

Samenvatting

In dit proefschrift wordt verslag gedaan van een beschrijvend onderzoek naar de innovatiestrategie en invoering van een brede-school-initiatief in de stad Groningen: de Groninger Vensterscholen. In een Vensterschool (of brede school) werken onderwijs-, zorg- en welzijnsinstellingen samen aan onderwijs, opvoeding, gezondheid en vrijetijdsbesteding van kinderen van nul tot vijftien jaar en aan de ondersteuning van ouders daarbij.

In tegenstelling tot veel andere innovatieprojecten in het Nederlandse onderwijs, moeten brede scholen van onderop ontwikkeld worden door professionals van participerende instellingen. Hoe invulling wordt gegeven aan de innovatie hangt af van de lokaal-specifieke situatie van een brede school. In het Vensterscholenproject wordt gewerkt met thema's (ookwel pijlers) die leidraad vormen voor de keuze van activiteiten.

Critici betwijfelen echter of professionals en organisaties voldoende toegerust zijn om het concept te kunnen invoeren. De vraag is in feite of de gekozen strategie van brede scholen bijdraagt aan een succesvolle invoering. Het inzicht dat de literatuur over (onderwijs)innovatie biedt is dat er bij succesvol implementeren sprake is van een 'fit' tussen strategie en innovatie ofwel een passende innovatiestrategie. Er bestaat consensus over een aantal indicatoren voor succesvol implementeren, namelijk: explicitering van doelen, overeenstemming over de doelen van de innovatie, actieve betrokkenheid van de actoren (participanten), totstandkoming van activiteiten, voortgang in de ontwikkeling van die activiteiten en verankering van de vernieuwing in de organisatie. Een succesvolle invoering betekent uiteindelijk dat er met het innovatieproject (na zo'n tien implementatiejaren) resultaten bij kinderen zijn bereikt.

In deze studie is onderzocht of voor de invoering van de Vensterscholen gebruik is gemaakt van een passende (ofwel geschikte) strategie. Het accent ligt in dit onderzoek op de relatie tussen strategie en invoering. Het Vensterscholenproject wordt gebruikt als casus.

De resultaten van deze studie kunnen gebruikt worden voor het verder uitbouwen van de empirische en theoretische basis rondom soortgelijke innovaties in de onderwijspraktijk.

Nagegaan is wat de kenmerken van de innovatiestrategie van de Vensterscholen zijn (onderzoeksvraag 1). Om te bepalen of in Groningen gebruik is gemaakt van een geschikte strategie is nagegaan:

- of de doelen en uitgangspunten van het Vensterschool-concept door de participanten zijn geconcretiseerd en overeenstemming bereikt is over de doelen (onderzoeksvraag 2);
- of actieve betrokkenheid van de participanten is gerealiseerd (onderzoeksvraag 3);
- of er wijkgebonden activiteiten zijn gerealiseerd die gerelateerd zijn aan vier centrale thema's van de Vensterschool (een doorgaande lijn in opvoeding en onderwijs, zorgafstemming, ouderbetrokkenheid en de verlengde schooldag) én in hoeverre kinderen en ouders aan die activiteiten participeren (onderzoeksvraag 4).

De onderzoeksvorm betreft een meervoudige casestudy. Er zijn vier cases geselecteerd; dit zijn Vensterscholen die gelijktijdig gestart zijn met de invoering van het Vensterschool-concept. Kenmerkend voor een casestudy is dat diverse databronnen worden gebruikt. In dit onderzoek zijn met behulp van beleidsdocumenten, jaarverslagen, evaluatieverslagen en informanten gegevens verkregen over de doelen, de strategie en de uitgevoerde activiteiten van de Vensterscholen.

De groep informanten bestaat uit personen uit verschillende lagen van de organisatie, namelijk beleidsambtenaren, locatiemanagers van de Vensterscholen, schoolleiders en professionals. Vijftig personen zijn geïnterviewd en vier personen (schoolleiders) hebben een schriftelijke vragenlijst ingevuld. Met behulp van een jaarlijkse registratie van deelnemers is de participatie van kinderen en ouders aan activiteiten gemeten. Dit is gebeurd in de periode van 1998 tot 2002. De resultaten van dit onderzoek zijn als volgt.

Onderzoeksvraag 1

De Vensterscholen hanteren een bottom-up-strategie, waarbij ervan uitgegaan wordt dat de professionals op het uitvoerende niveau weten wat goede interventies zijn. Een gemeentelijke regiegroep stimuleert de ontwikkeling van Vensterscholen

en stelt minimale eisen aan de invulling van het concept. In en rondom de Vensterscholen zijn verschillende overlegstructuren ingesteld. Overlegorganen op Vensterschoolniveau blijken formeel geen beslissingsbevoegdheid te hebben, waardoor er bij de besluitvorming over nieuwe plannen nogal eens vertraging ontstaat in de uitvoering.

Per Vensterschool wordt in overleg met beleidsambtenaren gekeken hoe de plannen gefinancierd kunnen worden. Er zijn geen inhoudelijke criteria vastgesteld, waaraan het succes en de kwaliteit van de activiteiten is af te meten. Activiteiten worden op verschillende manieren geëvalueerd (formeel en informeel), maar dit gebeurt op de Vensterscholen niet systematisch.

De invoering van het Vensterschool-concept lijkt vooral af te hangen van de tijd die beschikbaar is voor overleg, enthousiasme en motivatie van individuele personen en organisatorische kwesties, zoals personeelwisselingen, personeelscapaciteit en ziekte van personeel. De tijd die professionals besteden aan Vensterschool-activiteiten is voor een belangrijk deel afhankelijk van de investeringen die het management van de participerende instellingen wil leveren.

De samenwerking tussen instellingen in de Vensterscholen wordt ingezet als methode om de ontwikkeling en de opvoeding van kinderen te verbeteren. Die samenwerking heeft in de periode tot 2002 voornamelijk betrekking op het leren kennen van elkaar, het inventariseren van ieders aanbod op het terrein van opvoeding en onderwijs, de gezamenlijke werving van deelnemers en het doorverwijzen van ouders naar elkaars voorzieningen. Afstemming is er voornamelijk op organisatorisch vlak en minder op inhoudelijk vlak.

De meerwaarde van de samenwerking wordt door de betrokkenen voornamelijk uitgedrukt in organisatorische voordelen. De grote mate van vrijheid die er is om het concept vorm te geven, wordt door betrokkenen gewaardeerd vanwege de functie die het heeft voor het verkrijgen van draagvlak en motivatie. Toch blijkt er behoefte te zijn aan meer aansturing, coördinatie van activiteiten en betere communicatie tussen professionals in de Vensterscholen, zodat het overleg en de samenwerking tussen Vensterschool-partners niet beperkt blijft tot een kleine groep professionals.

Onderzoeksvraag 2 en 3

Met betrekking tot de formulering van doelen blijkt dat er accentverschuivingen hebben plaatsgevonden, maar dat de doelen niet concreter zijn gemaakt. Op het hoogste niveau (de gemeenteraad) wordt over doelen gediscussieerd, maar binnen de Vensterscholen wordt niet of nauwelijks over doelen gesproken. Verder blijkt

dat de opvattingen over doelen en interpretaties in grote lijnen overeenkomen binnen de groepen (beleidsambtenaren, locatiemanagers, schoolleiders en professionals). Tussen deze groepen komen wel enige verschillen in doelopvattingen voor. Professionals bijvoorbeeld, vinden vooral de doelen belangrijk die relevant zijn voor hun eigen werkgebied.

Instellingen die in de Vensterscholen actief betrokken zijn, zijn instellingen die voor het bereiken van hun doelgroep afhankelijk zijn van de Vensterschool. Actieve betrokkenheid en commitment van de participanten is nog niet op alle gebieden duidelijk zichtbaar, wellicht omdat nog niet duidelijk is bepaald wat men nu precies wil bereiken, bij wie en hoe men dat wil bereiken. Dit geldt met name voor de thema's 'ouderbetrokkenheid' en 'een doorgaande lijn' (tussen basisschool en voortgezet onderwijs en tussen het binnen- en buitenschoolse aanbod). Hoewel leerkrachten in een Vensterschool ontlast moeten worden, vinden professionals van een aantal ondersteuningsinstellingen dat leerkrachten meer betrokken zouden moeten zijn bij overleg over activiteiten.

Onderzoeksvraag 4

Binnen de Vensterscholen is er een grote diversiteit aan activiteiten. Veel activiteiten van het zogenaamde Onderwijskansenbeleid en al bestaande activiteiten van instellingen zijn binnen de Vensterschoolorganisatie opnieuw ingekaderd. De thema's 'verlengde schooldag/naschoolse activiteiten' en 'een sluitende aanpak van zorg/zorgafstemming' hebben in de periode 1998 tot 2002 de meeste aandacht gekregen.

Aangezien de meeste instellingen werken met een vast aanbod voor de verschillende Vensterscholen, is een wijkgebonden ontwikkeling van activiteiten op de meeste locaties niet duidelijk zichtbaar. Een vergelijking tussen de implementatieperiode 1998 tot 2002 en de stand van zaken in 2004 wijst uit dat er weinig nieuwe ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Dit geldt met name voor de thema's 'ouderbetrokkenheid' en 'een doorgaande lijn in opvoeding en onderwijs'. De participatie van kinderen aan naschoolse activiteiten is op alle Vensterscholen duidelijk toegenomen. De participatiegraad hangt samen met het aantal activiteiten dat een Vensterschool aanbiedt. De participatie van ouders is op twee van de vier Vensterscholen toegenomen. Ouders met een gemiddeld tot hoge opleiding zijn meer vertegenwoordigd bij de activiteiten dan laagopgeleide autochtone en allochtone ouders. Gezien de geringe participatie van ouders aan besluitvorming en organisatie van activiteiten, lijken ouders er weinig voor te voelen om betrokken te worden bij het overleg en de organisatie van activiteiten op de Vensterscholen.

Geconcludeerd kan worden dat de innovatiestrategie van de Vensterscholen in de beginfase functioneel is geweest voor het verkrijgen van draagvlak en het verminderen en voorkomen van weerstanden. Ook is gebleken dat de aanpak ervoor heeft gezorgd dat veel activiteiten van het Onderwijskansenbeleid en reguliere activiteiten van diverse instellingen zijn ingebed in de Vensterscholen. Langzamerhand onstaat binnen de Vensterscholen meer zicht op het aanbod van de diverse instellingen en worden hiaten in het aanbod beter zichtbaar.

Als het gaat om de helderheid en concretisering van doelen, actieve betrokkenheid van participanten en samenwerking tussen instellingen valt er echter nog veel te verbeteren. Het welslagen van de innovatie hangt bij de huidige aanpak nog te veel af van allerlei condities in de randvoorwaardelijke sfeer, zoals organisatorische capaciteit, de bereidwilligheid van instellingen om belangen af te stemmen en motivatie en deskundigheid van individuen in de Vensterscholen. De participerende instellingen blijken zich niet uit eigen beweging te concentreren op het verhelderen van doelen en het veranderen van hun bestaande aanbod. Te lang wachten met het concretiseren van doelen kan echter leiden tot vrijblijvendheid in de uitvoering. Dit geldt ook wanneer probleemoplossing en evaluatie van activiteiten nog te weinig de verantwoordelijkheid is van de participanten zelf. De verwachting is daarom dat de gekozen innovatiestrategie van de Vensterscholen niet geschikt zal zijn voor de gehele implementatieperiode.

Om te kunnen bepalen of Vensterscholen een geschikte strategie gebruiken, is het zinvol om in toekomstig onderzoek na te gaan wat de resultaten van de activiteiten en interventies van de Vensterscholen zijn bij kinderen. Samen met de betrokkenen zou gezocht moeten worden naar een geschikte operationalisatie van 'verbetering van ontwikkelingskansen' en 'maatschappelijke participatie'.

