

Onderzoek naar onderwijs- verzorgingsactiviteiten ten behoefte van kwaliteitsbevordering

Een discussiebijdrage

Taakstellingen van de onder- wijsverzorging

De opgaven waarvoor de overheid en de scholen staan zijn zeer groot en vragen deskundige hulp door de onderwijsverzorging. Alle scholen zullen bijvoorbeeld actief moeten inspelen op de autonomievergroting. Dit houdt een omschakeling in van een overwegend uitvoerende organisatie naar een meer strategische, zelfbeleidontwikkende organisatie. Daarnaast is sprake van bestuurlijke of institutionele schaalvergroting in het onderwijs, van introductie en integratie van computers in het onderwijs, en van realisering van de steeds meer aandacht vragende pedagogische doelstellingen. Bovendien heeft elke onderwijssector zijn specifieke taakstellingen.

Bijzondere probleemvelden in het basisonderwijs zijn: de leerlingen in achterstandssituaties, de zwakke leerlingen, het jonge kind, de invoering van kerndoelen, de ontwikkeling van leerlingvolgsystemen, en andere. Voor het speciaal onderwijs geldt veel van het bovenstaande. Daar komen nog bij de terugdringing van de groei en het zoeken naar meer samenhang tussen de nu onderscheiden schoolsoorten. Het voortgezet onderwijs 1e fase staat aan de vooravond van de invoering van de basisvorming, de ombouw van het lager beroeps-onderwijs naar het voorbereidend beroeps-onderwijs, het voortgaande proces van scholengemeenschapsvorming (schaalvergroting) en de daarbij behorende thematieken van schoolorganisatie en onderwijsmanagement. Het middelbaar beroeps-onderwijs staat na de fase van sectorvorming nu voor een periode van de inhoudelijke vernieuwing.

Hoewel het zeer moeilijk is de kwaliteit van allerlei voorzieningen te bepalen zijn er zeker mogelijkheden voor valide evaluatie-onderzoek, die gegevens opleveren voor verdere ontwikkeling van de onderwijsinnovatie. Wetenschappelijk onderzoek behoort tot één van de mogelijkheden. Hierop zal nader worden ingegaan.

Moeilijkheden en mogelijkhe- den van evaluatie-onderzoek

In beginsel is het zeer moeilijk de kwaliteit van allerlei voorzieningen te bepalen. Van der Grint (1987, pp. 5-9 en p. 265) noemt dit het innovatieprobleem.

Een belangrijk thema dat in de discussie over evaluatie-onderzoek naar onderwijsverzorgingsactiviteiten steeds opnieuw op de voorgrond treedt, is het gebrek aan overeenstemming over het opstellen van criteria voor het beoordelen van de kwaliteit ervan (Commissie programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging, 1987, p. 16; Hoeben, 1987, 1989; Houtveen, 1990, pp. 2, 145-149). Het gaat hierbij om de keuze van de maat waaraan de kwaliteit van onderwijsverzorgingsactiviteiten afgemeten dient te worden. Moet de kwaliteit gezocht worden in de output van de dienstverlening danwel in de output van het onderwijs? Bij het opstellen van criteria dient de grootste mogelijke zorgvuldigheid betracht te worden.

De taakstructuur van verzorgingsinstellingen is veelomvattend en gedifferentieerd van aard. Functies zoals: informatieverwerking, deskundigheidsbevordering, afstemming van planning en overleg, afstemming en samenwerkingsvormen, leerlingbegeleiding versus systeembegeleiding, veldprogrammering enzovoorts, kunnen leiden tot vele vraagstellingen voor evaluatie-onderzoek. Zeer nadrukkelijke reductie en specificatie naar operationele beleidsgebieden toe in het kader van wetenschappelijk onderzoek is echter onvermijdelijk.

De onderwijsverzorgingsactiviteiten zijn zo gevarieerd dat de vraagstelling nooit kan zijn: de evaluatie van de onderwijsverzorging. Operationele beleidsgebieden zijn ons inziens de grootste mogelijke evaluatie-eenheden op basis

waarvan de kwaliteitsvraag voor verdere ontwikkeling van innovaties zinvol gesteld kan worden.

Reeds verricht onderzoek

Interne evaluatie door verzorgingsinstellingen zelf wordt over het algemeen beschouwd als een belangrijke mogelijkheid voor vergroting van de kwaliteit van de activiteiten van deze instellingen. Het gaat hierbij om een scala van activiteiten, uiteenlopend van satisfactie-meting tot effectiviteitsonderzoek (Van den Berg, 1991). Uit rapportages van schoolbegeleidingsdiensten, van het Werkverband van Plaatselijke en Regionale Onderwijsbegeleidingsdiensten (WPRO) en van de Landelijke Pedagogische Centra blijkt dat de drie volgende functies een leidraad zijn bij de vormgeving van het evaluatiewerk: optimalisering, legitimering, ontwikkeling (zie o.a. Dingemans, 1989; Van de Vijver & Van Gilst, 1991, Van den Berg, 1990).

Bij de optimaliseringsfunctie is evaluatie gericht op de beeldvorming, de behoeften, wensen en voorkeuren van cliënten met betrekking tot de dienstverlening. In het kader van de legitimeringsfunctie is er sprake van onderzoek naar de effecten van begeleiding. Dit onderzoek komt weinig voor. Onderzoek op het gebied van de ontwikkeling beschouwt men als behorend tot het terrein van de verschillende onderzoeksinstituten.

De laatste jaren blijken onder meer de volgende externe instanties actief te zijn in onderzoek naar de kwaliteit van onderwijsverzorgingsactiviteiten. Onderzoekers van het Instituut voor Onderwijsonderzoek (RION) doen in opdracht van de SVO veel onderzoek naar de kwaliteit van producten en diensten die door verzorgingsinstellingen worden aangeboden (De Jong, 1990; Koster & Tillema, 1990; Koster, Tillema & Roorda, 1990; Snippe, 1991; Tillema, Koster & Batenburg, 1989; De Vries, 1989). Medewerkers van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) worden ingeschakeld om taken, werkwijzen en resultaten van verzorgingsinstellingen te inventariseren (Van Aanholt, Smeets, Sieben & Pepels, 1989; Van Gennip, 1990; Van Gennip & Claessen, 1990). Niet altijd worden in dit ka-

der nieuwe veldstudies verricht. Men beperkt zich dan tot een inventarisatie en analyse van reeds verricht onderzoek ('fact finding').

Onderzoek van innovaties vond de laatste jaren ook plaats binnen het kader van promoties zoals: implementatie van vernieuwingen: de rol van de schoolleider (Van de Grift, 1987); terugblik op het Mavo-project: een evaluatie van een onderwijsvernieuwing (Van Vierssen, 1989); begeleiding van vernieuwingen (Houtveen, 1990); in-service training voor leerkrachten (Snippe, 1991); veranderingscapaciteiten van basisscholen (Van Gennip, 1991). De proefschriften waren gericht op het verzamelen van informatie met de bedoeling de kwaliteit van ontwikkeling, verspreiding, afname en gebruik van diensten en producten verder te ontwikkelen. Het is een vraag in hoeverre deze proefschriften dit doel hebben bereikt. Is het niet zo dat het voor een zeer belangrijk deel gebleven is bij presentatie van onderzoeksdata? In hoeverre is de overdracht van de resultaten duidelijk aanwijsbaar? Of beperken de auteurs van deze proefschriften zich nog steeds tot het creëren van een 'agenda of concern'? (Kosse, 1982).

Keuze voor operationele beleidsgebieden als de grootst mogelijke evaluatie-eenheden

De onderwijsverzorging als basisvoorziening staat voor de taak, in de wet omschreven, bijdragen te leveren aan de versterking van het probleemoplossend vermogen van scholen door begeleiding, ontwikkeling, advisering, informatieverstrekking en evaluatie. Om dit zeer gedifferentieerde takenpakket door middel van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van kwaliteitsontwikkeling inzichtelijk en zichtbaar te maken is het van belang niet te werken met globale operationalisaties. Daarom wordt door ons gekozen voor het zoeken naar representatieve vormen van dienstverlening in de vorm van operationele beleidsgebieden.

Onder een operationeel beleidsgebied wordt verstaan een afgebakend geheel van activiteiten, gebaseerd op bepaalde vernieuwingsdoelen, waarmee, voor de realisering ervan, strategische beleidsaspecten samenhangen.

Operationele beleidsgebieden worden vooral gekenmerkt door:

- de inhoudelijke thema's, die aan de orde zijn;
- de doelen, waardoor een verzorgingsinstelling gewenste effecten in haar omgeving bewerkstelligt;
- de doelgroepen, waarop de betreffende activiteiten zich richten;
- de soort ondersteuning die de verzorgingsinstelling inzet.

Elke verzorgingsinstelling heeft meerdere operationele beleidsgebieden. Het geheel van deze gebieden kan men zien als een segmentatie van het innovatiebeleid van de instelling, gericht op het realiseren van het zogenaamde primaire proces (realisering van de doelen).

Wat wordt bedoeld met representativiteit? Het is van belang in overleg met betrokkenen die vorm(en) van dienstverlening op te sporen die allereerst samenhangt(en) met de meest belangrijke inhoudelijke landelijke innovatieproblemen. Een schets hiervan is reeds gegeven. Op de tweede plaats dient bij de keuze van projecten een verband gelegd te worden met de mission ('core business') van de betreffende verzorgingsinstelling(en). De mission wordt uiteindelijk uitgedrukt in de doelen van het betreffende beleidsgebied. Op de derde plaats moet goed overwogen worden in welke context van innovatiebeleid de vorm van dienstverlening past en welke beleidscriteria daaruit zijn af te leiden.

Een voorbeeld van een operationeel beleidsgebied als een voor de verzorgingsstructuur representatieve vorm van dienstverlening is het geheel van activiteiten van de projectgroep Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement van één van de Landelijke Pedagogische Centra. Vanuit landelijke beleidskaders ontwikkelt deze groep ondersteuningsactiviteiten op landelijk, regionaal en schoolspecifiek niveau. Het omvangrijke pakket van conferenties, trainingen en seminars strekt zich uit over meerdere jaren en is uitgesplitst naar verschillende doelgroepen in de school. Hiermee is een modulair opgebouwd aanbod ontwikkeld waarvan over verschillende jaren gespreid stapsgewijs gebruik kan maken. De volgende onderwerpen zijn onder meer aan de orde: schoolgemeenschapsvorming, fusiebegeleiding, strategisch beleid en management, mar-

keting en public relations, schoolmanagement en schoolcultuur, leiding geven aan het docentenkorps en aan individuele docenten, invloed van de schoolleiding op de arbeidssatisfactie van docenten. Naast de vele schooloverstijgende ondersteuningsactiviteiten is er sprake van schoolspecifieke advisering, soms via langdurige procesondersteuning. Het gaat hierbij om ondersteuning bij de ontwikkeling van de schoolorganisatie en een daarbij passend schoolmanagement of ondersteuning bij de aanpak van problemen. Ongeveer 20 ondersteuners werken full-time aan de uitvoering van deze taakstelling.

Het geschetste operationeel beleidsgebied past in het landelijke vernieuwingsbeleid scholen te helpen bij processen van schaalvergroting. Tegelijkertijd is er een relatie met de mission van de betreffende verzorgingsinstelling om bijdragen te leveren aan vergroting van het probleemoplossend vermogen van scholen. Een groot deel van de activiteiten is ten slotte gericht op bevordering van het eigenmeesterschap in de school, dus passend in de context van een deregulerend innovatiebeleid. Binnen een dergelijke set van activiteiten komt de gedifferentieerde taakstructuur van de onderwijsverzorging voldoende tot uitdrukking.

Eenzelfde soort beschrijving is te geven van andere operationele beleidsgebieden, bijvoorbeeld die van leerlingbegeleiding, basisvorming, volwasseneneducatie en andere. Nagegaan kan worden in hoeverre deze en andere groepen van ondersteuningsactiviteiten in samenhang via wetenschappelijk onderzoek benaderd kunnen worden.

Bestanddelen van onderzoek

In het bovenstaande zijn de kenmerken beschreven van een operationeel beleidsgebied: de inhoudelijke thema's, de doelen en doelgroepen alsmede de soort ondersteuning. Dit leidt bij elk onderzoek tot een analyse van minimaal drie bestanddelen:

- a. het inhoudelijke aspect: op welke wijze krijgen de vernieuwingen, inhoudelijk gezien, gestalte in de praktijk? (de vraag naar de verschijningsvormen, samenhangend met de inhoudelijke thema's van een operationeel beleidsgebied);

- b. het effectiviteitsaspect: is de vernieuwingsaanpak effectief, gerelateerd aan de verschijningsvormen in de praktijk? Dit hangt samen met de doelen en doelgroepen van het operationele beleidsgebied;
- c. het innovatiestrategische aspect: wat is de kwaliteit van de ontwikkelde interventies óf welke soort ondersteuning heeft geleid tot de toepassing of de invoering van de beoogde verandering?

Vanuit de bovengestelde opties is het mogelijk om onderzoek op te zetten, waarbij niet uitgegaan wordt van de algemene taakstellingen van de instellingen als onafhankelijke variabelen. Een reductie wordt door ons voorgesteld door operationele beleidsgebieden als evaluatie-eenheden te nemen. In het zoekproces naar representatieve vormen van dienstverlening kan rekening gehouden worden met de hoofddoelen van de landelijke onderwijsinnovatie.

Als op deze wijze vernieuwingsprojecten vanuit operationele beleidsgebieden worden geëvalueerd is het mogelijk een meta-analyse te verrichten (Kulik & Kulik, 1989, p. 228). Het gaat hierbij om de nadere verwerking van een grote verzameling van resultaten in onderling verband met het doel een samenhangend inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de ontwikkelde projecten en gevoerde interventiestrategieën. Onderzoeksdata uit één project of één operationeel beleidsgebied blijven dan niet geïsoleerd staan. Projecten worden met elkaar in verband gebracht om op basis van de verzamelde data onderbouwde aanbevelingen te formuleren voor een kwalitatieve verbetering van de onderzochte innovaties, onderscheiden naar inhoud, processen en methodieken.

Discussie

Door op de geschetste wijze meer en andere representatieve vormen van dienstverlening in het kader van operationele beleidsgebieden te evalueren kan een samenhangend inzicht verkregen worden in de kwaliteit van bepaalde onderwijsinnovaties. Door meerdere vernieuwingsprogramma's op deze wijze in een evaluatie-context te betrekken kunnen vervolgens met behulp van een meta-analytische benadering stap voor stap methodieken van on-

derwijsinnovaties verder ontwikkeld worden. Door toepassing van de in deze bijdrage beschreven werkwijzen gaat het in eerste instantie wel om de opbrengst van specifieke vernieuwingsprogramma's.

Algemene vraagstellingen, zoals welke waardengebieden, taakstellingen en taakopvattingen in de onderwijsinnovatie aan de orde komen, zijn vanuit de geschetste optiek voor wetenschappelijk onderzoek te veel omvattend en te ambitieus gesteld. Zo kan het formuleren van evaluatiethema's naar hoofdfuncties en algemene aspecten van de onderwijsverzorging - waarvoor menig ingestelde programmacommissie de laatste jaren heeft gepleit - niet leiden tot geldig evaluatie-onderzoek voor het in deze bijdrage geschetste doel: kwaliteitsbevordering van innovaties.

De Commissie programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging (1987) heeft ons inziens een te ruim onderzoekprogramma voor een kwaliteitsevaluatie omschreven. In het advies over een samenhangend programma van evaluatie-onderzoek (1987, pp. 31-32) worden de volgende componenten aanbevolen: organisatiekundig onderzoek, beleidsanalytisch onderzoek, produktiviteitsonderzoek en onderzoek naar gebruikswaarde van produkten, efficiency-onderzoek, beeldmerkonderzoek, internationaal vergelijkend onderzoek en effectiviteitsonderzoek. De verschillende onderzoeken zouden gegevens dienen op te leveren die een voldoende samenhangend inzicht geven in het feitelijk functioneren van de onderwijsverzorging (de instellingen afzonderlijk en de structuur als geheel).

In een dergelijke gedachtengang spelen de volgende dimensies een rol (Taakgroep Evaluatie Onderwijsverzorging 1989, 1990a, 1990b). Een eerste dimensie zijn de beleidsbepalende en uitvoerende organen, waaronder de overheid, het onderwijsveld en de instellingen op het gebied van onderwijsverzorging die een eigen visie hebben op hun werkgebied. Een tweede dimensie zijn de taakstellingen die zij aanreiken. Een derde dimensie bestaat uit concrete taken zoals onderzoek van individuele leerlingen, voorlichting over specifieke onderwerpen, enzovoorts; deze taken worden uit de taakstellingen afgeleid. Een vierde dimensie is de kwantitatieve betekenis die aan deze taken in de activiteiten van de instelling wordt gege-

ven en de kwaliteit daarvan. De vijfde dimensie is de 'meting' van de effectiviteit van de processen in termen van de mate waarin de feitelijke activiteiten beantwoorden aan de initiële taakstellingen en verwachtingen.

In dit conceptueel evaluatieraamwerk wordt uitgegaan van een specifiek causaliteits-idee. Er wordt een relatie tussen dimensies verondersteld, die beslist niet wetenschappelijk te controleren is. Het is onmogelijk om alle procesvariabelen en interveniërende variabelen die daarbij een rol spelen onder controle te houden. Het zal zeer moeilijk zijn om op deze wijze de kwaliteit van de onderwijsinnovatie vast te stellen en te verbeteren. Het omschrijven van kwaliteit in termen van overeenstemming van feitelijke activiteiten met de initiële taakstellingen is niet meer dan het omschrijven van effecten in termen van trends.

Het in deze bijdrage voorgestelde onderzoek kan uiteraard alleen in samenwerking met de verzorgings- en begeleidingsinstellingen worden ontwikkeld en uitgevoerd. De SVO of NWO kan worden uitgenodigd in dit kader een lijn voor strategisch onderzoek te ontwikkelen. De verzorgings- en begeleidingsinstellingen zelf dragen zorg voor hun representatieve keuze van de te onderzoeken projecten. Tevens staan zij voor de taak de doelen van hun programma's in operationele termen te formuleren en de daartoe ontwikkelde interventies nauwgezet te beschrijven. Onderzoek kan daarna volgens de geldende regels worden uitgevoerd.

R. van den Berg, Katholieke Universiteit, Nijmegen

Literatuur

- Aanholt, Th. van, Smeets, E., Sieben, J., & Pepels, R. (1989). *Scholen in ontwikkeling, Resultaten van onderzoek* Nijmegen: ITS.
- Berg, R. van den (1990) *Bouwstenen voor evaluatie*. Houten/Antwerpen: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Berg, R. van den (1991). Onderzoek naar het gebruik van het AVI-pakket. *Pedagogische Studiën*, 68, 189-198.
- Commissie programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging (1987). *Evaluatie van de onderwijsverzorging. Advies over een samenhangend programma van evaluatie-onderzoek*. 's-Gravenhage.
- Dingemans, L. (1989). *Evaluatie van onderwijsbegeleiding II*. Bergen op Zoom: Ontwikkelingsgroep Evaluatie.
- Gennip, J. van (1990). *Onderwijsbegeleiding onderzocht: taken, werkwijzen en resultaten*. Nijmegen: ITS.
- Gennip, J. van & Claessen, J. (1990). *Begeleiding onderzocht: (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Gennip, J. van (1991) *Veranderingscapaciteiten van basisscholen*. Nijmegen: ITS.
- Grift, W. van de (1987). *Implementatie van vernieuwingen: De rol van de schoolleider*. Proefschrift Rijksuniversiteit Utrecht.
- Hoeben, W. Th. J. G. (1987). *Een pre-advies ten behoeve van de commissie programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging*. Groningen: RION.
- Hoeben, W. Th. J. G. (1989). Wat doen we eigenlijk met onze kennis? Een analyse van het gebruik van beschikbare kennis bij onderwijsbegeleiding. In J. Scheerens (Red.), *Evaluatie: om de kwaliteit van het onderwijs* (pp. 29-39). Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Houtveen, A. A. M. (1990). *Begeleiding van vernieuwingen*. Proefschrift. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Jong, R. de (1990). *De nascholing van het vak techniek*. Groningen: RION.
- Kosse, G. B. (1982). Het gebruik van onderzoeksinformatie binnen het overheidsbeleid. *Pedagogisch Tijdschrift*, 7, 146-155.
- Koster, A. J., & Tillema, H. H. (1990). *Afstemming van vraag en aanbod*. Groningen: RION.
- Koster, A. J., Tillema, H. H., & Roorda, J. (1990). Bieden de ondersteuners aan wat scholen willen? *School en Begeleiding*, 27, 55-59.
- Kulik, J. A., & Kulik, C. (1989). Meta-analysis in education. *International Journal of Educational Research*, 13, 221-340.
- Snippe, J. (1991). *In-service training voor leerkrachten*. Proefschrift Universiteit Groningen. Groningen: RION.
- Taakgroep Evaluatie Onderwijsverzorging. *Eerste advies*, maart 1989; *Tweede advies*, januari 1990a; *Derde rapport*, december 1990b. 's-Gravenhage: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

- Tillema, H. H., Koster A. J., & Batenburg, T. A. van (1989). *Aanbod en gebruik van onderwijsverzorging*. Groningen: RION.
- Viessen, D. J. van (1989). *Het Mavo-project. Een evaluatie van een onderwijsvernieuwing*. Nijmegen: ITS.
- Vijver, W. van de, & Gilst, J. van (1991). *Schoolbegeleiding en evaluatie*. Bodegraven: SBD Midden-Holland en Rijnstreek.
- Vries, R. F. de (1989). *Evaluatie diepteprojecten in het basisonderwijs*. Groningen: RION.