

Belemmeringen voor innovatie in het basisonderwijs

Welke belemmeringen zijn er?

Kan het ministerie van OCW belemmeringen verminderen?

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Model duurzame onderwijsinnovatie	3
3	Onderzoek en selectie scholen en besturen	6
4	Karakteristieken van de onderzochte scholen en besturen en hun innovaties	7
5	Belemmeringen bij innovatie	10
5.1	<i>Overzicht van wel/niet gerealiseerde doelen en innovaties bij de scholen</i>	10
5.2	<i>Tabel relatie innovaties scholen en factoren model</i>	13
5.3	<i>Belemmeringen vanuit wet- en regelgeving</i>	14
5.4	<i>Relatie innovaties besturen en factoren model</i>	14
6	De waarde van het model	15
7	Aanbevelingen	15
7.1	<i>Analyse</i>	17
	Aanbeveling 1: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO)	18
	Aanbeveling 2: loket voor mislukte innovaties	18
	Aanbeveling 3: herhaal de wettelijke opdracht	18
	Aanbeveling 4: regelgeving in context totale opdracht	19
7.2	<i>Schoolomgeving</i>	19
	Aanbeveling 5: de bedoeling van de wet	20
	Aanbeveling 6: snellere effectonderzoeken	20
	Aanbeveling 7: ontwerp de omgeving bij de opdracht	21
7.3	<i>Hitteschild</i>	21
	Aanbeveling 8: sponsor experiment-houders	21
	Aanbeveling 9: vrijgeleide voor experiment-houders	22
7.4	<i>Beleidscyclus</i>	22
	Aanbeveling 10: aanhoudende aandacht behoudt innovaties	23
7.5	<i>Draagkracht</i>	23
	Aanbeveling 11: subsidie-combi voor wettelijke taken	24
	Aanbeveling 12: R&D opnemen als parameter in de bekostigingsstandaard	24
	Aanbeveling 13: voorlichting over innovatiebegrotingen	24
7.6	<i>Draagvlak</i>	25
	Aanbeveling 14: gelijktijdig aan tafel	25
	Aanbeveling 15: innovatieve toepassing van wetgeving	26

1 Inleiding

Is het zo – zoals vaak beweerd is en wordt – dat onderwijsinnovatie in het basisonderwijs wordt belemmerd door regelgeving?

Er is grote aandacht voor onderwijsinnovatie in het primair onderwijs en de personen die het vliegwiel hiervoor zijn. Zowel de sector zelf als de maatschappij heeft hoge verwachtingen van hetgeen onderwijs kan bijdragen aan de ontwikkeling van jonge mensen en daarmee aan een succesvolle en menselijke samenleving.

Op veel plekken en om uiteenlopende redenen is er behoefte aan onderwijsinnovatie. Niettemin komt ze vaak moeizaam tot stand. Vaak wordt verondersteld dat wet- en regelgeving de grootste belemmeringen opwerpen. Uit praktijkvoorbeelden blijkt echter dat het lang niet alleen om wet- en regelgeving gaat, maar om een breed scala van actoren en factoren.

OCW¹ wil meer inzicht in de factoren die innovatie in het basisonderwijs in de weg staan en de wijze waarop ze belemmeren. Daarnaast wil OCW weten of ze invloed kan uitoefenen op de belemmeringen en vanuit welke rol. Om deze vragen te beantwoorden heeft OCW praktijkonderzoek laten doen. Dit onderzoek bestond uit het toepassen van een model bij de analyse van innovaties van tien scholen en twee besturen. Het onderzoek op de scholen en besturen gebeurde via diepte-interviews en documentenstudies en de uitkomsten hiervan werden gerangschikt in het genoemde model.

Dit rapport beschrijft de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 wordt het model toegelicht; in de hoofdstukken 3 en 4 worden de scholen en hun innovaties gepresenteerd; hoofdstuk 5 geeft inzicht in hun belemmeringen bij de innovaties; hoofdstuk 6 bevat een reflectie op het gebruikte model en in hoofdstuk 7 worden tot slot vanuit het model aanbevelingen gedaan om belemmeringen weg te nemen en innovatie in het basisonderwijs te bevorderen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Marjolein Ploegman. Namens het ministerie hebben Arno Breuer, Jantine Flapper en Simone Barel deelgenomen aan de schoolbezoeken en de verschillende versies van het rapport van kritisch commentaar voorzien.

2 Model duurzame onderwijsinnovatie

Op uitnodiging van Kennisnet is in 2016-2017 een analyse gemaakt van de praktijkervaringen met innovaties van De School in Zandvoort. Deze school voor basisonderwijs heeft sinds 2003 vergaande en veelomvattende innovaties ontwikkeld en gerealiseerd.

Uit deze analyse is een model geconstrueerd. Dit model bevat zes factoren die van invloed zijn op het al dan niet tot stand komen van een duurzame innovatie. De factoren kunnen gezien worden als 'voorwaarden' voor duurzame innovatie maar evengoed als 'belemmeringen' bij innovatieprocessen. Het model is algemeen toepasbaar op innovatieprocessen in onderwijs.

In het model wordt onder 'innovatie' verstaan: een wijziging in inhoud of organisatie van het onderwijs die een positief effect heeft op het uitvoeren van de wettelijke opdracht² en daarmee

¹ OCW staat voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; in dit rapport de wordt specifiek de directie Primair Onderwijs van het ministerie van OCW bedoeld.

² De wettelijke 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)'.

problemen voortkomend uit het niet volledig (kunnen) uitvoeren van de wettelijke opdracht³ reduceert. Onder 'duurzaam' wordt verstaan: een wijziging die blijft bestaan zonder bijzondere inspanningen van (bevlogen) personen of extra budgetten. 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'⁴.

Voor dit model is gekozen, in vergelijking met andere innovatiemodellen, omdat het een directe verbinding heeft met innovatie in het basisonderwijs, is opgebouwd vanuit de praktijk van het basisonderwijs en inzicht geeft in de samenhang van een groot aantal factoren.

In het model worden zes factoren onderscheiden (belemmeringen dan wel voorwaarden):

1. Analyse

Naarmate de analyse grondiger is en het op te lossen vraagstuk een duidelijke relatie heeft met de wettelijke opdracht, neemt de kans toe op een blijvende en gewaardeerde innovatie. Bij de factor analyse gaat het om een zorgvuldige analyse van het vraagstuk en de oplossing in relatie tot de wettelijke opdracht. Welk vraagstuk vraagt om een oplossing? Valt het vraagstuk binnen de wettelijke opdracht? Welk probleem lossen we ermee op? Staat de investering in verhouding tot de omvang van het probleem? Kan met dezelfde investering een belangrijkere bijdrage worden geleverd aan het realiseren van die opdracht?

Voorbeelden:

“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 zal scoren 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 factor schoolomgeving gaat over de krachten die de (interne en externe) omgeving⁵ uitoefent op een school. Wet- en regelgeving behoort tot deze factor. Scholen kunnen alleen school zijn met de hulp en steun van de omgeving. In de niet-innovatie-situatie zijn school en omgeving op elkaar afgestemd: de omgeving levert wat de school nodig heeft en de school levert wat de omgeving wenst. Die omgeving levert een school veel, van Pabo-opleiding tot subsidie voor overblijfouders en van leermiddelen tot Vervangingsfonds. De omgeving is aanzienlijk, complex en in hoge mate geroutineerd en gestandaardiseerd. Als een school innoveert, kan die 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

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% van de kinderen zitten in het funderend onderwijs terwijl de opdracht aan scholen is om te zorgen voor een ononderbroken ontwikkelingsproces. 18% van de 15-jarigen is laaggeletterd terwijl de kerndoelen Nederlandse taal gelden voor alle kinderen op basisscholen.

⁴ Zie voor uitleg 'hitteschild' factor 3 uit het model.

⁵ Voorbeelden van onderdelen uit de interne schoolomgeving zijn stafafdelingen als de financiële en personeelsadministratie en huisvesting, systemen als het leerlingvolgsysteem en werkplanningssysteem, besluitvormingsstructuren als raad van toezicht-bestuur-bovenschools directeuren-schooldirecteuren en (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad.

Voorbeelden van onderdelen uit de externe schoolomgeving zijn: wetgever, vakbonden, samenwerkingsverbanden, registers, opleidingen, zorgverleners, subsidieverleners, leermiddelenontwikkelaars, gemeenten, onderzoeksbureaus, onderwijsinspectie, leerplichtambtenaren.

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.

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 innovatie-verstorende 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 tezamen worden in het model hitteschild genoemd. Een hitteschild is nodig tussen de school en de (interne als externe) schoolomgeving, vaak voor jaren zo niet decennia. Het ontbreken van een hitteschild is een belemmerende factor voor innovatie.

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. Een andere stroom is die van schoolleiding naar leerkrachten, vaak in de vorm van schoolplan naar jaar- en taakurenplan. Om van een cyclus te kunnen spreken dient de stroom circulair te zijn: er dient tevens een stroom te zijn van leerkrachten naar schoolleiding en van schoolleiding naar bestuur. Er is sprake van een innovatie-bevorderende factor indien er sprake is van een cyclus, het beleid beperkt is (slechts één of enkele innovaties), de innovatie precies is beschreven en consequent en consistent wordt doorgevoerd tot in alle facetten van de organisatie. Populaire innovaties als 'talentontwikkeling en doorlopende leerlijnen' ontberen vaak de cyclus, precisie en consistente uitwerking.

5. Draagkracht

Om een innovatie te realiseren en in stand te houden zijn mensen en middelen nodig. Deze kunnen in kaart worden gebracht met een innovatiebegroting die duidelijk maakt welke mensen en middelen nodig zijn voor de gehele looptijd van de innovatie. Hierbij gaat het om veel meer dan de 'out of pocket-kosten' van bijvoorbeeld opleidingen en computers. Loonkosten van leerkrachten, leiding, staf en 'hitteschild' zijn vaak een veelvoud van die uitgaven. Bovendien behelst de kostenperiode de gehele looptijd tot het moment dat de innovatie volledig is ingebed in de staande organisatie. Het gebrek aan een innovatiebegroting is een belemmerende factor omdat het risico groot is dat er gaandeweg een tekort aan mensen en middelen ontstaat waardoor de innovatie niet succesvol kan worden voortgezet tot het moment van duurzame verankering.

6. Draagvlak

Innovaties worden uitgevoerd door personen. Indien de ontwikkeling van en de besluitvorming over de innovatie geschiedt door leiding en uitvoerenden samen vormt dat een bevorderende factor voor een succesvolle innovatie. Hiervoor zijn twee redenen: de kwaliteit van de innovatie is hoger omdat er meer kennis is ontwikkeld en benut (vanuit meerdere perspectieven) en de motivatie en veiligheid zijn groter omdat alle voors en tegens vooraf gedeeld zijn.

3 Onderzoek en selectie scholen en besturen

Aan het onderzoek hebben tien scholen en twee besturen deelgenomen. De scholen en besturen zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria. Er is sprake van:

- een bekostigde school (bestuur) voor basisonderwijs;
- een benoembare innovatie;
- bereidheid om 'in de keuken te laten kijken'.

Daarnaast is gestreefd naar een grote diversiteit aan deelnemende scholen en besturen:

- Bestaansperiode: scholen die kort en lang bestaan.
- Grootte: scholen met een klein en groot leerlingenaantal.
- Bestuur: scholen die onder een overkoepelend bestuur vallen en zelfstandige scholen ('eenpitters').
- Locatie: scholen uit dicht- en dunbevolkte gebieden, randstedelijk en niet-randstedelijk.
- Concept: zelf ontwikkeld of bestaand.
- Omvang innovatie: innovatie van één aspect, meerdere of vele aspecten.
- Initiatiefnemers: gestart vanuit initiatief school, bestuur of overheid.
- Drijfveer: externe druk (bijvoorbeeld instandhouding) of interne motivatie (bijvoorbeeld gepersonaliseerd leren).
- Succes: geslaagd of mislukt.
- Steun: met of zonder steun van bestuur of overheid.

Er zijn elf scholen en twee besturen benaderd. De respons was bijna volledig: tien scholen en beide besturen hebben medewerking verleend.

Het onderzoek bestond uit:

- documentenstudies,
- diepte-interviews op locatie en
- rondleidingen.

De indringende gesprekken hebben veel informatie en rijke inzichten opgeleverd. Deze zijn op hoofdpunten samengevat in de volgende hoofdstukken.

4 Karakteristieken van de onderzochte scholen en besturen en hun innovaties

Om een beeld te krijgen van de scholen en type innovaties zijn de scholen gekarakteriseerd met een korte omschrijving van zowel de school als de innovatie(s). Met de deelnemende besturen is niet alleen gesproken over specifieke innovaties en de belemmeringen daarbij maar ook over de innovaties die gewenst zijn maar waar men op voorhand niet aan begint, de 'gemiste' innovaties. Deze zijn terug te vinden in hun karakteristieken. Omdat de informatie van de scholen en besturen niet-herleidbaar verwerkt is, hebben zij een nummer of letter gekregen.

School nummer	Karakteristiek school	Karakteristiek innovaties
1	School rond opheffingsnorm in een niet-stedelijk krimpgebied. School is onderdeel van een overkoepelend bestuur. Initiatief vanuit school. Bestaand concept. Externe druk.	Start van de innovatie vormde de wens tot instandhouding. De school heeft diverse innovaties doorgevoerd en daarvoor geput uit een bestaand concept. 'De school helpt leerlingen om hun unieke talenten te ontwikkelen en gebruikt daarbij de nieuwste technologieën. Zo leren leerlingen vaardigheden die nodig zijn voor de toekomst. Iedere leerling krijgt een individueel ontwikkelingsplan (IOP) met leerdoelen en een eigen tablet met de beste onderwijsapps. Op die manier bevordert de school avontuurlijk leren. Het nieuwe leren wordt gekenmerkt door de aandacht voor zelfregulatie van leerlingen, zelfverantwoordelijkheid voor het leerproces, leren in een sociale en authentieke omgeving, nieuwe beoordelingstechnieken en het gebruik van ict'. Men werkt met eigen ontwikkeld materiaal en bestaande methodes en app's. Leerkrachten zijn gespecialiseerd in taal of rekenen. Kinderen werken afwisselend in jaargroepen en combinatiegroepen.
2	Nieuwe school in stedelijk gebied. Eenpitter. Initiatief vanuit individuen. Zelf ontwikkeld concept.	De school is gestart met diverse innovaties op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> • levenshouding; • personaliseren; • talentontwikkeling. De school heeft hiermee zijn eigen concept ontwikkeld. Op de school staat de levenshouding van het kind centraal. De focus ligt op: wie word je in plaats van wat weet je. De school wil kinderen leren om zelfbewust in het leven te staan. Kinderen worden gestimuleerd om over zichzelf en anderen na te denken, over de verschillen tussen mensen en de wereld om zich heen. Kinderen ontdekken de kracht van optimistisch zijn; die helpt bij het aangaan van uitdagingen, om te gaan met tegenslagen en door te zetten. De school biedt tweetalig onderwijs: Nederlands en Engels. Men werkt met bestaande leermethodes. Er is een persoonlijk lesprogramma op eigen niveau en eigen tempo. Er is een eigen voorschool en buitenschoolse opvang. Er wordt gewerkt in drie combinatiegroepen.
3	Nieuwe school in niet-stedelijk gebied. Eenpitter. Initiatief vanuit individuen. Zelf ontwikkeld concept.	De school is gestart met diverse innovaties: <ul style="list-style-type: none"> • atelieronderwijs voor de zaakvakken; • Engels vanaf groep 1; • hoogbegaafdenonderwijs; • binding met ouders en leerlingen. De school heeft hiermee zijn eigen concept ontwikkeld. Men werkt met eigen ontwikkeld materiaal en bestaande methodes. Men werkt met docenten van buiten. Kinderen werken afwisselend in jaargroepen en combinatiegroepen.

School nummer	Karakteristiek school	Karakteristiek innovaties
4	<p>School rond opheffingsnorm in een niet-stedelijk krimpgebied. School is onderdeel van een overkoepelend bestuur. Initiatief vanuit school. Diverse bestaande concepten. Externe druk.</p>	<p>De school is een kleine dorpschool met veel zorgleerlingen in een krimpgebied. Start van de innovatie vormde de wens tot instandhouding. De school heeft vijf aspecten geïnnoveerd, deels overgenomen uit bestaande concepten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • flexibele schooltijden en mogelijkheid tot meer onderwijstijd, namelijk 25-30 uur per week naar behoefte, leerlingen hebben vaste vakantieperiodes; • vakken zijn zoveel mogelijk geïntegreerd; • leerplangesprekken tussen leerling, leerkracht en ouder, 3x per jaar gesprek van 15 min.; • groepsindeling in drie bouwen; • gepersonaliseerd leren met wektaken. <p>Men werkt met bestaande methodes. Het bestuur is op afstand en alle innovaties dienen kostenneutraal te worden gerealiseerd.</p>
5	<p>School rond opheffingsnorm. School is onderdeel van een overkoepelend bestuur. School doet mee aan experiment flexibele onderwijstijden. Initiatief vanuit school en bestuur. Bestaande concepten. Externe druk.</p>	<p>Start van de innovatie vormde de wens tot instandhouding. De school heeft diverse innovaties doorgevoerd uit bestaande concepten. De voornaamste zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • flexibele school- en vakantietijden, binnen de gangbare onderwijstijd (keuze uit een vier- of vijfdaagse schoolweek, keuze uit tien vakantieweken en mogelijkheid om vier compensatiedagen op te nemen); • ontwikkelingsgericht onderwijs; • ontdekkend leren; • werken met kindportfolio's; • talentontwikkeling met thema's; • SlimFit; • samenwerking met voorschool en buitenschoolse opvang. <p>Men werkt met bestaande methodes. Kinderen werken afwisselend in niveaugroepen en combinatiegroepen. Onderwijsassistenten/pedagogisch medewerkers uit de kinderopvang hebben onderwijstaken.</p>
6	<p>Grote school in stedelijk gebied. School is onderdeel van overkoepelend bestuur. School doet mee aan experiment regelluwe scholen. Initiatief vanuit school. Nieuw concept.</p>	<p>De school heeft één innovatie doorgevoerd, namelijk een pré-school. De pré-school bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4-5 dagdelen van 8.30 tot 12.00 uur spelend leren; • in een groep van 12-16 kinderen; • onder begeleiding van één leerkracht en één onderwijsassistent, beide gespecialiseerd in het jonge kind.
7	<p>School rond opheffingsnorm in stedelijk gebied. School is onderdeel van overkoepelend bestuur. Initiatief vanuit school. Bestaande concepten. Externe druk.</p>	<p>De school heeft diverse innovaties doorgevoerd uit een bestaand concept en een bestaande stroming. De voornaamste innovaties zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • thematisch werken; • pedagogische benadering; • groep 0/voorschool (inmiddels gestopt); • geweldloze school; • gepersonaliseerd leren; • leertijduitbreiding; • toetsing zonder vergelijking met andere kinderen. <p>De school ontwikkelt het meeste onderwijsmateriaal zelf. Kinderen werken in drie bouwen.</p>

School nummer	Karakteristiek school	Karakteristiek innovaties
8	School rond opheffingsnorm in stedelijk gebied (inmiddels gesloten). School was onderdeel van overkoepelend bestuur. Initiatief vanuit school. Bestaande concepten. Externe druk.	Start van de innovatie was de wens tot instandhouding. De school voerde diverse innovaties door, deels gebaseerd op bestaande concepten. De voornaamste innovaties zijn: <ul style="list-style-type: none"> • flexibele school- en vakantietijden, zowel meer tijd als spreiding over meer dan 40 weken; • leren met ict; • gepersonaliseerd leren; • actief ouderschap. Er werd afwisselend in de eigen groep en in combinatiegroepen gewerkt. Er werd gewerkt met bestaande methoden en app's.
9	Grote school in stedelijk gebied. School is onderdeel van overkoepelend bestuur. Initiatief vanuit bestuur. Bestaande concepten.	De school is gestart als nieuwe school in een nieuwbouwwijk met een nieuw concept vanuit een pedagogische stroming. De voornaamste innovaties zijn adaptief en ervaringsgericht onderwijs vanuit pedagogische invalshoek. Er wordt gewerkt in diverse groepssamenstellingen. Er wordt gewerkt vanuit bestaande pedagogische stromingen.
10	Grote school in stedelijk gebied. School is onderdeel van overkoepelend bestuur. Initiatief vanuit overheid. Nieuw concept. Externe druk.	Deze school voert een omvangrijk programma uit gericht op verminderen en voorkomen van leerachterstanden. Initiatiefnemer is de overheid. De onderzochte innovatie betreft leertijduitbreiding voor alle kinderen. Andere innovaties zijn onder andere een doorlopende lijn tussen voorschool – basisonderwijs – voortgezet onderwijs en een betere aansluiting tussen jeugd-/gezinshulp en onderwijs. Er wordt gewerkt in leerstofjaarklassen met eigen en gastdocenten. De programma's zijn grotendeels bestaande methodes of programma's ontwikkeld door externe partijen.

Bestuur letter	Karakteristiek bestuur	Karakteristiek innovaties	Karakteristiek 'gemiste' (niet gelukte) innovaties
a	Bestuur met meer dan 20 scholen buiten de randstad.	Ontwerp en realisatie nieuw schoolconcept gebaseerd op natuurlijk leren. Idem school met andere schooltijden (bioritme). Nog in ontwikkeling: integratie speciaal basisonderwijs en basisonderwijs. Nog in ontwikkeling: tienerscholen (10-15 jaar).	Voorziening voor kinderen van 2-6 jaar (scheiding voorschool en basisschool blijft 'hard'). Kindcentra als basisvoorziening voor alle kinderen (geen overheidsbekostiging).
b	Bestuur met meer dan 20 scholen in de randstad.	Alle scholen voldoen aan basiskwaliteit. School met betere luchtkwaliteit.	Synchroon taalonderwijs (twee talen). Oprichten van algemeen bijzondere scholen. Inrichten jaarrond-open scholen. Breed en geïntegreerd onderwijsaanbod ontwikkeld en gegeven door eigen docenten. [Over de gehele linie lukt de implementatie van ambitieuze doelen in de praktijk van leerlingen en leerkrachten onvoldoende.]

5 Belemmeringen bij innovatie

In de gesprekken hebben alle scholen en besturen gemeld belemmeringen te hebben ervaren in het innovatieproces. In een aantal gevallen zijn ook bevorderende omstandigheden genoemd en geduid. De duiding en interpretatie in dit onderzoek kunnen verschillen met die van de scholen en besturen. Soms was het mogelijk om tijdens het gesprek een analyse te maken die een andere uitkomst had. Zo noemden meerdere scholen als belemmering ‘gebrek aan steun door het bestuur’ gezien het dichtdraaien van de geldkraan terwijl in eerdere jaren bedragen waren geschonken. Een school noemde dat ‘meer onderwijstijd dan 940 uur verboden was’ hetgeen niet zo is. De WPO noemt wel een minimumgrens van 940 uur onderwijstijd gemiddeld per jaar maar geen bovengrens. Een school noemde dat de onderwijsinspectie verbod om tijdens vakanties activiteiten voor kinderen te organiseren. Er is echter geen verbod op het organiseren van activiteiten tijdens vakanties, maar niet alle activiteiten kunnen meetellen als onderwijstijd.

Dit hoofdstuk geeft inzicht in belemmerende en bevorderende factoren zoals die in de gesprekken zijn geconstateerd. De eerste tabel geeft een overzicht van de doelen die de scholen wel en niet hebben gerealiseerd. In de tweede tabel worden deze per school verbonden met de zes factoren uit het model: had de school de factoren al dan niet op orde en in welke mate speelden ze een rol? In de tabel wordt de mate van op orde zijn beoordeeld met deze vierpunt-schaal: +, +/-, -/+ of -.

Ter herinnering: in dit onderzoek wordt onder duurzame innovatie verstaan een wijziging in inhoud of organisatie van het onderwijs die een positief effect heeft op het uitvoeren van de wettelijke onderwijsopdracht en daarmee problemen voortkomend uit het niet volledig (kunnen) uitvoeren van de wettelijke opdracht reduceert. Onder ‘duurzaam’ wordt een wijziging verstaan die standhoudt zonder bijzondere inspanningen van (bevlogen) personen of extra budgetten.

5.1 Overzicht van wel/niet gerealiseerde doelen en innovaties bij de scholen

Deze paragraaf bevat een overzicht van de doelen die scholen wel en niet hebben gerealiseerd en of er, volgens de onderzoeks-definitie, sprake is van een duurzame innovatie of niet. (In paragraaf 5.4 worden de innovaties van de besturen besproken.)

In de tabel wordt de * als aanduiding gebruikt. Dit betekent: *naar mate de innovatiedoelen minder duidelijk en minder concreet zijn geformuleerd, is het moeilijker vast te stellen of het doel is gerealiseerd. Indien bij meerdere innovaties de onderlinge relaties niet in kaart zijn gebracht, is moeilijk te beoordelen of de innovatie op zich niet is gerealiseerd dan wel is tegengewerkt door een andere innovatie. In beide gevallen is niet vast te stellen of er beter is voldaan aan ‘zachte’ wettelijke opdrachten en er onderwijsvraagstukken zijn opgelost.*

School	Wel gerealiseerde doelen	Niet gerealiseerde doelen	Duurzame innovatie?
1	Instandhouding school. Elk kind een eigen tablet. Leraar-specialisten voor taal en rekenen. Leergesprekken.	Doorbreken leerstofjaarklassen-systeem. Flexibele schooltijden. Vervanging methodes door digitale leermiddelen. Werken met eigen leervragen. Verbetering motivatie leerlingen.	Nee. Het is niet duidelijk of en welke onderwijsproblemen zijn opgelost. De innovatie kan niet bestaan zonder extra financiële middelen en uren terwijl daar niet structureel in is voorzien.

School	Wel gerealiseerde doelen	Niet gerealiseerde doelen	Duurzame innovatie?
2	*	* Diverse innovaties zijn teruggedraaid waaronder flexibele schooltijden.	Nee. Het is niet duidelijk of en welke onderwijsproblemen zijn opgelost. De innovatie kan niet bestaan zonder extra financiële middelen en uren terwijl daar niet structureel in is voorzien.
3	Atelieronderwijs voor zaakvakken. Engels vanaf groep 1. Hoogbegaafdenonderwijs. (Binding met ouders is niet onderzocht.)	-	Ja. De innovaties dragen bij aan het beter voldoen aan de wettelijke opdracht en reductie van daarmee samenhangende problemen (o.a. ononderbroken ontwikkelingsproces en aansluiting bij niveau kind). Er is structureel voorzien in de benodigde uren en geld.
4	Instandhouding school. Flexibele en meer onderwijstijd tot 30 uur per week. Geïntegreerd werken. Periodieke leerplangesprekken. Indeling in 3 bouwen i.p.v. 8 jaargroepen. Gepersonaliseerd werken met weektaken.	-	Nee. Het lijkt erop dat de innovaties bijdragen aan het beter voldoen aan de wettelijke opdracht (ononderbroken ontwikkeling, aansluiten bij niveau kind). De innovaties kunnen echter enkel gerealiseerd worden met veel extra – onbetaalde – uren van leerkrachten en leiding. Er is geen zicht op een oplossing hiervoor.
5	Instandhouding school. Flexibele school- en vakantietijden zonder extra onderwijstijd. Samenwerking met voorschool en buitenschoolse opvang.	-	Nee. De innovaties dragen niet bij aan het beter voldoen aan de wettelijke onderwijsopdracht (ze komen wel tegemoet aan de behoefte van ouders aan andere school- en vakantietijden). De innovaties kosten geld en tijd. Deels wordt hierin voorzien door inzet lager geschoold/goedkoper personeel, deels door grotere onderwijsgroepen en deels door financiële bijdragen van het onderwijsbestuur. Het laatste was geen deel van de analyse en is hen 'overkomen'. Deze voorziening is vooralsnog niet duurzaam.
6	Pré-school (zie voor kwaliteitskenmerken hoofdstuk 4)		Ja. De innovatie draagt bij aan het beter voldoen van de wettelijke opdracht en reduceert daardoor problemen (voorkoming onderwijsachterstand voorkomen, bevordering gelijke kansen). In alle benodigde tijd, geld en expertise is voorzien voor de duur van het experiment.

School	Wel gerealiseerde doelen	Niet gerealiseerde doelen	Duurzame innovatie?
7	*	Instandhouding (onzeker). Groep 0/voorschool Toetsing zonder vergelijking. *	Nee. Vanwege *, bovendien is er structureel meer tijd, geld en kennis nodig waarin niet is voorzien.
8	*	Instandhouding (school gesloten). *	Nee.
9	Adaptief en ervaringsgericht onderwijs (rijk aanbod activiteiten, veel keuzemogelijkheden, werken in diverse groepssamenstellingen). Pedagogische benadering van kinderen.	-	Deels. De innovaties dragen deels bij aan het beter voldoen aan de wettelijke opdracht en reductie van daarmee samenhangende problemen (o.a. ononderbroken ontwikkelingsproces en aansluiting bij behoeften kind). Om de innovatie in stand te houden is structureel extra tijd en geld nodig en daarin is niet voorzien. In de benodigde specifieke kennis is wel structureel voorzien.
10	Leertijduitbreiding.	Verhoging Cito-resultaten. Integratie van additioneel en regulier programma.	Deels. De innovaties dragen bij aan het beter vervullen aan de wettelijke opdracht doordat kinderen meer tijd en een rijker aanbod aan activiteiten krijgen. In de extra tijd en financiën is voorzien voor de duur van de opdracht. Omdat het beoogde resultaat niet wordt gehaald, is er vooralsnog geen sprake van een duurzame innovatie.

5.2 Tabel relatie innovaties scholen en factoren model

Per school is in kaart gebracht welke factoren uit het model de school wel en niet op orde had. De samenvatting daarvan, alsmede de uitkomst of er wel of niet sprake is van een duurzame innovatie, is weergegeven in de volgende tabel.

De mate van 'op orde zijn' is beoordeeld met deze vierpunt-schaal: +, +/-, -/+ of -. Ntb betekent: niet te beoordelen op basis van het onderzoek.

Model	School 1	School 2	School 3	School 4	School 5
Duurzaamheid innovatie	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
Analyse	-	-	+/-	+/-	-
Omgeving	-	-	+	-	+
Hitteschild	-	-	+/-	-	+
Beleidscyclus	-	ntb	+	-/+	-/+
Draagkracht	-/+	-	+	-	-/+
Draagvlak	-/+	-/+	+	+	+

Model	School 6	School 7	School 8	School 9	School 10
Duurzaamheid innovatie	Ja	Nee	Nee	Deels	Deels
Analyse	+	-	-	-/+	+/-
Omgeving	+	-	-	+/-	-/+
Hitteschild	+	-	-	+	+
Beleidscyclus	+	-	-	+/-	-/+
Draagkracht	+	-	-	+/-	+
Draagvlak	+	+/-	-/+	+	-/+

Enkele beschouwingen.

- Naarmate een school meer factoren op orde heeft, is de kans op duurzame innovatie groter.
- Als de analyse niet op orde is, is de uitkomst negatief.
- Als de draagkracht niet op orde is, is de uitkomst negatief.
- Als de omgeving op orde is, is de kans op een positieve uitkomst groter.
- Voldoende draagvlak blijkt bij de onderzochte scholen geen significante aanwijzing voor een positieve uitkomst.
- Scholen die zich beperken tot één of enkele innovatie(s) zijn succesvoller.

5.3 Belemmeringen vanuit wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving maakt deel uit van de factor 'schoolomgeving' in het model. Vanwege de onderzoeksvraag volgt hieronder een overzicht van de belemmeringen die de scholen en besturen hebben aangegeven ten aanzien van dit onderwerp.

1. Flexibilisering van schoolvakanties is beperkt mogelijk op grond van wetgeving en de school kon niet meer worden toegelaten tot het experiment flexibele onderwijstijden.
2. Inhuur van gastdocenten met specifieke expertise wordt bemoeilijkt door de Wet Werk en Zekerheid (problematiek van de opeenvolgende contracten; inmiddels is bekend geworden dat dit probleem wordt aangepakt).
3. Passende huisvesting is geen recht op grond van de huisvestingsverordening van de gemeente (enkel het aantal vierkante meters, al dan niet verspreid over meerdere locaties).
4. Hoogbegaafdenonderwijs wordt niet gezien als passend onderwijs en derhalve niet mede bekostigd vanuit de middelen van het samenwerkingsverband en er is een verbod op voorwaardelijke ouderbijdragen voor onderwijs.
5. Het is niet mogelijk om alle leerlingen 'snipperdagen' te geven op grond van de Leerplichtwet (evenwel geen belemmering onder het experiment flexibele onderwijstijden).
6. Door een verschuiving van financiële middelen van onderwijs naar kinderopvang moest een voorschool vroegtijdig worden gestaakt (wijziging van gemeentelijke financiering van voorschoolse voorzieningen).
7. Een concept botst structureel met het toezichtkader van de onderwijsinspectie op het gebied van de verplichte genormeerde toetsen.
8. Een bestuur wordt belemmerd door de regels voor kinderopvangtoeslag die bepalen dat voor- en naschoolse opvang wel voor toeslag in aanmerking komen maar tussenschoolse opvang niet.

5.4 Relatie innovaties besturen en factoren model

Er zijn niet alleen scholen bezocht maar er is ook gesproken met twee schoolbesturen om een beter beeld te krijgen van de omgeving van de school, in het bijzonder de rol en de bijdrage die het bestuur kan leveren om van innovatie op een school een succes te maken. Deze gesprekken hebben geholpen om een scherper en meer volledig beeld te krijgen van de belemmeringen bij innovatie.

De gesprekken hebben het beeld bevestigd dat het succesvol zijn van een innovatie sterk afhangt van de mate waarin voorzieningen zijn getroffen voor elk van de zes factoren van het model. Schoolbesturen doen er daarom goed aan om deze zes factoren leidend te laten zijn in hun ondersteuning van en toezicht op een school die gaat innoveren. Concreet geformuleerd: het model biedt een handreiking voor schoolbesturen om het innovatieplan van een school op zijn kans van slagen te beoordelen. Daarnaast kunnen schoolbesturen het model gebruiken bij het formuleren van hun eigen innovatiebeleid en bijbehorende speerpunten.

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat scholen die willen innoveren geconfronteerd worden met een breed palet van belemmeringen waarvan belemmeringen vanuit wet- en regelgeving slechts een onderdeel zijn.

6 De waarde van het model

Na toepassing van het model dient de vraag zich aan wat de waarde is van het model. Werkt het model bij het in kaart brengen van innovaties in het basisonderwijs? Helpt het bij het identificeren en wegen van belemmerende en bevorderende factoren? Kan het model behulpzaam zijn bij het vooraf inschatten van de kansen van een voorgenomen innovatie?

De moeilijkheden die scholen ervaren kunnen gerelateerd worden aan één of meer categorieën uit het model. Het model bevat dus relevante categorieën. De categorieën zijn niet exclusief voor innovatie maar betreffen aspecten van professionele bedrijfsvoering. Scholen die deze aspecten niet op orde hebben, zullen problemen ondervinden bij beleidsontwikkeling, -uitvoering en innovatie. Het model is bruikbaar in alle fasen van de beleidscyclus, of daarin nu sprake is van innovatieve voornemens of meer reguliere beleidszaken. Soms begint een innovatie met een spontane ingeving, een andere keer is de innovatie het product van systematisch onderzoeken en ontwikkelen. In beide gevallen is het model behulpzaam, zij het in een andere fase van het proces. Uiteindelijk zullen alle aspecten op orde moeten zijn wil een innovatie kans hebben op duurzaamheid.

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 bij andere partijen als OCW (bijvoorbeeld bij het nemen van een besluit om al dan niet een experimentele status toe te kennen) en voor toezichthouders als de onderwijsinspectie.

Het model pretendeert niet dekkend te zijn om alle risico's van een innovatie in kaart te brengen maar geeft niettemin een breed en diepgaand inzicht in diverse risico's. Het model waarschuwt niet voor alle denkbare risico's. De vraag bijvoorbeeld 'als de innovatie niet lukt, kan de school nog terug?' wordt niet beantwoord door toepassing van het model terwijl evident is dat het niet meer kunnen stoppen of ontvlechten een grotere draagkracht vereist dan in het geval de school gemakkelijk terug kan naar de oude situatie. Het model heeft een optimistische benadering, in die zin dat het niet voorziet in de mogelijkheid van verslechtering van de bestaande onderwijspraktijk op een school. In het onderzoek is evenwel gebleken dat – naast het mislukken van de innovatie zelf – de innovatie kan leiden tot verslechtering van het bestaande. Tot slot biedt toepassing van het model niet altijd een eenduidige uitkomst wat betreft de weging van belemmeringen, bevorderingen en risico's

7 Aanbevelingen

Het onderzoek laat zien dat scholen die willen innoveren vele belemmeringen tegenkomen. De zes factoren⁶ uit het model bleken behulpzaam bij het ordenen en duiden van deze belemmeringen. Belemmeringen uit wet- en regelgeving vormden slechts een beperkt deel van één van de factoren, namelijk de factor 'schoolomgeving'. Niettemin zijn er mogelijkheden voor het ministerie om innovaties bij scholen te bevorderen daar zij meer rollen heeft dan de rol van wetgever. Zij vervult ook de rol van financier, opdrachtgever, toezichthouder en stimulator van veranderingen.

Vanuit de opbrengsten van het onderzoek worden in dit hoofdstuk aanbevelingen aan het ministerie beschreven die duurzame innovatie bij scholen en besturen zouden kunnen ondersteunen en bevorderen. Deze aanbevelingen zijn geordend in hetzelfde model met de zes factoren. Elke paragraaf bevat een factor met toelichting (aanvullend op de uitleg uit hoofdstuk 2), de inzichten die het onderzoek heeft opgeleverd en de aanbevelingen die hieruit zijn voortgekomen. Het hoofdstuk vangt aan met een overzicht van alle aanbevelingen.

⁶ De zes factoren zijn: analyse, schoolomgeving, hitteschild, beleidscyclus, draagkracht en draagvlak.

Factoren model	Nr	Aanbevelingen
Analyse	1	Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) Promoot het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek bij leerkrachten en schoolleiders.
	2	Loket voor mislukte innovaties Richt een loket in voor onderzoek naar mislukte innovaties.
	3	Herhaal de wettelijke opdracht Etaleer de wettelijke opdracht en blijf dit herhalen.
	4	Regelgeving in context totale opdracht Plaats nieuwe of gewijzigde regelgeving in de context van de totale opdracht aan besturen.
Schoolomgeving	5	De bedoeling van de wet Werk wetten en regels niet te gedetailleerd uit.
	6	Snellere effectonderzoeken Stimuleer snellere effectonderzoeken naar breed ingevoerde innovaties.
	7	Ontwerp de omgeving bij de opdracht Onderzoek als opdrachtgever of de schoolomgeving zo is ingericht dat de school de opdracht kan uitvoeren.
Hitteschild	8	Sponsor experiment-houders Laat de rol van OCW bij erkende experimenten meer zijn dan gedoger.
	9	Vrijgeleide voor experiment-houders Geef experiment-houders een vrijgeleide langs alle regelgevende organisaties.
Beleidscyclus	10	Aanhoudende aandacht behoudt innovaties Voorkom dat door verschuiving van prioriteiten behaalde successen uit het verleden vervagen.
Draagkracht	11	Subsidie-combi voor wettelijke taken Verstrek extra subsidie voor reguliere taken alleen in combinatie met onderzoek en verankering.
	12	R&D opnemen als parameter in de bekostigingsstandaard Organiseer voor besturen middelen voor Research & Development om eigen, authentieke, innovatie te bevorderen.
	13	Voorlichting over innovatiebegrotingen Professionaliseer schoolleiders, bestuurders, stafmedewerkers en onderwijsadviseurs in het opstellen van innovatiebegrotingen.
Draagvlak	14	Gelijktijdig aan tafel Bevorder gesprekken tussen uitvoerders onderling en tussen alle belanghebbenden tegelijkertijd.
	15	Innovatieve toepassing van wetgeving Innoveer door nieuwe toepassing van bestaande wetgeving.

7.1 Analyse

Het belang van de analyse

Een zorgvuldige analyse is nodig om het vraagstuk te leren kennen en oplossingen te vinden voor dat vraagstuk (bijvoorbeeld het vraagstuk 'tegenvallende leeropbrengsten'). Andersom is een zorgvuldige analyse evenzeer relevant: als een school een populaire oplossing gaat toepassen, wat gaat ze er dan mee oplossen (bijvoorbeeld bij de oplossing 'kindportfolio's')? Een analyse is tevens nodig om de gekozen oplossing uit te kunnen werken tot in alle facetten van de organisatie. Dat is namelijk voordelig om een innovatie te laten slagen. Door een grondige analyse met alle betrokkenen neemt de kans toe dat de innovatie doel treft en beklijft. De innovatie is dan namelijk uit te leggen en te verdedigen, zo ook de inspanningen en middelen die ermee gemoeid zijn.

Inzichten uit het onderzoek

Bij de onderzochte scholen zijn bij het onderwerp 'analyse van vraagstuk en oplossing' onder meer deze kwesties naar voren gekomen:

- De analyse is onvoldoende gericht op het beter vervullen van de wettelijke opdracht en het reduceren van daarmee samenhangende problemen.
Voorbeeld: de innovatie 'flexibele vakanties' draagt op zichzelf niet bij aan het beter vervullen van de onderwijsopdracht terwijl met de verandering wel onderwijstijd en -geld zijn gemoeid.
- De analyse is onnauwkeurig.
Voorbeeld: de innovatie '21^e eeuwse vaardigheden' wordt gebracht als nieuw terwijl negen van de tien vaardigheden die hieronder vallen al ruim dertig jaar in de kerndoelen staan. Van daaruit geredeneerd zou de analyse moeten zijn 'hoe komt het dat wij dertig jaar aan sommige kerndoelen geen of te weinig aandacht besteden' in plaats van 'we gaan kinderen opleiden voor een nieuwe eeuw'. De uitkomst van de analyse zal anders zijn, zo ook de aanpak.
- De analyse is niet (wetenschappelijk) onderbouwd.
Voorbeeld: de innovatie 'gepersonaliseerd leren' beoogt kinderen betere kansen te bieden maar kan kansongelijkheid juist vergroten⁷.
- De analyse is beperkt en omvat niet alle facetten van de organisatie die nodig zijn om de innovatie te laten slagen.
Voorbeeld: de innovatie 'talentontwikkeling' wordt niet doorgevoerd tot in het leerling- en onderwijsvolgsysteem (lovs) waardoor in de praktijk vooral voor kinderen die goed genoeg presteren in taal en rekenen tijd overblijft voor activiteiten om andere talenten te ontwikkelen.

Het onderzoek leverde ook een gunstig voorbeeld. Voor de school die een pre-school oprichtte zag de analyse er als volgt uit:

- Vraagstuk: kinderen hebben een ontwikkelingsachterstand bij instroom in groep 1 op de gebieden Nederlandse taal en executieve functies⁸.
- Mogelijke oplossingen: er zijn remedies om deze achterstand in te lopen *tijdens* de schoolloopbaan maar deze kosten veel inspanning en het resultaat is beperkt. Het voorkómen van achterstand dan wel inlopen *voor* de start van groep 1 met een pré-school (2-4 jaar) is effectiever. Dat kan indien dat voorschoolse aanbod voldoet aan een aantal criteria.

⁷ Uit onderzoek van o.a. SLO blijkt dat personaliseren en differentiëren vaak gebeurt naar doelstellingen in plaats van naar faciliteiten. In het eerste geval leidt personalisering tot minder 'opportunities to learn' hetgeen de kansongelijkheid tussen kinderen vergroot. (o.a. Van Zanten, M., & Van den Heuvel-Panhuizen (in druk). Opportunity to learn problem solving in Dutch primary school mathematics textbooks. *The International Journal on Mathematics Education*).

⁸ Executieve functies zijn regelfuncties van de hersenen die essentieel zijn voor het realiseren van doelgericht en aangepast gedrag, bijvoorbeeld het vermogen om na te denken voor je iets doet of het vermogen om emoties te reguleren. Zie verder onder andere SLO, handreikingen executieve functies: <http://jongekind.slo.nl/informatieplein/executieve-functies>.

- Het positieve effect wordt versterkt indien de werkwijze van de pré-school wordt voortgezet in de basisschool (van 4-12 jaar).

Elk onderdeel is (wetenschappelijk) onderbouwd en gedetailleerd uitgewerkt tot in de dagelijkse praktijk. De uitwerking is zichtbaar in bijvoorbeeld de werkroosters (leerkrachten werken vaak samen), het scholingsplan voor leerkrachten (alle collectieve en individuele scholingstijd is gerelateerd aan de innovatie), de lesroosters van de leerlingen, de agenda's van de werkoverleggen en de onderwerpen van de ouderavonden.

Uit het onderzoek blijkt dat indien een school de analyse niet op orde heeft, de uitkomst wat betreft duurzame innovatie negatief is. Van de tien scholen hadden twee een (redelijk) volledige analyse. Voor het maken van een zorgvuldige analyse is kennis essentieel: kennis over de wettelijke opdracht, de wetenschap, ervaringen van andere scholen en onderzoek. Hoe de overheid scholen en besturen hierbij zou kunnen ondersteunen, is geformuleerd in vier aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO)

Promoot het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek bij leerkrachten en schoolleiders.

Sinds 2014 bundelt en ontsluit het NRO wetenschappelijke kennis over onderwijs. Ze coördineert en financiert onderzoek en zet zich in om de verbinding tussen praktijk en onderzoek te verbeteren.

Uit het onderzoek blijkt dat deze databank nauwelijks bekend is bij de onderzochte scholen.

De aanbeveling is de bekendheid van het NRO te bevorderen onder leerkrachten en schoolleiders en andersom innovaties bekend te maken aan het NRO. Overwogen kan worden om het NRO op aanvraag scholen te laten helpen bij hun analyse.

Aanbeveling 2: loket voor mislukte innovaties

Richt een loket in voor onderzoek naar mislukte innovaties.

Schoolleiders, bestuurders en leerkrachten weten weinig over de oorzaken en achtergronden van gestaakte en mislukte innovaties van andere scholen. Daarnaast had geen van de onderzochte scholen en besturen notie van de (financiële) investeringen die collega-scholen hadden gedaan in vergelijkbare innovaties. Dat is onbevredigend want een gewaarschuwd mens telt voor twee.

De onderwijssector zou erbij baat zijn als de kennis achter minder geslaagde, te dure, voortijdig gestaakte en mislukte innovaties zou worden vergaard en gedeeld. Daartoe moet onderzoek en publicatie plaatsvinden. Het kan eigenlijk niet van besturen en scholen worden verwacht dat zij onderwijsgeld investeren in dergelijk onderzoek, zeker niet in onderzoek naar mislukte innovaties. Dat zou namelijk gepercipieerd kunnen worden als tweemaal ondoelmatig gebruik van middelen.

De aanbeveling is het inrichten van een loket waar besturen en scholen minder succesvolle en mislukte innovaties kunnen aanmelden om te laten onderzoeken. Het loket stelt de kennis vervolgens beschikbaar aan de sector. Deze kennis zal de kwaliteit van de analyses van scholen en besturen verbeteren en daarmee de kans op duurzame innovatie vergroten. Openheid over en onderbouwing van teleurstellingen zal tevens de cultuur (van mooi weer spelen en shaming) positief beïnvloeden.

Aanbeveling 3: herhaal de wettelijke opdracht

Etaleer de wettelijke opdracht en blijf dit herhalen.

Scholen en besturen hebben een wettelijke opdracht (zie de beschrijving bij de voetnoot in hoofdstuk 2). Deze opdracht is niet toevallig tot stand gekomen maar is uitkomst van een democratisch proces. Innovatie door scholen en besturen zou logischerwijze altijd een relatie moeten hebben met het beter vervullen van die wettelijke opdracht. De onderzochte scholen en besturen bleken beperkt kennis te hebben van de opdracht en ook andere organisaties in de sector

hebben soms beperkte kennis over wat de opdracht precies inhoudt⁹. Als organisaties beter zijn aangesloten op die wettelijke opdracht bevordert dit gerichte innovatie.

De aanbeveling is dat het ministerie hiertoe het goede voorbeeld geeft door zich in contacten met scholen, besturen en andere organisaties rekenschap te geven van de integrale wettelijke opdracht en duidelijk te maken dat die wettelijke opdracht aan scholen (deugdelijkheidseisen) meer omvat dan het onderzoekskader van de onderwijsinspectie¹⁰.

Aanbeveling 4: regelgeving in context totale opdracht

Plaats nieuwe of gewijzigde regelgeving in de context van de totale opdracht aan besturen.

In het onderzoek presenteerden scholen werkwijzen als verbreding en verbetering terwijl ze eigenlijk voortkwamen uit een eerdere ontrecte versmalling van het curriculum (bijvoorbeeld de onderwijnhouden bij thematisch werken, atelieronderwijs en levenshouding).

De aanbeveling is dat het ministerie nieuwe regelgeving of wijziging van bestaande regelgeving plaatst in de context van de totale wettelijke opdracht aan scholen¹¹. Met deze kennis kunnen scholen en besturen betere analyses maken hetgeen ten goede zal komen aan de kwaliteit van onderwijs en duurzaamheid van innovaties.

7.2 Schoolomgeving

Het belang van de schoolomgeving

De omgeving van de school heeft invloed op zowel de start als de instandhouding van een innovatie. 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. Scholen en besturen zijn zelden zelfvoorzienend en daardoor sterk afhankelijk van de producten en diensten die de omgeving levert. 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 zal de innovatie geen stand kunnen houden, tenzij de school hierin zelf gaat voorzien. Ten tweede: als de omgeving een innovatief product maakt en dit op grote schaal aanbiedt, zal dit scholen verleiden om het product te gaan aanschaffen en toepassen. De innovatie komt dan (mede) van buiten de school. Naast producten en diensten zijn wetten en regels onderdeel van de schoolomgeving. Geboden en verboden hebben vanzelfsprekend invloed op innovaties.

Inzichten uit het onderzoek

De omgeving kan bemoeilijken, soms zelfs belemmeren, dat een innovatie van de grond komt. Een aantal scholen uit het onderzoek meldde dat zij werd buitengesloten van ondersteunende netwerken hetgeen de school isoleerde en zwakker maakte (voorbeelden zijn een Pabo-netwerk waar stagiaires en beginnende leerkrachten uit worden geworven en een intern directeurennetwerk). Een school meldde dat zij nauwelijks externe zorg voor haar leerlingen kan inkopen omdat het schoolconcept en de procedures niet op elkaar aansloten¹². Deze omstandigheden veroorzaken druk om de innovaties

⁹ Voorbeelden: het wetenschappelijk instituut SEO brengt advies uit over het al dan niet toereikend zijn van de bekostiging voor primair onderwijs maar schaaft wettelijke opdrachtcomponenten onder 'aanvullende maatschappelijke wensen'. Vakbonden wensen faciliteiten voor werknemers voor professionalisering maar stemmen in met 'naar rato'. Bij een beroepsgroep waar 75% in deeltijd werkt betekent naar rato per saldo een verlaging van de professionaliteit.

¹⁰ Een voorbeeld dat illustreert dat de optelsom van de inspecties niet het antwoord is op de vraag of scholen de integrale wettelijke opdracht uitvoeren, betreft het genoemde voorbeeld van het aantal zittenblijvers. 45% van de kinderen blijft eenmaal of vaker zitten tijdens zijn schoolloopbaan in het funderend onderwijs; de wet schrijft een ononderbroken ontwikkelingsproces voor en er staan nauwelijks scholen onder verscherpt toezicht.

¹¹ Een voorbeeld: op grond van de WPO zijn 52 kerndoelen vastgesteld. Dit waren oorspronkelijk horizontale doelen. Bij de invoering van de referentieniveaus zijn voor ongeveer 10 van de 52 kerndoelen eindtermen vastgesteld. Ten gevolge hiervan is een hiërarchie in de kerndoelen ontstaan (begrijpend lezen, spelling en rekenen zijn belangrijker dan kennis van techniek bijvoorbeeld). Bij deze wetswijziging is niet onderzocht of er genoeg mogelijkheden overblijven voor kinderen om zich te ontwikkelen in de andere 42 kerndoelen (tijd, middelen, kennis leerkrachten). Mogelijk zijn scholen hierdoor in problemen gekomen en heeft dit mede geleid tot een versmalde opvatting over de opdracht.

¹² Onderdeel van de procedures zijn standaardtoetsen en handelingsplannen die de school niet maakt omdat deze niet verenigbaar zijn met het concept van de school.

af te zwakken of te beëindigen. Een van de scholen kwam in de problemen door inkoop van een extern concept met bijbehorende producten die in de praktijk niet (naar behoren) bleken te werken. Wetgeving werkte belemmerend in het geval de regels te gedetailleerd waren uitgewerkt. De school met de opgelegde innovatie kwam in de problemen omdat uitvoering van de opdracht conflicteerde met de interne en externe schoolomgeving (onder andere arbeidsvoorwaarden en medezeggenschap).

Aanbeveling 5: de bedoeling van de wet

Werk wetten en regels niet te gedetailleerd uit.

Het ministerie bereidt wetgeving voor en werkt wetgeving uit in regelingen en procedures. Hiermee heeft het ministerie invloed op de innovatieruimte van scholen en besturen. Deze invloed manifesteert zich met name in de precieze formulering van regelgeving. Een illustratie: artikel 8 lid 9b wpo luidt: *'... en aan de leerlingen in de laatste 6 schooljaren ten hoogste 7 weken van het schooljaar 4 dagen per week onderwijs wordt gegeven ...'*. Deze formulering belemmert scholen om te innoveren met een andere spreiding van dezelfde minimale onderwijstijd over het jaar ook als de bedoeling 'een evenwichtige spreiding over dag, week en jaar' wordt gerealiseerd.

De aanbeveling is, daar waar mogelijk, de formulering van wet- en regelgeving te beperken tot de beoogde resultaten en gedetailleerde invullingen achterwege te laten. Deze aanbeveling is niet alleen aan het ministerie gericht maar aan alle organisaties die regels uitvaardigen zoals onderwijsinspectie, ggd, gemeente, vervangingsfonds, vakbond, po-raad, klachtencommissie, leerplichtambtenaar, duo/verzuimloket. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de regels van deze organisaties scholen belemmeren bij hun innovatie. De aanbeveling is overigens ook aan de schoolbesturen gericht. Het is namelijk gebleken dat de besturen hun eigen scholen soms onnodige belemmeringen opleggen.

Aanbeveling 6: snellere effectonderzoeken

Stimuleer snellere effectonderzoeken naar breed ingevoerde innovaties.

Voor zes van de tien onderzochte scholen was leerlingenwerving een belangrijke drijfveer, voor vijf van deze zes bleek het afwenden van sluiting, vanwege een leerlingenaantal onder de opheffingsnorm, het begin van de innovatie te zijn geweest. Bij vier van deze vijf is instandhouding voorsnog gelukt maar bij geen van de vijf is sprake van een duurzame onderwijsinnovatie. Alle vijf hebben een bestaand concept gebruikt voor hun innovatie en alle vijf hebben ze hiertoe producten en diensten van derden ingekocht.

Organisaties in de schoolomgeving maken producten en diensten die scholen aansporen tot innovatie en deze worden door leveranciers vaak gepresenteerd als succesvol. Het is aan het bestuur en de school om zowel de kwaliteit van deze producten en diensten te beoordelen als de kans op succes bij inpassing in de eigen organisatie. Dit is evenwel geen kernactiviteit van scholen en besturen en het is gebleken dat ze hiervoor vaak onvoldoende kennis en tijd beschikbaar hebben. Dit vormt een extra risico voor bedreigde, kwetsbare scholen: haast en zorg verkleinen het kritische vermogen. Dat kan leiden tot onvoldoende kwaliteit van de analyse en ontvankelijkheid voor beloftevolle producten die de belofte niet waar blijken te maken. Innovaties van de onderzochte scholen als integraal kindcentrum en gepersonaliseerd leren zijn hiervan voorbeelden¹³. Het betreft innovaties die ook door honderden andere scholen al langere tijd worden toegepast. Pas ruim na aanvang bleken de negatieve (soms tegenovergestelde) effecten van deze innovaties en het is dan bijna onmogelijk voor scholen en besturen om de koers te wijzigen.

¹³ Integrale kindcentra zijn kostbaar en vergroten de kans op segregatie en kansenongelijkheid blijkt uit onderzoek van CPB: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-policy-brief-kinderopvang-en-onderwijs.pdf>

Gepersonaliseerd leren en maatwerk leiden tot minder 'opportunities to learn' voor zwakkere leerlingen hetgeen hun zwakkere positie verergert in plaats van verbetert blijkt uit onderzoek van SLO:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/01/leerplankundige-verkenning-van-timss-trends>

De aanbeveling is om te stimuleren dat effectonderzoeken naar breed ingevoerde innovaties sneller worden uitgevoerd en de kennis hierover actief onder de aandacht wordt gebracht bij organisaties in de hele onderwijssector (scholen, besturen, toezichthouders, adviesorganen).

Aanbeveling 7: ontwerp de omgeving bij de opdracht

Onderzoek als opdrachtgever of de schoolomgeving zo is ingericht dat de school de opdracht kan uitvoeren.

Eén school uit het onderzoek kreeg een innovatie opgelegd door de overheid: realiseer leertijduitbreiding van 240-400 uur per jaar. Dit betreft een uitbreiding van de onderwijstijd met 25-42%. Het basisonderwijs is sinds jaar en dag zodanig ingericht dat de onderwijstijd voor leerlingen zo goed als gelijk is aan de (kind-gebonden) werktijd van leerkrachten: 940-930 uur. Deze inrichting gaat over zaken als arbeidsvoorwaarden, werkroosters, lesroosters, gebouw, vakanties en medezeggenschap. De opdracht 'leertijduitbreiding' hield feitelijk ook in 'ontwerp een nieuwe schoolorganisatie én schoolomgeving waarbij de onderwijstijd voor leerlingen veel meer uren bedraagt dan de werktijd voor leerkrachten'. Het ontwerpen van een schoolorganisatie en -omgeving behoort evenwel niet tot de expertise van een schoolteam of bestuursbureau.

De aanbeveling is om bij opgelegde innovaties te onderzoeken of de schoolomgeving nog passend is. Bij een negatief antwoord is de opdrachtgever (mede) verantwoordelijk voor het aanpassen van die omgeving.

7.3 Hitteschild

Het belang van een hitteschild

Als een school innoveert, heeft dat bijna altijd tot gevolg dat de schoolomgeving minder goed past. Dit kan allerlei vormen aannemen: het aanbod van de omgeving sluit niet meer goed aan (bijvoorbeeld de Pabo-opleiding), de school moet zijn eigen ondersteuning regelen (bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden) of de omgeving oefent druk uit (bijvoorbeeld vanuit ouders of de onderwijsinspectie). Zolang de school en schoolomgeving niet in harmonie zijn, moet er een 'hitteschild' zijn dat ervoor zorgt dat de schoolleider en het team kunnen rekenen op dezelfde ondersteuning qua resultaat¹⁴ als een gangbare school zodat zij hun aandacht kunnen besteden aan de innovatie, naast het gewone werk. Beschermen en beïnvloeden houdt drie taken in:

- Het voorzien in de eigen ondersteunende schoolomgeving.
- Het afwenden van tegendruk uit de schoolomgeving.
- Het beïnvloeden van de schoolomgeving totdat er nieuwe harmonie is tussen school en omgeving.

Een succesvol hitteschild maakt zichzelf overbodig. Het hitteschild wordt vervuld door interne personen, zoals de raad van toezicht, bestuur, bovenscholings directeur en stafmedewerkers van het administratiekantoor of bestuursbureau maar ook externen kunnen een belangrijke bijdrage leveren.

Inzichten uit het onderzoek

Er is een duidelijke relatie tussen het op orde hebben van het hitteschild en de kans op een succesvolle, duurzame innovatie. Dit onderzoek kent geen voorbeelden van een succesvolle innovatie zonder hitteschild. Scholen die gesteund werden door hun bestuur, het stafbureau of door de overheid in het kader van een experiment waren zichtbaar succesvoller.

Aanbeveling 8: sponsor experiment-houders

Laat de rol van OCW bij erkende experimenten meer zijn dan gedoger.

Aan het onderzoek deden twee scholen mee die de status hadden van experiment op grond van een van de experimenteerwetten. In het ene geval nam OCW de positie in van gedoger (en monitor), in het andere geval van sponsor, zowel in materiële als immateriële zin (vliegwielen, begeleiden proces). De positie van sponsor droeg in sterke mate bij aan het succes van de innovatie. De positie van

¹⁴ 'Dezelfde ondersteuning qua resultaat' betekent juist dat de geboden ondersteuning exclusief en op maat is.

gedoger droeg op zichzelf niet bij aan het succes. Het effect van OCW als sponsor is positief op alle zes factoren van het model zo ook op die van het hitteschild: de school is verzekerd van alle drie de voorzieningen die het hitteschild beoogt: ondersteunende schoolomgeving, afweren van tegendruk en positief beïnvloeden van de omgeving. Het is aannemelijk dat 'OCW als sponsor' de kans op een succesvolle innovatie aanzienlijk vergroot.

Aanbeveling 9: vrijgeleide voor experiment-houders

Geef experiment-houders een vrijgeleide langs alle regelgevende organisaties.

Op grond van de experimenteerwetten kan de minister een bepaald wetsartikel (tijdelijk) buiten werking stellen voor één of meer besturen. Deze ontheffing geeft de school de mogelijkheid om te innoveren op een bepaald gebied, bijvoorbeeld de school- en vakantietijden¹⁵. Dergelijke ontheffingen betreffen echter niet de regelgeving die afgeleid is van landelijke wetgeving. Uit het onderzoek blijkt dat scholen juist van die regels allerlei belemmeringen ondervinden. Denk aan regels vanuit cao, vervangingsfonds, ggd, gemeente, duo en leerplicht.

De aanbeveling is om het verlenen van een experimentele status vergezeld te laten gaan van een 'witte vlag' dan wel vrijgeleide waardoor deze belemmeringen worden voorkomen of kunnen worden opgelost. Hiertoe zou bij het verlenen van een experimentele status een krachtenveldanalyse kunnen worden gemaakt die inzicht geeft in alle regels en bijbehorende organisaties waarmee het experiment in strijd zou kunnen zijn. De witte vlag fungeert als een predicaat dat de school kan helpen bij het organiseren van haar hitteschild.

7.4 Beleidscyclus

Het belang van de beleidscyclus

Beleidscycli zijn er op verschillende aggregatieniveaus: tussen samenleving en schoolbesturen, tussen schoolbestuur en schooldirecteuren en tussen schooldirecteur en team van leerkrachten. Van een cyclus is sprake als de informatiestroom circulair is (van boven naar beneden en van beneden naar boven). De effectiviteit neemt toe als de beleidscycli congruent zijn aan elkaar. Zo formuleert de samenleving 52 kerndoelen van basisonderwijs en scholen moeten ervoor zorgen dat al hun leerlingen voldoende mogelijkheden krijgen om zich in al deze doelen te ontwikkelen. Er zou een probleem ontstaan als een bestuur een andere dan deze opdracht zou verstrekken aan haar scholen.

Voor elk niveau geldt dat beleid effectief kan zijn als het consistent en consequent is uitgewerkt tot in alle facetten. Een voorbeeld ter verduidelijking: 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 zal slechts beperkt effectief zijn.

Op elk niveau belemmert een gebrekkige beleidsverankering in alle relevante organisatieonderdelen duurzame innovatie.

Inzichten uit het onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat scholen en besturen grote moeite hebben met het consistent en consequent uitwerken van beleidsdoelstellingen in alle relevante organisatieonderdelen. Bij scholen die deze factor niet op orde hebben, komt de gewenste innovatie moeizaam tot stand of valt zij snel om bij enige tegenwind. Minstens acht van de tien scholen hadden gestarte innovaties reeds teruggedraaid. Indien de innovaties waren verankerd in de beleidscyclus had dit niet zo gemakkelijk kunnen gebeuren. Bij bijna alle scholen stond in de schooldocumenten beleid dat niet terug te vinden was in de praktijk. Dit beleid betrof wezenlijke pedagogische, onderwijskundige of didactische aspecten van het onderwijs. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat er in de praktijk een hiërarchie is van doelstellingen - bepaald door beoordelingsmechanismen - die niet altijd overeenkomt met hetgeen is beschreven in de schooldocumenten. Voorbeelden om dit te

¹⁵ Experiment tot flexibilisering van de onderwijstijd in het basisonderwijs.

concretiseren: brede talentontwikkeling is alleen voor die kinderen die hun taal- en rekentoetsen op niveau hebben, de beloofde heterogene groepsindeling wordt alleen gehanteerd voor de vrije momenten (15 minuten per dag) en de gelijkwaardige samenwerking tussen leerkracht en pedagogisch medewerker bestaat er in de praktijk uit dat het onderwijs bepaalt. Uit het onderzoek blijkt dat innovaties die 'goed liggen' bij het ministerie (en toezichthouders) gemakkelijker tot stand komen en worden volgehouden dan daarvan afwijkende. Scholen die bijvoorbeeld innoveren met onderwijs aan hoogbegaafden of ict-toepassingen hebben het gemakkelijker dan scholen die de wijze van toetsen van kinderen of onderwijs in menswording willen innoveren. Geredeneerd vanuit de inbedding in de omgeving (wat de beleidscyclus beoogt), is dit verklaarbaar.

Aanbeveling 10: aanhoudende aandacht behoudt innovaties

Voorkom dat door verschuiving van prioriteiten behaalde successen uit het verleden vervagen.

Het bevragen (toetsen, beoordelen) van scholen en besturen leidt tot focus van hen op die domeinen. Bij gelijkblijvende tijd en middelen zal een verschuiving in de bevraging door de overheid leiden tot een verschuiving in beleid en uitvoering door besturen en scholen. Als een eerdere succesvolle innovatie (bijvoorbeeld Engels vanaf groep 1, actief ouderschap, doorgaande leerlijnen tussen voorschool-basisschool-voortgezet onderwijs) minder aandacht krijgt en nog niet voldoende is verankerd, zal zij verdwijnen. Bij impulsen kan dat geaccepteerd zijn, bij de wens voor duurzame innovatie is dat ongewenst.

De aanbeveling is dat OCW, maar ook besturen en scholen, aandacht voor duurzame innovatie vasthouden tot en met de fase van verankering. Deze verankering is zichtbaar als het onderwerp is opgenomen in wetgeving of toezichtkaders, is afgehecht in de volgende beleidsagenda (Rijksbegroting) of is opgenomen in het schoolplan en statuten (besturen en scholen). Deze aanbeveling hangt duidelijk samen met aanbeveling 3.

7.5 Draagkracht

Het belang van draagkracht

Draagkracht gaat over mensen en middelen. Mensen en middelen zijn nodig om een innovatie tot stand te brengen 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', die besteed worden aan inkoop van producten en diensten, en zijn vaak voor lange tijd nodig. 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.

Inzichten uit het onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat de uitkomst altijd negatief is indien de draagkracht niet op orde is. Van de tien onderzochte scholen had slechts één school een innovatiebegroting gemaakt. Er waren meer scholen die niettemin voldoende draagkracht wisten te organiseren. Slechts drie bleken dit duurzaam te hebben georganiseerd (één vanuit vrijwillige ouderbijdragen en schenkingen, twee vanuit subsidies). In de andere gevallen werd de innovatie betaald uit financiële middelen van het bestuur en uit onbetaald werk van schoolleiding en leerkrachten. Alle deelnemende scholen investeerden veel onbetaalde tijd in hun innovaties. Een groot deel van de scholen was zich er niet van bewust dat het niet voldoende draagkracht had.

Geen van de schoolleiders van de scholen die extra financiële middelen ontvingen van het bestuur was op de hoogte van de precieze omvang van die investeringen. Ook was hen niet duidelijk hoe lang de school nog kan rekenen op deze giften of leningen. Bij drie scholen is doorgevraagd op de waarschijnlijke hoogte van de financiële investeringen. Bij twee ging het om tonnen, bij één om miljoenen. Op één na had geen van de scholen een samenhang aangebracht tussen jaarplan (inhoudelijke visie), taakbeleid (beschikbare metingen) en begroting (beschikbare middelen).

Aanbeveling 11: subsidie-combi voor wettelijke taken

Verstrek extra subsidie voor reguliere taken alleen in combinatie met onderzoek en verankering.

OCW verstrekt soms subsidies voor taken die al tot de wettelijke opdracht behoren. Voorbeelden hiervan zijn subsidies voor zomerscholen (ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen), techniekonderwijs (kerndoelen) en muziekimpuls (kerndoelen). [Deze voorbeelden komen van buiten het onderzoek]. Op hun beurt verwachten besturen en scholen financiële ondersteuning voor voorgenomen innovaties van taken die – beschouwd vanuit die wettelijke opdracht – al tot de opdracht behoren. Voorbeelden uit het onderzoek zijn: onderwijs aan hoogbegaafden en werken in andere groepssamenstellingen zoals SlimFit. Duidelijk is dat voor innovatie middelen noodzakelijk zijn, vaak voor lange tijd. In geval een subsidie wordt ingezet voor activiteiten die behoren tot de wettelijke opdracht, is de subsidie bedoeld om een probleem met de uitvoering van de wettelijke opdracht op te lossen: het ministerie zet subsidies in om alsnog uitvoering van de wettelijke opdracht van de grond te krijgen.

Het is de aanbeveling een dergelijke subsidie vergezeld te laten gaan van ‘onderzoek & verankering’. Met onderzoek wordt onderzoek bedoeld naar de oorzaken van het eerder niet voldoende kunnen uitvoeren van de opdracht door scholen en besturen. Inzicht daarin vergroot de kans op duurzame innovatie (factor analyse). Met verankering wordt voorkomen dat de uitvoering alsnog stagneert na afloop van de subsidie. Indien men werkt vanuit de wettelijke opdracht, dan heeft men duidelijke criteria in handen om te bepalen welke subsidies voor deze ‘subsidie-combi-regeling’ in aanmerking komen.

Aanbeveling 12: R&D opnemen als parameter in de bekostigingsstandaard

Organiseer voor besturen middelen voor Research & Development om eigen, authentieke, innovatie te bevorderen.

Voor innovatie hebben scholen financiële middelen nodig. De bronnen hiervoor zijn met name:

- lumpsum of eigen vermogen (‘afromen’ of eerdere onderbesteding);
- giften en ouderbijdragen of
- subsidies (doelfinanciering¹⁶).

Bij subsidies is het innovatiedoel bepaald door de subsidieverstrekker. Dat geldt ook voor ‘vrijere’ subsidies als de prestatieboxmiddelen¹⁷: hoewel scholen hierbij eigen keuzes kunnen maken, is de bandbreedte van de bestedingsdoelen vooraf vastgesteld. Voor eigen, authentieke, innovaties resten de andere bronnen. Bij scholen en besturen bestaat geen traditie in het zelf uitvoeren van onderzoek. Zij hebben hiertoe dan ook beperkte kennis en middelen. Het is de vraag of het reëel is dat zij binnen de ‘sobere doch doelmatige’ bekostiging¹⁸ middelen kunnen vrijmaken voor onderzoek.

Indien de overheid eigen innovaties van scholen en besturen wil stimuleren, is de aanbeveling dat R&D opgenomen wordt als parameter in de bekostigingsstandaard. Het gaat dan om middelen ten behoeve van innovaties binnen de wettelijke opdracht.

Aanbeveling 13: voorlichting over innovatiebegrotingen

Professionaliseer schoolleiders, bestuurders, stafmedewerkers en onderwijsadviseurs in het opstellen van innovatiebegrotingen.

Scholen en besturen zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van begrotingen voor innovaties maar vrijwel niemand doet het. Als het al wordt gedaan, dan beperken begrotingen zich tot de initiële fase en de ‘out of pocket-kosten’. Financieel deskundigen binnen besturen hebben kennis van

¹⁶ De Onderwijsraad gebruikt de verzamelterm ‘doelfinanciering’. Hieronder vallen aanvullende bekostiging, bijzondere bekostiging en subsidies. Zie: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/inzicht-in-en-verantwoording-van-onderwijsgelden/item7654>. In dit rapport is de algemene term subsidies gebruikt.

¹⁷ Prestatieboxmiddelen vallen formeel onder het begrip ‘bijzondere bekostiging’.

¹⁸ Innovatie of vernieuwing maakt geen onderdeel uit van de deugdelijkheidseisen (wettelijke opdracht) waarop de bekostiging is afgestemd.

de standaardbegrotingen, niet van innovatiebegrotingen. Adviesbureaus houden zich hiermee nauwelijks bezig.

Het ministerie zou in de vorm van voorlichting en scholing kunnen bijdragen aan de professionalisering hierin. De aandacht van scholen voor dit onderwerp zou geborgd kunnen worden door toevoeging hiervan aan het waarderingskader van de onderwijsinspectie (financieel beheer op schoolniveau).

7.6 Draagvlak

Het belang van draagvlak

Zonder draagvlak is een duurzame innovatie schier onhaalbaar. Het is noodzakelijk dat degenen die de innovatie uitvoeren hiertoe gemotiveerd zijn en diepgaand weten wat het oogmerk is van de innovatie. Indien de ontwikkeling van en de besluitvorming over de innovatie met hen geschiedt, bevordert dit succesvolle innovatie.

Inzichten uit het onderzoek

Bij de onderzochte scholen ontbrak het nimmer aan draagvlak. Er was wel sprake van verminderd draagvlak in deze gevallen:

- de uitvoering van de innovatie was te moeilijk (voorbeelden: onderwijs zonder methoden, flexibele begin- en eindtijden);
- er was veel kritiek op de innovatie (voorbeeld: onbegeleid leren);
- de resultaten bleven achter;
- de leerkrachten hadden geen controle meer over het dagelijkse proces;
- de subsidiegevers bepaalden gedetailleerd de invulling.

Wat vaak verondersteld wordt, bleek niet uit het onderzoek: voldoende draagvlak op zich bleek geenszins een voorspeller van duurzame innovatie. Het succes van één innovatie werd voor een deel bepaald door het gebrek aan draagvlak voor uitvoering van een voorschrift dat buiten werking was gesteld vanwege de innovatie: het verlenen van vrije dagen op grond van de leerplichtwet. De school met de opgelegde innovatie kwam in de problemen omdat de hoofdopdracht 'leertijduitbreiding ten behoeve van hogere Cito-resultaten' vergezeld ging van allerlei criteria en invullingen waaraan voldaan moest worden. Deze aanvullende eisen waren niet te verenigen met de werkwijze op de school waardoor het effect van de leertijduitbreiding achter bleef bij de verwachtingen.

Aanbeveling 14: gelijktijdig aan tafel

Bevorder gesprekken tussen uitvoerders onderling en tussen alle belanghebbenden tegelijkertijd.

De school met de opgelegde innovatie kwam in de problemen doordat de opdrachtgever allerlei additionele voorwaarden had gesteld aan de leertijduitbreiding ("niet voor de groepen 1 en 2, in samenwerking met ..., in te kopen bij, met een kindportfolio" en zo meer). Deze gedetailleerde invulling belemmerde de school om de beste invulling te vinden van de leertijduitbreiding voor deze kinderen en dit team. Gesprekken over deze problemen kwamen nauwelijks tot stand, verliepen moeizaam of leverden geen oplossingen. Bij nadere beschouwing bleek dat er in de procedures niet was voorzien dat de beleidsmakers (uitvoerders) direct contact hadden met schoolleiders en leerkrachten (uitvoerders). Gesprekken tussen alle belanghebbenden, gelijktijdig, kwamen nimmer voor.

De gesprekken werden als volgt gevoerd:

Overheid		School
Bestuurslaag	→ ←	Bestuurslaag
↑↓		↓↑
Managementlaag		Managementlaag
↑↓		↓↑
Uitvoeringslaag		Uitvoeringslaag

De aanbeveling is om gesprekken te organiseren waar álle belanghebbenden gelijktijdig aan tafel zitten. Direct contact waarbij de opdracht vanuit alle perspectieven wordt belicht, bevordert het inlevingsvermogen en levert de beste oplossingen. Als dat niet mogelijk is, zouden gesprekken tussen uitvoerders onderling behulpzaam zijn. In beide gevallen zijn de uitvoerders op de school betrokken, hetgeen duurzame innovatie zal bevorderen. Deze aanbeveling is met name gericht aan lagere overheden daar OCW niet vaak in een dergelijke positie verkeert.

Aanbeveling 15: innovatieve toepassing van wetgeving

Innoveer door nieuwe toepassing van bestaande wetgeving.

Het komt voor dat het belang van een regel verandert in de loop van de tijd. Het is niet altijd gewenst of mogelijk om dan de regel te herzien. Een alternatief kan een innovatieve toepassing of vernieuwde handhaving zijn. Bij enkele van de onderzochte scholen speelde bijvoorbeeld de regeling 'vrijstelling geregeld schoolbezoek en vakantie' uit de leerplichtwet. Deze wet regelt dat de schooldirecteur een leerling maximaal tien schooldagen verlof mag geven voor 'situaties die buiten de wil of invloed van de ouders en/of het kind liggen'. De criteria voor schooldirecteuren zijn precies beschreven en er zijn regio's waar leerplichtambtenaren deze criteria nog gedetailleerder uitwerken en voorschrijven.

De uitvoering van de wet is ingewikkeld en leidt geregeld tot veel werk rond besluitvorming en handhaving (tot handhavingsacties op Schiphol aan toe). In de loop der tijd is de beleving bij leerlingen en ouders gekomen dat toepassing van de wet eenzijdig is¹⁹.

De bedoeling van de wet is dat kinderen geen lessen missen. Het is evenwel niet geregeld dat bij geoorloofd verzuim van een leerling de school verplicht is om te voorzien in de gemiste lessen.

De vraag is dus of iemand benadeeld wordt bij een innovatieve toepassing van de wet en welke voordelen er zijn te behalen. Voor de invulling van zo'n nieuwe toepassing kan aansluiting gezocht worden bij actuele maatschappelijke ontwikkelingen. In dit geval bijvoorbeeld bij 'meer gedeelde verantwoordelijkheid': in beginsel is er recht op tien dagen verlof; leerlingen, ouders en leerkracht samen besluiten over gebruik en planning en ouders en leerlingen zijn verantwoordelijk voor het inhalen van de gemiste lesstof.

Zandvoort, juli 2018

Marjolein Ploegman

¹⁹ Zo verplichten scholen voor voortgezet onderwijs hun leerlingen om 'beschikbaar' te blijven terwijl de laatste schoolactiviteit gepland is ruim vóór aanvang van de zomervakantie. In een enkel geval houdt de (regionale) overheid zich zelf niet aan de criteria, bijvoorbeeld toen raadsleden van de gemeente Rotterdam opriepen niet te beboeten indien schoolkinderen naar de festiviteiten rond de huldiging van Feyenoord zouden gaan. Dat was weliswaar een uitzonderlijke gebeurtenis maar ouders en leerlingen vinden hun eigen gebeurtenis vaak ook uitzonderlijk.