

Onderwijsvernieuwing als interpretatief onderhandelen

Een studie van het M-decreet bij secundaire scholen

K. Vermeir en G. Kelchtermans

Samenvatting

De implementatie van onderwijsvernieuwingen is een complex proces waarbij schoolteamleden vernieuwingsoproepen interpreteren en vertalen naar hun eigen situatie. Op basis van een kwalitatieve meervoudige gevalsstudie van vijf secundaire scholen die het M-decreet (gericht op meer inclusief onderwijs) implementeren biedt deze studie een conceptuele concretisering van het implementatieproces van onderwijsvernieuwingen. De analyse van (voornamelijk) interviewdata met 25 schoolteamleden illustreert hoe implementatieprocessen beschouwd kunnen worden als het resultaat van interpretatieve onderhandelingsprocessen en hoe agenda's van actoren (bestaande uit doelen en belangen) een belangrijke rol spelen in dit proces. Die conceptuele concretisering bouwt verder op inzichten uit het betekenisgevingsperspectief en de rol van structuren, maar belicht daarnaast ook het strategische en politieke karakter van de vertaalprocessen bij vernieuwingen.

Kernwoorden: Onderwijsvernieuwing, implementatie, externe ondersteuning, kwalitatief onderzoek

1 Inleiding

Onderzoek naar onderwijsvernieuwingen heeft overtuigend aangetoond dat vernieuwingsoproepen aan scholen niet simpelweg worden uitgevoerd, maar worden geïnterpreteerd, aangepast en vertaald door de lokale onderwijsprofessionals in functie van hun eigen opvattingen over goed onderwijs en van hun concrete situatie (bv. de concrete klas- en schoolcontext, de normatieve opvattingen die leven in de ruimere omgeving; Ball, Maguire, & Braun, 2012; Coburn, 2001, 2005; Fullan, 2015). Dit artikel wil daarom een *conceptuele*

concretisering bieden van het onvermijdelijke vertaalproces dat plaatsvindt tijdens de implementatie van *onderwijsvernieuwingen* in scholen.

Het M-decreet, dat het Vlaamse onderwijs meer inclusief wil maken, vormde de vernieuwingscasus voor deze studie. Dit decreet werd goedgekeurd op 21 maart 2014 en is sinds september 2015 van kracht. Het is een complexe, grootschalige en juridisch dwingende vernieuwing die ambieert om zoveel mogelijk kinderen te onderwijzen in scholen voor regulier onderwijs. Doorverwijzing van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften naar het buitengewoon (speciaal) onderwijs moest de uitzondering worden. De ratificering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap vormde een belangrijke impuls om als overheid via nieuwe wetgeving de ontwikkeling naar inclusief onderwijs te stimuleren. Het M-decreet bracht heel wat veranderingen met zich mee voor de Vlaamse scholen. Voor scholen van het gewoon onderwijs betekende dit onder meer dat er een recht op inschrijving werd ingevoerd voor alle leerlingen die het gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen. Leerlingen die hier niet toe in staat zijn, kunnen een aangepast individueel curriculum volgen (indien ze een verslag bezitten dat hen toegang geeft tot buitengewoon onderwijs). Bovendien hebben leerlingen in het gewoon onderwijs recht op redelijke aanpassingen (bv. in de vorm van remediërende, differentiërende, compenseerende of dispenserende maatregelen). Scholen moeten ook een zorgcontinuüm aanbieden waarbinnen verschillende fasen van zorg elkaar opvolgen. De focus ligt daarbij op hoe de geboden aanpak/zorg afgestemd kan worden op de noden van de leerling (i.e., moeilijkheden zijn het resultaat van een afstemmingsprobleem, eerder dan een probleem bij de leerling). Verder werd ook de doorverwijzingsprocedure naar het buitengewoon onder-

wijs verstrengd: scholen moeten kunnen aantonen dat ze het zorgcontinuüm hebben doorlopen en dat de vereiste aanpassingen om een leerling ter plaatse school te kunnen laten lopen onredelijk zijn.

2 Conceptueel kader

Het conceptueel kader neemt als uitgangspunt dat de implementatie van vernieuwingen gezien moet worden als een samenspel tussen handeling en structuur, waarbij we verder bouwen op inzichten die we in eerdere studies ontwikkelden rond de rol van interpretatieve onderhandelingsprocessen in implementatiepraktijken.

2.1 Handeling en structuur

Aansluitend bij recent eigen en internationaal onderzoek stellen we dat implementatiepraktijken van onderwijsvernieuwingen slechts adequaat begrepen kunnen worden als een samenspel van (1) betekenisvol handelen door actoren en (2) structurele elementen in de schoolorganisatie en de ruimere onderwijsomgeving (Coburn, 2016; Kelchtermans, 2018; März, 2014; März, Kelchtermans, & Dumay, 2016). Implementatiepraktijken resulteren uit de overwegingen, interpretaties en beoordeling van situaties door de betrokken actoren. Maar die betekenisgeving – en het betekenisvol handelen dat eruit volgt – wordt tegelijkertijd altijd ook beïnvloed door de structurele realiteit waarin zij functioneren (organisatorische werkcondities, regelgeving, infrastructuur enz.; zie o.m. Ball et al., 2012; Scott, 2014).

Om deze benadering verder te operationaliseren, combineerden we inzichten en concepten uit het betekenisgevingsperspectief en de neo-institutionele theorie. Het *betekenisgevingsperspectief* stelt de idee centraal dat actoren betekenis geven aan de context waarin ze zich bevinden vanuit hun eigen kennis, opvattingen en waarden. Die betekenisgeving stuurt vervolgens hun handelen (van den Berg, 2002; Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 2005). De interpretatie van vernieuwingen bepaalt zo hoe schoolteamleden die vernieuwingen vertalen naar hun eigen praktijk.

De *neo-institutionele theorie* biedt concepten om de rol van de ruimere omgeving waarin scholen zich bevinden inzichtelijk te maken (Scott, 2014). Het concept *organisatorisch veld* verwijst naar alle externe actoren (zowel personen als instanties) die relevant zijn voor de school in een bepaalde kwestie (Ashworth, Boyne, & Delbridge, 2007; Dimaggio & Powell, 1983). Verder beklemtoont deze theorie dat het streven naar *legitimiteit* binnen dit organisatorisch veld bepalend is voor het gedrag van organisaties (eerder dan puur rationele afwegingen, gericht op efficiëntie en effectiviteit in het bereiken van organisatiedoelen; DiMaggio & Powell, 1983). Om legitimiteit te verwerven of te behouden gehoorzamen organisaties aan verschillende vormen van druk vanuit de ruimere omgeving: regulatieve, mimetische en normatieve druk (Ashworth et al., 2007; Scott, 2014). *Regulatieve druk* wordt door DiMaggio en Powell (1983, p.150) omschreven als “both formal and informal pressures exerted on organizations by other organizations upon which they are dependent and by cultural expectations in the society within which the organizations function. Such pressures may be felt as force, as persuasion, or as invitations to join in collusion”. Regulatieve druk komt, bijvoorbeeld, tot uiting in wettelijke regelgeving. *Mimetische druk* verwijst naar het willen imiteren van praktijken uit andere organisaties binnen het organisatorisch veld die als legitiem en succesvol worden gepercipieerd. *Normatieve druk*, ten slotte, gaat uit van professionele standaarden en condities, die doorgegeven worden via instanties die betrokken zijn bij de professionalisering van het beroep (bv. via onderwijs en training). Ook hier vormt het streven naar legitimiteit de drijfveer (Ashworth et al., 2007; DiMaggio & Powell, 1983). Bij het M-decreet zijn de drie soorten druk aan de orde: het wettelijk dwingende karakter (regulatief), de visie op inclusief onderwijs (normatief) en de concrete praktijken waarmee scholen aan die visie proberen tegemoet te komen en die vervolgens door andere scholen overgenomen worden als goede praktijken (mimetisch).

2.2 Interpretatief onderhandelen als kernproces in implementatiepraktijken

Onderwijsvernieuwingen hebben steeds de ambitie om bestaande praktijken te verbeteren: ze geven aan welke praktijken wenselijk zijn en roepen onderwijsprofessionals op om hun beroepsactiviteiten vorm te geven volgens die welbepaalde, waardegebonden opvattingen over goed onderwijs en goed leraarschap. Onderwijsvernieuwingen zijn hierdoor per definitie normatief (Kelchtermans, 2018). Ze doen een uitspraak over wat 'goed' onderwijs is en geven hierdoor ook aan dat bestaande praktijken verbetering nodig hebben en dus niet goed (genoeg) (meer) zijn. Onderwijsprofessionals dienen zich vervolgens te positioneren ten aanzien van de norm die de vernieuwing installeert (Kelchtermans, 2018; Luttenberg, van Veen, & Imants, 2013). Eerder onderzoek illustreerde hoe die positionering gepaard gaat met complexe processen van interpretatie en onderhandeling door leden van een schoolteam in hun specifieke context (Ball et al., 2012; Coburn, 2005; Fullan, 2015; Kelchtermans, 2018). Meer specifiek gaat het in dit *interpretatief onderhandelingsproces* over het zoeken naar ideologische congruentie tussen de (normatieve) ideeën die vervat zitten in de vernieuwingsoproep en de eigen (individuele en collectieve) opvattingen over goed onderwijs (Vermeir, Kelchtermans, & März, 2017).

Omwille van de normativiteit die samenhangt met de claim dat onderwijsvernieuwin-

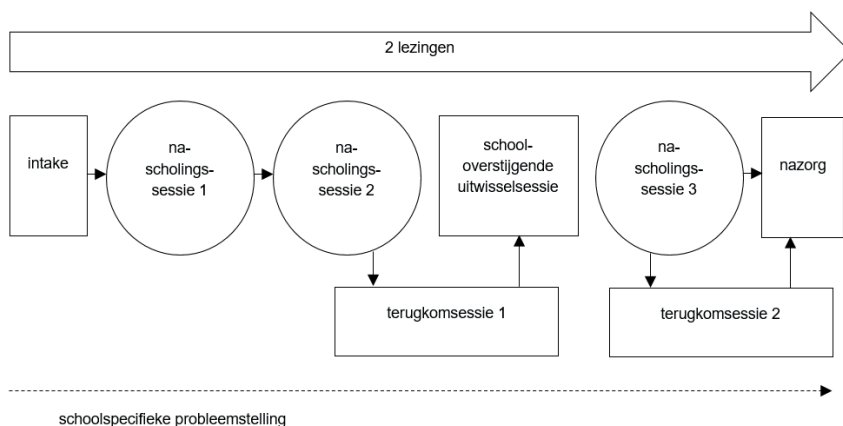
gen ook een verbetering inhouden, is dit onderhandelingsproces geen vrijblijvende kwestie. De vernieuwingsoproep raakt immers aan wat gezien worden als wenselijke doelen en normen in het onderwijs. Het interpretatief onderhandelingsproces is bijgevolg een micropolitiek proces omdat men macht en invloed tracht uit te oefenen op de feitelijke implementatie van de vernieuwing, zodat die congruent zou zijn met de eigen ideeën over goed onderwijs en de condities die daarvoor nodig zijn (Vermeir et al., 2017).

2.3 Onderzoeksvraag

De inzet van deze studie bestaat erin om het concept van interpretatief onderhandelen – als centraal proces bij de implementatie van vernieuwingen – verder inzichtelijk te maken, te operationaliseren en empirisch te onderbouwen. Zo wil de studie bijdragen tot een verdere conceptuele concretisering van het onvermijdelijke vertaalproces dat plaatsvindt tijdens de implementatie van onderwijsvernieuwingen in scholen. De onderzoeksvraag luidt: hoe kunnen de concrete implementatiepraktijken van vernieuwingen verklaard worden als resultaat van interpretatieve onderhandelingsprocessen bij de schoolteamleden?

3 Methodologie

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden werd een *meervoudige kwalitatieve gevals-*



Figuur 1
Overzicht van het ZIO-ondersteuningsarrangement.

studie uitgevoerd (Yin, 2018). De eenheid van analyse (*casus*) was een school die zich bij de implementatie van het M-decreet liet ondersteunen door externen. Meer specifiek ging het om secundaire scholen die deelnamen aan het door de Vlaamse Overheid gesubsidieerde ondersteuningsarrangement Zoektocht Inclusief Onderwijs (ZIO, pseudoniem). We kozen doelbewust voor scholen die vrijwillig deelnamen aan dit nascholings- en begeleidingstraject omdat dit erop wees dat de implementatie van het M-decreet een belangrijke agenda vormde binnen het functioneren van de school en er dus ook effectief sprake zou zijn van schoolbrede implementatiepraktijken (theoretische steekproeftrekking; Patton, 2002). Dit maakte die scholen

tot relevante onderzoekssites voor onze onderzoeksinteresse.

3.1 Voorwaarden voor deelname aan ZIO

Om aan het ondersteuningsarrangement te mogen deelnemen moesten scholen voldoen aan een reeks voorwaarden. Ten eerste moesten ze een kernteam samenstellen dat idealiter bestond uit de directeur, een of meerdere teamleden met een opdracht rond zorgbeleid (bv. de zorgcoördinator) en leerkrachten. Daarnaast dienden scholen te concretiseren rond welke aspecten van de vernieuwing ze wilden werken voor de duur van de ondersteuning. Zo werd een maximale relevantie van het ondersteuningsarrangement voor de actuele situatie in de school nagestreefd en

Tabel 1
Overzicht scholen

	Lichtberg	Wensberg*	Parelberg	Droomberg	Glinsterberg
Locatie	Stad	Gemeente	Gemeente	Stad	Stad
Studie-aanbod	1 ^{ste} graad: A- en B-stroom	1 ^{ste} graad: A- en B-stroom	1 ^{ste} graad: A- en B-stroom	Deeltijds beroeps-onderwijs	1 ^{ste} graad: A- en B-stroom
	2 ^{de} , 3 ^{de} graad: ASO – TSO – BSO Focus: sport- en handels-richtingen	2 ^{de} , 3 ^{de} graad: TSO – BSO Focus: technische richtingen, ook richtingen in zachte sector (bv. dierenzorg)	2 ^{de} , 3 ^{de} graad: TSO – BSO Focus: technische studierichtingen OKAN-afdeling	Studie-richtingen: harde en zachte sector (bv. verkoop, administratie, bouw)	2 ^{de} , 3 ^{de} graad: TSO – KSO – BSO Focus: artistieke richtingen OKAN-afdeling
Aantal leerlingen en school-teamleden	Eerder kleine school: +- 560 leerlingen +- 100 leerkrachten	Grote school: +- 1300 leerlingen (1 ^e graad: 400) > 200 leerkrachten (1 ^e graad: 60)	Kleine school: +- 200 leerlingen +- 50 leerkrachten	Kleine school: +- 300 leerlingen +- 55 school-team-leden (leerkrachten en begeleiders)	Eerder grote school: +- 900 leerlingen +- 150 leerkrachten
Leerlingen-publiek	Diversiteit qua noden, SES en taal en cultuur.	Diversiteit qua noden, en SES. Amper talige en culturele diversiteit.	Diversiteit qua noden, taal en cultuur (geen info over SES).	Diversiteit qua noden en taal en cultuur. Globaal lage SES.	Diversiteit qua noden en taal en cultuur (met groeiend aantal autochtonen sinds fusie).
	Veel leerlingen met specifieke noden. Instroom uit buitengewoon onderwijs.	Veel leerlingen met specifieke noden. Instroom uit buitengewoon onderwijs.	Veel leerlingen met specifieke noden. Instroom uit buitengewoon onderwijs.	Veel leerlingen met specifieke noden. Instroom uit buitengewoon onderwijs.	Veel leerlingen met specifieke noden. Instroom uit buitengewoon onderwijs.

Legenda.: A- en B-stroom: voor leerlingen die respectievelijk wel en geen getuigschrift basisonderwijs hebben behaald; Deeltijds beroepsonderwijs: beroepsgericht en algemeen vormend aanbod voor jongeren tussen 15 en 25 jaar; ASO-TSO-BSO-KSO: Algemeen, technisch, beroeps en kunstsecundair onderwijs; SES: sociaal economische status; OKAN: onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers.

*Enkel de middenschool (1e graad) nam deel aan ZIO.

kregen de deelnemers mede-eigenaarschap over het proces. Ten derde werd verwacht dat het volledige schoolteam deelnam aan drie nascholingsessies en dat het kernteam deelnam aan een intakegesprek, twee tussentijdse terugkomsessies (gericht op het toepassen van de inhoud uit de nascholingsessies in de eigen klas/schoolpraktijk), twee thematische lezingen, één schooloverstijgende uitwisselingsessie (i.e., een uitwisselingsmoment tussen de verschillende deelnemende scholen) en een nazorgsessie (waar toekomstige leernoden werden geformuleerd). Die verschillende activiteiten maakten deel uit van het ZIO-ondersteuningsarrangement (zie Figuur 1).

3.2 Dataverzameling

Vijf van de twaalf secundaire scholen die zich door ZIO lieten ondersteunen bij de implementatie van het M-decreet waren bereid om deel te nemen aan dit onderzoek (zie Tabel 1).

In elke school participeerden vijf schoolteamleden die lid waren van het ZIO-kernteam¹ (zie Tabel 2). Alle namen van scholen, plaatsen en personen zijn pseudonimen. De eerste letter van de school correspondeert telkens met de eerste letter van de namen van de respondenten in die scholen.

Met elk van de respondenten werd een *semi-structureerd interview* afgenomen (Kvale, 1996) dat startte met een inventaris van achtergrondkenmerken van de respondent en organisatiekenmerken van de school. Vervolgens werden de motieven tot deelname aan ZIO en de feitelijke implementatiepraktijken in de school naar aanleiding van het M-decreet en ZIO bevraagd. Tot slot werd gepeild naar de persoonlijke opvattingen van de respondent over het M-decreet en ZIO. Alle respondenten werden geïnformeerd over het doel van het onderzoek, het verloop van de dataverzameling en de verwerking van de verzamelde data en gaven vervolgens hun akkoord om mee te werken (informed consent). De interviews duurden gemiddeld 1,5 tot 2 uur en werden afgenomen in april, mei en juni 2016. Het M-decreet was op dat moment bijna een schooljaar in voege.

Aanvullend werden *documentanalyses* uitgevoerd: het meest recente inspectieverslag

werd bestudeerd, eventueel aangevuld met formulieren/instrumenten die aangehaald werden in de interviews. Zo kregen we nog beter zicht op de praktijken rond inclusie in de scholen en de context waarbinnen de implementatiepraktijken plaatsvonden. Door te werken met verschillende databronnen realiseerden we data-triangulatie, wat de betrouwbaarheid en de validiteit van de studie ten goede kwam (Yin, 2018).

3.3 Data-analyse

Na het *verbatim transcriberen* (Kvale, 1996) van de audio-fragmenten van de interviews en het *audio-checken* van de gemaakte transcripties (i.e., het herbeluisteren van de opname en de transcriptie vervolledigen of corrigeren waar nodig om de nauwkeurigheid van de transcriptie te verhogen), werden de data *gecodeerd*. Hierbij maakten we ook verwijzingen naar elementen uit de bestudeerde documenten. Eerst werd er *descriptief gecodeerd*: de inhoud van fragmenten werd bondig samengevat in beschrijvende codes (bv. “reflectie op bestaande praktijken”). In een tweede codeerfase werd er *interpretatief (of theoretisch) gecodeerd*, waarbij begrippen uit het conceptueel kader werden toegekend als codes aan fragmenten (bv. “regulatieve druk”; Miles & Huberman, 1994).

In een volgende fase werd een analyse gemaakt per casus (i.e., *within case analysis*; Miles & Huberman, 1994). Daartoe analyseerden we de data eerst per respondent, resulterend in een *respondentrapport*. Vervolgens werden die individuele respondentrapporten systematisch met elkaar vergeleken, op zoek naar gelijkenissen en verschillen. Dit resulteerde in een *schoolrapport* met de belangrijkste inzichten per school. Vervolgens werden de schoolrapportbevindingen (casusniveau) systematisch met elkaar vergeleken om tot overkoepelende conclusies te komen (i.e., *cross case analysis*; Miles & Huberman, 1994; Yin, 2018). Tijdens de verschillende fasen stond het ordenen, synthetiseren en (her)organiseren van de data centraal, om uiteindelijk ook de samenhang tussen alle verschillende elementen (codes) te zien. Voorlopige conclusies werden daarbij altijd kritisch getoetst, bijvoorbeeld, door op

Tabel 2
Overzicht respondenten

	Functie	Leeftijd	Aantal jaar onderwijservaring
Lichtberg			
Luc	Adjunct-directeur	60	18 (2 jaar als directeur)
Leen	Zorgcoördinator	55	36 (8 jaar als zorgcoördinator)
Lotte	Leerkracht + GOK-leerkracht	38	14 (1 jaar als GOK-leerkracht)
Lars	Leerkracht + GOK-leerkracht	33	13 (2 jaar als GOK-leerkracht)
Lies	Leerkracht	53	32
Wensberg			
Wendy	Directeur middenschool	58	38 (5 jaar als directeur)
Witse	Technisch adviseur coördinator middenschool	42	20 (5 jaar als TAC)
Wanda	Zorgcoach + leerkracht	51	31 (16 jaar als zorgcoach)
Ward	Zorgcoördinator + leerkracht	38	23 (7 jaar als zorgcoördinator)
William	Opvoeder	29	9
Parelberg			
Patricia	Directeur	55	20 (2 jaar als directeur)
Petra	Leerlingbegeleider	58	33 (3 jaar als leerlingbegeleider)
Paulien	Hoofdmedewerker secretariaat	29	8 (2 jaar als hoofdmedewerker secretariaat)
Paola	Leerkracht	44	20 (5 jaar in het buitengewoon onderwijs)
Peggy	Leerkracht	33	11
Droomberg			
Danny	Directeur	57	35 (5 jaar als directeur)
Daphne	Vestigingscoördinator + technisch adviseur coördinator	42	14 (7 jaar als vestigingscoördinator)
Dorien	Trajectbegeleider	33	7 (4 jaar als trajectbegeleider)
Daan	Leerlingbegeleider	40	14 (11 jaar als leerlingbegeleider)
Dora	Leerkracht	35	8
Glinsterberg			
Greet	Adjunct-directeur	42	20 (2 jaar als directeur) (3 jaar in het buitengewoon onderwijs)
Gitte	Vestigingscoördinator	43	21 (1 jaar als vestigingscoördinator)
Gwen	Leerlingbegeleider	51	18 (9 jaar als leerlingbegeleider)
Gaëlle	Leerkracht	36	13
Griet	Leerkracht B-stroom	39	12 (8 jaar als leerkracht)

Legende. GOK: gelijke onderwijskansen

zoek te gaan naar alternatieve verklaringen en de plausibiliteit daarvan (Marshall & Rossman, 2006). Doorheen het hele analyseproces werd daarom het principe van *voortdurende vergelijking* toegepast, waarbij we voortdurend en steeds herhalend op een systematische manier zochten naar gelijke-

nissen en verschillen binnen en tussen respondenten, tussen scholen en tussen de data en de theorie. Bij het vergelijken van de data en de theorie werd nagegaan of inzichten uit de literatuur bevestigd, tegengesproken en/of gepreciseerd werden door onze data (Charmaz, 2014).

4 Resultaten

Het resultatengedeelte volgt de chronologie van het implementatieproces en is gefaseerd rond drie sleutelmomenten: de adoptie van het M-decreet (4.1), de adoptie van ZIO (4.2) en de implementatie van het M-decreet met behulp van ZIO (4.3). De adoptiefase verwijst daarbij naar de beslissing om de vernieuwing op te nemen en te starten. De implementatiefase omvat het feitelijk gestalte geven aan de vernieuwing in de school (Hopkins, 2001).

4.1 Fase 1. De adoptie van het M-decreet: interne herdefinitie van een externe vernieuwingsagenda

Met de invoering van het M-decreet wilde de decreetgever de idee van inclusief onderwijs ingang laten vinden in scholen en werden scholen geconfronteerd met een *externe vernieuwingsagenda*. Een instantie buiten de scholen formuleerde namelijk een geheel van nagestreefde praktijken die bij implementatie zouden leiden tot meer wenselijk (want inclusief) onderwijs. Zo moeten scholen een zorgcontinuüm ontwikkelen, vanuit de verwachting dat dit het onderwijs meer inclusief zal maken. Met die externe vernieuwingsagenda rond inclusief onderwijs werd dus een *normatief kader over goetlbeter onderwijs* binnengebracht in de scholen, dat daarenboven juridisch dwingend was en dus gepaard ging met een hoge regulatieve druk. Scholen konden niet anders dan de wettelijke regels te respecteren en waren in die zin verplicht om de vernieuwingsagenda van het decreet te implementeren.

De adoptie van die externe vernieuwingsagenda door de scholen verliep de facto in de vorm van een *interpretatief onderhandelingsproces* tussen de boodschap in de vernieuwingsoproep enerzijds (nl. de externe vernieuwingsagenda in het M-decreet) en de

opvattingen over wenselijk geachte onderwijspraktijken bij de actoren in de school anderzijds (Vermeir et al., 2017). Dit interpretatief onderhandelingsproces kwam in de praktijk neer op een lezing, interpretatie en vertaling van die externe vernieuwingsagenda naar een *interne vernieuwingsagenda*: een TO DO-lijst met concrete initiatieven en veranderingen in de schoolpraktijk, een soort lokale operationalisering van de normatieve vernieuwingsboodschap uit het M-decreet.

Binnen die interne vernieuwingsagenda konden we verschillende soorten agenda-elementen onderscheiden. Ten eerste was er sprake van zowel inhoudelijke als strategische agenda-elementen. Ten tweede kon de finaliteit van de agenda-elementen zowel conservatief (gericht op het behoud van bestaande praktijken) als progressief (gericht op verandering) zijn. De agenda-elementen (categorieën) bleken zowel afzonderlijk als samen te kunnen voorkomen (zie Figuur 2).

Inhoudelijke en strategische agenda-elementen
Inhoudelijke agenda-elementen zijn gericht op het in de praktijk brengen van de vernieuwingsinhoud (hier de inhoud van het M-decreet). Daarnaast werden er ook *strategische agenda-elementen* geformuleerd door sommige actoren. De vernieuwing werd dan aangegrepen om niet enkel de vernieuwingsinhoud, maar ook andere doelen of wenselijke werkcondities te realiseren. Met andere woorden: de vernieuwing werd verbonden met eigen doelen en belangen, die – los van de komst van het M-decreet – ook al wenselijk werden geacht door de actor. Die strategische elementen bleken bovendien zowel intern als extern gericht te kunnen zijn. *Intern gerichte* strategische elementen verwijzen naar het aansturen van het eigen team (dus binnen de school). Zo zag Paola (een leerkracht met eerdere beroepservaring in het

	Inhoudelijk	Strategisch	
		Intern gericht	Extern gericht
Conservatief			
Progressief			

Figuur 2
 Schematische weergave van de soorten interne agenda-elementen.

buitengewoon onderwijs) in het M-decreet een bijkomende reden – maar ook een kans – om komaf te maken met de cultuur rond straffen in Parelberg. De strafcultuur sloot namelijk niet aan bij haar opvattingen over goed onderwijs. Met name voor leerlingen met specifieke noden vond ze straffen geen oplossing. Ze heeft naar aanleiding van het M-decreet dan ook het initiatief genomen om een ZOT-team op te richten (ZOT staat voor zorg, orde en tucht). Via dit team wou ze meer uniformiteit brengen in hun aanpak van ongewenst gedrag, waarbij de klemtoon kwam te liggen op belonen. *“Bij gedragsgestoorde leerlingen, daar sta je soms met je rug tegen de muur. Wat nu? (...) Het is niet de bedoeling om die direct aan de deur te zetten, wat bij sommige collega’s wel leeft, maar ik ben daar echt tegen. (...) Nu hebben we zelf, ik onder andere als voortrekker, het ZOT-team opgericht. (...) Omdat ik vind dat daar iets aan gedaan moet worden, want we gaan meer en meer van die jongeren krijgen die een beperking hebben.”* (Paola).

Extern gerichte strategische elementen streven naar het beïnvloeden van de positie van de school als organisatie binnen het organisatorisch veld. Een voorbeeld hiervan zagen we bij directeur Danny, die het M-decreet aangreep om de samenwerking met een school voor buitengewoon onderwijs in de buurt te versterken. Door elkaars werking beter te leren kennen, hoopte hij enerzijds dat zijn schoolteam een beroep zou kunnen doen op de expertise uit het buitengewoon onderwijs bij het ondersteunen van leerlingen met specifieke noden (i.e., een inhoudelijk agenda-element). Anderzijds hoopte hij ook dat die school niet langer leerlingen naar hen zou doorverwijzen die zij niet kunnen helpen (i.e., een strategisch agenda-element). *“Mensen vanuit het buitengewoon onderwijs komen ook bij ons op bezoek, dat zij ook zien: ‘Wat doen die mensen?’, ‘Hoe werken die mensen?’. Zodoende dat zij ook geen jongeren naar ons gaan doorsturen [die we niet kunnen helpen] (...) Nu zij het hier gezien hebben, gaan ze zeggen: ‘Eigenlijk, als wij die jongeren daar nu naartoe sturen, die hebben daar ook geen antwoord op.’”* (Danny). Dit strategisch agenda-element weerspiegelt

Danny’s leiderschap en kreeg vorm vanuit zijn persoonlijke opvattingen over goede werkcondities in de school.

Soms vielen inhoudelijke en strategische agenda-elementen ook samen. Zo beschouwde adjunct-directeur Greet, die eveneens beroepservaring had in het buitengewoon onderwijs, het M-decreet als congruent met haar persoonlijke opvattingen op goed (en inclusief) onderwijs. Ze begreep dat ze de regulatieve druk in het M-decreet strategisch kon inzetten om tegelijkertijd zowel de vernieuwingsinhoud te realiseren als bij te dragen aan haar persoonlijke visie op beter onderwijs, namelijk dat leerkrachten minder leerlingen zouden (willen) doorverwijzen naar het buitengewoon onderwijs. *“Dat vind ik wel goed aan het M-decreet, vroeger konden ze nog zeggen: ‘Oh, die hoort thuis in het buitengewoon onderwijs.’ (...) En nu gaat dat niet meer, want hij zit hier en hij mag hier zitten. En je zal iets moeten doen (...) En ja, lukt het niet, dan moet je iets anders proberen.”* (Greet).

Conservatieve en progressieve agenda-elementen

Ten tweede onderscheiden we conservatieve en progressieve agenda-elementen. *Conservatieve agenda-elementen* verwijzen naar initiatieven die erop gericht zijn de wenselijke bestaande praktijken te beschermen om zo de organisatie draaiende te houden (i.e., gericht op het behoud van de organisatie).

Een thema of drijfveer dat daarin naar voren kwam was het vrijwaren van de legitimiteit van de school: scholen streefden ernaar om hun huidige erkenning als goede school te behouden. Daarom zocht men bij de interpretatie van het M-decreet naar de essentiële elementen of eisen waaraan ze dienden te voldoen om die erkenning te vrijwaren. *“Dat is nog altijd wel [de uitdaging]: goed die wetgeving nalezen. Dat is iets dat we moeten bewaken: dat we die wetgeving respecteren.”* (Witse, technisch adviseur coördinator). Ook het realiseren van de nodige randvoorwaarden om aan die regulatieve druk te voldoen, maakten deel uit van dit conservatieve agenda-element. Andere conservatieve agenda-elementen waren gericht op het bewaken van

de noodzakelijk geachte algemene werkcondities voor het functioneren van de school, die door de komst van het M-decreet onder druk kwamen te staan. Binnen Droomberg en Wensberg wilden directeurs Danny en Wendy bijvoorbeeld voorkomen dat de angst omtrent het M-decreet de motivatie van het team in het gedrang zou brengen. Ze beschouwden een gemotiveerd team immers als een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de school. “Die schrik bij mijn leerkrachten wegnemen, zorgen dat dat team daardoor niet uiteen gaat vallen. (...) Dat speelt bij mij wel als directeur door dat M-decreet.” (Wendy).

Sommige respondenten – met name respondenten met een leidinggevende functie – formuleerden naast conservatieve ook *progressieve agenda-elementen* bij het M-decreet: agenda-elementen die gericht zijn op het optimaliseren van de organisatie. Sommige respondenten zagen in het M-decreet namelijk kansen om de organisatie te verbeteren, om wenselijke praktijken te realiseren (bv. vanuit uitdagingen met hun bestaand leerlingenpubliek). Zo beschouwden verschillende respondenten het M-decreet als een opportuniteit om de lesaanpak van leerkrachten te optimaliseren (bv. meer differentiatie, alternatieve werkvormen). “Ik vond professionalisering op het vlak van het M-decreet sowieso belangrijk. (...) Ik denk dat het te weinig gebeurt dat leerkrachten bijscholen op het vlak van onderwijsmethodes die gebruikt kunnen worden binnen de klassen.” (Witse, technisch adviseur coördinator).

Daarnaast zagen sommige actoren in – opnieuw vooral respondenten met een leidinggevende functie – hoe ze verschillende agenda-elementen via eenzelfde (nieuwe) praktijk *geïntegreerd* konden nastreven. Zo zag directeur Wendy dat het voldoen aan de nieuwe verwachtingen rond doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs (i.e., het zorgvuldig documenteren welke maatregelen ondernomen werden en waarom dit onvoldoende bleek) niet enkel nodig was om hun legitimiteit te behouden (i.e., een strategisch-conservatief agenda-element), maar ook mogelijkheden bood om hun leerlingen met specifieke noden beter te kunnen opvol-

gen (i.e., een inhoudelijk en strategisch-progressief agenda-element). “Wij hadden een leerlingvolgsysteem in SmartSchool en alles kwam daar in, maar als je dan een ding moest doorgeven of bespreken stond dat allemaal apart. (...) Wat hebben wij nu gedaan? Wij hebben een sjabloon gemaakt (...) En dan brengen we [aan de hand van dat sjabloon] het totaalbeeld van de leerling in kaart. En dan kijken van we: hoe kunnen we die leerling nu het beste helpen?” (Wendy). Dit geïntegreerd – eerder dan cumulatief – nastreven van agenda-elementen liet toe om schoolontwikkeling te realiseren en kan dus beschouwd worden als een blijk van goed leiderschap.

Schoolteamleden formuleerden dus een interne vernieuwingsagenda, die zowel inhoudelijke en/of strategische en conservatieve en/of progressieve elementen kon bevatten. Aangezien die vernieuwingsagenda het resultaat is van een interpretatief onderhandelingsproces tussen de vernieuwingsboodschap enerzijds en wenselijk geachte praktijken van de actor anderzijds, was er sprake van *individuele verschillen* in de geformuleerde interne vernieuwingsagenda's. Die verschillen hadden betrekking op de inhoud van de agenda-elementen, maar ook op de mate waarin agenda-elementen werden geformuleerd. Met name progressieve en strategische agenda-elementen werden niet door alle respondenten geformuleerd. Niet alle respondenten zagen dus in gelijke mate kansen om de vernieuwings- en ondersteuningsboodschap te verbinden aan optimaliseringskansen voor de school of aan reeds bestaande persoonlijke agenda's: “Je hebt ook nog altijd heel veel mensen die zo iets hebben van ‘Pff, (...) ik ben hier al 20 jaar op die manier met mijn klas bezig, dat M-decreet, wij zullen wel zien wat het geeft.’” (Daan).

4.2 Fase 2. De adoptie van ZIO: herdefinitie van een bijkomende externe vernieuwingsagenda

Ter ondersteuning bij de implementatie van het M-decreet konden scholen deelnemen aan het ondersteuningsarrangement ZIO. De inhoud en aanpak van ZIO vertegenwoordigde op zich al een welbepaalde interpretatie en concretisering van het M-decreet, namelijk

die van de ontwikkelaars van het ondersteuningsarrangement enerzijds en van de Vlaamse overheid anderzijds. De Vlaamse overheid had immers verwachtingen geformuleerd waaraan het ondersteuningsarrangement diende te voldoen om gesubsidieerd te kunnen worden. Ook ZIO veruitwendigde bijgevolg een externe vernieuwingsagenda waartegenover scholen zich dienden te positioneren.

Die nieuwe externe vernieuwingsagenda intensifieerde het interpretatief onderhandelingsproces in de scholen. Scholen moesten in de eerste plaats beslissen of ze al dan niet zouden deelnemen aan ZIO. Alle respondenten bleken daarbij een reeks van verwachtingen te formuleren ten aanzien van ZIO. De deelname aan ZIO bracht bijgevolg een bijkomend niveau van interpretatief onderhandelen met zich mee, wat een impact had op de interne vernieuwingsagenda van actoren.

Interne vernieuwingsagenda bij de deelname aan ZIO

De interne vernieuwingsagenda die werd geformuleerd bij de deelname aan ZIO was sterk *gerelateerd aan de reeds geformuleerde vernieuwingsagenda bij het M-decreet*. ZIO werd strategisch ingezet als hulp om (een deel van) die vernieuwingsagenda bij het M-decreet te realiseren. Sommigen wilden via ZIO conservatieve agenda-elementen realiseren. Zo hoopte men in Wensberg en Droomberg dat ZIO zou helpen om de angst en onzekerheid bij het team ten aanzien van het M-decreet te verminderen (i.e., een strategisch conservatief agenda-element betreffende het bewaken van de algemene werkcondities): *“Dan hebben wij gezegd: ‘Wij merken dat jullie toch wat ongerust zijn en dat er vragen zijn, we hopen door daar in te stappen [in ZIO] dat we jullie een aantal antwoorden kunnen bieden of toch wat gerust kunnen stellen.’”* (Wanda, zorgcoach en leerkracht). Daarnaast werd ZIO ingezet voor het realiseren van (inhoudelijke en strategische) progressieve elementen uit de vernieuwingsagenda bij het M-decreet. Zo hoopten Wanda (zorgcoach en leerkracht), Witse (technisch adviseur coördinator), Wendy (directeur) en Danny (directeur) dat ZIO hen zou helpen bij hun streven naar het verbeteren van de didac-

tische praktijken in de klas (bv. sterker inzetten op didactische differentiatie). *“Dus je zit daar met een heel heterogeen publiek [in Wensberg] (...) Dat is wat moeilijker om les aan te geven hé. Daarom willen we ook, of hopen we ook, dat we met ZIO de leerkrachten nog meer doordringen van dat differentiëren.”* (Wanda).

Verder bleken sommige respondenten ook *nieuwe progressieve agenda-elementen* te formuleren bij ZIO. Zo zagen directieleden Wendy en Witse bijvoorbeeld mogelijkheden in ZIO om hun team meer inzicht te geven in de principes van het handelingsgericht werken waarop hun schoolbeleid gestoeld was. Handelingsgericht werken vormde immers één van de thema's die binnen ZIO aan bod zou komen. *“Wij proberen handelingsgericht werken toe te passen in onze schoolpraktijk en die [principes] zaten ook in ZIO (...) Voor mij was dat belangrijk dat we dat ook aan bod konden brengen naar alle leerkrachten toe, zodat die meer inzicht krijgen in de manier waarop we dat aanpakken (...) dat dat geen willekeurige aanpak, maar echt wel een doelbewuste onderbouwde aanpak is.”* (Witse). Vestigingscoördinator Daphne zag in ZIO dan weer een kans om de kwaliteit van de relatie tussen de groep leerkrachten en de groep begeleiders van Droomberg te verbeteren (i.e., een progressief strategisch agenda-element): *“Al onze leerkrachten werken drie dagen voltijds, en onze begeleiders zijn hier 36 uur per week. De frustratie van een begeleider is: ‘leerkrachten werken maar drie dagen en voor de rest zijn ze moeilijk te bereiken.’ (...) Een leerkracht zegt: ‘ja maar ja, dat is drie dagen van zeven uur intensief lesgeven, ik heb die [andere] dagen nodig om mijn lessen voor te bereiden, om ook andere dingen te doen voor de leerlingen, en ik doe dat thuis.’ (...) Via ZIO proberen we ze toch meer samen te krijgen.”* (Daphne).

Ook bij de interne vernieuwingsagenda ten aanzien van ZIO was er sprake van *individuele verschillen*. Niet iedereen formuleerde in gelijke mate agenda-elementen. Bovendien vonden de geformuleerde agenda-elementen niet noodzakelijk weerklank bij de rest van het team. *“Er waren er wel die dachten: ‘is dat [deelnemen aan ZIO] niet gewoon*

tijdsverspilling?” (Paulien, hoofdmedewerker secretariaat).

Samenstelling kernteam

Een van de voorwaarden voor deelname aan ZIO was dat elk schoolteam een kernteam samenstelde. De rationale hierachter was dat de ondersteuningspraktijken binnen ZIO zo meer draagvlak zouden krijgen, wat de implementatiekans van de aangeboden inhoud zou verhogen. Die rationale vond ook weerklank bij de schoolteams. In Lichtberg en Glinsterberg namen ze in hun kernteam bijvoorbeeld de teamleden op voor wie het M-decreet de grootste impact zou hebben (bv. de klastitularis van 1B) en die dus het meest nood ervaren aan extra ondersteuning. Binnen Droomberg en Parelberg koos men voor teamleden die positief stonden ten aanzien van het M-decreet, zodat de vernieuwingsboodschap op een positieve manier verspreid zou worden binnen het team.

Er speelden echter ook *andere strategische agenda-elementen* mee bij het samenstellen van het kernteam. Men wou bijvoorbeeld vermijden dat het vlotte functioneren van de school als organisatie in het gedrang zou komen (i.e., strategisch, conservatief agenda-element). Zo kozen ze in Wensberg en Parelberg (deels) voor een bestaand kernteam, zodat er geen/minder extra leerkrachten lesvrij gemaakt moesten worden. Ook binnen Glinsterberg kozen ze om die reden voor leerkrachten met een aantal lesvrije uren voor het zorgbeleid. Een ander strategisch agenda-element speelde in Glinsterberg. Adjunct-directeur Greet nam de nieuwe coördinator van de eerste graad op in het kernteam, zodat zij zich kon inwerken in het zorgbeleid en hier in de toekomst meer taken in zou kunnen opnemen (cfr. Greet's uitdaging om zichzelf als adjunct-directeur te ontlasten): *“De coördinator van de eerste graad, omdat die helemaal nieuw is in alles wat met zorgbeleid te maken heeft en de bedoeling is wel dat zij, in het kader van het beleidsvoerend systeem, daar volgend jaar meer taken in opneemt.”* (Greet).

Zowel de deelname aan ZIO als de samenstelling van het kernteam waren dus

ingegeven vanuit een veelheid van – soms erg uiteenlopende – agenda-elementen.

4.3 Fase 3. De implementatie van het M-decreet (met behulp van ZIO): richtinggevende agenda's

Welke rol speelden de interne vernieuwingsagenda's van de schoolteamleden bij de concrete implementatie van het M-decreet en ZIO in de scholen? Ten eerste bleken actoren actief pogingen te ondernemen om hun agenda-elementen te realiseren. Ten tweede bleken de interne vernieuwingsagenda's van schoolteamleden mee te bepalen welke implementatiepraktijken er plaats vonden. Tegelijkertijd was er ook sprake van onbedoelde implementatiepraktijken.

Weerklank zoeken voor agenda-elementen

De komst van het M-decreet en ZIO bleek te leiden tot een verhevigd bewustzijn van de bestaande praktijken en van de normatieve opvattingen, zowel bij zichzelf als bij anderen in het schoolteam. Dit verhevigd bewustzijn leidde vervolgens tot een expliciet reflectieproces over die kwesties. De gangbare praktijken en opvattingen verloren hun vanzelfsprekendheid en werden opnieuw bewust bevraagd. De deelname aan ZIO bleek dit reflectieproces te stimuleren: *“Ik vind dat we een hele goede ondersteuner hebben die ons [laat kennis maken met] verschillende visies, en ons ook doet nadenken over: ‘Wat is onze visie van de school? Wat willen wij voor de leerlingen? En hoe past het M-decreet daarin? Of hoe passen wij in dat M-decreet?’”* (Paulien).

De inhoud van het M-decreet en ZIO bleken normatieve ijkpunten bij het (her)interpreteren van de bestaande praktijken en opvattingen. Omwille van de normatieve en regulatieve druk die uitging van het M-decreet en ZIO beschouwden de respondenten hun bestaande praktijken en opvattingen als sterktes wanneer die congruent waren met de vernieuwings- of ondersteuningsboodschap en als verbeterpunten bij incongruentie. Zo realiseerden verschillende schoolteamleden zich (door hun deelname aan ZIO) dat hun bestaand aanbod aan redelijke aanpassingen al in overeenstemming was met de verwach-

tingen uit het M-decreet en formuleerden ze dit als een sterkte van hun schoolwerking. *“Dan zagen ze ook: ‘eigenlijk doen we al heel veel wat er in dat M-decreet wordt gevraagd.’ En dan zijn ze toch ook weer content, van ‘mhm, we zijn eigenlijk toch, denk ik, goed bezig’.”* (Lotte, leerkracht en GOK-leerkracht). Door zich als school normatief te positioneren in overeenstemming met de vernieuwings- en ondersteuningsinhoud, voldeden ze aan de normatieve en regulatieve druk vanuit het M-decreet en konden ze hun legitimiteit als school bewaken en versterken.

Die legitimiteitsbewaking werd binnen de verschillende schoolteams als belangrijk ervaren en beïnvloedde in sterke mate hoe de bestaande praktijken en opvattingen geïnterpreteerd werden. Schoolteamleden gaven dus niet enkel betekenis aan hun bestaande praktijken en opvattingen vanuit de eigen opvattingen, maar lieten zich ook beïnvloeden door de elementen uit de vernieuwing waar regulatieve en normatieve druk van uitging (i.e., ZIO en M-decreet als normatieve ijkpunten).

Een belangrijke vaststelling was dat sommige actoren pogingen ondernamen om dit reflectieproces op de bestaande praktijken en opvattingen te beïnvloeden in functie van hun persoonlijke agenda-elementen. Om meer weerklank te vinden voor een persoonlijk agenda-element benadrukten sommige actoren bijvoorbeeld de congruentie tussen hun persoonlijk doel en wat de vernieuwing van hen vroeg. Zo wilden ze realiseren dat net die aspecten van de organisatie die zij wilden veranderen (lees: verbeteren) als verbeterpunt werden geformuleerd na de “tussenkoms” van ZIO en/of het M-decreet. Ze probeerden, met andere woorden, mee te liften op de regulatieve en normatieve druk vanuit het M-decreet en ZIO, om zo persoonlijke progressieve agenda-elementen te realiseren.

Directeur Danny zag bijvoorbeeld dat de vernieuwingsinhoud in lijn lag van zijn persoonlijk streven om het onderwijs in Droomberg te verbeteren door meer binnenklasdifferentiatie te realiseren. Zowel het M-decreet als ZIO hadden hem geholpen om die gedachte ingang te doen vinden bij het team omdat ze de legitimiteit van zijn pleidooi versterkten: *“Dankzij die sessies die we gedaan*

hebben, hebben de mensen heel goed begrepen en vastgesteld van: (...) nu moeten we inderdaad een keer beginnen nadenken over hoe we bij ons in de klas zelf [kunnen differentiëren]. Want wij gingen die jongeren – ik zeg nu, wie dyscalculie had of zo – meestal uit [de klas] halen en bij een collega zetten die zich daar speciaal mee bezig hield. Nu hebben we gezegd: ‘in het kader van het M-decreet zou die jongere eigenlijk gewoon moeten mee kunnen functioneren in de grote klasgroep, dus moeten we binnen de klasgroep gaan differentiëren.’” (Danny).

Onderstaand citaat van Wanda (zorgcoach en leerkracht) illustreert eenzelfde patroon. Voor haar was de idee van brede basiszorg uit het M-decreet helemaal congruent met haar overtuiging dat het streven naar aangepast onderwijs eigenlijk voor alle leerlingen moest gelden en dus niet enkel voor leerlingen met (geattesteerde) specifieke noden. Ook zij gebruikte de regulatieve en normatieve druk van het M-decreet om meer gewicht te geven aan dit agenda-element: *“Pas vanaf dit jaar krijgen alle leerlingen meer tijd om hun examens in te vullen, terwijl dat wij eigenlijk al langer zeiden dat we dat moesten doen. Maar vorig jaar hebben we zo echt eens met onze vuist op tafel geslagen. We hebben dat [M-decreet] gebruikt eigenlijk, en gezegd: ‘dat komt eraan, dus laat het ons alstublieft dan nu eens proberen uit te werken’. En dan hebben ze wel geluisterd.”* (Wanda). De regulatieve en normatieve druk vanuit het M-decreet en ZIO werd dus strategisch ingezet door sommige schoolteamleden om meer weerklank te vinden voor een persoonlijk agenda-element. Met andere woorden: verschillende respondenten liften mee op die regulatieve en normatieve druk om van hun persoonlijke agenda een collectieve, gedeelde agenda te maken.

Niet alle respondenten bleken op dit vlak echter over een even sterk strategisch inzicht te beschikken. Zo kwam zorgcoördinator Leen bijvoorbeeld pas tijdens het interview tot de vaststelling dat ze het M-decreet kon inschakelen als bondgenoot om haar agenda rond aangepast lesgeven te realiseren (cfr. haar persoonlijke opvatting op goed onderwijs).

Leen: “*Dat frontaal lesgeven demotiveert leerlingen dikwijls: het is maar luisteren, opschrijven, leren, reproduceren. Ja, dat helpt niet hé. (...) Ik denk dat zeker 25% van de leerkrachten dat echt wel heel goed doet, maar dat moet evolueren naar 75%.*”

Interviewer: “*Dus voor jou komt het M-decreet eigenlijk nog goed van pas? Omdat je persoonlijk iets hebt van: ‘ik zou het goed vinden moest dat evolueren [naar meer aangepast lesgeven] (ja) en nu heb ik eigenlijk een stok achter de deur met het M-decreet?’*”

Leen: “*Ja, ja dat is eigenlijk wel waar.*”

Interviewer: “*Ervaar je het zo?*”

Leen: “*Nee, ik had dat nog nooit zo bekeken, maar nu dat je dat zo zegt, is dat wel zo, dat is wel zo. Ja, jawel, toch wel.*”

Samenvattend resulteerde de kritische reflectie op bestaande praktijken en opvattingen in een sterker besef van verbeterpunten en sterktes, wat op zijn beurt soms leidde tot respectievelijk nieuwe conservatieve of progressieve agenda-elementen (bv. teamleden die nu streven naar sterkere binnenklasdifferentiatie). Dit illustreert hoe het agendavormingsproces een continu en dynamisch proces is, dat start tijdens de adoptiefase van de vernieuwing, maar ook verder loopt tijdens de implementatiefase. Bovendien wordt het agendavormingsproces beïnvloed door zowel persoonlijke opvattingen van actoren, elementen uit de vernieuwing waar regulatieve en normatieve druk van uitgaat, als interacties met anderen die het agendavormingsproces (al dan niet doelbewust) mee sturen.

Implementatiepraktijken weerspiegelen agenda's

De interne vernieuwingsagenda's van schoolteamleden bleken mee te bepalen welke implementatiepraktijken er plaats vonden in de scholen ten gevolge van het M-decreet en ZIO. Heel wat schoolspecifieke implementatiepraktijken konden beschouwd worden als het resultaat van het doelbewust nastreven van agenda-elementen door (groepen van) actoren.

Veel implementatiepraktijken bleken het resultaat van het nastreven van het strate-

gisch-conservatief agenda-element om de legitimiteit van de school te vrijwaren. Voorbeelden hiervan zijn aanpassingen aan de gebruikte terminologie om bestaande praktijken te benoemen of het herstructureren van elementen uit het zorgbeleid volgens het zorgcontinuüm: “*Het M-decreet verwacht wel dat je het in de fases van het zorgcontinuüm zet, en dat hadden we natuurlijk niet. We deden wel hetzelfde, maar nu hebben we eigenlijk een indeling moeten maken.*” (Leen, zorgcoördinator). Implementatiepraktijken die louter gericht waren op het vrijwaren van de legitimiteit van de school functioneerden vaak als symbolische veranderingen (Coburn, 2005): de veranderde praktijken functioneerden als een vorm van strategische zelfpresentatie waarmee men vooral de indruk wilde wekken dat de bestaande praktijken aangepast werden aan de verwachtingen vanuit het M-decreet, terwijl men in feite de bestaande praktijken trachtte te behouden. Die keuzes waren echter in de eerste plaats ingegeven vanuit een professioneel engagement. Het creatief omgaan met de regulatieve en normatieve druk vanuit het M-decreet vormde namelijk vaak een strategie om negatief gepercipieerde veranderingen te omzeilen en bestaande (positief gepercipieerde) praktijken zoveel mogelijk te behouden. Het creatief omgaan met de nieuwe richtlijnen voor het inschrijven van leerlingen in de school door adjunct-directeur Greet illustreert dit: “*Ik zag dat kindje verkommeren (...) Alle signalen waren er dat dat kind, ondanks alle goeie zorgen – want we hebben echt wel alles uit de kast gehaald – dat het niet lukte. En doordat wij die inschrijving zo lang getrokken hebben onder ontbindbare voorwaarden is die gewoon [kunnen terugkeren naar het buitengewoon onderwijs]. (...) Als jij die ontbindbare voorwaarde opheft, vervalt het verslag en moet alles opnieuw.*” (Greet).

Ook andere agenda-elementen werden gerealiseerd in de feitelijke implementatiepraktijken. Zo ging men in Droomberg aan de slag met nieuwe initiatieven rond binnenklasdifferentiatie (cfr. het agenda-element van directeur Danny). In Wensberg werd beslist dat alle leerlingen meer invultijd kregen voor hun examens (cfr. het agenda-element van

zorgcoach Wanda rond meer brede basiszorg). Daphne en Wendy wezen erop dat de kwaliteit van de relaties tussen de teamleden verbeterde dankzij de deelname aan ZIO (cfr. hun strategische, progressieve agenda-elementen bij ZIO): *“Ik vond het heel belangrijk dat heel het schoolteam er telkens rond gewerkt heeft in groep [i.e., tijdens de nascholingsessies van ZIO]. (...) Ik heb de groepen zo samengesteld dat leerkrachten die normaal niet zoveel met elkaar werkten [samen in een groep zaten] en elkaar zo ook veel beter leerden kennen.”* (Wendy).

Soms werden verschillende agenda-elementen op een geïntegreerde manier gerealiseerd. We halen hier opnieuw het voorbeeld aan van Wensberg, waar de directie naar aanleiding van het M-decreet besliste om een *sjabloon* te ontwikkelen en in te voeren in de school. In dit sjabloon werd voor elke leerling met specifieke noden een overzicht bijgehouden van de belangrijkste informatie over zijn/haar noden en de ondernomen ondersteunende maatregelen. Via eenzelfde praktijk werden verschillende conservatieve, progressieve, inhoudelijke en strategische agenda-elementen op een geïntegreerde manier nagestreefd (zie eerder). Verschillende van die agenda-elementen werden ook effectief gerealiseerd (bv. voldoen aan de nieuwe regels bij doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs, betere opvolging van leerlingen met specifieke noden). Daarnaast gaven respondenten aan dat de sjablonen ook onverwachte positieve veranderingen met zich meebrachten. Zo functioneerden de sjablonen ook als hulpmiddel bij de communicatie met ouders over hun kind: *“Sowieso, als er dingen zijn of er loopt iets mis, nemen wij altijd heel snel even de telefoon zodat ouders op de hoogte zijn. [Dat] vinden wij heel belangrijk. En via dat document is dat allemaal veel overzichtelijker geworden, dat staat eigenlijk allemaal bij elkaar in één document. Als er dan besprekingen zijn, dan kan dat eigenlijk als leidraad gebruikt worden hé”* (William, opvoeder).

Tenslotte wijzen we erop dat er ook heel wat veranderingen plaats vonden die niet vooraf gepland of doelbewust aangestuurd waren. Zo zorgde het M-decreet binnen

Parelberg voor het formaliseren en systematiseren van het interne overleg. Dat droeg niet alleen bij aan de implementatie van het M-decreet, maar kwam ook tegemoet aan een verbeterpunt dat de onderwijsinspectie geformuleerd had bij de laatste doorlichting. *“Dan komt de inspectie en zegt: ‘je hebt nooit vergaderd.’ Terwijl je eigenlijk bijna elke speeltijd vergadert, maar dat gewoon nooit opschrijft. (...) Waar we vroeger gewoon een collega in de leraarskamer zouden aanspreken: ‘ik zit daar mee, wat zou jij doen?’, gaan we nu eerder naar hier komen met heel de leerkrachtengroep van die klas en dat met iedereen bespreken.”* (Peggy, leerkracht). Dit voorbeeld – evenals de ervaring van William omtrent de sjablonen – illustreert hoe schoolteamleden soms pas achteraf, wanneer men terugblijkt en reflecteert op het implementatieproces, tot het inzicht komen dat er sprake is van een samenhang tussen de implementatiepraktijken en bestaande agenda-elementen (die los van de vernieuwing werden geformuleerd; cfr. voortschrijdend inzicht). Bovendien illustreert dit dat implementatiepraktijken nooit helemaal voorspelbaar zijn, noch louter rationele en lineaire processen zijn. Er is zowat altijd sprake van onbedoelde neveneffecten.

5 Conclusie en discussie

Door het concept interpretatief onderhandelen te operationaliseren en het empirisch inhoudelijk te beschrijven, hebben we meer inzicht willen geven in het onvermijdelijke vertaalproces dat plaatsvindt tijdens de implementatie van onderwijsvernieuwingen in scholen.

Onze analyse heeft duidelijk gemaakt dat het interpretatief onderhandelen in de praktijk neerkomt op een complex proces van *agendaformulering*: normatief geladen externe vernieuwingsagenda's worden gedefinieerd, onderhandeld en geherdefinieerd tot een (of meerdere) interne vernieuwingsagenda's, in het licht van (individuele en gedeelde) opvattingen over goed onderwijs, doelen en wenselijk geachte werkcondities. Die interne vernieuwingsagenda's kunnen

beschouwd worden als een reeks van acties die men wil realiseren met de komst van de vernieuwing. De vernieuwingsoproep wordt met andere woorden vertaald in een concrete reeks to-do's. Interpretatief onderhandelen is echter geen louter technisch of instrumenteel proces over het efficiënter bereiken van doelen, maar impliceert onvermijdelijk een expliciete of impliciete politieke onderhandeling tussen verschillende mogelijke normatieve visies, waarbij individuen en groepen proberen hun belangen te realiseren.

De agenda-elementen kunnen zowel inhoudelijk als strategisch zijn en zowel conservatief als progressief. Het gegeven dat er strategische agenda-elementen worden geformuleerd, maakt daarbij duidelijk dat de precieze vertaling van een vernieuwing naar de praktijk moeilijk te voorspellen valt en dat feitelijke implementatiepraktijken ruimer kunnen zijn dan de zorgvuldig ontwikkelde vernieuwingsinhoud. De interne vernieuwingsagenda's bleken bovendien mee te verklaren hoe en op welke manier bepaalde vernieuwingsideeën gestalte kregen in concrete implementatiepraktijken. Of nog: de conceptualisering in termen van interpretatieve onderhandeling en vernieuwingsagenda's helpt om meer inzicht te krijgen in de 'black box' van de concrete implementatiepraktijken en dus ook in de factoren die de effectiviteit van vernieuwingsbeleid en ondersteuningsarrangementen bepalen. Dit inzicht is zowel relevant voor onderzoekers als voor de onderwijspraktijk. Zo kan het bijvoorbeeld handvaten bieden aan pedagogisch begeleiders om met meer inzicht ondersteuningsinterventies te ontwerpen.

Dat interpretatieve onderhandelingsprocessen verbonden zijn met processen van agendaformulering belicht daarnaast het *strategische en politieke karakter* van de vertaalprocessen die implementatiepraktijken kenmerken. Vernieuwingen worden interpretatief onderhandeld in functie van de mogelijkheden die ze kunnen bieden voor het realiseren van beoogde en gewenste praktijken. Interpretatief onderhandelen is zo onlosmakelijk verbonden met het strategische en politieke proces van betekenisvol sturen, beïnvloeden, controleren en dus macht uitoefenen. Met

andere woorden: interpretatief onderhandelen is een vorm van micropolitieke actie (Ball, 1987; Blase, 2005; Kelchtermans, 2007). De theoretische bijdrage van dit artikel ligt zo ook in het verfijnen en concretiseren van het micropolitieke karakter van vertaalprocessen bij vernieuwingen, een dimensie van implementatieprocessen waar innovatieonderzoek doorgaans weinig aandacht voor heeft. Dit invloed uitoefenen bleek bovendien niet voorbehouden voor de formele leiders, al formuleerden zij wel meer strategische en progressieve agenda-elementen dan andere schoolteamleden. De interne stuurbaarheid van implementatiepraktijken impliceert echter niet dat de implementatie van vernieuwingen en ondersteuningsarrangementen een puur rationeel en doelgericht proces is: hoewel men dit proces kan sturen, vinden ook niet voorspelde of bedoelde praktijken plaats.

Deze studie bevestigt ook dat implementatiepraktijken beschouwd moeten worden als het resultaat van vertaalprocessen (i.e., interpretatieve onderhandelingen), en dat innovatieonderzoek dat die vertaalprocessen mist kent of als onwenselijk beschouwt (bv. onderzoek vanuit de *fidelity-benadering*; zoals Century, Rudnick, & Freeman, 2010; O'Donnell, 2008) per definitie tekort schiet om implementatieprocessen inzichtelijk te maken (Ball, et al., 2012).

Aangezien de dataverzameling voor deze studie vrij snel plaats vond na de start van de vernieuwing en het ondersteuningsarrangement, is het nodig om in vervolgonderzoek na te gaan of de inzichten ook blijven gelden in latere periodes van het implementatieproces (cfr. het langdurige karakter van onderwijsvernieuwingsprocessen). Bovendien lieten de data onvoldoende toe om te achterhalen waarom sommige agenda-elementen van actoren wel tot uiting kwamen in de uiteindelijke implementatiepraktijken en andere niet. Inzicht in dit proces zou van grote aanvullende waarde zijn. Vervolgonderzoek dat gebruik maakt van etnografische methodes (Hammersley & Atkinson, 1983), waarbij een of meerdere onderzoekers voor een langere periode tijd doorbrengen in een school, biedt mogelijkheden om dit proces van agendaformulering doorheen de tijd en de relatie met

implementatiepraktijken diepgaander te bestuderen. Het zou daarbij, bijvoorbeeld, interessant zijn om vanuit het theoretisch perspectief van interactief kaderen (Dewulf & Bouwen, 2012; Piot, 2015) na te gaan hoe interacties tussen actoren mee bepalen of agenda-elementen worden opgepikt door andere leden van het schoolteam en hoe ze uiteindelijk wel of niet tot uiting komen in de feitelijke implementatiepraktijken. Een dergelijke aanpak zou het ook mogelijk maken om sterker aandacht te besteden aan processen van collectieve betekenisgeving en hoe die een rol spelen bij interpretatieve onderhandelingsprocessen (Coburn, 2001). Een etnografische onderzoeksbenadering maakt het ook mogelijk om niet enkel een beroep te moeten doen op retrospectieve data over het implementatieproces, wat de validiteit van de studie kan verhogen. Tot slot zouden de conclusies ook gevalideerd en verfijnd moeten worden in onderzoek naar andere vernieuwingscasussen (bv. casussen waarbij er een grotere discrepantie is tussen de vernieuwingsinhoud en de bestaande praktijken en opvattingen). Zo kunnen aanvullende determinanten van het interpretatief onderhandelingsproces in kaart worden gebracht.

Noten

¹ Parelberg vormde een uitzondering: Paola en Peggy waren slechts bij sommige kernteamtaken betrokken en beschouwden zichzelf niet als een kernteamlid.

Literatuur

- Ashworth, R., Boyne, G., & Delbridge, R. (2007). Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 165-187.
- Ball, S. J. (1987). *The micro-politics of the school. Towards a theory of school organization*. London: Methuen.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How schools do policy: policy enactments in secondary schools*. New York: Routledge.
- Blase, J. (2005). The micropolitics of educational change. In A. Hargreaves (Ed.), *Extending educational change. International handbook of educational change* (pp. 264-277). Dordrecht, the Netherlands: Springer.
- Century, J., Rudnick, M., & Freeman, C. (2010). A framework for measuring fidelity of implementation: a foundation for shared language and accumulation of knowledge. *American Journal of Evaluation*, 31, 199-218.
- Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory* (2nd ed.). London: SAGE.
- Coburn, C. E. (2001). Collective sensemaking about reading: How teachers mediate reading policy in their professional communities. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 23, 145-170.
- Coburn, C. E. (2005). The role of nonsystem actors in the relationship between policy and practice: The case of reading instruction in California. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 27(1), 23-52.
- Coburn, C. E. (2016). What's policy got to do with it? How structure-agency debate can illuminate policy implementation. *American Journal of Education*, 122, 465-475.
- Dewulf, A., & Bouwen, R. (2012). Issue framing in conversations for change: Discursive interaction strategies for 'doing differences'. *The Journal of Applied Behavioral Sciences*, 48, 168-193.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2095101>
- Fullan, M. (2015). *The new meaning of educational change* (5th ed.). New York: Teachers College Press.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (1983). *Ethnography: Principles in practice*. London: Tavistock Publications Ltd.
- Hopkins, D. (2001). *School improvement for real*. London: Routledge Falmer.
- Kelchtermans, G. (2007). Macropolitics caught up in micropolitics. The case of the policy on quality control in Flanders (Belgium). *Journal of Education Policy*, 22, 471-491.
- Kelchtermans, G. (2018). Onderwijsvernieuwing is een werkwoord. Opleiden tot geëngageerde

- vernieuwingspraktijken. *Tijdschrift voor Leraaropleiders*, 39(4), 7-22.
- Kvale, S. (1996). *Inter-views: An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Luttenberg, J., van Veen, K., & Imants, J. (2013). Looking for cohesion: the role of search for meaning in the interaction between teacher and reform. *Research Papers in Education*, 28, 289-308.
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (2006). *Designing qualitative research* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- März, V. (2014). *It takes two to tango. Structuring actors and acting structures in the implementation of educational innovations*. Niet gepubliceerd doctoraatsproefschrift, KU Leuven, België.
- März, V., Kelchtermans, G., & Dumay, X. (2016). Stability and change of mentoring practices in a capricious policy environment: Opening the "black box of institutionalization." *American Journal of Education*, 122, 303-336.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis. An expanded sourcebook* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- O'Donnell, C. L. (2008). Defining, conceptualizing, and measuring fidelity of implementation and its relationship to outcomes in K-13 curriculum intervention research. *Review of Educational Research*, 78, 33-84.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods* (3rd edition). London: SAGE.
- Piot, L. (2015). *Andere tijden, andere leiders? Een beschrijving en analyse van leiderschapspraktijken op het bovenschoolse niveau*. Leuven, België: Universitaire Pers Leuven.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations. Ideas, interests, and identities* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- van den Berg, R. (2002). Teachers' meanings regarding educational practice. *Review of Educational Research*, 72(4), 577-625.
- Vermeir, K., Kelchtermans, G., & März, V. (2017). Implementing artifacts : An interactive frame analysis of innovative educational practices. *Teaching and Teacher Education*, 63, 116-125.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sense-making. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications. Design and methods* (6th ed.). London: SAGE.

Auteurs

Karen Vermeir is doctor assistent bij het Centrum voor Onderwijsvernieuwing en de Ontwikkeling van Leraar en School (COOLS) van de KU Leuven. **Geert Kelchtermans** is Gewoon Hoogleraar en hoofd van het Centrum voor Onderwijsvernieuwing en de Ontwikkeling van Leraar en School (COOLS) van de KU Leuven.

Correspondentieadres: Karen Vermeir, Centrum voor Onderwijsvernieuwing en de Ontwikkeling van Leraar en School (COOLS), Dekenstraat 2 – bus 3773, 3000 Leuven, België; E-mail: karen.vermeir@kuleuven.be

Abstract

Educational innovations as interpretative negotiations

A study of the M-decree in secondary schools

The implementation of educational innovations is a complex process in which school team members interpret and translate calls for change. Based on a qualitative multiple case study of five secondary schools implementing the M-decree (stimulating inclusive education), this study offers conceptual leverage to understand the implementation of innovations in schools. Analysis of interview data illustrates how these implementation processes can be viewed as the result of interpretative negotiations and how the agendas of actors (existing of goals and interests) play an important role in this process. This conceptualization builds further on insights from the agency-structure perspective, but also highlights the strategic and political nature of these processes.

Keywords: educational change, innovation, external support, qualitative research