

Invoering basisvorming en innovatiemanagement op schoolniveau

R. H. HOFMAN, A. L. OLTHOF, H. J. DE CANNE

RION, Instituut voor Onderwijsonderzoek
Rijksuniversiteit Groningen

Samenvatting

Al sinds de invoering van de Mammoetwet in 1968 duurt de discussie over de meest wenselijke inrichting van de eerste fase van het secundair onderwijs voort. Thans lijkt het erop dat definitieve besluitvorming gaat plaatsvinden. Een wetsvoorstel aangaande de invoering van de zogenaamde basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs is bij het parlement in behandeling¹. Nationaal en internationaal is in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met onderwijsinnovaties die elementen van basisvorming omvatten.

In dit artikel wordt ingegaan op een case-study gehouden op zes scholen, waarbij het ontwikkelingsproces dat deze scholen reeds hebben doorgemaakt in de richting van basisvorming, alsmede de vaststelling van belemmerende en bevorderende factoren daarin, centraal staan. Vanuit een contingentie-theoretische en innovatie-theoretische invalshoek worden relevante factoren opgespoord. De mate van consistentie tussen de ontwikkeling van het onderwijskundig en het organisatorische subsysteem lijkt daarbij van centrale betekenis voor de voortgang van een innovatie.

1 Inleiding en probleemstelling

Op 11 december 1987 is het wetsvoorstel voor de invoering van basisvorming ingediend bij het parlement. Na jarenlange discussie is er nu sprake van een wetsvoorstel, waarin het geven van een gemeenschappelijke en algemene vorming aan alle leerlingen in de eerste (drie) jaren van het voortgezet onderwijs centraal staat.

In de eerste fase van het voortgezet onderwijs zal 80% van de lestijd (2880 uren) moeten worden besteed aan een kerncurriculum van 14 schoolvakken, die – met uitzondering van gymnastiek – op twee niveaus moeten worden aangeboden. De resterende 20% van de lestijd is 'vrije ruimte', die scholen naar eigen inzicht kunnen invullen, maar waarin in ieder geval een derde vreemde taal moet worden aangeboden. De verblijfsduur van leerlingen in de basisvorming kan variëren van minimaal twee tot maximaal vijf jaar. Verder kunnen scholen één tot drie onderwijsroutes aanbieden en bestaat er tevens de mogelijkheid van geïndividualiseerde leerwegen voor bepaalde leerlingen (zie Wetsvoorstel, Tweede Kamer, 1987-1988, 20.381, nrs. 1-3).

De bovenbeschreven onderwijskundige veranderingen zullen echter ook hun weerslag hebben op de organisatie van scholen. De organisatorische vormgeving van het onderwijs zal complexer worden ten gevolge van het veranderde vakkenaanbod, het aanbod op twee niveaus, de lengtevariatie in leerwegen, de verschillende onderwijstrajecten en de invulling van de vrije ruimte. Verder zullen de scholen moeten beschikken over een leerlingbegeleidingssysteem en een registratiesysteem voor de vorderingen, zodat leerlingen op verantwoorde wijze kunnen worden begeleid bij de keuzemogelijkheden die hun in de basisvorming worden geboden.

Feitelijk gaat het bij de basisvorming om ontwikkelingen op drie deelgebieden, namelijk curriculum, differentiatie en leerlingbegeleiding, die organisatorische aanpassingen op schoolniveau met zich meebrengen. Het traject dat de school doorloopt om tot integrale invoering te komen, zal de school zelf moeten bepalen (concept-invoeringsplan: Katern Basisvorming nr. 3 in Uitleg nr. 7, 2 maart 1988).

Deze invoeringsstrategie biedt scholen de mogelijkheid om vanuit de eigen situatie over te gaan tot invoering van basisvorming. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan het feit, dat in het scholenveld Voortgezet Onderwijs ver-

schillen bestaan in de mate waarin elementen (of daarmee vergelijkbare aspecten) van basisvorming reeds aanwezig zijn op de scholen. Dat scholen daarin verschillen, blijkt uit studies waarin is ingegaan op de huidige situatie in het voortgezet onderwijs (Rohde, 1984; Mulder & Van Velzen, 1984) en waarin aandacht is besteed aan de mate van schoolontwikkeling (Hofman & Haanstra, 1986). De consequentie hiervan is dat verwacht mag worden dat scholen verschillende invoeringsprocessen zullen doormaken, al naar gelang de eigen specifieke situatie en de nagestreefde situatie.

Nationaal en internationaal is in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met onderwijsinnovaties, die elementen van basisvorming omvatten. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft het RION, Instituut voor Onderwijsonderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, een beleidsvoorbereidende studie uitgevoerd, waarin aan deze internationale en nationale ervaringen aandacht is besteed. De eerste fase betrof een literatuurstudie over internationale en nationale ontwikkelingen, die min of meer vergelijkbaar zijn met voorgestane ontwikkelingen terzake basisvorming. De tweede fase betrof een consultatie van deskundigen op het terrein van innovatieprocessen. In de derde fase is de case-study uitgevoerd, waarover hier wordt gerapporteerd (Hofman, De Canne, Olthof & Bos, 1988, I, II, III).

De probleemstelling die in dit artikel wordt behandeld, kan als volgt worden geformuleerd:

- a. Welk ontwikkelingsproces heeft zich voorgedaan op scholen voor voortgezet onderwijs die reeds een ontwikkeling richting basisvorming hebben doorgemaakt?
- b. Welke belemmerende en bevorderende factoren zijn hierbij aanwijsbaar?

2 *Theoretisch kader*

Het kader van de case-study wordt gevormd door twee benaderingen van de school als organisatie: de contingentietheorie en de innovatietheorie. De verwachting is dat juist deze twee invalshoeken licht kunnen werpen op belemmerende en bevorderende factoren in het ontwikkelingsproces van scholen.

2.1 *Schoolorganisaties vanuit contingentie-theoretisch perspectief*

De organisatie-theorie richt zich op het ontwikkelen van een beschrijvings- en verklarenskader met behulp waarvan ontwikkeling, structuur en functioneren van organisaties kan worden geanalyseerd (Lammers, 1983). In de jaren zestig en zeventig ontstond in reactie op de traditionele benaderingen een tros van theorieën onder de term contingentiebenaderingen van de organisatie. Kenmerkende gedachte van deze benaderingen is dat men de idee dat sprake zou zijn van 'one best way to organize' verwerpt. Men gaat ervan uit dat de effectiviteit in casu de efficiëntie van de organisatie niet alleen afhankelijk is van interne situationele factoren, zoals het type organisatie, maar ook van externe situationele factoren in casu omgevingsinvloeden, alsmede van de samenhang tussen die interne en externe factoren. Als conditionerende factoren van het verband tussen de organisatie(structuur) en de effectiviteit van de organisatie worden genoemd: omgevingsinvloeden, technologie, omvang en complexiteit van de organisatie, ontstaanshistorie (ouderdom) en machtsverdeling (Lawrence & Lorsch, 1967; Lammers, 1983). De ideeën van Marx (1975) omtrent de opbouw van de school als organisatie uit een tweetal subsystemen, kunnen eveneens binnen dit contingentie-theoretisch perspectief worden geplaatst. De kern van Marx' theorie is dat in een effectieve of als efficiënt te typeren school sprake is van een onderwijskundig en een organisatorisch subsysteem, welke optimaal op elkaar zijn afgestemd. Marx onderscheidt enerzijds vijf onderwijskundige typen op een continuum, lopend van het verticale type, beperkt verticaal, horizontaal, ongedeeld naar het meervoudige type; anderzijds onderscheidt hij vijf daarmee consistente organisatorische typen, namelijk het segmentale type, lijn-staf, collegiaal, gedifferentieerd en het procestype (Marx, 1975; Van der Krogt, 1983).

De onderwijskundige typen onderscheiden zich in hun zogenaamde individualiserend vermogen, dat wil zeggen de mogelijkheden om leerlingen het onderwijs te bieden dat tegemoet komt aan hun individuele capaciteiten, behoeften en omstandigheden. In de typen is het aanbod en de ordening van de onderwijsleersituaties beschreven, alsmede welke regels gelden ten aanzien van selectie en doorstro-

ming en welke hulp leerlingen daarbij wordt geboden.

Marx' organisatietypen hebben betrekking op de ordening of structurering van de samenwerking van de leden in de schoolorganisatie in samenhang met een oriëntatie op bepaalde (wijzigende) doelstellingen: beleidsvorming en -uitvoering. In elk type wordt een aantal organen en functionarissen onderscheiden, die in bepaalde verhoudingen tot elkaar staan, waardoor het onderwijs en de beleidsvorming in elk type anders verlopen.

De kern van Marx' theorie is dat een organisatorisch subsysteem van een bepaald type geschikt is voor het doen functioneren van een onderwijskundig subsysteem van een bepaald type, maar niet of althans minder geschikt voor het doen functioneren van onderwijskundige subsystemen van andere typen.

Binnen beide subsystemen worden vijf verschillende typen onderscheiden aan de hand van zeven systeemcomponenten, die binnen elk type een andere waarde hebben. Voor een uitgebreide beschrijving van de onderwijskundige en organisatorische typen verwijzen wij naar Weyzen en Van der Krogt, 1980.

2.2 *Schoolorganisaties vanuit een innovatie-theoretisch perspectief*

In literatuur met betrekking tot theorie-ontwikkeling over (het succes van) onderwijsinnovatie wordt bij herhaling gewezen op de gefaseerdheid van het innovatieproces. Er zijn dan ook vele ordeningen gemaakt in de stadia die te onderscheiden zijn in de analyse van innovatieprocessen (vgl. Hofman, Van Aalderen & Span, 1984; Lagerweij, 1987). Drie relevante fasen komen in vrijwel alle studies terug.

De adoptiefase behelst het proces hetwelk bij succesvol verloop leidt tot de introductie en adoptie van de innovatie. Kenmerkend voor deze fase zijn informatieverzameling, het ontstaan van een juiste attitude en het treffen van voorbereidingen, zoals materiaalontwikkeling en scholing.

De implementatiefase leidt bij succesvol verloop tot een daadwerkelijke verandering in de onderwijspraktijk. Kenmerkend voor deze fase is het uitproberen en ervaring opdoen met de vernieuwing in klas of school.

In de integratiefase vindt stabilisatie van de vernieuwing plaats. De vernieuwing wordt herzien en geïntegreerd in het normale activiteitenpatroon van de school.

De mate waarin (het verloop van) een vernieuwing als succesvol wordt beoordeeld, wordt vastgesteld op basis van de vorderingen van de school in het innovatieproces; de bereikte fase van innovatie is de succesmaatstaf.

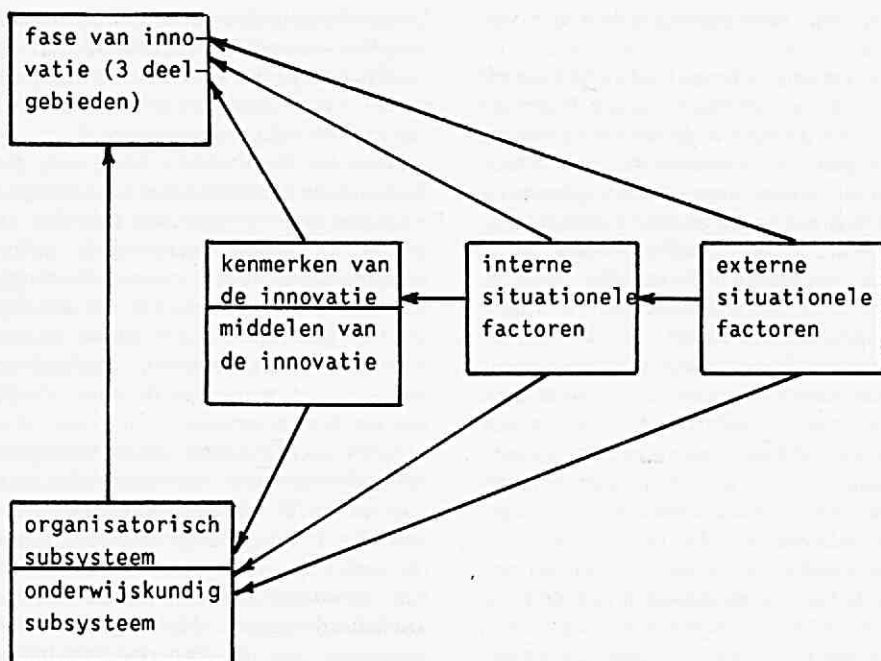
Naast het besef van de stadia in de gevorderdheid met vernieuwing is duidelijk dat innovatie zich op meerdere gebieden in de school kan richten. De invoering van basisvorming kan worden getypeerd als een grootschalige innovatie, waarbij per deelgebied waarop innovaties dienen plaats te vinden (curriculum, differentiatie, leerlingbegeleiding), de voortgang van de innovatie (fase) kan worden vastgesteld.

Naast de vaststelling van de voortgang in ontwikkeling zullen factoren moeten worden opgespoord die dit ontwikkelingsproces bevorderen of belemmeren. Fullan (1982) heeft op basis van een uitgebreide literatuurstudie van circa 400 studies de relevante factoren in innovatieprocessen in kaart gebracht. Voor onderzoek naar de invoering van basisvorming zijn op dit moment met name de geïnventariseerde factoren in de adoptie- en implementatiefase van belang. Fullan noemt als centrale factoren in de adoptiefase: aanwezigheid en kwaliteit van innovaties in de school, informatievoorziening ten aanzien van de innovatie, steun van de omgeving, externe begeleiding, faciliteiten en wettelijke kaders en ten slotte de (probleem – versus bureaucratische) vernieuwingsoriëntatie. Een aantal van deze factoren speelt ook een rol in de implementatiefase; aanvullend inventariseert hij voor die fase: duidelijkheid en complexiteit van de innovatie, kwaliteit en toepasbaarheid van materialen, teamfunctioneren, rol schoolleider, innovatiehistorie en faciliteiten.

Een synthese van een contingentie-theoretische en innovatie-theoretische benadering leidt tot het onderzoeksmodel dat is weergegeven in Figuur 1.

3 *Kernbegrippen onder studie: gespecificeerd model*

In deze paragraaf zal het globale model op basis van het geschetste theoretische kader per element nader worden gespecificeerd.



Figuur 1 *Onderzoeksmodel*

Fase van innovatie

In het onderzoeksmodel is de bereikte fase van innovatie de succesmaatstaf. De fase van innovatie kan vier waarden aannemen, te weten: geen innovatie; oriëntatie en voorbereiding = adoptiefase; uitvoering = implementatiefase of herziening = integratiefase van de innovatie.

Onderwijskundig- en organisatorische subsysteem

Het onderwijskundig subsysteem omvat de componenten: onderwijsprofiel, differentiatie, overstapmogelijkheden, formaties van leerlingen, groepringpatroon van leraren, betekenis van de begeleiding en functie van de evaluatie.

Het organisatorisch subsysteem omvat de componenten: schoolleiding, onderwijsbegeleidende functionarissen, onderwijsafdeling (vakleraren), onderwijsafdeling (departementen), verhouding tussen organen (onderwijs) en verhouding tussen organen (voorzieningen).

Kenmerken van de innovatie

De volgende kenmerken van de innovatie worden in het model opgenomen: complexiteit

van de innovatie ofwel de mate waarin veranderingen moeten plaatsvinden binnen componenten van zowel het onderwijskundig als het organisatorisch subsysteem, probleemgerichte versus bureaucratische oriëntatie, duidelijkheid van de innovatie en gepercipieerde kwaliteit en toepasbaarheid.

Middelen van de innovatie

Als middelen van (organisatie van) innovatie worden de volgende elementen opgenomen in het model: mate van participatie van betrokkenen; bij- en nascholing informatiestroom en tijdsduur (uitgesplitst naar voorbereidingstijd (pre-fusie) en uitvoeringstijd (post-fusie)).

Interne situationele factoren

In dit kader zijn van belang: de omvang van de organisatie (schoolgrootte), ontstaansgeschiedenis, innovatiehistorie, de leerlingpopulatie en oriëntaties van docenten, huisvesting en denominatie.

Externe situationele factoren

In dit kader zijn van belang: rol en houding van bevoegd gezag⁷ en landelijke overheid, wervingsgebied van de school, mate van externe begeleiding, reeds aanwezige innovaties,

aanwezige informatie en steun van de omgeving.

4 Onderzoeksopzet

4.1 De selectie van case-scholen

De scholen zijn geselecteerd op basis van de volgende vier criteria:

- AVO/LBO-scholengemeenschap;
- (meerjarige) heterogene brugperiode met zoveel mogelijk elementen van basisvorming;
- de AVO- en LBO-afdelingen van de scholen hebben eerst als categoriale scholen gefunctioneerd;
- het fusie- en integratieproces moet zo recentelijk mogelijk zijn afgerond.

Dit leidde uiteindelijk tot het bestand van case-scholen als weergegeven in Figuur 2.

Opgemerkt dient te worden dat de externe validiteit, of met andere woorden de generalisatiemogelijkheid naar de gehele populatie van scholen voor voortgezet onderwijs, gering is vanwege het kleine aantal en het typische karakter van de onderzochte scholen. Juist dat typische karakter van de scholen is van centrale betekenis voor onderhavige studie. Om een beleid te kunnen formuleren inzake de keuzen voor concrete invulling van het randvoorwaarden-scheppend kader – het invoeringsplan basisvorming – dient de overheid inzicht te krijgen in de processen die zich op schoolniveau (kunnen) gaan afspelen bij invoering van de basisvorming. Vandaar juist deze selectie van AVO-LBO-scholengemeenschappen met een heterogene brugperiode die recentelijk het fusieproces hebben afgerond: zogenaamde 'streefbeeld richting basisvorming'.

4.2 De dataverzameling

De data zijn verzameld door middel van interviews met één of meerdere functionarissen

SCHOOL NUMMER	SCHOOL- TYPE	FUSIE- DATUM	BRUGPERIODE LENGTE	AARD	DIFFEREN- TIATIE SYSTEEM	LEERLING- BEGELEIDING SYSTEEM
1	IHNO/LHNO MAVO	1986	1 jaar	hetero- geen	in ont- wikkeling	in ont- wikkeling
2	MAVO/ HAVO/VWO	1968	1 jaar	hetero- geen	in ont- wikkeling	aan- wezig
3	IHNO/LHNO MAVO HAVO/VWO	1984	2 jaar	hetero- geen	aan- wezig	aan- wezig
4	LHNO/ MAVO	1986	1 jaar	hetero- geen	aan- wezig	aan- wezig
5	LHNO/ MAVO	1981	2 jaar	hetero- geen	aan- wezig	aan- wezig
6	VBAO/ LBO/MAVO HAVO/VWO	1984*	3 jaar	hetero- geen	aan- wezig	aan- wezig

*Dit betreft de startdatum

Figuur 2 Overzicht van de case-scholen

binnen de school aan de hand van (semi-)ge-structureerde vragenlijsten. Op iedere school is een lid van de schoolleiding geïnterviewd. In overleg met het lid van de schoolleiding is bepaald welke sleutelfunctionaris(sen) binnen de school beschikte(n) over informatie over innovaties op de deelgebieden differentiatie, leerlingbegeleiding en vakkenaanbod. Tevens werd de bereikte fase van innovatie vastgesteld en werd gevraagd naar belemmerende en bevorderende factoren in de innovatie.

Ieder interview is aan de hand van gemaakte aantekeningen en bandopnamen uitgewerkt tot een verslag: het *primaire datamateriaal*. Per school is op basis van het primaire datamateriaal, een totaalrapportage opgesteld, waarin de elementen van het gespecificeerde onderzoeksmodel zijn beschreven.

Vervolgens zijn deze rapportages aan de geïnterviewde functionarissen opgestuurd, met het verzoek zondig aanvullingen en/of verbeteringen aan te brengen. Verwacht mag worden dat de uiteindelijke rapportages een redelijk getrouw beeld geven van de casescholen en de ontwikkelingen daarbinnen. Deze uiteindelijke schoolrapportages vormen het *secundaire datamateriaal*.

4.3 De data-analyse

Alvorens tot data-analyse is overgegaan, is op basis van het secundaire datamateriaal per component van het onderwijskundige- en organisatorische subsysteem bepaald tot welk type de school behoorde. Deze onderwijskundige en organisatorische typering is toegevoegd in de schoolrapportages.

Doel van de analyse was om vast te stellen welke elementen of combinaties van elementen uit het onderzoeksmodel een belemmerende dan wel bevorderende werking op de bereikte fase van innovatie op de onderscheiden deelgebieden (curriculum, differentiatie en leerlingbegeleiding) hebben (gehad).

Ten behoeve van de data-analyse in case-studies noemen Van Hoesel en Van der Vall (1984) vier elkaar complementerende methoden, namelijk: case-comparison, controlled comparison, case-cluster-method, surveying the cases. In deze case-study is data-analyse volgens de methode van case-comparison toegepast. Dit betekent dat voor elke case een afzonderlijke verklaring van de verschijnselen wordt gegeven, waarna die verklaringen vervolgens met elkaar worden ver-

geleken. Op basis van het secundair datamateriaal is per school aan de hand van het onderzoeksmodel per element bepaald of dit element een bevorderende dan wel belemmerende werking heeft gehad op de (mate van) innovatie per deelgebied.

Twee onderzoekers hebben onafhankelijk van elkaar de analyse uitgevoerd. Vervolgens zijn de resultaten van die twee schoolsgewijze analyses met elkaar geconfronteerd. Verschillen in uitkomsten werden besproken, hetgeen uiteindelijk resulteerde in één schoolsgewijze analyse. De resultaten van deze analyse zijn samengevat in case-modellen per deelgebied waarop innovatie zich had voorgedaan op de school. Deze case-modellen kunnen worden opgevat als verklaringskader voor de gevonden verschijnselen.

Hierna zijn de verklaringen van de afzonderlijke cases in een overall-analyse met elkaar vergeleken. Daarbij is met name aandacht besteed aan de mate waarin de verklaring van de ene case van toepassing is op de overige cases. In feite is bij deze overall-analyse een vorm van 'controlled comparison' toegepast, waarbij de verklaring per case wordt toegepast op de andere cases en zich aldus ontwikkelt tot een 'verklaringstheorie'.

5 Resultaten

In deze paragraaf zullen algemene uitspraken geformuleerd worden ten aanzien van de bevorderende of belemmerende werking van de verschillende elementen in het gebruikte basis-model op de voortgang van de innovatie.

In het onderstaande zal alleen ingegaan worden op de deelgebieden differentiatie en leerlingbegeleiding, omdat met name op deze deelgebieden innovaties vergelijkbaar met invoering van basisvorming, konden worden geïnventariseerd. De relevante factoren worden in een tweetal schema's samengevat (zie Figuur 3 en Figuur 4).

In het onderzoeksmodel (p. 412) is de bereikte fase van innovatie per deelgebied – lopend van geen innovatie via adoptiefase, implementatiefase tot integratiefase – de uiteindelijke succesmaatstaf.

Uit de analyses van de cases is gebleken dat vooral factoren in twee van de clusters van invloed lijken te zijn op de (succesvolle) voordeelingen in het innovatieproces: kenmerken en middelen van de innovatie en afstemming van de subsystemen.

	1	2	3	4	5	6
<u>Externe situationele factoren</u>						
* externe begeleiding (3)	+	-	+	-		+
* landelijke overheid	-	-				
* wervingsgebied						
* steunomgeving						
<u>Interne situationele factoren</u>						
* ontstaansgeschiedenis	-	-	+	+		
* huisvesting	-	-				
* oriëntaties docenten	-	-			+	
* schoolgrootte			+			
* innovatiehistorie						
* leerlingpopulatie						
* denominatie						
<u>Kenmerken en middelen van de innovatie</u>						
* kwaliteit en toepasbaarheid	-	-	-	+	-	
* bij- en nascholing	-	-	-			
* informatie		+	-	+		
* duidelijkheid	-		+	+		
* participatie	-		+	+	+	
* experimentele fase (4)	+					
* organisatie-innovatie (4)		+		-		
* probleemgericht versus bureaucratisch						
<u>Complexiteit innovatie</u>						
* onderwijskundig subsysteem (1)	j	j	j	j	j	-(2)
* organisatorisch subsysteem	j	n	j	j	n	-(2)
<u>Tijdsduur (in jaren)</u>						
* voorbereiding	1	3	1,5	2,5	4	NVT
* uitvoering	2	2	4	2	6	5
<u>Afstemming subsystemen</u>						
* vaksecties	-	+	-	+	-	
* schoolleiding	+	-	+	+		
<u>Fase van de innovatie (5)</u>						
	v/u	u	v/u	u	u/h	u

- (1): j= ja, d.w.z. er was een verandering nodig in dit subsysteem
n= nee, d.w.z. er was geen verandering nodig in dit subsysteem
- (2): dit is een nieuwe school, zodat er geen sprake is van veranderingen in bestaande subsystemen
- (3): += heeft positieve invloed gehad op innovatieproces
-- heeft negatieve invloed gehad op innovatieproces
= lege cel betekent invloed neutraal
- (4): dit is een factor die niet in het oorspronkelijke model was opgenomen
- (5): v= voorbereiding (adoptiefase)
u= uitvoering (implementatiefase)
h= herziening (integratiefase)

Figuur 3 Relevante factoren deelgebied differentiatie

	CASE-SCHOLEN			
	2	3	5	6
<u>Externe situationele factoren</u>				
* externe begeleiding (3)			+	
* landelijke overheid (extra faciliteiten)	-			+
* wervingsgebied				
* steunomgeving				
<u>Interne situationele factoren</u>				
* ontstaansgeschiedenis		-		+
* huisvesting	+	-		
* oriëntaties docenten	-	-		+
* schoolgrootte			-	
* deelname samenwerkingsproject (4)		+		
* innovatiehistorie				
* leerlingpopulatie				
* denominatie				
<u>Kenmerken en middelen van de innovatie</u>				
* kwaliteit en toepasbaarheid	+	+		
* bij- en nascholing	+	+		
* informatie		+		
* duidelijkheid	-	+		+
* participatie		+	-	+
* organisatie-innovatie (4)		+		+
* probleemgericht versus bureaucratisch				
<u>Complexiteit innovatie</u>				
* onderwijskundig subsysteem (1)	j	j	j	-(2)
* organisatorisch subsysteem	N	j	j	-(2)
<u>Tijdsduur (in jaren)</u>				
* voorbereiding	?	1	4	NVT
* uitvoering	3	4	6	5
<u>Afstemming subsystemen</u>				
* schoolleiding	-	+	+	+
* departementen			-	
<u>Fase van de innovatie (5)</u>				
	u	h	u	u/h

- (1): j= ja, d.w.z. er was een verandering nodig in dit subsysteem
n= nee, d.w.z. er was geen verandering nodig in dit subsysteem
- (2): dit is een nieuwe school, zodat er geen sprake is van veranderingen in bestaande subsystemen
- (3): += heeft positieve invloed gehad op innovatieproces
-- heeft negatieve invloed gehad op innovatieproces
= lege cel betekent invloed neutraal
- (4): dit is een factor die niet in het oorspronkelijke model was opgenomen
- (5): v= voorbereiding (adoptiefase)
u= uitvoering (implementatiefase)
h= herziening (integratiefase)

Figuur 4 Relevante factoren deelgebied leerlingbegeleiding

Hieronder zal eerst op deze twee clusters worden ingegaan. Daarna zullen de belangrijkste factoren uit de overige clusters van het gehanteerde onderzoeksmodel besproken worden.

5.1 *Kenmerken en middelen van de innovatie*

Binnen dit cluster lijkt de factor 'kwaliteit en toepasbaarheid van de beschikbare middelen' van centrale betekenis. Vooral bij het deelgebied differentiatie melden de case-scholen dat er een gebrek is aan adequate methoden. Men mist de bekwaamheid en de tijd om zelf materiaal te ontwikkelen. Bij leerlingbegeleiding is het tegendeel het geval, men is juist tevreden over de beschikbare middelen.

Deze discrepantie kan mogelijk verklaard worden uit de verschillen in onderwijsleersituaties van de beide deelgebieden. Bij intraklassikale differentiatie werkt men met de totale klas. Bovendien moet een docent zijn oude vertrouwde manier van klassikaal, op één niveau, lesgeven 'afleren'. Een adequate methode is hierbij een belangrijke steun in de rug. Bij leerlingbegeleiding handelt het meestal om individuele begeleiding of begeleiding in kleine groepjes. Docenten hebben hiermee in het algemeen weinig ervaring, zij moeten nieuwe vaardigheden aanleren (bijvoorbeeld diagnostiseren van leerproblemen) en worden hierbij niet gehinderd door oude gewoontes en ervaringen. Elk hulpmiddel zullen zij in eerste instantie aangrijpen waarbij leemten of gebreken in de materialen gemakkelijker kunnen worden opgevangen dan in een classesituatie waar de ordeproblematiek (een belangrijk referentiekader voor docenten) een grotere rol speelt dan bij de begeleiding van individuele leerlingen.

Bij de tweede factor uit dit cluster, bij- en nascholing komt een zelfde beeld naar voren: cursussen over differentiatie worden als minder bruikbaar beoordeeld dan cursussen over leerlingbegeleiding. Cursussen over differentiatie worden door de respondenten over het algemeen als nogal theoretisch beoordeeld. De vertaling van de theorie naar de klaspraktijk wordt overgelaten aan de docenten. De cursussen over leerlingbegeleiding werden daarentegen praktijkgericht beoordeeld en er werden eveneens concrete direct toepasbare hulpmiddelen beschikbaar gesteld.

De overige factoren van dit cluster, informatie, duidelijkheid en participatie, beïnvloeden elkaar. Zo heeft een goede informatieverspreiding onder de betrokkenen invloed op de

duidelijkheid voor hen ten aanzien van de consequenties van de innovatie; directe participatie van de betrokkenen bij de voorbereiding van en besluitvorming over de innovatie heeft invloed op de informatieverspreiding en duidelijkheid. Er is aldus sprake van een trits van elkaar wederzijds versterkende factoren.

5.2 *Afstemming tussen de subsystemen*

Bij innovaties op de deelgebieden differentiatie en leerlingbegeleiding is over het algemeen minstens een organisatorisch subsysteem nodig dat vormgegeven is overeenkomstig het lijn-staf type. Kenmerkend voor dit type zijn onder meer een inhoudelijk gerichte schoolleiding en goed ontwikkelde vaksecties.

Bij innovaties op het deelgebied leerlingbegeleiding is belangrijk dat de schoolleiding een ondersteunende functie vervult en een helder en duidelijk beleid formuleert ten aanzien van het gekozen systeem van leerlingbegeleiding. Aanwezigheid van adequate geïnstitutionaliseerde overlegvormen – via vaksecties of jaaroverleg – en betrokkenheid van docenten bij de keuze van een systeem van leerlingbegeleiding, zijn bevorderlijk voor een succesvolle implementatie.

Bij innovaties op het deelgebied differentiatie zijn goed functionerende vaksecties van belang, omdat zij de schakel vormen tussen het beleid en de implementatie van de innovatie in de classesituatie. In de secties moeten afspraken gemaakt worden over de specifieke vormgeving van de intraklassikale differentiatie per vak en over de inhoudelijke longitudinale afstemming tussen de heterogene periode en de richtingen in de scholengemeenschap. Niet goed functionerende vaksecties leiden – zo blijkt uit de case-study – tot aansluitingsproblemen tussen leerjaren. Verder moeten vaksecties de individuele docenten ondersteunen bij de implementatie van de innovatie in de classesituatie.

Tot zover een beschrijving van de uit de case-analyses naar voren gekomen relevante factoren uit de twee clusters, die de meeste invloed lijken uit te oefenen op de mate waarin sprake is van succesvolle vorderingen in het innovatieproces. Hieronder zal nog ingegaan worden op de belangrijkste factoren uit de overige clusters.

5.3 *Externe situationele factoren*

Uit de case-study blijkt dat de invloed van de

externe begeleiding afhankelijk is van de mate waarin zij erin slaagt aan te sluiten bij de behoefte van de individuele school. Het zal duidelijk zijn dat dit een goed diagnostisch vermogen van de externe begeleiding vraagt. Begeleiders die er niet in slagen hun begeleiding af te stemmen op de behoeften van de individuele scholen, kunnen contra-productief zijn.

De landelijke overheid kan door middel van het beschikbaar stellen van extra faciliteiten de voortgang van innovatieprocessen stimuleren. Dit is vooral noodzakelijk bij een combinatie van fusie en innovaties.

5.4 *Interne situationele factoren*

De ontstaansgeschiedenis, vooral als fusie daar een onderdeel van is, kan een negatieve invloed hebben op de voortgang van het innovatieproces, omdat zij aanvankelijk de dagelijkse organisatie van de school compliceert. De ontstaansgeschiedenis beïnvloedt een innovatie ook via de oriëntaties van docenten. Bij een fusie worden namelijk vaak docententeams bij elkaar gevoegd met verschillende onderwijsvisies of ideologieën (Smets, 1985a). Dit kan problemen opleveren bij innovaties, omdat de verschillende bloedgroepen van de nieuwe school de zinvolheid van de innovaties beoordelen vanuit hun eigen ideologie. Docenten, afkomstig van het hoogste bij de fusie betrokken schooltype, staan aanvankelijk meestal afwijzender ten opzichte van deze innovaties (differentiatie, leerlingbegeleiding) dan hun collega's van de lagere typen. Docenten van het hoogste type zijn namelijk het meest bevreesd voor een mogelijke niveaudaling ten gevolge van de heterogene periode en de verhoogde aandacht voor individuele (probleem)leerlingen.

6 *Discussie*

Hierboven is aangegeven dat twee clusters van factoren nadrukkelijk van belang zijn voor het welslagen van innovaties op schoolniveau, namelijk kenmerken en middelen van de innovatie en afstemming tussen de subsystemen binnen een school. Het is interessant om na te gaan in hoeverre het belang van deze factoren in het beleid met betrekking tot de invoering van de basisvorming wordt erkend. Daartoe zullen we in deze nabeschuiving ingaan op enkele opvallende aspecten van het concept-invoeringsplan basisvorming (maart, 1988).

In de eerste plaats valt op dat in het concept-invoeringsplan de invoering van de basisvorming wordt gezien als een louter onderwijsinhoudelijke verandering, namelijk de invoering van een kerncurriculum. Het is de vraag in hoeverre dit terecht is. Gezien de huidige doorstroomprofielen van onderbouw naar bovenbouw voortgezet onderwijs lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat scholen in de periode van de basisvorming meerdere onderwijsroutes zullen gaan aanbieden. Vanwege de te verwachten daling van de leerlingaantallen zal met name op de scholen voor LBO en MAVO moeten worden overgegaan tot een gedeeltelijke integratie van de routes; een groot deel van deze scholen zal over te weinig leerlingen beschikken om de routes gescheiden te verzorgen of zal tot fusie moeten overgaan. Andere scholen zullen vanuit meer ideologische overwegingen (uitstel van het selectiemoment) overgaan tot een gedeeltelijke integratie, oftewel het instellen van een meerjarige heterogene brugperiode. Vanuit de contingentiebenadering van Marx (1975) is bekend dat het instellen van een heterogene brugperiode eisen stelt aan de vormgeving van de onderwijskundige deelgebieden differentiatie en leerlingbegeleiding. Op haar beurt stelt de vormgeving van deze deelgebieden eisen aan de organisatiestructuur.

De huidige situatie in het scholenveld voor voortgezet onderwijs laat zien dat veel scholen zowel onderwijskundig als organisatorisch nog niet voldoen aan de eisen die basisvorming stellen (vgl. Mulder & Van Velzen, 1984; Hofman & Haanstra, 1986; Olthof, 1988).

Uit de case-study kwam naar voren dat scholen bij de invoering van vernieuwingen vaak de noodzakelijke organisatorische consequenties onderschatten, hetgeen leidt tot stagnatie in de succesvolle implementatie van de onderwijskundige vernieuwingen. Zoals gezegd, in het concept-invoeringsplan bestaat nauwelijks aandacht voor de noodzakelijke aanpassingen van onderwijskundige en organisatorische deelgebieden. Deze onderbelichting van de noodzakelijke onderwijskundige en organisatorische consequenties van de invoering van de basisvorming kan nadelige gevolgen hebben voor het innovatiegedrag op scholen.

Het tweede opvallende kenmerk van het invoeringsplan, waarbij we willen stilstaan, is de anticipatie op de voorgestane vergroting van de autonomie van de scholen. Van overheidswege wordt recentelijk een besturingsfilosofie

gepresenteerd waarin vergroting van autonomie van scholen centraal staat (Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, 1988). Uitgangspunt daarbij is dat eigen beleidsruimte noodzakelijk is om te voldoen aan de maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot de specifieke eigen situatie van de school. De school moet via optimale inzet van middelen een maximaal onderwijsresultaat realiseren.

Alhoewel het beleid van de overheid van de afgelopen 20 à 30 jaar steeds gericht is geweest op voorwaardenscheppende en kwaliteitsverhogende maatregelen, is tegelijkertijd de eigen verantwoordelijkheid van scholen, de eigenlijke vrijheid en beleidsbepaling sterk ingeperkt. Het nemen en hanteren van de eigen verantwoordelijkheid zal weer opnieuw geleerd moeten worden. Scholen en besturen zijn echter op dit moment geneigd om de centrale overheid zoveel mogelijk prescriptief te laten opereren (Smets, 1985b).

Met de invoering van de basisvorming wordt, blijkens het wetsvoorstel en het concept-invoeringsplan basisvorming, op die veranderende besturingsfilosofie reeds een voorshot genomen. Het wetsvoorstel biedt scholen een eigen verantwoordelijkheid bij de invoering van de basisvorming, bijvoorbeeld ten aanzien van de keuze van het startmoment en de aan te bieden onderwijsroutes. De landelijke verzorgingsinstellingen moesten inventariseren welke scholings- en ondersteuningsbehoeften er op de scholen leven en op basis daarvan een aanbod doen. Het voordeel van deze aanpak is wellicht dat in de formulering van het scholings- en ondersteuningsaanbod meer rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van de scholen, hetgeen een bevorderende werking kan hebben op de mate van welslagen van de innovatie. Uit de case-study kwam naar voren, dat begeleiding die niet goed aansluit op de specifieke situatie van de school in feite vaak contra-productief werkt. Een voorwaarde voor het welslagen van deze aanpak is echter dat er op schoolniveau sprake moet zijn van een ontwikkeld diagnostisch vermogen, zodat scholen zelf in kaart kunnen brengen wat de huidige en wat de nagestreefde situatie is, welk innovatietraject moet worden doorlopen en welke ondersteuning daarbij moet worden ontvangen. De vraag is in hoeverre dit diagnostisch vermogen op schoolniveau in voldoende mate is ontwikkeld. Het bovengeschetste overheidsbeleid van de afgelopen decennia heeft het

diagnostisch vermogen in ieder geval niet vergroot.

Uit de case-study is gebleken dat op scholen, waar het organisatorisch subsysteem onvoldoende ontwikkeld is in vergelijking met de beoogde vormgeving van het onderwijskundig subsysteem, de innovaties stagneerden. Op basis van de case-study kan worden gesteld dat het voor het realiseren van innovaties op de voor de basisvorming relevante onderwijskundige deelgebieden wenselijk is, dat het organisatorisch subsysteem ten minste is vormgegeven overeenkomstig het lijn-staf type. Binnen dit type is sprake van onder meer goed functionerende vaksecties en een schoolleiding die ook inhoudelijk beleid voert in casu als onderwijskundige manager optreedt. Olthof (1988) heeft op basis van een analyse van de implicaties van het wetsvoorstel basisvorming in relatie tot prognoses van leerlingaantallen voor scholen voor voortgezet onderwijs, een schatting gemaakt van het aantal scholen dat onderwijskundige en organisatorische veranderingen moet realiseren. Geconcludeerd wordt dat de helft van de scholen in de situatie van basisvorming extra onderwijskundige activiteiten moet uitvoeren en dat voor minimaal 30% tot maximaal 50% van de scholen organisatorische aanpassingen noodzakelijk zijn. Duidelijk is dat een beduidende groep scholen nog een lange weg te gaan heeft om basisvorming op effectieve wijze tot in- en uitvoering te brengen. Een geleidelijke ontwikkeling van het beleidsvormend en beleidsuitvoerend vermogen van de scholen ligt in de rede, hetgeen noodzakelijk is om daadwerkelijk de ontwikkeling richting basisvorming gestalte te kunnen geven.

Noot

- 1 De tekst voor deze bijdrage werd voor de val van het Kabinet Lubbers/De Korte afgesloten. Of de behandeling van het wetsvoorstel binnenkort nog wordt afgerond, is onzeker.

Literatuur

- Concept invoeringsplan basisvorming. In: *Katern Basisvorming*, 3. Uitleg, 1988, 7.
- Fullan, M., *The meaning of educational change*. New York: Teachers College Press, 1982.
- Hoesel, P. H. M. & M. van de Vall, *Vergelijkende gevalsanalyse als methode*. Leiden: Lisbon, 1984.
- Hofman, R. H., M. van Aalderen & B. Span, *Achterblijvers in het innovatieproces basisschool*. Haren/'s-Gravenhage: RION/SVO, 1984.

- Hofman, R.H., H.J. de Canne, A.L. Olthof & K.T. Bos, *Onderwijsmanagement en basisvorming. Deel I: Literatuurstudie en deskundigenbevraging; Deel II: Innovatieprocessen binnen scholen; Deel III: Een smalle en een brede scholengemeenschap op weg naar basisvorming*. Groningen: RION, 1988.
- Hofman, R.H., F. Haanstra & m.m.v. M.J. Hartgers, *Schoolontwikkeling en schoolontwikkelingsbeleid in scholengemeenschappen*. Groningen: RION, 1986.
- Krogt, F.J. van der, *Probleemoplossing en beleidsvorming in scholen*. (Proefschrift.). Leiden, 1983.
- Lagerweij, N.A.J., Theorie van onderwijsvernieuwing. In: J.A. van Kemenade, N.A.J. Lagerweij, J.M.G. Leune, J.M.M. Ritzen (red.), *Onderwijs, bestel en beleid 3; onderwijs in ontwikkeling*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1987.
- Lammers, C.J., *Organisaties vergelijkend onderwijs*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1983.
- Lawrence, P.R. & J.W. Lorsch, *Organization and environment. Managing differentiation and integration*. Boston: Harvard University, 1967.
- Marx, E.C.H., *De organisatie van scholengemeenschappen in onderwijskundige optiek*. Groningen: H.D. Tjeenk Willink, 1975.
- Marx, E.C.H., Theoretisch overzicht van contingentiebenederingen. In: B.P.M. Creemers, J.H.G.J. Giesbers & C. van der Perne et al. (red.), *Handboek schoolorganisatie en onderwijsmanagement*. Alphen a.d. Rijn: Samsom, 1983.
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, *De school op weg naar 2000*, 1988.
- Mulder, A.J. & W.G. van Velzen, *Eerste fase voortgezet onderwijs in ontwikkeling*. Den Bosch: KPC, 1984.
- Olthof, A.L., *Op weg naar basisvorming. Een analyse van het concept invoeringsplan basisvorming*. Groningen: RION, 1988.
- Rohde, J., *Schets van de huidige situatie in het R.K. voortgezet onderwijs*. Den Bosch: KPC, 1984.
- Smets, P., *Coördinatie en management in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS, 1985a.
- Smets, P., Scholen en het genot van regels. In: S.J.C. van Eyndhoven & J.M.G. Leune (red.), *Voorbereidingen van Onderwijsbeleid; aanzetten tot het ontwikkelen van een specialisme*. De Haag: SVO, 1985b.
- Voorstel tot wijziging van onder meer de wet op het voortgezet onderwijs en de wet op het basisonderwijs in verband met de invoering van basisvorming in het voortgezet onderwijs en de invoering van eindtermen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs I. 3. Tweede Kamer (1988). Vergaderjaar 1987-1988, 20381.
- Weyzen, W.P. & F.J. van der Krogt, *Variaties in schoolorganisaties*. Harlingen: Flevodruk, 1982.

Curricula vitae

R. H. Hofman en H. J. de Canne zijn werkzaam binnen de sectie onderwijsorganisatie van het RION te Groningen. Zij verrichten onder meer onderzoek naar onderwijsmanagement, regionalisatie en effectiviteit van scholen.

Adres: RION, Instituut voor onderwijsonderzoek Rijksuniversiteit, Groningen, Postbus 1286, 9701 BG Groningen

A. L. Olthof heeft zijn stage en scriptie verricht bij het RION en is thans als A.I.O. werkzaam bij de Vakgroep Onderwijskunde van de Universiteit van Amsterdam.

Adres: Vakgroep Onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam, Grote Bickersstraat 72, 1013 KS Amsterdam

Manuscript aanvaard 16-6-'89

Summary

Hofman, R.H., A.L. Olthof & H.J. de Canne. 'Introduction of a system of comprehensive education and innovation management at the school level.' *Pedagogische Studiën*, 1989, 66, 409-420.

Ever since the introduction of the 'Mammoet Wet' in 1968, the most desirable of the first phase of secondary education has been the subject of continuous discussion. It seems likely that the definite political resolution is imminent. A proposal for legislation concerning the introduction of a system of comprehensive education in the first phase of secondary education is being dealt with in Parliament.

In recent years experience has been gained, on national and international level, with educational innovations containing elements which are comparable to the introduction of a large scale innovation as a system of comprehensive education.

In this article a case-study conducted in six schools is discussed, the central issue of which concerns the process of development that these schools have already experienced towards a system of comprehensive education. Relevant factors that have hindered or stimulated this process are identified from the perspective of contingency theory and innovation theory. The degree of consistency between the development of the educational subsystem and the organizational subsystem in a school appears to be of greatest importance for the progression of innovations.