecten op de instroom in SBO/SO/VSO en op het aantal thuiszitters kunnen via landelijke databestanden verzameld worden. De bijbehorende ontwikkeling van kosten kan daarmee ook worden gevolgd. Inzet van COOL hierbij is niet nodig/niet zinvol.

Effecten op de leerprestaties/leeropbrengsten op schoolniveau zijn volgens CPB moeilijk meetbaar, omdat de groep leerlingen met SBO/SO/Rugzak indicatie voor en na de beleidsinvoering niet hetzelfde is (invloed van samenstellingseffecten). Dat klopt, als de enige ingang zou zijn om leerlingen te volgen die instromen in SBO en SO. Echter, in COOL proberen we alle zorgleerlingen te identificeren, ook de zorgleerlingen in regulier onderwijs. Deze kunnen, met behulp van het instrument zorgprofiel, gegroepeerd worden naar type probleem of zorgbehoefte en naar zorgzwaarte. Een zorgleerling wordt in COOL gedefinieerd als "een leerling voor wie een individueel handelingsplan bestaat, en/of voor wie een specifieke aanpak of extra hulp nodig is, en/of die een specifiek probleem of beperking heeft". Dit omvat zowel de WSNS- als de LGF-doelgroep. Uit eerder onderzoek is gebleken dat gemiddeld circa 25% van de leerlingen volgens deze aanwijzingen als zorgleerling wordt gezien in het basisonderwijs. Ook zonder landelijke indicatiecriteria kan langs deze weg worden vastgesteld hoeveel en welke zorgleerlingen er zijn en (bij herhaalde metingen, zoals in COOL), welke ontwikkeling zich daarin voordoet. Via het onderwijsnummer kan bovendien worden gevolgd hoe de loopbanen van zorgleerlingen zijn.

Omdat zowel in COOL5-18 (regulier onderwijs) als in COOL Speciaal prestatie metingen bij leerlingen plaatsvinden, en in beide COOL-projecten gebruik wordt gemaakt van het zorgprofiel, kunnen allerlei vergelijkingen worden gemaakt: tussen scholen, tussen schooltypen, tussen groepen leerlingen, en in de tijd. Er kan dus ook zonnodig worden gecorrigeerd voor samenstellingseffecten bij het vaststellen van leeropbrengsten op schoolniveau, zowel in het regulier als in het speciaal (basis)onderwijs.

Het CPB merkt verder op dat er in het SBO/SO geen gestandaardiseerde instrumenten zijn om de leeropbrengsten te meten, zoals centrale eindtoetsen en leerlingvolg-systeem. Voor de centrale eindtoets is dat juist. Een leerlingvolg-systeem met gestandaardiseerde toetsen is echter op een flink deel van de SBO-scholen en (in mindere mate) de SO-scholen al gangbaar, ook al wijkt het gebruik daarvan wel af van die in het basisonderwijs (meer individuele toetsing, minder klassikaal per leerjaar). Bovendien is het Cito bezig met aanpassingen in toetsen voor het SBO en SO, waardoor de het Cito-lovs ook SBO- en SO-vriendelijker wordt. In de nabije toekomst zullen daarom steeds meer SBO- en SO scholen zulke toetsen gebruiken. De verplichting om ontwikkelingsperspectieven op te stellen helpt daar ook bij.

Het is inderdaad niet mogelijk om zonder meer schooltypen (regulier, speciaal) te vergelijken op basis van landelijke data, maar het is wel mogelijk om dit te doen binnen de COOL steekproeven. Voorwaarde is wel dat de looptijd van COOL en COOL Speciaal in de pas loopt met het te evalueren beleid. Op dit moment is er sprake van COOL5-18 metingen in 2008, 2011 en 2014 en van een COOL Speciaal meting in 2011. Over een COOL Speciaal meting in 2014 moet nog beslist worden, over voortzetting van COOL5-18 en COOL Speciaal na 2014 eveneens.

Als het de bedoeling is om leeropbrengsten van leerlingen ook te verbinden met schoolkenmerken, moet er nog een slag gemaakt worden. In COOL worden namelijk geen schoolkenmerken verzameld. In het BOPO-onderzoek wel, maar daar worden zoals vermeld tot nu toe geen leeropbrengsten gemeten. Er zijn dan twee opties:

- Bij scholen in het BOPO-onderzoek COOL-instrumenten gaan afnemen (leerprestaties, zorgprofiel); dit was in principe de bedoeling van de bedoeling van de BOPO (het later nog aan te besteden deel effectevaluatie)
- Bij scholen die aan COOL deelnemen (BOPO)vragenlijsten over zorgaanbod etc. afnemen

In de BOPO-opzet zou dat evt verschillen op SWV-niveau kunnen laten zien maar is (landelijke) representativiteit niet gewaarborgd. In de COOL-opzet gaat het om een landelijke representatieve steekproef, maar is er geen verbanden met het niveau van het samenwerkingsverband.

Aanvullende dataverzameling bij COOL-scholen is mogelijk maar wordt spaarzaam ingezet, om de scholen niet te overbelasten. In een regulier meetjaar van COOL wordt in principe geen aanvullende dataverzameling gedaan.

Vergelijking van groepen met oude en nieuwe rechten wordt door CPB genoemd als alternatief ontwerp voor effectevaluatie. Het lijkt echter twijfelachtig of voldaan zou kunnen worden aan de daarvoor noodzakelijke voorwaarden:

- Voortbestaan van een groep met oude rechten
- Labeling van zorgleerlingen in de nieuwe groep
- Bepaling van oude indicatiecriteria bij een steekproef uit de nieuwe groep
- Voldoende lange periode van volgen van beide groepen

Wellicht kan hier binnen COOL en COOL Speciaal wel mee gewerkt worden. Labeling van zorgleerling vindt daar plaats in het zorgprofiel; denkbaar is een vraag of men inschat dat deze leerling volgens de oude criteria in aanmerking gekomen zou kunnen zijn voor leerlinggebonden financiering. Een nader te bepalen deel van deze leerlingen zou dan evt nog geïndiceerd kunnen worden. Of scholen en ouders daarvoor zullen voelen (dossiers maken, onderzoek doen) is echter zeer de vraag. Er zou gestudeerd kunnen worden op een eventueel aangepaste, lichtere vorm van indiceren, bijvoorbeeld door deskundigen te laten oordelen over in COOL verzamelde data over individuele zorgleerlingen.