

Naar een innovatie-infrastructuur voor het VO

Opgesteld door Peter van Lieshout in opdracht van Schoolinfo¹

Aanleiding

Het Nederlandse onderwijsbestel – en in het bijzonder het funderende onderwijs - wordt de komende jaren geconfronteerd met de nodige uitdagingen: een steeds hoger opgeleide bevolking die steeds meer eisen stelt aan het onderwijs dat hun kinderen krijgen, ICT-ontwikkelingen die nieuwe werkvormen in het onderwijs mogelijk maken, de wens om onderwijs veel meer maatwerk te laten zijn, nieuwe private partijen die onderwijs(materiaal) aan gaan bieden, en een brede roep vanuit allerlei geledingen in de samenleving om de verschillende functies van het onderwijs allemaal verder te cultiveren – van burgerschapsvorming in een globaliserende samenleving tot de ontwikkeling van *21st century skills* die passen bij een moderne economie waarin een breed spectrum cognitieve inzichten én vaardigheden beide van groot belang zijn.

De laatste jaren is er veel geïnvesteerd om deze uitdagingen om te zetten in gerichte veranderingen. Met name het *Sectorakkoord VO 2014-2017* bevat een groot aantal afspraken over de manier waarop deze uitdagingen inhoud gegeven kunnen worden. Het ambitieniveau daarbij is hoog: uitdagend onderwijs voor alle leerlingen en de ontwikkeling van scholen als lerende organisatie vormen belangrijke leidmotieven die voorzien zijn van de nodige kwaliteitsafspraken met betrekking tot professionalisering van leerkrachten, de doorontwikkeling van organisaties en het creëren van ruimte voor betrokkenen. Op belangrijke punten – zoals het creëren van een adequate ondersteuningsstructuur - is de VO-raad de eerste actie-verantwoordelijke.

Het realiseren van de ambities binnen het overeengekomen tijdspad is geen sinecure, zeker als we afgaan op de uitgangssituatie en de ervaringen uit het verleden. Het Nederlandse onderwijsbestel heeft de afgelopen decennia verschillende pogingen gedaan om zich zo verder te ontwikkelen dat het kon beantwoorden aan deze eisen. Dat proces verliep verre van soepel. Aan de ene kant zijn er aan het eind van de vorige eeuw verschillende pogingen gedaan om door middel van grote hervormingen min of meer centraal gestuurde veranderingen in het onderwijs door te voeren. Vanaf het begin van deze eeuw is het algemene gevoel – zoals ook tot uiting kwam in het rapport van de commissie Dijsselbloem – dat deze aanpak niet alleen weinig succesvol was, maar op veel punten ook contraproductief. Omgekeerd geldt dat veranderingen van onderaf maar beperkt van de grond gekomen zijn, en als er op lokaal niveau interessante vernieuwingen ontwikkeld zijn, konden ze niet of maar heel moeilijk worden opgeschaald. Het onderwijs bleef sterk georganiseerd als verzameling van een aantal losse individuen die ieder in de klas proberen onderwijs te geven dat aan hun eigen maatstaven voldoet, maar dat weinig manieren kent om onderling van elkaar te leren en weinig instrumenten om die gedeelde inzichten breed te delen en te verspreiden.

Het lijkt daarom zaak om de manier waarop in de sector geïnnoveerd wordt en kan worden, in een volgende fase te brengen, wil een voldoende krachtig antwoord worden gegeven op de maatschappelijke opgaven en de daaruit voortvloeiende afspraken in het Sectorakkoord. Niet alleen

¹ Deze notitie is tot stand gekomen met behulp van de inbreng van velen. In de periode mei tot september 2015 zijn met sleutelfiguren in het voortgezet onderwijs en binnen de landelijk werkende organisaties op het terrein van innovatie uitgebreide achtergrondgesprekken gevoerd. Ook zijn drie sessies met bestuurders georganiseerd om het thema nader uit te diepen. Bijlage 1 geeft een overzicht.

maken externe ontwikkelingen het van belang om het innovatief vermogen van de sector te versterken, de sector zelf vraagt er ook om: op allerlei scholen worden initiatieven ondernomen, en de betrokkenen lopen te vaak aan tegen grenzen: er is te weinig input van gevalideerde inzichten, te weinig ondersteuning bij de ontwikkeling van nieuwe onderwijsvormen, te weinig manieren om ervaringen en inzichten te delen en er zijn te weinig prikkels om zich permanent te ontwikkelen. Tegelijkertijd zijn er de nodige initiatieven om hier verandering in aan te brengen – op landelijk niveau loopt dat uiteen van de Stichting Leerkracht tot het Sectorplan Onderwijswetenschappen en School aan Zet, terwijl er op regionaal niveau allerlei meer of minder geformaliseerde samenwerkingsverbanden floreren waarbij afspraken over onderlinge uitwisseling en gezamenlijke uitdieping van thema's worden gemaakt. Met de nodige inspanning, gecoördineerde actie en bestuurlijk vernuft valt er een structuur te ontwerpen om deze initiatieven in een breder kader te plaatsen, waarbinnen innovatie in het onderwijs een permanente en goed gedragen activiteit wordt, die niet leunt op grote hervormingen van bovenaf enerzijds, maar die anderzijds ook niet alleen afhankelijk is van de inspanning van individuen die buiten de reguliere uren op basis van hun professionele trots proberen te komen tot goede veranderingen in het onderwijs.

Onderwijs een innovatief systeem?

Hoe kan het onderwijssysteem beter ingericht worden op continue innovatie? In essentie door het systeem zo te organiseren dat er sprake is van een permanente prikkel om te leren. Die prikkel kan ontstaan doordat er steeds nieuwe kennis beschikbaar komt, doordat er goed geleerd kan worden van eerdere ervaringen, doordat het absorptievermogen voor nieuwe inzichten groot is en doordat er dusdanige (financiële en andere) prikkels in het systeem zitten, dat de betrokkenen er permanent toe aangezet worden om te leren. Laten we om dit nog erg algemene schema concreter te maken, een vergelijking maken tussen de manier waarop de gezondheidszorg als systeem georganiseerd is, en de manier waarop dat in het onderwijs het geval is. Daarbij wordt doelbewust een karikatuur gemaakt van beide sectoren: in de gezondheidszorg zijn er nog allerlei problemen met systematisch innoveren, terwijl er in onderwijs op allerlei plaatsen veelal kleine, maar vaak verfijnde initiatieven zijn om wel te leren. Het gaat nu echter even om het grote beeld.

Het eerste kenmerk van een lerend systeem is de beschikbaarheid van nieuwe kennis. In de gezondheidszorg wordt daar fors in geïnvesteerd. Er bestaat een Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) dat op met name het gebied van de algemene volksgezondheid veel kennis verzamelt en ontwikkelt: als huisartsen willen weten welke grieprik in een bepaalde periode het meest effectief is, kunnen ze hier voor de meest recente informatie terecht. Op andere domeinen in de gezondheidszorg bestaan er vergelijkbare instituten – zo is er het Nivel (met een accent op de eerstelijnszorg) en het Trimbosinstituut (dat zich richt op de verslavingszorg en de geestelijke gezondheidszorg). Er bestaat ook een Kwaliteitsinstituut (Zorginstituut Nederland) waar systematisch informatie verzameld wordt over de kwaliteit van behandelvormen – op basis van die inzichten wordt onder meer bepaald of zorgverzekeraars verplicht zijn specifieke behandelingen te vergoeden: het kwaliteitsinstituut beoordeelt of nieuwe behandelvormen effectief zijn en iets toevoegen aan bestaande vormen. In alle gevallen gaat het om forse organisaties: het ministerie van VWS betaalt jaarlijks meer dan een half miljard aan deze vorm van kennisontwikkeling.

Nu zijn onderwijs en gezondheidszorg niet simpelweg over één kam te scheren. Het primair proces in de gezondheidszorg is de afgelopen anderhalve eeuw gaandeweg steeds verder opgesplitst in kleine eenheden, en zo steeds meer meetbaar en vergelijkbaar gemaakt. De processen in het onderwijs zijn

voor een deel van een andere aard: de doelstellingen in het onderwijs zijn breder (naast kennisoverdracht ook burgerschapsvorming en het aanleren van allerlei vaardigheden) de processen duren veel langer en leunen sterker op de relatie tussen docent en leerling, en uitkomsten tonen zich vaak pas na decennia. Dat wil echter niet zeggen dat er in het onderwijs niet een eigen, op de aard van het primair proces afgestemde vorm van rationalisering mogelijk is.

Tot een passende en volwassen vorm van systematische doorontwikkeling is het in het onderwijs echter nog niet gekomen. Er bestaat geen organisatie die systematisch en met een internationale blik onderwijsmethoden op hun waarde toetst. Er bestaan wel marktpartijen die scholen kunnen helpen met de introductie van nieuwe lespakketten en -vormen, maar dat is toch iets anders dan het systematisch verkennen en toegankelijk maken van nieuwe inzichten. Inhoudelijke onderwijsvernieuwing wordt in Nederland in het primair en voortgezet onderwijs nog in sterke mate overgelaten aan commerciële uitgeverij – maar die hebben niet als primair belang om zo snel mogelijk weer met nieuwe inzichten te komen: ze hebben er vaak juist alle belang bij om bestaande methoden zo lang mogelijk uit te melken.

Het gebrek aan systematische reflectie op ervaringen is des te vreemder wanneer we in ogenschouw nemen dat in Nederland juist een hele rijke traditie van onderwijsvormen bestaat: om allerlei historische redenen is er een palet van invalshoeken gecultiveerd – het ligt erg voor de hand om die ervaringen met elkaar te vergelijken en te zien wat er van te leren valt. Terwijl in de gezondheidszorg iedere vorm van ‘interdoktervariantie’ leidt tot onderzoek naar welke benadering beter is dan een andere, wordt in het onderwijs de grote rijkdom aan verschillende benaderingswijzen in veel te beperkte mate productief gemaakt door goed na te gaan wat nu voor wie onder welke omstandigheden beter uitpakt: ouders moeten het doen met citoscores van de verschillende scholen, of het gemiddelde eindexamencijfer, maar die cijfers zijn heel lastig te interpreteren als ook niet de verschillen in leerlingenpopulaties meegewogen worden.

De beperkte institutionalisering van het leervermogen in de onderwijssector toont zich ook in de wijze waarop de universiteit het (funderend) onderwijs stiefmoederlijk bedeeft. Op het terrein van de gezondheidszorg bestaan grote universitaire medische centra – die wat betreft budget en mankracht veel groter zijn dan de rest van de universiteit waar ze deel van uitmaken. Vergelijk dat eens met de ontwikkeling van het vak onderwijskunde – hoeveel respect men ook kan hebben voor de individuele wetenschappers die werkzaam zijn op dat gebied, het vakgebied als geheel leidt een kwakkelend bestaan en is volstrekt marginaal als het wordt afgezet tegen het maatschappelijk belang van onderwijs of de onderzoeksinvesteringen die in de gezondheidszorg plaatsvinden.

De verschillen in universitaire tradities zijn niet alleen zichtbaar in termen van omvang, maar ook van werkwijze. Interessant aan het construct van een universitair medisch centrum is dat daar op een intensieve manier onderzoek, opleiding en de praktijk van zorgverlening met elkaar verbonden worden. Aankomende artsen leren hier hoe ze moeten handelen, en ze leren en passant ook tegelijk hoe ze hun eigen werk kunnen verbeteren door gericht onderzoek. Het zijn in essentie leerwerkplaatsen – en de Nederlandse overheid betaalt alle universitaire medische centra bij elkaar per jaar twee miljard euro bovenop het bedrag dat ze krijgen voor de directe patiëntenzorg om aankomende artsen op deze gedegen manier op te leiden. Het onderwijs kent geen echt geacademiseerde praktijken, terwijl het inhoudelijk heel goed verdedigbaar is om ook van een aantal scholen proeftuinen te maken waar opleiding, ontwikkeling en onderwijs systematisch hand in hand gaan – de opleidingsscholen in het vo zijn in naam wel een dergelijk construct, maar in de praktijk hooguit een eerste aanzet daartoe.

Een tweede kenmerk van een lerend systeem is het feit dat betrokken professionals allemaal min of meer permanent leren – dat is een opdracht waarvoor zowel carrots als sticks beschikbaar zijn. In de gezondheidszorg worden de sticks gevormd door een systeem van (her-)registratie: artsen moeten, net als bijvoorbeeld advocaten, een verplicht aantal cursuspunten per jaar halen, op straffe van het verliezen van hun bevoegdheid om op te mogen treden als arts. In het onderwijs wordt er weliswaar de laatste jaren gesproken over een dergelijk systeem, maar de beoogde situatie is nog heel ver weg. Belangrijker nog dan de sticks zijn de carrots. Voor een deel zijn die van immateriële aard: meer leren leidt tot meer status, meer arbeidsvreugde, en vaak ook interessantere en uitdagendere mogelijkheden binnen de setting waar iemand werkt – het gezondheidszorgsysteem is toegesneden op een dergelijke permanente mogelijkheid tot ontwikkeling, specialisatie en differentiatie, terwijl in het onderwijs extra deskundigheden vaak niet optimaal gebruikt (kunnen) worden in de eigen organisatie. Een deel van de carrots is echter ook van materiele aard: een huisarts die een goed idee heeft hoe zij haar diabetespatiënten logboeken kan laten bijhouden via een tablet, waarbij zij zelf de resultaten eens in de zoveel tijd in de cloud monitort, kan voor deze efficiëntere manier van zorgverlening aan de zorgverzekeraar verzoeken om, zoals dat heet, een nieuw tarief – in de praktijk blijken zorgverzekeraars ook bereid extra te betalen voor interessante innovaties. Sterker nog: in de jaarlijkse onderhandelingen tussen ziekenhuizen en verzekeraars eisen verzekeraars tegenwoordig innovaties – een ziekenhuis dat die niet kan bieden, kan rekenen op een forse ‘tariefafslag’.

En tot slot vormt ook de verdere externe omgeving een belangrijke bevorderende of belemmerende factor. In het algemeen vormen die in de zorg een bevorderende en in het onderwijs een belemmerende factor. Zo zijn organisaties van ouders in zijn algemeenheid terughoudend als het gaat om de ontwikkeling van het onderwijsbestel: voor velen van hen geldt nog steeds het uitgangspunt dat het onderwijs dat ze zelf hebben genoten, de beste vorm van onderwijs is. Omgekeerd geldt in de gezondheidszorg dat patiëntenorganisaties onveranderd strijden voor een beter aanbod: ze maken zich druk over het feit dat experimentele behandelingen uit het buitenland – die vaak hun waarde nog niet hebben bewezen – nog niet beschikbaar zijn voor alle Nederlandse burgers. Voor patiënten kan de zorg niet innovatief genoeg zijn. Ook organisaties van professionals slaan in beide sectoren een andere toon aan – in de gezondheidszorg is er een permanente roep om meer tijd voor na- en bijscholing, in het onderwijs is dat iets waar ook druk van de overheid voor nodig is.

Vanzelfsprekend gaat het in het bovenstaande om een ideaaltypisch beeld. Op de algemene beschrijving van onderdelen van het systeem valt veel af te dingen als het gaat om de dagelijkse praktijk: niet alles verloopt zoals gewenst en gepland. Daar gaat het hier echter niet om – het punt is dat de beide systemen wezenlijk verschillen als het gaat om de mate waarin ze vernieuwing en leren niet alleen mogelijk maken, maar ook ontlocken en aanmoedigen.

Alle maatschappelijke systemen hebben in de loop van de tijd een gerichte innovatie-infrastructuur opgebouwd. Het bekendste – en waarschijnlijk succesvolste is dat in de landbouw: in die sector wordt al vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw geïnvesteerd in samenhangend geheel van instrumenten om de sector verder te ontwikkelen – met uiteenlopende instrumenten als ruilverkaveling, ondersteuningsfunctionarissen, regionale coöperaties en een goed ingebed systeem van ‘groen onderwijs’. Ook in de industrie is zo’n systeem al lang een thema: TNO werd in 1932 opgericht om te doen voor de industrie wat eerder tot stand gekomen was in de landbouw. De precieze antwoorden varieerden in de loop van de tijd: zo valt ook het recente topsectoren beleid – met zijn accent op innovatieketens en een human capital agenda – te zien als een poging een innovatie-infrastructuur te verfijnen. Opvallend daarbij is dat ook in deze marktsectoren de rijksoverheid een duidelijke rol voor zichzelf weggelegd zag om te zorgen dat partijen – branches,

individuele ondernemingen, kennisinstellingen, lokale en regionale overheden – samen kwamen en niet vrijblijvende afspraken maakten, en dat de rijksoverheid daarvoor ook de nodige middelen beschikbaar stelde. In die zin is (investeren in) de ontwikkeling van een innovatie-infrastructuur in het onderwijs niet meer dan een logische stap.

Innovatiestructuur in het funderend onderwijs: brokstukken

Ondertussen kent de onderwijssector een beperkt aantal instituties die bijdragen aan vormen van kennisproductie, circulatie en absorptie.

Op landelijk niveau zijn het – na de nodige ingrepen in de landelijke onderwijsverzorgingsstructuur – nog maar een beperkt aantal organisaties die zich primair richten op kennisproductie. Daartoe behoren SLO, Cito en Kennisnet, en, met een veel kleinere omvang, VO-Content. Verder verzorgt het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek een coördinerende rol ten aanzien van het wetenschappelijk onderzoek op het brede onderwijsterrein (daarvoor is zo'n vijftien miljoen euro per jaar beschikbaar, plus een vergelijkbaar bedrag aan project- en programmabondende middelen). Daarnaast verzorgen landelijke instituten als het Nederlands Jeugdinstituut en Sardes een rol bij specifieke onderwerpen – zoals het vormgeven van de relatie met de jeugdzorg of het ontwikkelen van het concept van brede school of integraal kindcentrum.

Een merkwaardige rol in dit geheel spelen universiteiten en hogescholen. Waar zij in andere sectoren – of dat nu de ruimtevaarttechnologie of gezondheidszorg is – een niet weg te denken kernpositie innemen in de ontwikkeling van die sector, geldt dat niet in het onderwijs – zo constateert ook de VSNU-commissie die onlangs het Sectorplan Onderwijswetenschappen opstelde. Vakgroepen onderwijskunde hebben zoals eerder gesteld een betrekkelijk geringe rol in de ontwikkeling van het onderwijs – en het aantal universiteiten waar onderwijskunde op bachelorniveau gestudeerd kan worden zal ook nog dalen van drie naar twee – ook het aantal studenten vertoont al jaren een dalende lijn. De universitaire lerarenopleidingen zijn evenmin de bron van veel vernieuwing geweest: daarvoor beperkte de opleidingen zich te veel tot het overdragen van inzichten in plaats van het (mee) ontwikkelen van beroepspraktijken.

In theorie zouden hogescholen, zeker met de introductie van de lector, ook een stimulerende rol kunnen spelen. Inmiddels zijn er al zo'n 175 aan Nederlandse hogescholen die 'iets' met onderwijsontwikkeling doen. Veelal gaat het echter om kleine deeltijdaanstellingen. Bovendien is de vorm voor een aanpak die gericht is op de verdere ontwikkeling van de onderwijssector nog niet gevonden: op landelijk niveau is er wel overleg, maar geen uitvoeringsstructuur, op regionaal wordt her en der geëxperimenteerd met varianten – recent is de vorm van een academische werkplaats populair – maar ook dit ontbeert nog de zwaarte en uitstraling die de sector toekomt.

Ondersteuning bij het proces van kenniscirculatie is er evenzeer maar in heel beperkte mate. Het project Leerling 2020 (en later ook het Doorbraakproject Ict en Onderwijs) van de Stichting Schoolinfo is een manier om er aan bij te dragen dat scholen op gesystematiseerde manier zich verder kunnen ontwikkelen in de richting van lerende organisaties, met name waar het gaat om de inzet van ict en de ontwikkeling van gepersonaliseerd leren. Het programma School aan Zet probeert evenzeer scholen aan te zetten om een meer lerende organisatie te worden. En ook De Stichting Leerkracht heeft een vergelijkbaar doel. Daarnaast zijn er een beperkt aantal commerciële adviesbureaus actief op dit gebied.

Wie dit geheel overziet, moet constateren dat het geheel versnipperd is, dat in sommige functies niet of nauwelijks is voorzien, en bovendien dat het relatieve gewicht van alle activiteiten beperkt is. Het resultaat toont zich ook: sommige ontwikkelingen komen maar nauwelijks van de grond – zo blijven de ontwikkelingen rond de inzet van ict in het onderwijs ver achter bij wat mogelijk is en bij wat in andere landen inmiddels gebruikelijk is – en sommige ontwikkelingen komen ook maar traag van de grond: het tweetalig onderwijs in het voortgezet onderwijs had een snellere ontwikkeling door kunnen maken als niet overal het wiel uitgevonden had hoeven worden.

Daar komt bij dat in het vo geen sprake is van een heldere en geëxpliciteerde innovatiestrategie. Er is eerder sprake van een veelheid aan projecten die vaak los van elkaar staan, terwijl het aanbod aan instituties eerder door historische toevalligheden is ontstaan dan op basis van een beredeneerd beeld van benodigde functies en hun relatieve gewicht. De afgelopen decennia is het aanbod aan publiek gefinancierde instituties afgenomen – denk aan de klassieke instituten uit wat ooit de onderwijsverzorgingsstructuur heette – en hebben private partijen die rol maar beperkt overgenomen.

Innovatiestrategie

Innovatie opgevat als de opdracht om permanent te leren en te ontwikkelen, krijgt in alle maatschappelijke sectoren vorm. De manier waarop dat geschiedt, varieert. De vorm is afhankelijk van de strategie, en die is weer afhankelijk van de doelstellingen. Het is daarom van belang om voor de vraag naar de vorm de vraag naar de strategie en de doelstellingen nader onder de loep te nemen. Daarbij spelen een vijftal thema's een belangrijke rol in het vo.

Doel of middel

Innovatie is een middel om verder te komen. Op veel plaatsen is dat een vanzelfsprekendheid. In grote delen van de marktsector bepaalt concurrentie in hoge mate het gedrag van actoren. In een enkel geval kan een bedrijf proberen om de concurrentie buiten de deur te houden door markten af te schermen – bijvoorbeeld door monopolieposities of door patenten – maar meestal wordt het antwoord gezocht in innovatie. Enkele decennia geleden kwam die innovatie vooral uit dure Research en Development – IBM wist in de jaren vijftig en zestig vijf nobelprijzen te bemachtigen, General Electric zelfs negen – maar tegenwoordig komt innovatie uit alle onderdelen van de keten: slimme logistiek, handige inkoop, nieuwe businessmodellen, betere klantenoriëntatie, uitgekookte marketing. Innovatie is in de marktsector steeds meer vanzelfsprekend geworden, en is ook steeds meer een continue opgave waar iedereen bij betrokken is. Innovatie is in die zin een vanzelfsprekendheid geworden.

De publieke sector is maar heel beperkt georganiseerd als markt; innovatie is daarmee minder vanzelfsprekend. In sectoren waar marktwerking sterker aan het worden is – zoals in de curatieve gezondheidszorg – neemt de aandacht voor innovatie ook steeds meer toe: verzekeraars verlangen ieder jaar bij de contractonderhandelingen met ziekenhuizen dat er weer een aantal nieuwe innovaties aan het pakket van in te kopen zorg toe te voegen zijn, en ziekenhuisdirecties sturen er ook steeds meer op.

Het onderwijs is maar in heel beperkte mate een markt – maar begint wel meer trekjes van een markt te vertonen. Waar in het vo nog nauwelijks sprake is van serieus shopgedrag van ouders, is dat in het vo steeds meer merkbaar. Waar in het vo de school bij voorkeur op loopafstand van het ouderlijk huis

ligt, is dat in het vo op fietsafstand, en dat maakt gerichte keuzen mogelijk. In die zin tekent zich ook voorzichtig een proces van differentiatie en marktorientatie af in het vo – en alles wijst er op dat die trend door zal zetten.

Innovatie in de publieke sector gaat echter verder dan marktorientatie – het past ook bij de beroepstrots van docenten en managers. Waar in het bedrijfsleven de innovatie vooral extern gestuurd is – en ook heel krachtig – is die in de publieke sector minstens zo sterk gestuurd door de basishouding van betrokkenen. Innovatie is vaak, zeker voor aantredende docenten, schoolleiders en bestuurders, een persoonlijke drive. Veel te vaak nog weet het team, de sectie of de school die drive te beknotten. In het onderwijs is innovatie daarmee niet alleen een middel om de buitenwereld goed mee te bedienen – op zichzelf een belangrijke opgave – maar evenzeer een manier om de sector aansprekend en dynamisch te maken en houden voor nieuwe generaties docenten, schoolleiders en bestuurders.

Voorlopers en achterlopers, carrots en sticks

In nagenoeg alle publieke sectoren, maar ook in het merendeel van de marktsector ('topsectorenbeleid') neemt de overheid mede verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van innovatie. Een belangrijk vraagstuk daarbij is altijd hoe die innovatie precies aangejaagd moet worden. Sectoren kennen altijd een behoorlijke mate van heterogeniteit. Er zijn koplopers die altijd iedere nieuw inzicht willen uitproberen, en partijen die alleen in het uiterste geval willen veranderen. Een van de standaardlessen uit het innovatiebeleid van de afgelopen decennia, is dat het van belang is om instrumenten goed te timen en goed af te stemmen op de verschillende groepen.

Innovaties beginnen vaak met een kleien groep visionairen en – kort daarna - innovators: zij richten zich op het handen en voeten geven aan een concept, en zijn bereid alle mogelijke financiële, organisatorische en regeltechnische obstakels te trotseren. Ze lijken daar soms zelfs een zeker genoeg aan te ontlenen. Door dat pionierswerk krijgt een idee gaandeweg meer zichtbaarheid en er volgt al snel een groep early adopters, die het wel prettig vindt anderen de eerste obstakels te laten overwinnen, maar die zich ook snel laten overtuigen van de zinvolheid een nieuwe stap te zetten. En daarna is een grote groep aan de beurt die meent dat ze uiteindelijk niet achter kunnen blijven nu duidelijk is waar het heen gaat. En uiteindelijk blijft er een kleine groep over die niet uit zichzelf beweegt.

Een goede innovatiestrategie kent instrumenten die passen bij de verschillende groepen en fasen. De innovators willen vooral ruimte, morele steun en erkenning, eventueel experimenteergeld, en af en toe de mogelijkheid om van elkaar te leren. De early adopters willen dat concepten systematisch worden onderzocht en begeleid, en hopen verder vooral op niet te veel bureaucratische last. De major majority heeft meer behoefte aan min of meer gestandaardiseerde concepten die zonder al te veel problemen te implementeren zijn, en rekent daarbij op voldoende ondersteuning. Deze groep hoopt vaak ook op extra financiële stimulans om hen over de streep te trekken. En de groep die niet uit zichzelf beweegt, zal in beweging moeten worden gekregen door het creëren van verplichtingen (door wetgever, inspectie of andere externe partijen).

Een innovatiestrategie die voldoende gedifferentieerd is kent altijd een aantal carrots (regeltechnische ruimte, erkenning, geld, begeleiding bij de invoering) en sticks (verplichtingen, boeten, negatieve publiciteit). Het is een belangrijke vuistregel om bij innovatie vooral lang op het eerste in te zetten, en niet te snel over te schakelen op de tweede benadering – maar om niet te aarzelen uiteindelijk dat

laatste ook te doen. Het blijft een kunst om deze benadering goed vorm te geven. Toegepast op het vo kun je bijvoorbeeld de vraag stellen of het lerarenregister met zijn verplichting tot bijscholing goed getimed is: zou je niet eerder moeten inzetten op meer vormen van vrijwillige facilitering van innovatie – of is het moment om ook met de stick te gaan werken, al aangebroken in de vo-sector? En omgekeerd: functioneren typische voorbeelden van een ‘carrot’ zoals de lerarenbeurs, de cao-afspraken en de afspraken in het bestuursakkoord om te investeren in professionalisering van docenten, schoolleiders en bestuurders al voldoende lang en zijn ze voldoende krachtig?

Innovatie in de publieke sector heeft bijna overal de vorm aangenomen van een complex stelsel van carrots en sticks. Die balans is bijna altijd onderwerp van stevig debat. Er ontstaat bijna altijd een spanningsveld tussen leren en verantwoorden. Een goed voorbeeld zijn visitatiesystemen: primair bedoeld als instrument om te leren van *peers*, maar in het hoger onderwijs inmiddels verplicht als instrument om een accreditatie als onderwijsinstelling mee te krijgen.

Top down en bottom up

Net zoals er in innovatiesystemen altijd een spanning is tussen carrots en sticks en tussen leren en verantwoorden, is er bijna altijd ook een spanning tussen top down en bottom up. Wanneer er veel druk is om te veranderen, is de neiging groot om vooral top down te werken: wanneer er zich ergens in de wereld een nieuw griepvirus voordoet, wordt er door gespecialiseerde laboratoria snel onderzoek gedaan en wordt binnen korte tijd de bijpassende behandeling top down aan huisartsen ter beschikking gesteld. Omgekeerd kent ieder systeem ook een zekere mate van vrijheid voor de betrokken professionals om vooral op basis van eigen inzichten te gaan zoeken naar goede werkwijzen.

Een dergelijke verhouding is altijd een punt van discussie – zeker in het onderwijs. De grote onderwijshervormingen van de laatste decennia van de vorige eeuw hebben een breed gedeeld gevoel achtergelaten dat veranderingen te veel top down geïnitieerd werden. De slinger ging dan ook sterk in de richting van vrijheid voor de docent als professional. Inmiddels lijkt ook weer sprake van enige nuancering van dat uitgangspunt. Veel externe uitdagingen, maar ook veel mogelijkheden, bijvoorbeeld op technologisch gebied, zijn zo complex, en het tempo van verandering is vaak zo hoog, dat een vorm van centrale begeleiding en sturing soms welkom is, en soms zelfs nodig willen veranderingen op een verantwoorde wijze vorm krijgen.

Er is geen eenduidig antwoord op de vraag wat een goede verhouding is: dat hangt af van wat een buitenwereld verlangt, van wat professionals aan veranderingen aan kunnen en willen, en van de mate waarin veranderingen doordacht en gedragen zijn. Wel is duidelijk dat innovaties in het funderend onderwijs de afgelopen decennia te veel beleefd zijn als top down activiteit, dus dat het nu vooral zaak is om te investeren in een werkwijze en een klimaat waarin professionals het gevoel hebben dat zij zelf in belangrijke mate de drager van veranderingen zijn.

Governance: faciliterende en sturende besturen

Bij het standaarddilemma top down of bottom up ontstaat al snel het beeld dat het óf gaat om veranderingen die door de overheid worden ingezet, óf veranderingen die uit individuele docenten komen. Dat beeld klopte tot op grote hoogte in de laatste decennia van de vorige eeuw. Ondertussen heeft een nieuwe partij zich echter nadrukkelijk gemanifesteerd: bestuurders in het onderwijs. Met een aantal structuurveranderingen in de aansturing van scholen is tegelijkertijd ook een andere manier van sturen geïntroduceerd. In het oude model was vooral sprake van een directeur, die vaak zelf op de

school een carrière als docent en teamleider achter de rug had. Deze directeur kende de school op zijn duimpje, en iedereen kende hem. Het voordeel van deze grote verwevenheid was ook het nadeel: de directeur werd door iedereen aangesproken op allerlei operationele zaken die niet geheel naar wens verliepen – problemen worden immers naar boven gedelegeerd. Tegenwoordig is er steeds meer sprake van een bestuurder: iemand die vooral begint bij de vraag wat de buitenwereld van de school wil, en van daaruit probeert om in interactie met alle betrokkenen de school een stap verder te laten zetten. Onderwijskundig leiderschap krijgt gaandeweg steeds meer inhoud. Daarmee neemt de sturings- en veranderingskracht van scholen ook toe.

Met deze transformatie in de bestuurscultuur zijn bestuurders in de toenemende mate ook de motor van innovatie geworden: waar ze enerzijds te grote overheidssturing afwijzen en pleiten voor meer ruimte en autonomie (bijvoorbeeld bij de bepaling van het curriculum en het kwaliteitsbeleid) zijn ze op hun beurt juist bezig om de school in een duidelijke richting te bewegen. Daarbij zijn overigens nog de nodige nuances merkbaar: soms ligt het accent sterk op het faciliteren van ontwikkelingen, soms is er sprake van een meer sturend perspectief.

Bij de meeste scholen is sprake van een sterk accent op facilitering. Bijna alle scholen kennen vormen van gerichte ontwikkeling in de vorm van eigen ateliers, academies, meesterlijke ontmoetingen, professionaliseringsdagen, etc. Deelname is vrijwillig, maar er wordt meestal een sfeer gecreëerd die ook de major majority uitnodigt om mee te doen. Sommigen hanteren ook lichte vorm van een stick: zo wordt de deelname van docenten aan dergelijke activiteiten meegewogen bij de jaarlijkse functionerings- en beoordelingsgesprekken. Anderen introduceren niet vrijblijvende vormen van wederzijdse lesbezoeken, of kennen zelfs de verplichting om een ‘meesterproef’ met succes af te moeten leggen.

Groot en klein

Er bestaan allerlei verschillen tussen instellingen, en dat maakt een uniforme benadering van innovatie niet voor de hand liggend. In het funderend onderwijs is vooral schaalgrootte een evident verschil. Waar op terreinen als hoger onderwijs en ziekenhuiszorg al lang een regionaal schaalniveau het uitgangspunt is, zijn de verschillen in het funderend onderwijs groot – overigens niet groter dan in bijvoorbeeld de woningcorporatiesector, al is daar wel sprake van een tendens waarbij kleine corporaties zich steeds meer aansluiten bij grote corporaties. In het voortgezet onderwijs zijn grote organisaties in de loop van de tijd dan ook allemaal structuren gaan ontwikkelen om innovatie mee te faciliteren, zoals eigen academies waarbinnen bij- en nascholing wordt georganiseerd. Kleine organisaties kiezen vaak voor samenwerking met andere kleine organisaties in de regio; in een aantal gevallen hebben deze samenwerkingsverbanden een substantiële betekenis gekregen. De grote heterogeniteit in aard en omvang van de scholen in het vo heeft een evidente consequentie voor het innovatiebeleid: strategie en vorm moeten om kunnen gaan met een veelheid aan organisaties. Daarbij past een betrekkelijk open structuur, waarbij organisaties zelf kunnen kijken hoe ze aansluiten op het aanbod.

Naar een innovatiestrategie voor het vo

Met bovenstaande schets zijn de contouren gegeven van de manier waarop in de vo-sector de komende jaren geïnnoveerd kan worden. Er tekenen zich een drietal lijnen af die leidend zijn voor het verdere ontwerp van de innovatiefunctie in het vo.

Allereerst zal recht gedaan moeten worden aan de grote mate van diversiteit in de sector, zowel in achtergrond als in ambitie en omvang. Een passende innovatiestrategie in het vo moet een brede range aan aangrijpingspunten bevatten, waarvan sommige vooral gericht zijn op echte innovatoren, anderen meer op de grote meerderheid, sommige vooral betekenis hebben voor scholen die al onderdeel uitmaken van grote organisatorische verbanden, andere die vooral gericht zijn op kleine zelfstandige scholen die alleen lichte samenwerkingsverbanden hebben.

Ten tweede moet een belangrijk accent leggen op het leren op en over de rand van de school. Op dit moment zijn bijna alle vo-scholen bezig met leercirkels binnen hun school. Meestal gebeurt dat op basis van vrijwilligheid, maar niet van vrijblijvendheid. Voor deze leercirkels worden soms taakuren en experimenterbudgetten ingezet. Meestal gaat dit gepaard met een gericht bij- en nascholingsbeleid, soms gericht op het binnenhalen van specifieke competenties, soms gericht op een algemene verhoging van het niveau van professionaliteit. Veel scholen hebben de ambitie om deze leercirkels te versterken, te professionaliseren en uit te bouwen. Daarbij is het streven in veel gevallen om dergelijke cirkels verder te laten gaan dan de (grenzen van) de eigen school. Waar binnen scholen gaandeweg de leraar uit zijn positie van geïsoleerde professional wordt gehaald en zijn werk steeds meer besproken wordt binnen teamverband, is het anno 2015 vooral zaak om een verdere verbreding vorm en inhoud te geven, over de grenzen van team, sectie en school.

Ten derde is het zaak om te zorgen dat een goede leercultuur op scholen verbonden wordt met een gesystematiseerde vorm van doorontwikkeling. Deelname aan leercirkels is van groot belang om een lerende cultuur binnen een school te creëren, maar loopt het risico dat iedereen alleen bezig is om opnieuw het wiel uit te vinden. Het is ook van belang om inzichten over de grenzen van het samenwerkingsverband van scholen heen te tillen, zodat er ook de verbindingen met wat elders in Nederland (en het buitenland!) gebeurt, goed gewaarborgd is.

Met deze algemene schets van hoe de innovatiestrategie voor het vo eruit zou kunnen zien, tekenen zich de hoofdlijnen af van een praktische vormgeving. Wie de ontwerpcriteria neemt, en deze aanvult met ervaringen met innovatiesystemen in andere sectoren, komt uit op een innovatiesysteem voor het vo dat vorm krijgt langs twee zwaartepunten: een regionaal zwaartepunt en een landelijke as, die op een goede manier verbonden zijn.

Zwaartepunt 1: Regionale structuur

Een regionale structuur is van belang om leren op het niveau van scholen op een voor iedereen benaderbare en stimulerende manier te verbinden met wat er elders gebeurt. De regio is het niveau waar mensen elkaar kunnen kennen en opzoeken, en waar veel leren vorm krijgt binnen groepjes geïnteresseerde docenten. De regionale structuur heeft een zevental taken.

1. Het faciliteren van leercirkels over scholen heen rond topics die daartoe worden aangedragen door betrokken docenten, schoolleiders en bestuurders.
2. Het organiseren van thema- en discussiebijeenkomsten, professionaliseringsdagen, verdiepingseminars en bij- en nascholing; thema's komen tot stand in samenspraak tussen docenten, schoolleiders en bestuurders ('academiefunctie').
3. Het organiseren van onderlinge werkbezoeken, bestuurlijke en vakinhoudelijke visitaties.
4. Het vormgeven van samenwerkingsrelaties rond opleidingsscholen
5. Het vormgeven van samenwerkingsrelaties met hogescholen en universiteiten rond innovatie en toepassingsgericht onderzoek

6. Het functioneren als aanspreekpunt voor gemeenten die in toenemende mate zelf innovatieplannen en –budgetten ter beschikking willen stellen aan de regio
7. Het organiseren van systematische dialogen met stakeholders in de omgeving over inhoudelijke thema's (bedrijfsleven, overheden).

Bovenstaande rij kan gezien worden als een keuzemenu met een – tot op zekere hoogte – oplopende ambitie en zwaarte. Niet alle functies zullen overall in dezelfde mate spelen. Dat hoeft ook niet – het basisidee is dat alle betrokkenen zelf sturing geven aan wat er hoe gebeurt. De eerste drie thema's zijn vooral gericht op samenwerking tussen scholen – die thema's zijn in het voorgaande al ruimschoots aan bod gekomen. De vier laatste thema's hebben betrekking op inhoudelijke relaties met partijen in de buitenwereld. Het is goed om die nog apart toe te lichten.

Opleidingsscholen zijn er op dit moment op veel plaatsen in Nederland, en de ambitie is om die nog verder te laten stijgen. Tegelijkertijd wordt op veel plaatsen geconstateerd dat de scholen een wat geïsoleerd bestaan leiden. Enerzijds is de koppeling binnen de school vaak maar beperkt aanwezig: er worden wel nieuwe docenten opgeleid, maar er wordt maar mondjesmaat geprobeerd om de inzichten van aankomende docenten ook productief te maken voor het (HR-)beleid van de school. Omgekeerd geldt dat het praktijkwerk van de aankomende docenten op de lerarenopleidingen niet systematisch gebruikt wordt om het programma te vernieuwen – lerarenopleidingen hebben nog een hoog 'productie'-karakter, en functioneren niet of nauwelijks als motor voor inhoudelijke vernieuwing.

Waar de verbinding met universiteiten en hogescholen rond de opleiding van leraren nog te weinig dynamisch en wederzijds bevruchtend is, geldt dat in verhevigde mate voor de contacten rond innovatie en onderzoek. Er bestaat in het funderend onderwijs geen vorm van systematische samenwerking, zoals dat in de zorg rond universitaire medische centra wel het geval is. Het lijkt zaak om te gaan werken aan een stevige samenwerkingsstructuur met hogescholen en universiteiten, om de ontwikkelkracht die daar rond lectoren en hoogleraren is, productief te maken voor de ontwikkeling van het vo, en om tegelijkertijd deze wetenschappers ook te voeden met inzichten uit de praktijk van het vo. Verschillende universiteiten en hogescholen hebben ook aangegeven om 'in' te zijn voor een dergelijke gesystematiseerde samenwerking omdat ook daar het besef bestaat dat het funderend onderwijs door deze instellingen de laatste decennia (te) zwaar verwaarloosd is. Bij het zoeken naar dergelijke samenwerkingsverbanden is het van belang om te zorgen dat het vo zelf voldoende sturend kan zijn bij de vormgeving en invulling van de thema's. Het ligt dan ook voor de hand de verbinding vorm te geven vanuit regionale verbanden.

De laatste jaren richten vo-scholen zich meer op externe partijen, en externe partijen meer op vo-scholen. Zo manifesteren een aantal gemeenten zich met soms forse innovatiebudgetten om op die manier richting te geven aan de inhoudelijke ontwikkeling van het onderwijs. Bij de laatste gemeentelijke coalitieakkoorden werd meer dan € 200 miljoen extra gereserveerd voor onderwijsontwikkeling – ook al hebben veel gemeenten nauwelijks een wettelijke rol op dit gebied. Na het accent dat door gemeenten gelegd is op de aanpak van zwakke scholen, lijkt duidelijk een fase van onderwijsontwikkeling aangebroken. Het zou zonde zijn als er op deze manier een aparte geldstroom ontstaat die niet ingebed is in wat scholen ambiëren en zelf organiseren. Een regionale structuur lijkt een geschikte plek om de dialoog hierover te organiseren.

Tot slot begint ook het omringende werkveld (bedrijfsleven en overheidsinstellingen) meer in het vizier te komen. Soms organiseren scholen zelf bijeenkomsten voor stakeholders. Het kan nuttig zijn om met deze partijen ook op regionaal niveau van gedachten te wisselen over inhoudelijke aangelegenheden.

Zwaartepunt 2: Landelijke structuur

Op veel plaatsen zullen regionaal georganiseerde leercirkels nieuwe inzichten opleveren, en in ieder geval aanzetten tot een permanente kritische reflectie op het eigen werk. Tegelijkertijd valt te vermoeden dat op veel plekken vergelijkbare thema's opgepakt worden, en het ligt voor de hand om te zorgen dat regionale thema's verbonden en verrijkt kunnen worden met wat er elders gebeurt – nationaal en internationaal. Bovendien zijn sommige thema's dusdanig complex dat ze een landelijke ondersteuning behoeven. Ook kan het voorkomen dat scholen er om inhoudelijke redenen de voorkeur aan geven om samenwerking niet op regionale schaal vorm te geven, maar opteren voor een vorm van bovenregionale of landelijke verbinding – soms zullen ze daar meer gelijkgestemden vinden, op partijen van wie ze willen en kunnen leren. Daarom is behoefte aan een landelijke structuur, die voor een belangrijk deel ondersteunend is aan de regionale structuur, maar ook een eigen functie heeft. Het gaat daarbij om een vijftal taken

1. Het faciliteren van leercirkels waar betrokkenen voorkeur geven aan een landelijke dekking.
2. Het verbinden en verdiepen van regionale thema's door uitwisseling te organiseren en dit te koppelen aan gestructureerde vormen van onderzoek en innovatie.
3. Het functioneren als kraamkamer voor thema's die een landelijke uitvoeringsstructuur behoeven omdat ze een onderwerp vormen waar maar beperkt regionaal belangstelling voor is, of omdat er nog veel aanvullend onderzoek en uitzoekwerk nodig is
4. Het verzorgen van een professionele informatie-uitwisselingstructuur voor docenten, schoolleiders en bestuurders
5. Het functioneren van een platform voor vraagarticulatie en inkoopbundeling, in het bijzonder gericht op ict en leermiddelenontwikkeling.

De eerste twee taken spreken min of meer voor zich: ze zijn een logisch uitvloeisel van de noodzaak om regionale ontwikkelingen te verbinden met landelijke. Een dergelijke verbindingsfunctie moet verbonden worden met goede landelijke onderzoeks- en ontwikkelingsprogrammering. Die programmering heeft dan een dubbele verbreding. Allereerst is er een verbreding in slagkracht nodig. Zo mag er dan via de NRO coördinatie op het gebied van wetenschappelijk onderzoek tot stand zijn gekomen, de omvang van het bedrag kan niet in verhouding staan tot de R&D-bedragen die voor andere maatschappelijke sectoren beschikbaar zijn. Ten tweede dient ook het palet aan onderzoeksbenaderingen veel breder te worden dan het klassieke (academische) evaluatie-onderzoek: vormen van ontwerp- en actieonderzoek horen eveneens een goede positie te krijgen in het onderwijsveld.

De derde taak is vooral bedoeld om de erg versnipperde informatiebrij die nu naar docenten, schoolleiders en bestuurders gaat, niet alleen beter te stroomlijnen en toegankelijk te maken, maar om daar tevens een kwaliteitsslag in te maken. Daarbij kan gedacht worden aan een digitale omgeving die systematisch nieuws, achtergrondmateriaal en dossiers beschikbaar stelt rond alle (inhoudelijke) onderwerpen waar docenten mee bezig houden. Rond deze thema's wordt een attenderingssysteem ontwikkeld (iedere docent kan aangeven graag via een wekelijkse attendering op de hoogte gehouden te worden van recente informatie over specifieke, door hem te benoemen thema's) alsmede een vraagbaak en een aantal fora waarop ervaringen uitgewisseld kunnen worden. In dat opzicht kan

inspiratie worden opgedaan bij de manier waarop door het Nederlands JeugdInstituut aan professionalisering van de jeugdsector wordt gewerkt: medewerkers in de sector kunnen achtergrond dossiers met goed en toegankelijk materiaal raadplegen en in fora vragen stellen en ontwikkelingen signaleren en bespreken – en al die ervaringen worden gekoppeld aan een permanent onderhoud van professionele richtlijnen.

Het is evenzeer nuttig om op landelijk niveau inspanningen te bundelen rond de ontwikkeling van ict en leermiddelen. Veel scholen ervaren dat hun eigen schaalniveau te klein is om op dit gebied de benodigde professionaliteit op te brengen, en dat de inkoopkracht jegens aanbieders ook te gering is. Daar komt bij dat de komende jaren nog een verdere schaalvergroting te zien zal geven omdat aanbieders van leermiddelen (steeds vaker in digitale vorm) zelf als onderdeel van internationale concerns in steeds groter verband opereren. Te verwachten valt dat dit in de komende decennia in toenemende mate het geval zal zijn: naast de traditionele uitgevers zullen ook mediagerelateerde bedrijven (zoals Google en Apple) en specifieke commerciële ontwikkelaars van onderwijsmateriaal de markt verder betreden. Een betere bundeling aan de vraagzijde om behoeften scherper te articuleren, de juiste onderlinge standaarden overeen te komen (inclusief metadata) en nieuwe ontwikkelingen te monitoren, kan helpen innovatie beter te laten verlopen – vergelijk in dat opzicht het expertisecentrum ict in de zorg.

Praktische uitwerking

Van belang is om eerst goed vast te stellen dat bovenstaande basisstructuur, alsmede daar bijpassende functies, past bij ontwerpcriteria voor het vo anno 2015. Daarna kan een proces in gang gezet worden om bovenstaande zwaartepunten te voorzien van een nadere organisatorische, bestuurlijke en financiële uitwerking. Zonder daar te veel op te willen vooruitlopen, vallen een aantal contouren te schetsen, mede op basis van ervaringen in andere sectoren.

Ten aanzien van een regionale structuur geldt dat deze niet alleen voldoende stevig moet zijn om de genoemde activiteiten ook met de nodige continuïteit en professionaliteit uit te kunnen voeren, maar van belang is evenzeer dat de betrokken docenten, schoolleiders en bestuurders eigenaar zijn van het systeem. Het ligt daarom niet voor de hand om deze regionale functie vorm te geven als een geheel eigen instituut. Het ligt meer voor de hand om te komen tot een regionale structuur waarbinnen docenten, schoolleiders en bestuurders het proces richting kunnen geven. Daartoe kunnen ze dan worden gefaciliteerd in de vorm van een budget voor ondersteuning en voor activiteiten. Partijen beslissen zelf waar en hoe ze die facilitering ('secretariaat', 'ontwikkelcentrum') inrichten. Voor de financiering kan de overheid een kaderregeling in het leven roepen, waar iedere regio een beroep op doet – de voorwaarde is slechts dat er aan de genoemde thema's gewerkt wordt en dat er jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over de besteding van de middelen.

Voor de landelijke functies is een vorm van institutionalisering in de vorm van instituten wel gewenst. Een professionele informatiefunctie, het systematisch verbinden van onderzoek en ontwikkeling met regionale activiteiten en het functioneren als systematisch aanjaagpunt op het gebied van ict en leermiddelenontwikkeling vergt de aanwezigheid van deskundigheid en slagkracht. Het ligt dan ook voor de hand om een landelijk innovatiecentrum vo op te richten. Dat centrum moet inhoudelijk onafhankelijk van het beleid gepositioneerd worden, aansluiten bij de strategische hoofdlijnen van het beleid van de VO-raad en kunnen rekenen op een langjarige basissubsidie. Die subsidie is bij voorkeur afkomstig van de rijksoverheid. Dat sluit aan bij de ontwikkelingen elders. Er zijn weinig sectoren – ook

niet in de marktsector – waar de innovatie-infrastructuur grotendeels privaat gefinancierd wordt. In de marktsector vervult TNO een vergelijkbare rol, in de gezondheidszorg functioneren een aantal eerder genoemde instituten zo'n rol, en de gemeenten hebben enige tijd geleden besloten om voor hun systematische kwaliteitsontwikkeling de organisatie KING op te richten (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten). Bovendien geldt dat de vo-sector, die weinig traditie heeft op het gebied van de facilitering van innovatie, bij uitstek in de eerste jaren moeten kunnen leunen op publieke steun. Het tij lijkt daar overigens gunstig voor te zijn. De overheid wil enerzijds sterk inzetten op kwaliteitsverbetering in het onderwijs – daarop wordt ze op allerlei mogelijke manieren aangesproken. Aan de andere kant wil de overheid wegblijven bij het beeld dat ze top down een volgende grote stelselherziening doorvoert – dat ligt nog veel te gevoelig. Een extra investering in een goede innovatie-infrastructuur kan een goed midden tussen beide opdrachten zijn.

Bij de ontwikkeling van een landelijk innovatiecentrum kan gebruik gemaakt worden van de reeds beschikbare institutionele capaciteit – sommige organisaties richten zich immers op delen van de genoemde functie. Bij een andere analyse daarvan kan ook bekeken worden in welke mate er sprake moet zijn van één fysiek geïntegreerde organisatie, of dat er eerder zwaartepunten ontstaan rond de verschillende functies.

Het geheel heeft ook consequenties voor de VO-raad. De VO-raad wordt nu aangesproken op een praktische, ondersteunende en vaak operationele rol bij allerlei kwaliteitstrajecten. Door deze activiteiten onder te brengen in een aparte entiteit, worden twee zaken gerealiseerd. Allereerst biedt het de mogelijkheid dat bestuur en bureau van de VO-raad zich weer kunnen richten op hun kerntaak, namelijk op strategisch niveau de sector verder helpen. Te veel praktische activiteiten – zo leert ook de ervaring van andere brancheorganisaties – leidt daar vooral van af. Het maakt de VO-raad ook te veel een uitvoeringsorganisatie van de overheid. Bovendien kan een tweede slag gemaakt worden: het accent komt niet langer te liggen op tijdelijke projecten en programma's. Er is in het funderend onderwijs met de opkomst van bestuursakkoorden ook een praktijk ontstaan waarin brancheorganisaties projectuitvoerder worden. Veel van die projecten behelzen erg nuttige thema's, maar de vraag is altijd weer hoe de activiteiten te bestendigen en over te dragen. Door inhoudelijke ontwikkelingen systematisch onder te brengen in een regionale en landelijke structuur, wordt meer geïnvesteerd in een blijvende innovatiecultuur, en minder een verzameling tijdelijke projecten.

Het geheel heeft uiteindelijk ook consequenties voor het beleid van het ministerie van OCW. De verantwoordelijkheid van de minister en staatssecretaris komt zo meer op systeemniveau te liggen, en minder op operationeel niveau. Aan hen wordt gevraagd om vooral te zorgen dát er systematische innovatie plaats vindt in en door de sector, en minder om zelf top down specifieke inhoudelijke programma's en projecten te entameren.

Bovenstaande ontwikkelingen vergen een lange adem: het systematisch verder ontwikkeling van een leercultuur in de sector is een proces van decennia, niet jaren.

Vervolgstappen

De doorontwikkeling van een innovatie-infrastructuur zou kunnen bestaan uit twee parallelle trajecten. Allereerst zou er een bestuurlijk traject gestart moeten worden waarin de VO-raad in overleg treedt met de overheid en andere relevante stakeholders om de algemene uitgangspunten nader te bespreken. Daarbij hoort ook een nadere verkenning van de manier waarop de verschillende

zwaartepunten en functies inhoud moeten krijgen. Ook de verbreding van het perspectief naar het hele funderend onderwijs kan daarbij aan de orde komen. Parallel hieraan zou geïnvesteerd moeten worden in een nadere uitwerking van de innovatie-infrastructuur, in het bijzonder de operationele vormgeving van de twee zwaartepunten zoals die geschetst zijn.

Bijlage 1 Totstandkoming

Deze notitie is tot stand gekomen dankzij de inbreng van velen. In de periode juni tot september 2015 zijn uitgebreide gesprekken gevoerd met mensen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs: bestuurders van vo-instellingen, wetenschappers en mensen die werkzaam zijn bij landelijke instellingen die zich richten op innovatie in het voortgezet onderwijs. Daarnaast werden drie rondetafelbijeenkomsten belegd met bestuurders. Bovendien verstrekten veel mensen uit andere sectoren nuttige inzichten over hun ervaringen met een innovatie-infrastructuur. De volgende mensen willen we daarbij in het bijzonder dankzeggen voor hun tijd en inzet.

Landelijke organisaties

Jan van den Akker – SLO
Kees Bakker – Nederlands JeugdInstituut
Celine Blom – VO-raad
Hans Corstjens – Platform Beta-techniek
Fabienne Hendricks – School aan zet
Jelle Kaldewaij – NRO
Sietze Looijenga – Qanu
Toine Maes – Kennisnet
Nienke Meijer - Fontys
Anton Nijssen
Paul Rullmann – voorzitter sectorcommissie onderwijswetenschappen
Muriëlle Springer – VO-raad
Rick Steur - Beteor
Henk van der Tas – Beteor
Marc Vermeulen – UvT, Tias
Jaap Versfelt – Stichting Leerkracht
Nienke Wirtz – VO-raad

Bestuurder VO-instelling

Eugene Bernard – OMO
Huub van Blijswijk – BOOR
Berend Buddingh - Schoonhovens College
Marja Blom – PCOU
Hans Freitag – Leonarda da Vinci Leiden
Carla Grootjen - Commanderiej
Nico de Jong - Cals College
Percy Henry – Esprit
Elly Loman – Hyperion
Erwin Lutteke – Isendoorn
Chris van Meurs - Scholen aan Zee
Marc Mittelmeijer – Quadraam
Gerard Oud – Clusius
Stan Poels - CVO Groep Zuidoost-Utrecht
Henk Post - CVO Rotterdam

Andre Postema – LVO
Romain de Rijk – Carmel
Arend Runia - ex-Landstede
Rieks Schoenmaker – Erasmus
Albert Strijker – Dunamare
Ferd Stouten – MSA
Hanneke Taat – Utrecht Stedelijk Gymnasium
Sam Terpstra – Reggesteyn
Ton Thomassen – ex-Carmel
Kees Versteeg – Hondsrug College
Anne de Visch Eybergen – BOOR
Ewald van Vliet – Lucas
Leon de Wit - NUOVO