

8 Conclusies en discussie

8.1 Inleiding

De invoering en ontwikkeling van Vensterscholen in Groningen is één van de eerste brede-school-initiatieven in Nederland. Vensterscholen richten zich op het vergroten van ontwikkelingskansen voor 0- tot 15-jarigen middels de samenwerking tussen scholen en diverse ondersteuningsinstellingen die zich bezighouden met opvoeding, onderwijs, zorg en/of vrijetijdsbesteding. In deze studie werd de invoering van de Groninger Vensterscholen onderzocht. Het onderzoek richtte zich op de beginperiode van de invoering van het Vensterschool-concept op vier verschillende stadslocaties. De vraagstelling die centraal staat, is of de strategie van de Vensterscholen passend is bij het type innovatie. Met andere woorden: is de strategie geschikt voor de invoering van het Vensterschool-concept? In paragraaf 8.2 worden de onderzoeksresultaten samengevat. In paragraaf 8.3 wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek en in paragraaf 8.4 volgt een discussie. Tot slot wordt ingegaan op de beperkingen en de implicaties van het onderzoek (paragraaf 8.5).

8.2 Samenvatting van de onderzoeksresultaten

Het onderzoek, waarvan in dit proefschrift verslag is gedaan, betreft een meervoudige casestudy, waarbij gebruik is gemaakt van diverse databronnen, namelijk schriftelijke bronnen (beleidsdocumenten, jaarplannen en -verslagen, evaluatieverslagen), informanten en registratie van gegevens over de participatie van de doelgroep. De dataverzameling is tot stand gekomen met voornamelijk kwalitatieve methoden, namelijk een analyse van beleidsdocumenten, jaarplannen en -verslagen en interviews met sleutelpersonen uit verschillende lagen in de organisatie. Ook is gebruik gemaakt van kwantitatieve data, namelijk gegevens over de participatie van kinderen en ouders aan activiteiten van de Vensterscholen.

Om de hoofdvraag – naar de ‘fit’ tussen de strategie en de innovatie – te beantwoorden, is de vraag opgesplitst in vier deelvragen. De eerste deelvraag is gericht op de gehanteerde innovatiestrategie (het eerste deel van de onderzoeksvragen). De overige deelvragen hebben betrekking op de intermediaire opbrengsten die worden gehanteerd als indicatoren voor ‘een passende strategie’ (het tweede deel van de onderzoeksvragen):

1. Wat zijn de kenmerken van de innovatiestrategie van de Vensterscholen met betrekking tot een aantal centrale elementen van het innovatieproces, namelijk de implementatiestrategie, doelen en inhoud van de innovatie, sturing, structuur, het verkrijgen van draagvlak en betrokkenheid, ondersteuning en evaluatie.
2. Zijn de doelen en uitgangspunten van het Vensterschool-concept door de participanten geconcretiseerd en is overeenstemming over doelen bereikt?
3. Is actieve betrokkenheid van de participanten gerealiseerd?
4. Zijn wijkgebonden activiteiten in de Vensterscholen gerealiseerd die betrekking hebben op vier centrale thema's van de Vensterschool: een doorgaande lijn in opvoeding en onderwijs, zorgafstemming, ouderbetrokkenheid en een verlengde schooldag én in hoeverre participeren kinderen en ouders aan de activiteiten?

8.2.1 Resultaten met betrekking tot het eerste deel van de onderzoeksvragen

Kenmerken van de innovatiestrategie van de Vensterscholen

Om de gekozen innovatiestrategie te kunnen typeren, werd nagegaan hoe de volgende elementen of facetten van innovatie zijn vormgegeven, te weten: de implementatiestrategie, doelen en inhoud van de innovatie, sturing, structuur, ondersteuning en evaluatie. Ook werd gekeken naar de manier waarop draagvlak en betrokkenheid wordt gecreëerd.

Implementatiestrategie

Uit het onderzoek blijkt dat bij de invoering van het Vensterschool-concept de nadruk ligt op het ontwikkelen van onderop, waarbij vertrouwd wordt op het zelfregulerend vermogen, de expertise en motivatie van professionals van de participerende instellingen. De betrokkenen op verschillende niveaus in de Vensterschoolorganisatie zien een bottom-up-strategie als noodzakelijk voor het verkrijgen van draagvlak en het stimuleren van betrokkenheid van de instellingen. Er wordt veel ruimte overgelaten aan de professionals voor het bepalen van de inhoud van de activiteiten. De gekozen innovatiestrategie heeft dus grotendeels een incrementeel karakter. De eerste vier Vensterschool-locaties (i.e. de vier cases uit deze studie) zijn door de gemeente aangewezen om het Vensterschool-concept in te voeren. Voor deze locaties geldt dus dat de keuze om al of niet te participeren top-down is bepaald.

Structuur

Ten behoeve van de plan- en besluitvorming zijn formele structuren aangebracht met overlegorganen op gemeentelijk en op locatieniveau. Op gemeentelijk niveau is dit een regiegroep Vensterscholen, het locatiemanagersoverleg, maar ook regie- en stuurgroepen van andere beleidsprogramma's zijn bij de invoering van het Vensterschool-concept betrokken, waaronder het onderwijskansenbeleid en het integraal jeugdbeleid. Er wordt dus vanuit verschillende beleidslijnen regie gevoerd over het implementatieproces.

Op locatieniveau is een plangroep met vertegenwoordigers van (een deel van) de instellingen die regelmatig bijeenkomen voor het bespreken van de voortgang en het ontwikkelen van plannen.

Binnen de Vensterscholen zijn werkgroepen actief die meestal tijdelijk belast worden met de uitwerking van een idee of plan en/of het organiseren van activiteiten. Hierbij is de ontwikkeling van onderop het credo, echter geldt dat de beslissingsbevoegdheid primair ligt bij het management van de instellingen. Toch geldt dat Vensterscholen over het algemeen hun eigen koers uitzetten, omdat de professionals de plannen vaak wel intern weten af te stemmen met het management van de eigen instelling. Als het gaat om nieuwe ideeën en plannen, lijkt de besluitvormingsprocedure nogal eens te leiden tot vertraging in de uitvoering, omdat die plannen aan functionarissen uit verschillende lagen van de Vensterschool-organisatie moeten worden voorgelegd.

In de Vensterscholen is samenwerking tussen de participerende instellingen de werkmethode om het Vensterschool-concept in te voeren.

Samenwerking in de Vensterscholen

In de periode 1998 tot 2002 werd in de Vensterscholen voornamelijk voortgebouwd op de bestaande samenwerkingsrelaties tussen professionals van scholen, voorschoolse instellingen en ondersteuningsinstellingen (welzijn, gezondheidszorg en bibliotheek). In het kader van de organisatie van naschoolse activiteiten en overleg over de zorgafstemming tussen instellingen zijn nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan. Tussen de Vensterscholen zijn geen grote verschillen wat betreft het soort samenwerkingsrelaties die zijn ontstaan in het kader van de Vensterschool. Onderlinge contacten tussen de participanten zijn veelal informeel van karakter. Met betrekking tot bepaalde activiteiten zijn de contacten geformaliseerd, bijvoorbeeld formeel overleg in een werkgroep.

De meerwaarde van samenwerking in de Vensterschool is volgens de professionals dat het contact met andere professionals intensiever is geworden en

dat er meer activiteiten zijn voor een brede doelgroep. Andere opbrengsten die iets minder frequent werden genoemd, zijn het ontstaan van kortere lijnen tussen de instellingen, het bekender worden van het educatieve en sociaal-culturele aanbod van diverse instellingen en dat er afspraken zijn over het gebruik van ruimtes. De meerwaarde van samenwerking in een Vensterschool wordt hoofdzakelijk uitgedrukt in organisatorische voordelen en vrijwel niet in termen van opbrengsten of voordelen voor de doelgroep of verbeteringen in de kwaliteit van het aanbod.

De samenwerking tussen de participerende instellingen staat in de periode van 1998 tot 2002 voornamelijk in het teken van het leren kennen van elkaar, het in kaart brengen van het educatieve en sociaal-culturele aanbod in de wijk, het gezamenlijk werven van deelnemers en het doorverwijzen van ouders naar elkaars voorzieningen. De samenwerking in de Vensterschool en afstemming van activiteiten is voornamelijk gericht op praktische en organisatorische zaken en minder op inhoudelijk vlak (bijvoorbeeld afstemming van leerinhoud en het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe activiteiten). De participanten richten zich voornamelijk op hun eigen kernactiviteiten en oorspronkelijke aanbod. Het is echter niet altijd duidelijk wat de participanten gezamenlijk doen. Dit komt overeen met de resultaten uit het onderzoek van Van Erp, Ledoux en Van der Veen (2002) en het onderzoek van Emmelot en Van der Veen (2003) naar de ontwikkeling van brede scholen en met de resultaten uit het onderzoek naar de Vensterscholen van Sardes (Van der Vegt, Studulski et al., 2004).

Een multifunctioneel Vensterschoolgebouw brengt voordelen met zich mee die gunstig zijn voor de samenwerking tussen participanten. Op Vensterscholen die gebruik maken van een multifunctioneel gebouw zijn de contacten tussen professionals geïntensiveerd. Professionals van instellingen die in hetzelfde gebouw zijn gevestigd, kunnen ouders makkelijker doorverwijzen naar andere professionals en voorzieningen, bijvoorbeeld de bibliotheek en de Spel- en Opvoedwinkel. Echter geldt ook dat de verhuizing van instellingen naar een multifunctioneel gebouw een gewenningsperiode met zich meebrengt, waarin de participanten eerder geneigd zijn zich te richten op het vinden en beschermen van hun eigen plek in het gebouw dan op samenwerking met anderen.

Op sommige Vensterscholen is het samenwerken niet verder gevorderd dan het bespreken van praktische en organisatorische zaken. Werken onder één dak blijkt dan ook niet vanzelf en op korte termijn te leiden tot meer inhoudelijke afstemming, informatie-uitwisseling en het organiseren van gezamenlijke activiteiten. Opvallend is dat maar weinig betrokkenen vinden dat de samenwerking in de Vensterschool meer geformaliseerd zou moeten worden,

bijvoorbeeld door middel van afspraken over de tijdsbesteding van instellingen aan de samenwerking en het overleg over Vensterschoolactiviteiten.

Wat betreft de samenwerking tussen instellingen in een Vensterschool en het aantal activiteiten dat ontwikkeld wordt, zijn wel enige verschillen tussen de vier locaties aangetoond. Het activiteiten aanbod en de samenwerking zijn op de locaties Hoogkerk duidelijk minder ver gevorderd dan op de andere drie locaties, vanwege de verhuizing die in een veel later stadium plaatsvond en door langdurige afwezigheid van de locatiemanager. Op de locatie SPT bleef de samenwerking lange tijd achter bij die van Vinkhuizen en Oosterpark. Verschillen tussen de Vensterscholen lijken niet zozeer verklaard te kunnen worden door kenmerken van de populatie en woonomgeving of door het feit dat ze Vensterschool zijn. Het is zeer aannemelijk dat verschillen al aanwezig waren voorafgaand aan de start van de innovatie en bijvoorbeeld te maken hebben met de wijze waarop al dan niet werd samengewerkt in het kader van het OVG.

Sturing

De sturing van bovenaf beperkt zich tot het geven van pijlers ofwel thema's, het creëren van condities (waaronder het verstrekken van extra middelen), het initiëren van enkele nieuwe activiteiten of projecten en het verhelpen van problemen. De gemeentelijke regiegroep Vensterscholen stimuleert instellingen te participeren door managers van instellingen uit te nodigen voor de regiegroepvergadering, waardoor het duidelijk wordt dat van hen investering in de Vensterscholen wordt verwacht. Volgens de sleutelpersonen op beleidsniveau beperken de mogelijkheden tot sturing zich tot instellingen waarmee een subsidierelatie bestaat.

De gemeentelijke regiegroep stuurt op randvoorwaarden en niet op doelstellingen. Er worden geen sturingsfuncties toegepast die passen bij een meer systematische en planmatige benadering, bijvoorbeeld het geven van richting met concrete doelen, regelen hoe zo goed mogelijk zicht verkregen kan worden op de uitvoering (zie Vandenberghe & Van der Vegt, 1992). Op beleidsniveau wordt verwacht dat de Vensterscholen al naar gelang de situatie om sturing of inmenging van de gemeente vragen. Enerzijds is dit een bewuste keuze omdat er ruimte moet zijn voor autonomie en verscheidenheid in de uitvoering, anderzijds geldt ook dat sleutelpersonen op het beleidsniveau van mening zijn dat zij beperkt worden in hun sturingsmogelijkheden vanwege sectorale wet- en regelgeving en dat de bestuurlijke omgeving complex is vanwege het bestaan van verschillende beleidslijnen (kansenbeleid, integraal jeugdbeleid en dergelijke). Die beleidslijnen overlappen elkaar, maar hebben wel hun eigen randvoorwaarden. In het overleg

van de verschillende regie- en overleggroepen op gemeentelijk niveau zouden daardoor voor een deel dezelfde onderwerpen worden besproken.

De verschillende regie- en overleggroepen op beleidsniveau houden zich dus vanuit verschillende invalshoeken bezig met dezelfde aandachtsgebieden. Deze bevindingen sluiten aan bij wat het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft geconstateerd in een onderzoek naar de voortgang en uitkomsten van het lokale jeugdbeleid in Nederlandse gemeenten, waar de ontwikkeling van brede scholen onderdeel van uit maakt (Gilsing, 2003).

Ten aanzien van de sturing van het implementatieproces binnen de Vensterscholen kan geconstateerd worden dat de locatiemanagers een belangrijke schakel zijn in het innovatieproces, omdat zij contacten onderhouden en afspraken over activiteiten maken met de vertegenwoordigers van de participerende instellingen. Indien er een werkgroep is aangesteld, wordt de coördinatie van activiteiten door de locatiemanager veelal geheel uit handen gegeven. De aanwezigheid van een coördinator blijkt in dat geval een belangrijke factor in het innovatieproces. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de organisatie van naschoolse activiteiten wat met de aanstelling van een coördinator aanmerkelijk beter is verlopen. Activiteiten rondom ouderbetrokkenheid blijken zonder structureel overleg tussen de participanten en bij het uitblijven van structurele coördinatie te stagneren.

Ondersteuning

Wat betreft de middelen blijkt dat activiteiten in het kader van het Vensterschoolconcept gefinancierd worden met diverse middelen. Het gaat om verschillende subsidies en geldstromen van de overheid. Voor de financiering van activiteiten geldt dat sectorale regelgeving bepalend is voor de wijze waarop deze geregeld wordt. De wet- en regelgeving kan per beleidsterrein verschillen naar normen en verantwoordingsprocedures. De koppeling van budgetten is daardoor nog nauwelijks mogelijk. De locatiemanagers van de Vensterscholen onderhandelen met ambtenaren van de gemeente over de financiering van Vensterschoolactiviteiten. Het verkrijgen van extra middelen voor nieuwe plannen is soms tijdrovend, wat een vertragende werking heeft op de uitvoering van activiteiten. De betrokkenen op het beleidsniveau en het uitvoerende niveau delen de mening dat de ontwikkeling van nieuwe activiteiten afhankelijk is en afhankelijk zal blijven van extra financiering.

Ondersteuning in de vorm van coaching en deskundigheidsbevordering van professionals komt in de Vensterscholen voor op het aandachtsgebied zorg.

Coaching en deskundigheidsbevordering lijken op de Vensterscholen belangrijke instrumenten te zijn voor het afstemmen van werkwijzen, bijvoorbeeld met betrekking tot een sluitende aanpak van zorg en de ontwikkeling van een doorgaande lijn van voorschoolse instellingen naar de onderbouw van de basisscholen. In de Vensterscholen lijkt het in ieder geval zijn vruchten af te werpen in het project Sociaal Emotionele Vorming, waarbij leerkrachten en leidsters worden ondersteund bij de begeleiding van kinderen met gedragsproblemen.

Evaluatie

De evaluatie van activiteiten is minimaal. De zorg van alledag vraagt vaak zoveel aandacht dat de betrokkenen volgens eigen zeggen niet toekomen aan het systematisch evalueren van activiteiten met behulp van inhoudelijke criteria. Voortgangsgesprekken vinden meestal plaats via bilaterale contacten tussen locatiemanagers en vertegenwoordigers van de participerende instellingen. Door de regiegroep Vensterscholen wordt in beperkte mate informatie opgevraagd over de uitvoering van activiteiten. Wel vindt regelmatig reflectie en terugkoppeling plaats in het werkoverleg tussen de projectleider en de locatiemanagers. De reflectie richt zich voornamelijk op deelnamecijfers en het vinden van oplossingen voor ontstane knelpunten bij de uitvoering van activiteiten in de Vensterscholen. Uit het onderzoek blijkt echter dat er op beleidsniveau nog onvoldoende zicht is op wat de participanten in een Vensterschool concreet gezamenlijk doen en wat de concrete opbrengsten zijn.

De gemeentelijke regiegroep en het locatiemanagement van de Vensterscholen stellen geen specifieke eisen aan het activiteitsaanbod in de Vensterscholen. De betrokken beleidsambtenaren en locatiemanagers vinden dat de participerende instellingen daar zelf verantwoordelijk voor zijn. Wel werden de Vensterscholen in de periode 1998 tot 2002 door de regiegroep aangespoord om meer activiteiten voor ouders te organiseren.

Onder locatiemanagers heerst tevredenheid over de grote mate van vrijheid die Vensterscholen krijgen om vorm te geven aan de innovatie. Zij zijn over het algemeen positief over de inspanningen die de gemeente doet om de regierol invulling te geven. Een kleine minderheid van betrokken beleidsambtenaren en professionals heeft behoefte aan meer sturing en duidelijkheid over doelen. Onder beleidsambtenaren heerst de opvatting dat de regie over het innovatieproces nog verder aangescherpt kan worden, bijvoorbeeld door het aansporen van de instellingen om te werken aan prioriteiten en er voor te zorgen dat nieuwe ideeën of

initiatieven daadwerkelijk uitgevoerd worden in de Vensterscholen. Op het uitvoerende niveau zijn enkele professionals van mening dat hier en daar meer interne sturing (op Vensterschoolniveau) nodig is om het innovatieproces in goede banen te leiden.

8.2.2 Resultaten met betrekking tot het tweede deel van de onderzoeksvragen

Overeenstemming over doelen en doelconcretisering

Tussen de verschillende lagen van de Vensterschoolorganisatie bestaat in grote lijnen overeenstemming over de globale doelen van de innovatie. Die doelen zijn gekoppeld aan de centrale thema's van het Vensterschool-beleid in de periode 1998 tot 2002, namelijk: participatie aan naschoolse activiteiten in een verlengde schooldag, ouderbetrokkenheid, zorgafstemming en een doorgaande lijn in opvoeding en onderwijs. Opvallend is dat de doelen van de betrokkenen op het uitvoerende niveau sterk bepaald zijn door hun functie. Professionals van de diverse instellingen leggen daardoor verschillende accenten. De wens dat kinderen en ouders participeren aan het aanbod heeft in alle Vensterscholen en onder betrokkenen in alle lagen van de organisatie prioriteit.

Opvallend is dat een discussie over de uitwerking van de globale doelen alleen plaatsvindt op het hoogste niveau, namelijk in de gemeenteraad en in de gemeentelijke regiegroep Vensterscholen. Op het uitvoerende niveau wordt niet of nauwelijks over de doelen gesproken waardoor het ook voor betrokkenen onduidelijk blijft of de participanten het eens zijn over de concrete doelen en gewenste opbrengsten van de innovatie. Het hanteren van globale thema's als doelen zorgt ervoor dat er ruimte blijft voor interpretatieverschillen. Onder de betrokkenen op beleidsniveau constateren we een belangrijk verschil in doelopvatting. De kwestie is of Vensterscholen een brede voorziening is met als doel om kinderen en hun ouders te laten participeren aan allerlei activiteiten of ook gericht moet zijn op leeropbrengsten.

We kunnen concluderen dat in de loop van de tijd, wat betreft de formulering van de doelen lichte accentverschuivingen hebben plaatsgevonden, maar dat de doelen van de Vensterschool door de betrokkenen niet concreter zijn gemaakt. Ten Bruggencate (2004) schrijft in zijn proefschrift over het Groninger Kansenbeleid dat het een bewuste keuze was om het concreter maken van de doelen uit te stellen, maar dat dit forse problemen opleverde in de evaluatie van het beleid (p. 305 en 306). Het werken met de nogal globale criteria heeft volgens Ten Bruggencate geleid tot veel activiteiten, waarin prioriteitstelling zich nauwelijks ontwikkelde.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de manier waarop in de Vensterscholen met de doelen wordt omgegaan niet heeft geleid tot concrete gezamenlijke doelen.

Betrokkenheid van de participanten

De betrokkenheid van de participanten verschilt per instelling. De instellingen die (naschoolse) activiteiten aanbieden in de Vensterschool zijn meer zichtbaar aanwezig in vergelijking tot instellingen die alleen participeren aan overleg. Factoren die volgens de betrokkenen invloed hebben op de mate van betrokkenheid, zijn de inzet die de uitvoerende professionals mogen leveren vanuit het beleid van de eigen instelling en de capaciteit van de instelling (bijvoorbeeld het aantal beschikbare docenten en de mogelijkheden voor vervanging van docenten bij ziekte). Ook de afhankelijkheidspositie speelt een belangrijke rol.

Instellingen die voor het bereiken van de doelgroep afhankelijk zijn van de Vensterschool, hebben een duidelijk zichtbare rol in de Vensterschool. Dit geldt vooral voor instellingen die naschoolse activiteiten aanbieden en in veel mindere mate voor de scholen, peuterspeelzalen en zorg- en hulpverleningsinstellingen (bijvoorbeeld Stichting Thuiszorg en Stichting Jeugdzorg). Deze instellingen kunnen ook zonder de Vensterschool de doelgroep bedienen, waardoor de noodzaak tot veranderen voor deze instellingen minder groot is. Voor instellingen die ook zonder de Vensterschool hun eigen werkzaamheden en doelen kunnen bereiken, zijn de belangen om te investeren in de samenwerking met andere instellingen in de Vensterscholen dan ook minder groot dan voor instellingen die van de Vensterschool afhankelijk zijn wat betreft het bereiken van de doelgroep. Dit geldt vooral wanneer ze geen extra middelen krijgen voor hun deelname aan de Vensterscholen. Dit heeft tot gevolg dat er verschillen tussen participanten zijn ontstaan in de mate van betrokkenheid en de manier waarop ze hun activiteiten aan de Vensterschool koppelen.

Het enthousiasme en de motivatie van individuele medewerkers lijkt een belangrijke factor als het gaat om actieve betrokkenheid bij het vernieuwingsproces en het wel of niet aangaan van samenwerkingsrelaties. Zo lijkt bijvoorbeeld de toename van het aantal ouders dat gebruik maakt van de Spel- en Opvoedwinkel van Vensterschool SPT vooral te danken aan het enthousiasme en de inzet van individuele medewerkers. Ook is te zien dat wanneer actieve medewerkers uitvallen wegens ziekte, dit direct van invloed is op de voortgang van activiteiten.

Het beeld dat de locatiemanagers en beleidsambtenaren hebben van de betrokkenheid van de participanten is dat professionals op het uitvoerende niveau

zeer gemotiveerd zijn. Het management van de instellingen vindt men minder betrokken bij de Vensterschool. Dit niveau is echter wel een belangrijke schakel in het innovatieproces, omdat op dit niveau bepaald wordt wat de investeringen zijn, bijvoorbeeld de tijd die professionals kunnen besteden aan overleg met professionals van andere instellingen en de activiteiten die op de Vensterschoollocaties worden aangeboden.

Opvallend is dat hoofdzakelijk professionals met een coördinerende functie betrokken zijn bij het overleg over Vensterschool-activiteiten. Uit het onderzoek blijkt dat er behoefte is aan het verbeteren van de informatievoorziening en de communicatie met de achterban van de instellingen. Zo blijkt er bijvoorbeeld onder professionals van ondersteuningsinstellingen behoefte te zijn aan een grotere betrokkenheid van leerkrachten bij het zorgtraject van hun leerlingen. Wat betreft de betrokkenheid van leerkrachten geldt echter dat sommige schoolleiders de leerkrachten zo weinig mogelijk betrekken bij de vernieuwing, omdat ze hen niet willen belasten met de planvorming en uitvoering. Er zijn dus partijen met een tegengesteld belang: aan de ene kant scholen die leerkrachten juist willen ontlasten en aan de andere kant de ondersteuningsinstellingen die willen dat leerkrachten meer actief betrokken zijn bij het innovatieproces.

Activiteiten van de Vensterscholen

In de periode 1998 tot 2002 zijn veel verschillende activiteiten en projecten uitgevoerd. De thema's 'verlengde schooldag' en 'een sluitende aanpak van zorg/zorgafstemming' zijn thema's die in de periode 1998 tot 2002 de meeste aandacht hebben gekregen.

Verlengde schooldag

Het aanbod van naschoolse activiteiten is op de Vensterscholen sinds de start toegenomen. Het doel is om via binnenschoolse introductielessen de participatie aan sport, muziek, kunst en cultuur te stimuleren. De aanstelling van coördinatoren voor naschoolse activiteiten heeft de uitvoering activiteiten sterk bevorderd. Ook constateren we dat steeds meer instellingen worden betrokken bij de organisatie van naschoolse activiteiten in de Vensterscholen. Er zijn kleine verschillen tussen de Vensterscholen wat betreft het soort naschoolse activiteiten, maar grote verschillen wat betreft de hoeveelheid activiteiten die per schooljaar wordt aangeboden. De verbinding tussen het binnen- en buitenschools aanbod wordt op de Vensterscholen meestal wel gerealiseerd bij de muziek- en sport-modules, maar vrijwel niet bij andere activiteiten. Om participatie aan buitenschoolse activiteiten

te stimuleren blijft het echter van belang om op school introductielessen aan te bieden. Temeer omdat niet alle kinderen participeren aan naschoolse activiteiten.

Zorgafstemming

Ten aanzien van het thema zorgafstemming zijn op de vier Vensterscholen de structuur en systemen voor zorg onder de loep genomen en zijn afspraken gemaakt over hoe en bij wie ondersteuning kan worden gevraagd voor leerlingen met leer- of gedragsproblemen. Op twee Vensterscholen is een specifieke begeleidingsstructuur opgezet voor leerlingen met sociaal-emotionele problemen (het SEV-project). Professionals van instellingen die zich richten op ondersteuning bij leerlingenzorg zien graag dat leerkrachten meer actief betrokken zijn bij de zorg rondom hun leerlingen. Zij merken dat leerlingenzorg op de Vensterschool vooral een taak is die toebehoort aan de intern begeleiders van de basisscholen en dat er met betrekking tot de leerlingenzorg nog niet echt een gezamenlijke ambitie en aanpak is die door het hele schoolteam van participerende basisscholen wordt nageleefd.

Ouderbetrokkenheid

Wat betreft het aanbod voor ouders wordt nog voornamelijk vastgehouden aan de activiteiten of cursussen van het kansenbeleid. In enkele gevallen zijn die activiteiten op succesvolle wijze aangepast en voortgezet in het nieuwe Vensterschoolgebouw, bijvoorbeeld door de Spel- en Opvoedwinkel op de locatie SPT. Instellingen houden nog vooral vast aan de uitvoering van het oorspronkelijke aanbod, namelijk activiteiten waarvoor al tijd en geld gereserveerd is. Overleg over het aanbod en over afstemming is nog niet op alle Vensterscholen structureel ingebed, wegens tijdgebrek van professionals.

Overleg over afstemming is op twee locaties sterk bevorderd op initiatief van de gemeente in het project Opvoedings- en Ontwikkelingsstimulering. We constateren dat vooral op deze twee locaties veel tijd is besteed aan het in kaart brengen van het aanbod van de diverse instellingen, maar dat dit over het algemeen nog niet geleid heeft tot aanpassingen of vernieuwing van het aanbod. Overigens zijn wel enkele nieuwe ideeën en activiteiten tot stand gekomen, bijvoorbeeld een Ouder- en Kind Winkel op Vensterschool SPT en informatiebijeenkomsten vanuit een gezamenlijk initiatief van instellingen voor gezondheidszorg en opvoedingsondersteuning (Vensterschool Vinkhuizen en Hoogkerk), een spreekuur van de sociaal verpleegkundige op school (Vensterschool Oosterpark), een

contactpersoon voor allochtone ouders (Vensterschool SPT) en educatieve oudercursussen op elke Vensterschool.

Doorgaande lijn in opvoeding en onderwijs

De aandacht voor een doorgaande lijn tussen voorschoolse instellingen en het basisonderwijs is op de meeste Vensterscholen langzaam op gang gekomen. Een eerste stap is gezet met betrekking tot de overdracht van gegevens met de invoering van een formulier dat bestemd is voor de peuterspeelzalen ten behoeve van de overdracht naar groep 1 van de basisschool. Op drie locaties is overleg tussen voorschoolse instellingen en de onderbouw van de basisscholen pas in gang gezet sinds de deelname aan het VVE-programma Piramide of Kaleidoscoop.

De aandacht voor continuïteit op dit gebied blijft echter van belang. Uit de projectverslagen van 2003/2004 (Gemeente Groningen, 2004) valt namelijk op te maken dat nog niet op alle Vensterscholen structureel wordt gewerkt aan samenwerking, inhoudelijke afstemming en uitwisseling tussen voorschoolse instellingen en het basisonderwijs. Een mogelijke verklaring is dat nog niet overal een eenduidig plan en een heldere structuur aanwezig is om de verdere ontwikkelingen van een doorgaande lijn mogelijk te maken. De doorgaande lijn tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs heeft de minste aandacht gekregen op de vier Vensterscholen. Hiervoor geldt dat nog niet gewerkt wordt vanuit een eenduidige visie en concrete gezamenlijke doelen.

Over het geheel genomen zijn er geen grote verschillen tussen de vier Vensterscholen wat betreft het aanbod voor kinderen en ouders. Instellingen die zich hebben aangesloten bij de Vensterscholen bieden vaak op de diverse locaties hetzelfde aanbod aan. Het wijkspecifieke karakter van de Vensterscholen komt in het aanbod als zodanig nog niet sterk tot uiting.

Van een wijkspecifiek karakter is sprake wanneer ingespeeld wordt op lokale wijkproblematiek en de behoeften van scholen, kinderen en ouders. Dit komt nog het sterkst naar voren op Vensterschool Oosterpark. Op deze locatie zijn naschoolse opvangprojecten en preventie-activiteiten opgezet, waarin de nadruk ligt op het geven van structuur en het verbeteren van de sociale omgang tussen kinderen. Tevens is er nauw overleg met de school en met andere wijkinstellingen, waaronder politie en Justitie in de Buurt (JIB). Over het algemeen geldt dat het aanbod op de Vensterscholen niet zozeer wordt bepaald door de populatie en wijkproblematiek, maar vooral door het aanbod en de organisatorische capaciteit van de instellingen.

Participatie van de doelgroep

De participatie van kinderen aan naschoolse activiteiten is op alle Vensterscholen duidelijk toegenomen. De laatste meting (2000/2001) wijst uit dat de participatiegraad varieert van 15% op de locatie Hoogkerk tot 56% op de locatie Oosterpark. De totale participatiegraad (dat wil zeggen over alle vier Vensterscholen) is gestegen van 20% naar 34%. De participatie hangt samen met het aantal activiteiten dat een Vensterschool aanbiedt. Dus hoe meer activiteiten, hoe meer kinderen jaarlijks participeren.

Wanneer we dit resultaat vergelijken met dat van het Experiment Verlengde Schooldag in Utrecht, Rotterdam en Den Haag (1992-1996), waar de deelnamepercentages uiteenliepen van 16% in Den Haag tot 42% in Rotterdam, dan kan geconcludeerd worden dat in Groningen een redelijk deelnamepercentage is behaald. Wel dient te worden opgemerkt dat een vergelijking moeilijk te trekken is, omdat bij het Experiment Verlengde Schooldag een deel van de gegevens over de deelname van kinderen ontbreekt.

De participatie van ouders aan activiteiten is op twee locaties sinds de start toegenomen (Vensterschool Hoogkerk en Vensterschool SPT). Ouders met een gemiddeld tot hoog opleidingsniveau zijn in de Vensterscholen meer vertegenwoordigd bij de activiteiten dan laagopgeleide autochtone en allochtone ouders. Er zijn verschillen in participatie van ouders tussen de vier Vensterscholen die moeilijk te verklaren zijn vanuit het georganiseerde aanbod, omdat de Vensterscholen vrijwel dezelfde soort activiteiten aanbieden. Vensterschool Hoogkerk organiseerde in het laatste meetjaar een groter aantal activiteiten waar relatief veel ouders aan hebben deelgenomen, bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten voor ouders.

Voor alle Vensterscholen geldt dat maar weinig ouders deelnemen aan cursussen en recreatieve activiteiten van de Vensterscholen. De meeste belangstelling is er voor eenmalige activiteiten, zoals een informatiebijeenkomst of een festiviteit op de Vensterschool. Slechts enkele ouders zijn betrokken bij overleg en organisatie van activiteiten op de Vensterscholen. Doorgaans zijn dit alleen ouders die al actief waren als lid van de ouderraad of medezeggenschapsraad. Ouders lijken er weinig voor te voelen om betrokken te worden bij het overleg en de organisatie van activiteiten in een Vensterschool. Evenwel is gebleken dat het betrekken van ouders bij de besluitvorming en organisatie van activiteiten in de Vensterscholen geen prioriteit heeft of zelfs niet gewenst is door de scholen.

De conclusie die getrokken kan worden is dat de Vensterscholen een toenemend aantal kinderen hebben weten te bereiken, maar dat de participatie van ouders op de meeste locaties achterblijft bij die van kinderen.

8.3 Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek naar de Vensterscholen is of de gekozen strategie passend is bij de innovatie. De vooronderstelling was dat de strategie passend is als de doelen tijdens het innovatieproces concreter worden, dat overeenstemming over doelen wordt bereikt, dat er actieve betrokkenheid is van de participanten en de doelgroep en dat er sprake is van ontwikkeling en voortgang van wijkgebonden activiteiten die betrekking hebben op de centrale thema's van de innovatie.

De verwachting was dat de nog vage doelen uit de beginfase door de Vensterscholen geformuleerd zouden worden in SMART-doelstellingen, maar dit is niet gebeurd. Binnen korte tijd is wel draagvlak voor de innovatie bereikt wat te zien is aan het grote aantal instellingen dat zich heeft aangesloten bij de Vensterscholen. Actieve betrokkenheid van de participanten is echter nog niet op alle activiteitengebieden duidelijk zichtbaar. Ouderbetrokkenheid, een doorgaande lijn tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs en tussen het binnen- en buitenschools aanbod zijn onderdelen waarbij commitment van alle participanten nog niet duidelijk zichtbaar is naast consensus over wat men nu precies wil bereiken, bij wie en hoe men dat wil bereiken. Deze bevindingen worden ondersteund door de resultaten uit het onderzoek van Sardes (Van der Vegt, Studulski et al., 2004).

Instellingen die in de Vensterscholen zichtbaar aanwezig en actief betrokken zijn, zijn instellingen die voor het bereiken van hun doelgroep afhankelijk zijn van de Vensterscholen. Bovendien constateren we dat instellingen eerder geneigd zijn zich te richten op de eigen kernactiviteiten dan op het gezamenlijk ontwikkelen van (nieuwe) activiteiten die zijn toegespitst op lokaalspecifieke behoeften. De organisatorische capaciteit van de instellingen en de motivatie en deskundigheid van individuele actoren in de Vensterscholen lijken van grote invloed te zijn op de ontwikkeling en voortgang van de activiteiten.

Verder is geconstateerd dat er een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen Vensterscholen en de gemeente als het gaat om de financiering van activiteiten. De verantwoordelijkheden voor probleemoplossing en evaluatie liggen bij de gemeente. Dit past eigenlijk niet bij de voorkeur voor meer autonomie en

keuzevrijheid van de Vensterscholen bij de invoering van het Vensterschoolconcept.

Wel is uitgewezen dat met de aanpak van de Vensterscholen inmiddels veel activiteiten die voortkomen uit het onderwijskansenbeleid en integraal jeugdbeleid zijn ingebed in de Vensterscholen. Nieuwe activiteiten kunnen gemakkelijker worden ingepast in de structuren die door de Vensterschool zijn ontstaan, bijvoorbeeld via het plangroep-overleg of via werkgroepen. Dat wat er al is aan activiteiten en samenwerkingscontacten hergroepeert zich in een Vensterschool. Op gebied van zorgafstemming zijn diverse inspanningen geleverd en er zijn enkele vruchtbare initiatieven ondernomen van instellingen, waarbij andere instellingen zich hebben aangesloten. Langzamerhand ontstaat meer zicht op het aanbod van de diverse instellingen en hiaten in het aanbod worden zichtbaar. Participanten van voorschoolse instellingen, scholen en welzijnsinstellingen zijn in de Vensterscholen gelijkwaardige partners en dit werkt zeer stimulerend.

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek is het te verwachten dat de strategie die bij aanvang is gekozen niet passend is voor de gehele implementatieperiode. In de beginfase van de invoering lijkt de strategie functioneel, in het bijzonder voor het verkrijgen van draagvlak en het verminderen en voorkomen van weerstanden. In een latere fase lijkt het niet een aanpak te zijn die slagvaardig werken mogelijk maakt als het gaat om het kiezen van gezamenlijke doelen, actieve betrokkenheid van alle participanten en de totstandkoming van gezamenlijke activiteiten. Een mogelijke verklaring is dat de strategie van de Vensterscholen elementen bevat uit twee innovatiebenaderingen die niet goed op elkaar aansluiten. Het betreft hier de volgende elementen, namelijk: keuzevrijheid van de actoren op het uitvoerende niveau en een grote mate van zelfstandigheid in de uitvoering (i.e. kenmerken van een incrementele, bottom-up aanpak) én het van bovenaf initiëren van het concept, waarbij verantwoordelijkheden voor verandering, samenwerking, probleemoplossing, controle en evaluatie worden neergelegd bij de gemeente (kenmerken van een top-down aanpak).

8.4 Discussie

Uit de literatuurstudie (zie hoofdstuk 3) blijkt dat er een verschuiving in het denken over onderwijsinnovatie heeft plaatsgevonden, van de RDD-benadering, waarbij beheersbaarheid en planbaarheid centraal staan en externe deskundigen grotendeels bepalen hoe innovaties worden vormgegeven, naar een visie op innoveren, waarbij

de betrokkenen meer handelingsvrijheid krijgen bij het invoeren van innovaties (zie ook Scheerens & Hopkins, 1993; Van den Berg & Vandenberghe, 1999).

Op basis van de literatuurstudie zijn vier benaderingswijzen uiteengezet die kunnen worden gehanteerd bij de invoering van een vernieuwing. Deze benaderingswijzen zijn te plaatsen op een continuüm met aan de ene zijde een sterk planmatige aanpak en aan de andere zijde een incrementele aanpak, waarbij de nadruk ligt op het van onderop ontwikkelen van de vernieuwing met meer autonomie en keuzevrijheid voor de betrokkenen. Daartussenin kunnen tussenvormen geplaatst worden.

Een van-onderop-strategie, zoals toegepast bij de innovatie Vensterscholen past bij de trend die zich manifesteert in het Nederlands onderwijsbeleid om meer autonomie en keuzevrijheid te geven aan instellingen bij het invoeren van innovaties. Kenmerkend voor deze aanpak is dat de doelen van de vernieuwing worden vastgesteld in samenspraak met de participanten. Frissen (2004), een sterk voorstander van deze benadering, stelt dat de overheid bij onderwijsinnovaties niet eenzijdig de doelen kan bepalen, omdat het onderwijsveld complex is en niet voorspelbaar en beheersbaar.

Frissen stelt dat als uitgangspunt moet worden genomen dat de doelen van een vernieuwingsproject lokaal en specifiek zijn. Een voorwaarde voor een succesvolle samenwerking tussen instellingen bij innoveren is volgens Frissen dat alle betrokkenen tot overeenstemming over doelen komen. Een bevinding uit de casestudy naar de Vensterscholen is dat de participanten tijdens het innovatieproces echter niet of nauwelijks over doelen praten. Blijkbaar concentreren professionals zich niet uit eigen beweging, zoals een van-onderop-strategie impliceert, op het concreter maken van doelen en het bereiken van consensus over doelen.

Volgens Frissen is het een mogelijke verantwoordelijkheid voor de overheid om te bevorderen dat professionals in en buiten het onderwijs op het niveau van de doelen verbindingen zoeken (p. 33). Het is mogelijk dat de gemeente participanten stimuleert om een plan te maken met doelen en ze indicatoren laat kiezen die gebruikt kunnen worden bij de verantwoording. Deze strategie wordt bijvoorbeeld toegepast in het experiment 'Variëteit en Verantwoordelijkheid' van de Onderwijsinspectie, waarin een aantal scholen vanaf 2005 zal worden gevolgd bij hun doelen en ambities (zie website Ministerie OCenW).

Bij de ontwikkeling van de Groninger Vensterscholen zien we dat de gemeente de Vensterscholen vanaf de start heeft gestimuleerd om jaarplannen te schrijven. Die plannen bestaan echter uit een opsomming van activiteiten en samenwerkingspartners, maar gaan niet exact in op wat de Vensterscholen willen

bereiken. Het tijdig concretiseren van doelen is kenmerkend voor een systematische benadering en ontwikkelingsbenadering. Een mogelijk voordeel is dat voorkomen wordt dat de actoren (de personen die de vernieuwing moeten invoeren) ongericht werken en zich inspinnen met allerlei activiteiten die misschien wel niet nodig zijn voor het bereiken van de doelen.

Het uitgangspunt bij een van-onderop-strategie is dat de participanten op basis van hun zelfvernieuwend vermogen initiatieven ondernemen die aansluiten bij de lokaalspecifieke omgeving. In een innovatiecontext, die gekenmerkt wordt door een institutionele infrastructuur, waarbij instellingen elk afzonderlijk middelen ontvangen en denken afhankelijk te zijn van extra middelen, is het zeer de vraag in hoeverre de actoren uit eigen beweging overgaan tot het veranderen van hun bestaande aanbod. Dit zal niet alleen gelden voor de onderwijs- en welzijnssector, maar ook voor andere maatschappelijke sectoren. Het is te verwachten dat instellingen in een dergelijke situatie eerder vast blijven houden aan hun bestaande aanbod en hun stokpaardjes dan dat ze komen tot een nieuw gezamenlijk en vraaggestuurd aanbod. Uitstel van doelconcretisering kan daar debet aan zijn.

Te lang wachten met het concreter maken van doelen van de vernieuwing kan tot gevolg hebben dat de doelen niet doordringen tot alle lagen binnen de organisatie en kan leiden tot vrijblijvendheid in de uitvoering. Bovendien geldt dat de participanten handig plannen moeten kunnen schrijven en goed moeten kunnen onderhandelen om de financiering van activiteiten voor elkaar te krijgen. In dit opzicht zou het zinvol kunnen zijn om de financiering van vernieuwingsactiviteiten los te koppelen van het huidige systeem, bijvoorbeeld door een deel van de financiering van instellingen rechtstreeks toe te kennen aan het vernieuwingsproject, waardoor per locatie een innovatiebudget ontstaat. In dat geval zou er echt sprake zijn van meer autonomie en keuzevrijheid voor de participanten. Het schept bovendien meer mogelijkheden voor het ontwikkelen van een lokaalspecifiek aanbod. De betrokkenen van een vernieuwingsproject hebben dan wel meer eigen verantwoordelijkheid voor probleemoplossing en evaluatie.

Over algemeen blijkt dat actoren op het uitvoerende niveau bij de invoering van vernieuwingen de verantwoordelijkheid graag neerleggen bij de overheid (Frissen, 2004). Bij problemen in de uitvoering of bij samenwerking is het gebruikelijk dat een beroep wordt gedaan op de overheid. In feite sluit dit niet aan bij de verwachting dat men kan vertrouwen op het zelfregulerend en probleemoplossend vermogen van de actoren die de vernieuwing uitvoeren en bij de wens van de rijksoverheid om de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid

van onderwijsinstellingen te vergroten (zie nota *Variëteit en Verantwoording*, 1999: website Ministerie OCenW).

Bij een bottom-up-strategie, waarbij waarde gehecht wordt aan variëteit in de uitvoering van activiteiten, is het te verwachten dat verschillen tussen locaties ten aanzien van de uitvoering, vooral zullen afhangen van lokale condities met betrekking tot de afzonderlijke instellingen en individuele actoren. Voorbeelden zijn: de deskundigheid en het enthousiasme van personen, de bereidwilligheid van instellingen om belangen af te stemmen en aspecten die te maken hebben met de organisatorische capaciteit van instellingen (beschikbaarheid van personeel, vervanging van personeel bij ziekte, overdracht bij personeelwisselingen en dergelijke).

Bij een van-onderop-ontwikkeling van vernieuwingen is de evaluatie van activiteiten over het algemeen minimaal en pragmatisch. Bij de invoering van brede scholen zijn systematische registraties van evaluatiegegevens meer uitzondering dan regel. Er is wel een landelijke monitor, maar er wordt niet gekeken naar resultaten. Dit is opmerkelijk, omdat de implementatie van activiteiten vaak gebaseerd is op het principe van 'good practices'. Een gebrek aan informatie over de voortgang en resultaten maakt het aanwijzen van 'good practices' praktisch onmogelijk (Gilsing, 2003). Bovendien is het niet duidelijk hoe de participanten tijdens het innovatieproces tot bijstelling kunnen komen. Dit alles maakt het innovatieproces van locatiegebonden vernieuwingen kwetsbaar, maar niet onmogelijk.

Uit de literatuurstudie is gebleken dat er vooralsnog weinig tot geen empirisch bewijs gevonden is voor specifieke factoren die verantwoordelijk zijn voor het succes van een vernieuwing. Wel bestaat consensus over een aantal factoren die bevorderend zijn voor een succesvolle implementatie van een vernieuwing (zie Mijs, 2004; 2005).

Eén van de assumpties is dat de invoering van innovaties kans van slagen heeft wanneer bottom-up-strategieën worden gecombineerd met top-down-strategieën, bijvoorbeeld wanneer het ontwikkelen van onderop wordt gecombineerd met systematisch en planmatig handelen (zie onder meer Hopkins et al. 1994, Fullan, 1991; Reezigt, 2001). Bij een dergelijke aanpak is het invoeren van een vernieuwing een cyclisch proces dat zich richt op probleemdiagnose en het vaststellen van doelen, het plannen van activiteiten die passen bij de doelen en de lokaalspecifieke omgeving, de uitvoering ervan, evaluatie en bijstelling. De doelen kunnen liggen op meerdere gebieden: de schoolorganisatie, onderwijsleerprocessen

en het leerling-niveau. Ze zijn belangrijk omdat ze richting geven aan het gehele vernieuwingstraject.

Uit onderzoek blijkt dat innovatieprojecten met een sterke focus op concrete doelen en specifieke structuren, zoals Slavins project ‘Succes for all’ effectief zijn (Borman et al., 2003; Slavin & Madden, 2004; zie ook Desimone, 2002). We kunnen er dan ook van uitgaan dat de manier waarop met de doelen van de innovatie wordt omgegaan invloed zal hebben op het verloop van een vernieuwingsproject. Wanneer er voor gekozen wordt om niet direct concrete doelen op leerling-niveau te kiezen, maar in eerste instantie voor procesdoelen die gericht zijn op verbeteringen in de (school)organisatie, samenwerking en afstemming van activiteiten op lokale behoeften, is het van belang dat de aandacht gericht blijft op het behalen van de einddoelen van de vernieuwing. Voor het behalen van resultaten is het namelijk essentieel dat bij de invoering de focus ligt op de uiteindelijke resultaten die men wil behalen en niet alleen op de procesdoelen (de intermediaire doelen).

We kunnen niet uitgaan van één of enkele factoren die een vernieuwing succesvol maken. Wellicht gaat het om een passende combinatie van factoren en condities die bepalen hoe een vernieuwingstraject zich ontwikkelt. Voor de ontwikkeling van Vensterscholen verwachten we dat wanneer de participerende instellingen van bovenaf gestimuleerd worden om samen hun eigen lokaalspecifieke doelen te kiezen, dit een gunstige uitwerking zal hebben op de invoering van de vernieuwing. Goede structuren voor besluitvorming en financiering die het mogelijk maken om van onderop beslissingen te nemen, lijken belangrijke randvoorwaarden te zijn. Meer aandacht voor evaluatie, reflectie en feedback op de voortgang van activiteiten schept mogelijkheden om bijstellingen te kunnen doen en is ondersteunend voor de implementatie (zie ook Hopkins, 2002).

Wanneer netwerken van onderwijs en niet-onderwijsinstellingen, zoals Vensterscholen of brede scholen, meer eigen verantwoordelijkheid nemen voor het opzetten van procedures voor het systematisch evalueren van activiteiten, zal meer kennis ontstaan over geschikte of minder geschikte activiteiten. Op basis hiervan wordt het voor professionals mogelijk om te komen tot weloverwogen keuzes ten aanzien van de invulling en vormgeving van een vernieuwingsconcept. Een tussentijdse heroriëntatie op de gekozen strategie is nuttig en noodzakelijk, zodat in de implementatiefase eventuele bijstellingen tijdig kunnen worden doorgevoerd.

8.5 Beperkingen en implicaties van het onderzoek

Deze studie, waarvan in dit proefschrift verslag is gedaan, is in het schooljaar 1998/1999 gestart met een onderzoek naar het activiteitsaanbod en de participatie hieraan van kinderen en ouders. Dit evaluatieonderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de gemeente Groningen. De resultaten zijn beschreven in een aantal rapporten (Walrecht & Kruiter, 1999; Walrecht & Kruiter, 2001; Bureau Onderzoek 2002). In het proefschrift is gebruik gemaakt van deze resultaten.

Over de resultaten en de verdere uitvoering van het onderzoek is tijdens de onderzoeksperiode overleg gevoerd met de projectleider van het Vensterscholenproject en leden van de gemeentelijke regiegroep. Dit heeft gevolgen gehad voor de keuze van indicatoren en de dataverzameling. Omdat de tijd daar niet rijp voor was, was het niet mogelijk om te kijken naar de mogelijke effecten van de invoering op het niveau van de leerlingen. Bovendien kwam men niet tot een overeenstemming over de effectcriteria en waren er weerstanden tegen het vroegtijdig meten van effecten. Op basisscholen die participeren aan de Vensterscholen worden bovendien al effectmetingen gedaan naar cognitieve vaardigheden en het sociaal- emotioneel functioneren van leerlingen door de Evaluatiegroep voor het Onderwijs in Groningen.

Om te kunnen bepalen of er een 'fit' is tussen de strategie en innovatie is het gebruikelijk om ook te kijken naar effectiviteit. Aangezien dit onderzoek naar de Vensterscholen betrekking heeft op de beginfase van de invoering, waren de mogelijkheden voor onderzoek naar de resultaten in deze periode beperkt tot het bepalen van intermediaire ofwel procesmatige opbrengsten. Voor toekomstig onderzoek is het zinvol om te kijken naar de effecten van het aanbod of de verschillende thema's. Aangezien uit het onderzoek blijkt dat Vensterscholen zich concentreren op sociaal-maatschappelijke en pedagogische doelen is het zinvol om voor deze doelen indicatoren te kiezen. Samen met de betrokkenen zou gezocht moeten worden naar een geschikte operationalisatie van 'verbetering van ontwikkelingskansen' en 'maatschappelijke participatie'.

Er dient rekening mee te worden gehouden dat effectstudies naar vernieuwingen die van onderop worden ontwikkeld, moeilijkheden met zich meebrengen, omdat er tussen de initiatieven grote verschillen in uitvoering kunnen ontstaan. Zo kunnen brede-school-initiatieven zich bijvoorbeeld ontwikkeld hebben tot netwerken van onderwijs- en welzijnsinstellingen die nauw met elkaar samenwerken. Maar ook is het mogelijk dat het basisscholen zijn die slechts hun doelen en aanbod hebben verbreed naar aanleiding van het Landelijk Beleidskader

Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid. Zodoende kunnen er verschillen zijn in doelstellingen, functies en activiteiten van een brede school. Verschillen tussen brede-school-initiatieven kunnen samenhangen met de gemeente-politiek, met name de politieke opvattingen, ideologische uitgangspunten en de invulling die de gemeente geeft aan de regierol.

We gaan ervan uit dat de gemeente-politiek in Groningen een stempel heeft gedrukt op het innovatieproces van de Groninger Vensterscholen. De generaliseerbaarheid naar andere contexten, in het bijzonder naar van-onderop-initiatieven in andere gemeenten is daarmee enigszins beperkt. Het gebruik van de meervoudige casestudy als onderzoekstype heeft mede gevolgen voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen van deze studie. De data bestaat grotendeels uit informatie van direct betrokkenen. Door zoveel mogelijk verschillende databronnen te raadplegen, is de betrouwbaarheid en validiteit verbeterd. Niettemin geldt dat casestudy's gebonden zijn aan hun lokale context, wat beperkingen met zich meebrengt voor de generaliseerbaarheid.

Tot slot gaan we in op de implicaties voor de rol van de gemeente bij de invoering van vernieuwingen die van onderop worden ontwikkeld. De gemeente beschikt over verschillende instrumenten om instellingen ertoe te bewegen een bepaalde vernieuwing in te voeren. Leune (2003) onderscheidt het gebruik van macht (het van bovenaf opleggen van de vernieuwing), ruilmiddelen (bijvoorbeeld medewerking vragen in ruil voor huisvestingsmiddelen) en overreding. Voor bottom-up-initiatieven achten we het aannemelijk dat wanneer de keuze voor participatie volledig wordt overgelaten aan de actoren, de innovatie meer kans van slagen heeft dan wanneer machts- of ruilmiddelen worden gebruikt. Zoals eerder werd aangegeven, is er voor de gemeente een belangrijke taak weggelegd om er voor te zorgen dat de participanten niet te lang wachten met het concretiseren van de doelen die zijn toegespitst op de lokale situatie waarin de vernieuwing wordt uitgevoerd.

