

Aan ambities geen gebrek, getuige de school- en beleidsplannen van besturen in het basisonderwijs. Gepersonaliseerd leren, passend onderwijs, burgerschapsvorming, ouderparticipatie, 21e eeuwse vaardigheden, robotisering, adaptief onderwijs, doorgaande leerlijnen, kindportfolio, aansluiting po/vo, integrale kwaliteitszorg, mediawijsheid, opbrengstgericht werken... Niemand is er op tegen, maar welke van deze ambities realiseerden de scholen werkelijk en welke problemen van leerlingen losten ze daarmee op? Welke veranderingen hielden stand, ook na tien en twintig jaar?

IN HET BASISONDERWIJS

## DE WEG NAAR DUURZAME INNOVATIE

**V**eel ambities komen slechts beperkt van de grond en halen niet de status van duurzaam geïntegreerd in de dagelijkse praktijk. Hoe komt dat en hoe kunnen we de slaagkans vergroten? Hoe kan een school een vernieuwing bestendigen, ook als de tijdelijke subsidie stopt of de drijvende kracht vertrekt? Dit artikel belicht de uitkomsten van een onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW naar belemmerende factoren voor innovatie in het basisonderwijs. Het betrof een onderzoek in en door de praktijk. De belemmeringen zijn evenzeer te lezen als zes voorwaarden voor duurzame innovatie. Als die zes voorwaarden op orde zijn, is de kans op een succesvolle verandering aanzienlijk. De zes voorwaarden zijn: analyse, schoolomgeving, hitteschild, beleidscyclus, draagkracht en draagvlak.

### DUURZAME INNOVATIE

Voor het onderzoek en het model zijn de begrippen 'duurzaam' en 'innovatie' begrensde en specifiek gemaakt voor het funderend onderwijs<sup>1</sup>. Onder innovatie wordt verstaan: een wijziging in inhoud of organisatie van het onderwijs die een positief effect heeft op het uitvoeren van de wettelijke/maatschappelijke opdracht<sup>2</sup> en daarmee problemen voortkomend uit het niet volledig (kunnen) uitvoeren van de wettelijke opdracht<sup>3</sup> reduceert. Onder 'duurzaam' wordt verstaan: een wijziging die blijft bestaan zonder bijzondere inspanningen van (bevlogen) personen of extra budgetten<sup>4</sup>. De koppeling van innovatie aan de wettelijke/maatschappelijke opdracht is wezenlijk in dit verband. Scholen bestaan bij de gratie van een maatschappelijke opdracht en onderwijsinnovatie dient om die opdracht beter uit te voeren. De Nederlandse samenleving geeft het onderwijs een aanmerkelijke opdracht: onderwijs biedt perspectief op een gezonde en menselijke jeugd en daarmee op een gezonde, welvarende en menselijke samenleving. Dit perspectief komt ieder individu en de samenleving als geheel toe. Onderwijs is hiervoor de enige

collectieve voorziening: voor alle kinderen, bekostigd door de overheid. Dat is het fundament onder die aanzienlijke opdracht. Op het moment dat een school 'school' is in de zin van de wet, aanvaardt zij die wettelijke opdracht en spreekt ze uit die opdracht te gaan uitvoeren.

Ondanks de inspanningen van scholen om die opdracht uit te voeren, gaan er dingen niet goed tijdens de schoolloopbaan van kinderen. Die problemen zijn soms te relateren aan het niet volledig (kunnen) uitvoeren van die opdracht. Zo blijft een aanzienlijk deel van de kinderen zitten in het funderend onderwijs<sup>5</sup> en van de kinderen met een dubbel vo-advies<sup>6</sup> haalt slechts 10 procent het hoogste advies daadwerkelijk<sup>7</sup>, terwijl de opdracht aan scholen is om te zorgen voor een ononderbroken ontwikkelingsproces. 18 procent van de 15-jarigen is laaggeletterd, terwijl de kerndoelen Nederlandse taal gelden voor alle kinderen op basisscholen<sup>8</sup>. Bij de invoering van de referentieniveaus in 2010 was de ambitie dat 65 procent van de leerlin-

### WELKE FACTOREN STAAN VERNIEUWINGEN IN DE WEG?

gen het streefniveau (1S) zou halen, maar sinds 2015 haalt slechts 44 procent dat<sup>9</sup>. 33 procent van de 15-jarigen en ouder heeft beperkte gezondheidsvaardigheden met als gevolg een 7 jaar korter leven en 19 jaar in mindere gezondheid<sup>10</sup> terwijl in de kerndoelen staat dat leerlingen leren zorg te dragen voor de lichamelijke en psychische gezondheid van henzelf en anderen. 37 procent van de mensen van 18 jaar en ouder met een mbo-opleidingsniveau heeft schulden<sup>11</sup> terwijl de kerndoelen beogen dat kinderen leren rekenen en zich redzaam leren gedragen als consument. Daar waar het gaat over doorgaande

lijnen tussen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs zijn de cijfers zo slecht dat de samenleving er niet meer van opkijkt: 72 procent van de havisten en 65 procent van de mbo'ers haalt het aansluitende vierjarige hbo niet in vier jaar en slechts 50 procent van de hbo-studenten haalt het diploma in vijf jaar<sup>12</sup>. Voor het onderzoek en het model is het uitgangspunt dat de innovatie die een school toepast, gericht is op het beter vervullen van de wettelijke opdracht en daarmee op het reduceren van problemen die daarmee samenhangen. Innovaties die een ander doel dienen, vallen hierbuiten. Een voorbeeld is de innovatie flexibele onderwijstijden indien die bedoeld is om het ouders gemakkelijker te maken om zorgtaken te combineren met andere taken.

### HET ONDERZOEK

Is het zo – zoals vaak beweerd is en wordt – dat onderwijsinnovatie in het basisonderwijs wordt belemmerd door regelgeving? Deze vraag wilde het ministerie van OCW beantwoord zien. Het ministerie wilde daarnaast inzicht in mogelijk andere factoren die innovatie in de weg staan en de invloed die zij hierop zou kunnen hebben. Voor het praktijkonderzoek zijn de innovaties van tien scholen en twee besturen onderzocht en geanalyseerd. Bij de analyse is gebruikgemaakt van het model duurzame onderwijsinnovatie dat is ontstaan uit de bestudering van de ervaringen van en met De School in Zandvoort. Deze school heeft sinds 2003 vergaande en veelomvattende innovaties ontwikkeld en gerealiseerd. Het model bevat naast de definitie de zes genoemde factoren: analyse, schoolomgeving, hiteschild, beleidscyclus, draagkracht en draagvlak. Het onderzoek had een explorerend karakter, gezien de diversiteit van de deelnemende scholen en de variëteit aan innovaties. De uitkomsten kunnen daarom niet zonder meer gegeneraliseerd worden naar alle basisscholen.

### DE ONDERZOCHE SCHOLEN

De onderzochte scholen waren allemaal bekostigde scholen. Ze verschilden in aantal leerlingen, grootte en bestaansduur. Daarnaast was er variëteit in 'eenpitter' of onderdeel van een overkoepelend bestuur. De oorsprong van het initiatief tot innovatie verschilde ook: het schoolteam, het bestuur, een individu of de gemeente. Wat het soort innovatie betreft, was het belangrijkste onderscheid 'zelf ontwikkeld' of 'bestaand concept'. Om een idee te krijgen van de gebieden waarop werd geïnnoveerd: ict, flexibele onderwijstijden, tweetalig onderwijs, hoogbegaafdenonderwijs, thematisch onderwijs, andere groepsindelingen, gepersonaliseerd onderwijs, talentontwikkeling, samenwerking met voorschool en bso, leertijduitbreiding, pedagogische benadering, actief ouderschap, adaptief onderwijs en ervaringsgericht onderwijs. In het rapport staat een volledig overzicht van de karakteristieken van de innovaties. Het integrale rapport van OCW is te vinden op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/09/01/belemmeringen-voor-innovatie-in-het-basisonderwijs>.

### OPBRENGSTEN

Het onderzoek heeft rijk materiaal opgeleverd waar scholen en besturen hun voordeel mee kunnen doen. Gezien het type



Is de vernieuwing wel doorgevoerd in het belang van de leerling?

onderzoek vragen veel opbrengsten om nadere beschouwing. Zoals we eerder aangaven, kunnen de opbrengsten niet gegeneraliseerd worden.

Opvallend tijdens de – goed voorbereide – gesprekken was de soms gebrekkige kennis over zowel onderwijsinhoudelijke als bedrijfskundige zaken. Innovaties werden vrijwel nooit gerelateerd aan de maatschappelijke opdracht of het reduceren van problemen van leerlingen. Op één school na had geen van de scholen iets dat leek op een investeringsbegroting. Daardoor hadden ze geen zicht op de hoeveelheid tijd en geld die gemoeid waren met de innovatie en kwam nimmer de vraag aan de orde of deze leemte bestond op alle lagen: bestuur, staf, schoolleiding en leerkrachten. Door het ontbreken van een innovatiebegroting was er geen zicht op de vraag of het team wel tijd had om de vernieuwing uit te voeren. Vrijwel alle scholen meldden dat een groot deel van het werk in eigen tijd (buiten de reguliere werktijd om) werd uitgevoerd. Wat het onderwijsinhoudelijke betreft, was het opvallend dat de meeste scholen geen onderbouwde verantwoor- ▶

ding hadden gemaakt voor hun ingezette innovatie. Veel vernieuwingen ‘volgden de trends’ of kwamen voort uit persoonlijke overtuiging. Diverse innovaties waren al gestopt of liepen stroef. Dit werd vaak toegeschreven aan externe, tegenvallende omstandigheden en minder aan tekortkomingen in de eigen projectaanpak.

Succesvolle innovaties gaven een duidelijk beeld. Het waren innovaties die niet-controversieel waren, goed onderbouwd, er was altijd sprake van (praktische) steun van bestuur en/of raad van toezicht en er was voldoende geld en tijd. Verder hadden succesvolle innovaties gemeen dat ze overzichtelijk waren: slechts één of enkele aspecten werden veranderd en deze verandering werd doorgevoerd in de hele organisatie. Bij één school kwamen we de innovatie overal tegen: in de agenda’s van de werkoverleggen, de programma’s van de ouderactiviteiten, het scholingsprogramma, het lesrooster, het werkrooster, de inrichting van de ruimte en zelfs in de verzameling boeken in de kast. Wat wet- en regelgeving betreft, ondervonden innovaties zeker belemmeringen maar minder dan werd verondersteld.

Geredeneerd in de factoren uit het model waren dit opvallende zaken:

- Naarmate een school meer factoren op orde had, was de kans op duurzame innovatie groter.
- Als de analyse niet op orde was, was de uitkomst negatief.
- Als er geen hitteschild was, was de uitkomst negatief.
- Als de draagkracht niet op orde was, was de uitkomst negatief.
- Als de omgeving op orde was, was de kans op een positieve uitkomst groter.
- Voldoende draagvlak bleek bij de onderzochte scholen **een** aanwijzing voor een positieve uitkomst.
- Scholen die zich beperkten tot één of enkele innovatie(s) waren succesvoller.

**Geen!**

## DE ZES FACTOREN

Zoals in de inleiding genoemd, vindt het model zijn oorsprong in de praktijk van een innovatieve school. Het model is daarna verfijnd en getoetst in de praktijk. Het blijkt te werken bij het

## SCHOLEN DIE ZICH BEPERKEN TOT EEN OF ENKELE INNOVATIES ZIJN SUCCESVOLLER

identificeren van belemmerende en bevorderende factoren bij veranderingsprocessen, zowel vooraf, tijdens als na een verandering. Het model kan van grote waarde zijn bij het vooraf inschatten van de kansen van een voorgenomen innovatie. Overigens zijn de factoren niet exclusief voor innovatie maar betreffen het aspecten van professionele bedrijfsvoering in meer algemene zin. Scholen die deze aspecten niet op orde hebben, ondervinden waarschijnlijk ook problemen bij regu-

liere beleidsontwikkeling en -uitvoering. Indien beleid of innovatie in kaart wordt gebracht met het model, ontstaat een evenwichtig beeld van de diverse belemmerende en bevorderende factoren. Dit evenwichtige en brede beeld is waardevol voor beslissers, zowel die binnen scholen en besturen als daarbuiten.

De zes factoren analyse, schoolomgeving, hitteschild, beleids-cyclus, draagkracht en draagvlak worden hierna uitgewerkt, voorzien van inzichten uit het onderzoek en geïllustreerd met vragen en suggesties voor de praktijk.

### 1. Analyse

Door een grondige analyse neemt de kans toe dat de innovatie doel treft en beklijft. Bij een grondige analyse worden het probleem en de oplossing(s) gerelateerd aan de wettelijke opdracht en de problemen die de school beoogt te reduceren. Onderdelen van de analyse zijn tevens een (wetenschappelijke) en praktische verkenning (literatuur en scholenbezoek). De analyse gaat verder dan meningen en wensen. Een goed onderbouwd plan is uit te leggen en te verdedigen aan alle betrokkenen (leerlingen, ouders, collega’s, toezichthouders). Naarmate het op te lossen vraagstuk een duidelijke relatie heeft met de wettelijke opdracht, neemt de kans toe op een gewaardeerde en blijvende innovatie. Een zorgvuldige analyse is nodig om het vraagstuk te leren kennen en er oplossingen voor te vinden (bijvoorbeeld het vraagstuk ‘tegenvallende leeropbrengsten’). Andersom is een zorgvuldige analyse evenzeer relevant: als een school een populaire oplossing gaat toepassen, wat lost ze er dan mee op (bijvoorbeeld bij de ‘oplossing’ kindportfolio’s)? Vragen die je bij deze factor kunt stellen, zijn: welk vraagstuk vraagt om een oplossing? Valt het vraagstuk binnen de wettelijke opdracht? Welk probleem lossen we ermee op, wat gaat er dan beter? Staat de investering in verhouding tot het probleem? Kan met dezelfde investering een belangrijkere bijdrage worden geleverd aan het realiseren van de opdracht? Het is zaak dat de analyse precieze antwoorden oplevert. Bijvoorbeeld: willen we gepersonaliseerd leren om al het denkbare potentieel van kinderen tot ontwikkeling te brengen of willen we hogere Cito-scores op taal en rekenen? In het eerste geval accepteren we dat een leerling bijvoorbeeld goed wordt in brood bakken en misschien laag scoort op Cito-taal. In het tweede geval accepteren we dat niet en wordt personalisering juist ingezet om tijd en aandacht te focussen op taal en rekenen.

### 2. Schoolomgeving

De schoolomgeving kan de innoverende school (onbedoeld) in grote problemen brengen en de innovatie zelfs vermorzelen. Een school die wil innoveren doet er goed aan om de omgeving in kaart te brengen met de nieuwe situatie voor ogen en maatregelen te treffen voor die uitkomst. De schoolomgeving bestaat uit interne afdelingen en externe organisaties die diensten en producten leveren aan de school waardoor de school haar werk ‘onderwijs verzorgen’ kan doen. Die omgeving levert veel: van pabo-opleiding tot subsidie voor overblijfouders en van leermiddelen tot cao. De omgeving is omvangrijk, complex en in hoge mate geroutineerd en



Hebben alle leerkrachten hetzelfde beeld voor ogen bij 'talentontwikkeling'?

gestandaardiseerd. Als een school innoveert, kan de afstemming onder druk komen: school en omgeving passen niet meer (goed) bij elkaar. De school vraagt bijvoorbeeld andere vaardigheden van leerkrachten (opleiding) of andere arbeidsvoorwaarden (cao). Als de disharmonie tussen innovatie en omgeving niet tijdig wordt onderkend, kan de innovatie mislukken door invloed uit die schoolomgeving, ook al is de innovatie op zichzelf gewenst en succesvol. De omgeving heeft op twee manieren invloed op innovaties. Ten eerste: als een school innoveert en daarvoor producten of diensten nodig heeft die de omgeving niet levert, dan kan de innovatie geen stand houden, tenzij de school hierin zelf gaat voorzien. Ten tweede: als de omgeving een innovatief product maakt en aanbiedt, verleidt dit scholen om het product te gaan aanschaffen en toe te passen. De innovatie komt dan (mede) van buiten de school. De invloed van de omgeving is er zowel bij de start als de instandhouding van een innovatie. De school kan haar omgeving in kaart brengen door bijvoorbeeld een 'brainstorm'bijeenkomst te beleggen met allerlei verschillende betrokkenen bij de school: leerlingen, ouders,

leerkrachten, stafmedewerkers, bestuurder, toezichthouder, gemeente, samenwerkingsverband en collega-scholen. De school kan ook een overzicht maken van alle materialen, protocollen en instructies waarmee ze werkt: leerlingvolgsysteem, methodes, registratiesystemen, digitale middelen, formats voor begroting, schoolplan en jaarplan.

### 3. Hitteschild

Zolang de school en schoolomgeving door de 'afwijkende' innovatie niet in harmonie zijn, is het van belang dat het dagelijkse proces op de innovatieve school beschermd wordt tegen versturende invloeden vanuit die omgeving. Tevens dient de school (tijdelijk) in zijn eigen ondersteuning te voorzien. Tot slot is de school aan zet om de schoolomgeving te beïnvloeden in de richting van de innovatie. Het uiteindelijke doel is namelijk hernieuwde harmonie tussen school en omgeving, want pas dan is de innovatie duurzaam. Deze drie functies samen worden in het model hitteschild genoemd. Een hitteschild is nodig tussen de school en de (interne en externe) schoolomgeving, vaak voor jaren, soms decennia. Een succesvol hitteschild maakt zichzelf ►

uiteindelijk overbodig. Het hitteschild wordt vervuld door interne personen, zoals de raad van toezicht, bestuur, bovenschouls directeur en stafmedewerkers van het administratiekantoor of bestuursbureau, maar ook externen kunnen een belangrijke bijdrage leveren zoals gemeente of rijksoverheid. Het inrichten van een hitteschild is geen sinecure. Het hitteschild moet perfect 'tweetalig' zijn: het kent zowel de eigen school en innovatie tot in detail als het reguliere. Scholen die deze stap expliciet hebben gezet, zijn verzekerd van rugdekking in fasen waarin het moeilijk is.

#### 4. Beleidscyclus

In de beleidscyclus zijn verschillende stromen. Zo is er een stroom van bestuur naar schooldirecteuren, vaak in de vorm van strategisch beleidsplan naar schoolplan en van schoolleiding naar leerkrachten in de vorm van schoolplan naar jaar- en taakurenplan. Om van een cyclus te kunnen spreken, dient de stroom circulair te zijn: er moet tevens een informatiestroom zijn van leerkrachten naar schoolleiding en van schoolleiding naar bestuur. Een innovatie heeft meer kans van slagen als ze consequent en consistent wordt doorgevoerd tot in alle facetten van de organisatie en daarvoor is een werkende beleidscyclus voorwaardelijk. Bijvoorbeeld: een school heeft als innovatie 'brede talentontwikkeling' maar haar leerling- en onderwijsvolgsysteem (lovs) bestaat enkel uit genormeerde toetsen voor taal en rekenen. Het beleid 'brede talentontwikkeling' is dan niet uitgewerkt in het beoordelings- en kwaliteitssysteem en is slechts beperkt effectief.

Om de gevolgen van de innovatie tot in alle hoeken van de organisatie door te kunnen voeren, is een precieze analyse van probleem en oplossing noodzakelijk. Deze factor sluit dus aan op de factor analyse.

#### 5. Draagkracht

Draagkracht gaat over mensen en middelen. Mensen en middelen zijn nodig om een innovatie tot stand te laten komen

en in stand te houden. Er zijn kosten gemoeid met het vooronderzoek, het ontwerp van de innovatie, de implementatie, de pilotfase en de verankering. De kosten bedragen meestal een veelvoud van de 'out of pocket-kosten' van bijvoorbeeld opleidingen en computers en zijn vaak voor lange tijd nodig. De kosten kunnen in kaart worden gebracht met een innovatiebegroting die duidelijk maakt welke mensen en middelen nodig zijn voor de gehele looptijd van de innovatie, tot het moment dat de innovatie volledig is ingebed in de staande organisatie en schoolomgeving. Denk hierbij aan de uitkomsten van de andere factoren, zoals loonkosten van leerkrachten, leiding, staf en 'hitteschild'. Bij onvoldoende draagkracht vanaf de start komt de innovatie niet tot wasdom. Indien de draagkracht van korte duur is, valt de innovatie om zodra de middelen wegvallen.

#### 6. Draagvlak

Zonder draagvlak is een duurzame innovatie schier onhaalbaar. Innovaties worden immers gedaán door mensen. Het gaat pas lukken als de uitvoerders hiertoe gemotiveerd zijn en diepgaand weten wat het oogmerk is van de innovatie. Indien de ontwikkeling van en de besluitvorming over de innovatie geschiedt door leiding en uitvoerenden samen, draagt dat sterk bij aan een succesvolle innovatie. Hiervoor zijn twee redenen: de kwaliteit van de innovatie is hoger, omdat er meer kennis is ontwikkeld en benut vanuit meer perspectieven en de motivatie en veiligheid zijn groter, omdat alle voors en tegens vooraf gedeeld zijn. Sommige scholen zijn gewend om gezamenlijk op te trekken, andere niet. Zij die er niet aan gewend zijn, zouden de innovatie daar het beste kunnen starten.

De weg naar duurzame innovatie is dezelfde weg als die naar duurzame bedrijfsvoering: die leidt tot scholen waar succesvol, prettig en ontspannen wordt geleerd en gewerkt, zonder extreme (werk)druk. *BSM*

#### Noten

1 Funderend onderwijs bestaat uit primair en voortgezet onderwijs.

2 De wettelijke/maatschappelijke opdracht voor het funderend onderwijs luidt samengevat: 'Scholen organiseren onderwijs dat kinderen ontwikkelingsmogelijkheden biedt in de wettelijke (kern)doelen (po) dan wel opleidt tot het behalen van de eindtermen (vo). Het onderwijs is tevens ingericht overeenkomstig internationale verdragen. Het onderwijs bereidt kinderen voor op zelfstandig burgerschap en leidt hen toe naar vervolgonderwijs. Dat alles in een schoolperiode die ervaren wordt als voorspoedig (welbevinden) en zonder negatieve bijeffecten (zoals pesten en zittenblijven)'.

3 Ondanks de uitgebreide wettelijke opdracht en

de inspanningen van scholen gaan er dingen niet goed tijdens de schoolloopbaan van kinderen. Die problemen zijn soms te relateren aan het niet volledig (kunnen) uitvoeren van die opdracht. Zo blijft 45 procent van de kinderen zitten in het funderend onderwijs, terwijl de opdracht aan scholen is om te zorgen voor een ononderbroken ontwikkelingsproces. 18 procent van de 15-jarigen is laaggeletterd, terwijl de kerndoelen Nederlandse taal gelden voor alle kinderen op basisscholen.

4 Hiervan is in ieder geval sprake als de innovatie is geabsorbeerd in het totale onderwijsstelsel. Deze status kan ook bereikt worden door de werking van een duurzaam 'hitteschild'. Zie voor uitleg 'hitteschild' factor 3 uit het model.

5 In het po blijft 16 procent zitten; op het havo 47

procent (bron 'IBO effectieve leerroutes in funderend onderwijs'); 45 procent blijft zitten in het funderend onderwijs (bron CPB).

6 Een dubbel vo-advies is het advies voor voortgezet onderwijs vmbo-t/havo of havo/vwo.

7 Bron Staat van het Onderwijs 2015/2016

8 Bron Pisa 2015

9 Er zijn twee categorieën referentieniveaus: het fundamentele (minimale basis) niveau en het streefniveau, aangeduid met de letters F en S. 1S is het niveau voor leerlingen die doorstromen naar vmbo-t of hoger (bron SLO).

10 Bronnen: WHO en Loket gezond leven-Rijks-overheid

11 Bron Nibud 2016

12 Bron CBS