

# 173



- \*VSKO-grootschaligheidsplan: geen bestuurlijke optimalisering & democratisch en modern bestuur, maar veel stappen achteruit!
- \*Grootschalige scholengroepen & besturen: too big & oligarchisch to succeed!
- \*Leuvense professor Herman De Dijn: *“In plaats van schaalvergroting en fusies zijn decentralisatie en subsidiariteit aangewezen”*
- \*Kritiek op grote scholengroepen à la VSKO-plan vanuit onderzoeksrapporten, hoorzittingen e.d.
- \*Kritische vragen directeurs katholiek onderwijs over grote scholengroepen & bestuurlijke schaalvergroting & verzet van directie van Steden & Gemeenten
- \*Leren uit nefaste gevolgen van grote scholengroepen in Nederlands secundair onderwijs en in onze Vlaamse hogescholen
- \*Van scherpe kritiek op oligarchische & bureaucratische KULeuven (2003-mei 2013), naar recent COBRA-plan voor medezeggenschap & collegiaal bestuur

## **VSKO-plan: grootschalige, ondoorzichtige en oligarchische scholengroepen i.p.v. door regering beloofde inspraak en autonomie voor de scholen & leerkrachten Geen bestuurlijke optimalisering & collegiaal bestuur, maar stappen achteruit!**

Redactiecomité Onderwijskrant

### **1 VSKO-plan: haaks op beter bestuur**

#### **1.1 Haaks op wenselijke optimalisering bestuur**

Op 8 januari 2015 publiceerde de koepel van het katholiek onderwijs een revolutionair en urgent plan: *'Naar een bestuurlijke optimalisering en schaalvergroting in het basis- en secundair onderwijs'*. Het VSKO wil de 800 schoolbesturen reduceren tot 150 en grote regionale scholengroepen invoeren, fusies tussen secundaire scholen en basisscholen - veelal mastodont-scholengroepen met 20 en meer scholen. *Beroepsbestuurders* nemen binnen de bovenschoolse koepels de bestuurlijke taken van de scholen over. De werkings- en omkaderingsmiddelen zouden voortaan rechtstreeks toegekend worden aan het overkoepelend bestuur.

Het Regeerakkoord belooft meer autonomie en zeggenschap voor de scholen en leerkrachten. Bestuurlijke hervormingen als in het VSKO-plan zouden ons onderwijsbestel echter ondoorzichtiger en oligarchischer maken. Zo'n *verbestuurlijking* zou leiden tot nog minder autonomie en democratische controle; bestuurlijke achteruitgang dus in plaats van optimalisering. Een ex-redacteur van Trends schreef terecht: *"Het VSKO-plan komt neer op een massieve herordening die de greep van de koepel alleen maar structureel vergroot. Ik ben er van overtuigd dat de VSKO-raad van bestuur, het laatste stukje autonomie uit de katholieke scholen aan het pompen is"*. Vlaams Parlements lid en pedagoog *Koen Daniëls (N-VA)* poneerde: *"Scholen moeten zelf meester blijven van hun situatie. Het regeerakkoord hamert precies op meer vertrouwen in de scholen. Wij treden als overheid terug, maar we zullen niet toelaten dat de katholieke onderwijskoepel dat machtsvacuüm inneemt"* (*De Tijd*, 21 maart).

*Minister Crevits* beloofde eind maart een blauwdruk over de optimalisering van het scholenlandschap. Maar we lezen in *'De Tijd'*: *"Intern pocht de top van het katholiek onderwijs dat ze de pen bij het schrijven van die nota vasthoudt"*. Zal Crevits de beloofde autonomie en zeggenschap voor de scholen garanderen, of zal ze via de ondersteuning van het VSKO-plan de Regeerakkoordbelofte inslikken?

### **1.2 Steeds meer kritiek op VSKO-plan**

De voorbije maanden noteerden we heel wat scherpe kritiek op het VSKO-plan. Ook steeds meer directeurs laten hun kritische stem horen, jammer genoeg vaak anoniem - uit schrik voor sancties. Enkele recente reacties:

*\*\*Scholen en directeurs vrezen voor verlies van identiteit"* (*De Tijd*, 21 maart).

*\*\*Grote schoolbesturen zorgen zelf voor extra planlast en werkdruk bij de schooldirecteurs, waardoor minder tijd rest voor de pedagogische taak"* (*prof. Eric Verbiest*).

*\*\*De onrust voor bestuurlijke schaalvergroting groeit bij scholen en besturen. Ook de directeurs van het basisonderwijs zijn zeer bezorgd. Is schaalvergroting wel het beste middel om te komen tot bestuurlijke optimalisering?"* (*Basis COV*, 28 maart).

*"Men is bevreesd voor schaalvergroting omdat men kijkt naar de gevolgen ervan in Nederland (Brandpunt-januari 2015)*

*\*\*De hervorming van de schoolbesturen maakt deel uit van een grotere machtsstrijd in het katholieke onderwijsnet. Hoe minder schoolbesturen, hoe eenvoudiger het voor de koepel is om marsorders te geven. De angst om uit de biecht te klappen is een rode draad in de gesprekken met directeurs, ook al zit de frustratie diep"* (*De Tijd*, 21 maart).

*\*\*Vlaanderen krijgt misschien wel een nieuwsoortige schoolstrijd binnen het katholieke net zelf."*

### **1.3 Haaks op adviezen hoorzittingen en op streven naar meer autonomie & inspraak**

*"According to the 'iron law' of Michels democracy and large-scale organization are incompatible"*, aldus *prof. Geert Devos*. Tijdens de hoorzittingen van januari 2013 wezen ook *prof. Peter Vleryck, Roland Vermeylen & Peter Verleg* op de nefaste gevolgen van grote scholengroepen. *Verleg* pleitte voor een totaal andere en dringende optimalisering: voor *"het vergroten van de autonomie van de scholen en van de professionaliteit van de leerkracht"*.

Ex-directeur *Verleg* stelde verder dat hij meer heil zag in een groep scholen die autonoom blijven en met centraal een vorm van coöperatieve aansturing,

samenwerking dus i.p.v. fusies. *“Fusies slopen veel tijd en energie op en brengen niet wat men ervan verwacht, zeker niet in een tijd waarin mensen snakken naar erkenning en dichters staan bij de samenleving, gezien worden en vertrouwen krijgen en geven.”* Collegiale samenwerking is precies het officiële concept van de bestaande scholengemeenschappen.

De uitdrukking en belofte ‘naar een bestuurlijke optimalisering’ in het VSKO-plan lijkt ons dus totaal misleidend. Zo’n hervorming zou het onderwijsbestel en -bestuur oligarchischer en ondoorzichtiger maken. Het VSKO-plan negeert ook de vele bestuurlijke en financiële problemen van mastodontscholen - zoals die steeds meer aan de oppervlakte komen in ons hoger/universitair onderwijs en in het Nederlands secundair onderwijs.

#### 1.4 Mastodontscholengroepen: 20 en meer!

De uitdrukking ‘naar schaalvergroting’ in de titel van het VSKO-rapport lijkt ons eveneens misleidend. Men beoogt naar eigen zeggen geen grootschaligheid, maar het VSKO schat de schaalgrootte al op 4000 à 8000 leerlingen en die 8000 is nog een misleidende onderschatting. Als bijvoorbeeld de secundaire scholen binnen onze Brugse scholengemeenschap fuseren en er ook nog veel basisscholen uit de regio moeten bijnemen, dan komen we aan 23 à 30 scholen, een mastodontscholengroep. Precies ook door het niveau-overschrijdend karakter zullen de scholengroepen vaak ver de grens van 8000 leerlingen overschrijden. Het zal ook meestal gaan om honderden leerkrachten.

Op bepaalde plaatsen wekt het VSKO-plan ook de indruk alsof het zou gaan om een beperkt bovenschools bestuur. Vanuit de ervaring met de fusies in onze hogescholen en in grote scholengroepen s.o. in Nederland, weten we dat dergelijke fusies leiden tot een uitgebreide bovenschoolse koepel, een enorme toename van overhead en veel extra kosten. In b.v. Vlaamse hogescholen met een 5.000 studenten kwamen er als gevolg van de fusies een groot aantal niet-lesgevend personeelsleden bij – ten koste van het onderwijzend personeel.

#### 1.5 One size fits all - nivelleringsoperatie:

door grote en veelkleurige (scholen)bos ziet men de bomen niet meer

Het VSKO-plan is duidelijk gebaseerd op het principe van ‘one size fits all’, één en hetzelfde model

voor al die sterk verschillende scholen en schoolculturen uit het secundair én basisonderwijs. Een stroomlijnings- en nivelleringsoperatie: eenheidsworst voor de sterk verschillende secundaire scholen (b.v. ASO, VTI, Hotelschool) en een nog grotere nivelleringsoperatie tussen basisscholen, secundaire scholen en scholen buitengewoon onderwijs, tussen scholen met sterk uiteenlopende doelstellingen en culturen. Een basisprincipe van de Gentse prof. Geert Devos luidt: *“Lineaire maatregelen voor alle schoolbesturen lijken hoe dan ook niet opportuun. Daarvoor zijn er te veel grote verschillen tussen de scholen en de context waarin deze besturen opereren”*.

Prof. Devos wees ook expliciet op de grote verschillen tussen secundaire scholen en basisscholen: *“Different policy in personnel and pedagogy \*What is right for secondary is not always right for primary”*, enzovoort. (Rondetafelconferentie *Bigger schools, better governance?*) (OVSG & vleva, 14 maart 2014). Ook de VLOR raadde al in een advies van 2003 niveau-overschrijdende fusies af.

Marianne Coopman, algemeen secretaris COV, stelde onlangs: *“De operationele kracht van een basisschool mag niet afhangen van een toevalligheid van een secundaire school in de groep”* (Basis, 28 maart 2015).

VSKO-kopstuk Chris Smits gaf tijdens de Codis-bijeenkomst van april 2013 nog grif toe dat er vanuit het basisonderwijs veel weerstand bestond tegen zijn plan voor niveau-overschrijdende scholengroepen. Smits stelde: *“Het standpunt van het verbond van het basisonderwijs is momenteel nog niet bekend. We weten wel dat een aantal directeurs van basisonderwijs huiverig staan tegenover een niveau-overschrijdende structuur.”* Hiermee werd eens te meer duidelijk dat het plan vooral uitging van Smits en Co en dat deze weinig rekening zouden houden met het standpunt van het basisonderwijs. Op dit standpunt werd ook niet gewacht; het verbond basisonderwijs werd quasi opgedoekt.

#### 1.6 Vrees voor nefaste gevolgen plan & voor machtsgreep VSKO-kopstukken

In de gestoffeerde bijdrage in ‘De Tijd’ van 21 maart blijven een aantal kritische getuigenissen van directeurs en van een onderwijsexpert jammer genoeg anoniem: *“De angst om uit de biecht te klappen is een rode draad in de gesprekken met*

*directeurs, ook al zit de frustratie diep*”(Barbara Moens, *Scholen vrezen voor hun identiteit*). Ook bij de samenstelling van dit witboek stelden we vast dat ‘getuigen’ veelal het liefst niet met naam vermeld willen worden, dat een directeur op het laatste moment zijn bijdrage terugtrok ...

*Prof. Boudewijn Bouckaert* schreef vorig jaar terecht dat de VSKO-kopstukken er een paar jaar geleden al alles aan deden “om het grote verzet tegen hun hervormingsplan secundair onderwijs resoluut te smoren en dat dus ook dan het verzet ondergronds moest gaan.” Dit is nog meer het geval met het schaalvergrotingsplan.

De zelfscensuur is nu nog groter dan bij het debat over de hervorming van het s.o. Maar ook toen al schreef leraar *Peter De Roover* dat hij voortdurend de vraag kreeg “of hij niet vreesde voor zijn positie als hij tegen ministeriële of koepelschelen stampde”. In *Onderwijskrant* wezen ook wij al op de diepe kloof tussen de standpunten van VSKO-kopstukken als *Chris Smits* en anderzijds de visie van de leerkrachten en van veel directies. Volgens de praktijkmensen en tal van studies zou de hervorming van het s.o. een sterke aantasting van de kwaliteit van ons s.o. betekenen. Er kwam ook veel verzet vanuit het hoger onderwijs.

*Prof. Boudewijn Bouckaert* wees op het feit dat het verzet resoluut werd gesmoord. Hij voegde eraan toe “dat de katholieke scholen die de domeinscholen niet genegen zijn, voor een dilemma gesteld zullen worden, maar dat de ‘hervormers’ er wel op rekenden dat VSKO-hoofd *Mieke Van Hecke* de hervorming eigenzinnig zou doordrukken.” Hij gewaagde zelfs van “een nieuwsoortige schoolstrijd binnen het katholieke net zelf.” (*Visies op Onderwijs, Pelckmans, 2014 p. 33-34*). De invoering van grote en niveau-overschrijdende scholengroepen zou nog meer nefaste gevolgen opleveren dan de hervorming van het s.o. - en dit keer zouden ook onze basisscholen de dupe zijn.

In tegenstelling met het debat over de hervorming s.o. is het debat over schaalvergroting nog relatief nieuw. De meeste onderwijzers, directeurs en bestuurders, kennen onvoldoende de vele publicaties over de negatieve gevolgen van grote scholengroepen. De VSKO-kopstukken doen hun uiterste best om die publicaties dood te zwijgen. In dit witboek besteden we er veel aandacht aan.

## **2 Machtsgreep, territoriumdrang en verlies van identiteit & vrijheid**

### **2.1 Machtsgreep en territoriumdrang VSKO-kopstukken & verlies van vrijheid**

Een ex-hoofdredacteur van *Trends* en publicist formuleerde al midden januari een vlijmscherpe kritiek op het VSKO-plan. *We citeren de belangrijkste passages. “Het VSKO nam begin januari de beslissing om de inrichtende machten en scholen van het katholiek onderwijs te beperken in hun vrijheid om zichzelf te zijn. Men opteert voor centralisme waarbij de eigenheid en de eigen accenten vaak verloren gaan in het grotere geheel. Een massieve herordening dus die de greep van Brussel alleen maar structureel vergroot. Nu reeds zwichten de scholen onder de oekazes van het officieel beleid, naast die van de eigen beleidslijn, de Guimardstraat. Alles lijkt boven op hun kop terecht te komen. Het zal alleen maar erger worden. Als er machtige regionale structuren zullen ontstaan die strakker controleerbaar zijn door de Guimardstraat, dan is dit een belangrijk signaal naar de scholen. “*

*De creativiteit en de vrijheid om eigen pedagogische inzichten te ontwikkelen, komen dan ook onder druk te staan. De dwang om bepaalde scholen te sturen en hen aan algemene beslissingen te onderwerpen, wordt erg groot. Bovendien gaan de besturen van de scholengroepen opgevuld worden met tal van ‘specialisten’ die onderwijs alleen maar kennen van toen ze zelf op de schoolbanken zaten en die vaak als kille managers en zonder voeling met de mensen op de werkvloer naar de raden van bestuur komen. Kijk maar naar sommige nu al vrij grote schoolbesturen. Ik ben er dan ook van overtuigd dat de VSKO-raad van bestuur, het laatste stukje autonomie uit de katholieke scholen aan het pompen is.”*

Ook *Barbara Moens* poneerde in *De Tijd* dat het hier gaat om een regelrechte machtsgreep van de VSKO-kopstukken. Ze had het over de topdown beleidspolitiek van het VSKO en de machtsorders van de kopstukken. *Chris Smits* en *Lieven Boeve* dreigen ook voortdurend met de stelling dat de grote scholengroepen er nodig zijn voor de dringende hervorming van het s.o., dat de toekomst van het katholiek onderwijs in het gedrang is, dat er straks niet voldoende ‘katholieke’ bestuurders meer zullen gevonden worden,... “ Een directeur drukt het in ‘*De Tijd*’ zo uit: “*Boeve en Co* gebruiken de externe bedreigingen als een onderhandelingstruc.”

## 2.2 Aantasting identiteit & autonomie scholen

In de bijdrage in *'De Tijd'* en in andere bijdragen stellen de directeurs terecht dat ze vrezen dat door de concentratie van de meeste macht binnen de bovenscholse bestuurskoepel de afzonderlijke scholen en directies veel autonomie en macht zullen verliezen: *"Ik ben er van overtuigd dat de VSKO-raad van bestuur, het laatste stukje autonomie uit de katholieke scholen aan het pompen is."* Dat is ook de vrees die de DIVO-directeurs (= groep directies vrij secundair onderwijs) al in 2013 uitdrukten. De al geciteerde ex-hoofdredacteur schreef eveneens: *"De creativiteit en de vrijheid om eigen pedagogische inzichten te ontwikkelen, komen onder druk te staan"*. Dit is ook wat wij in *Onderwijskrant 171* en op de blog *'Onderwijskrant Vlaanderen'* vooral betreurden. Ook wijlen premier *Leo Tindemans* stelde een aantal jaren geleden al dat grootschaligheid de grootste bedreiging vormde voor het Vlaams onderwijs.

In de bijdrage van *Barbara Moens* komt ook tot uiting dat het VSKO-plan in feite in strijd is met de belangrijkste onderwijsbelofte in het regeerakkoord: meer autonomie en zeggenschap voor de lokale scholen en leerkrachten. Zo lezen we: *"De N-VA huivert voor het VSKO-hervormingsscenario. 'Scholen moeten zelf meester blijven van hun situatie', zegt Vlaams Parlements lid Koen Daniëls (N-VA)."* De VSKO-kopstukken interpreteren *meer autonomie voor de scholen* enkel als meer autonomie voor de koepels. Volgens hen zijn het ook niet de vele scholen die onderwijs verstrekken, maar de Guimardstraat is dé (katholieke) onderwijsverstrekker.

## 2.3 Oligarchische machtsgreep op scholen én binnen Guimardstraat

In het Vlaams parlement stelde *Marleen Vanderpoorten* al in 2013 dat de voorstellen voor grootschalige scholengroepen niet zozeer uitgingen van minister Smet, maar van VSKO-kopstukken als *Mieke Van Hecke*, directeur-generaal. *Prof. Boudewijn Bouckaert*, voorzitter onderwijscommissie, bestempelde dit als *'government by somebody else'*. Ook *Dirk Van Damme*, OESO-expert en ex-directeur-generaal GO!, stelde dat enkel het katholiek onderwijsnet profijt kon halen uit de schaalvergrotingsoperatie. Sommigen zagen een gelijkenis met het oprichten van Associatie KULeuven die ook uitging van de territoriumdrang en grootheidswaan van rector André Oosterlinck en Co. Het gemeentelijk onderwijsnet was evenmin gelukkig.

In punt 2.1 bleek al dat het VSKO-plan niet enkel een grootschalig en bureaucratisch bestuursmodel oplegt, maar tegelijk ook *'de greep van de koepel op de scholen'* wil versterken: *"de machtige regionale structuren zullen strakker controleerbaar zijn door de Guimardstraat"*. Het plan wordt ook door veel onderwijzers en schoolbestuurders als een oekaze ervaren. De onderwijskoepel die vooral opvattingen van de scholen en schoolbesturen zou moeten vertolken, stelt zich steeds meer op als een soort ministerie, als de belangrijkste beleidsmaker, als een *oligarchisch bestuur* dat weinig rekening houdt met de opvattingen van de scholen en praktijkmensen die het zou moeten vertegenwoordigen.

Voor het versterken van de machtsgreep van de VSKO-kopstukken werd er bij het begin van het schooljaar ook plots binnen de Guimardstraat een hiërarchische bestuursvorm ingevoerd. De aparte verbonden voor het basisonderwijs e.d. werden quasi afgeschaft. De secretaris-generaal basisonderwijs en een aantal van zijn medewerkers werden op een zijspoor gezet en steken in persoonlijke gesprekken hun groot ongenoegen niet onder stoelen of banken. Door de verticale bestuursvorm kwam de macht nog meer in handen van een beperkt aantal bestuurders en vooral van de twee kopstukken: *Lieven Boeve*, de nieuwe directeur-generaal en *Chris Smits*. Smits slaagde er in benoemd te worden als secretaris-generaal; en zo kreeg de vroegere chef van het verbond van het s.o. nog meer invloed dan voorheen. De meeste kopstukken hebben overigens zelf nooit les gegeven in het secundair of lager onderwijs. *Rector Torfs* twitterde onlangs nog: *"Een onderwijsexpert die zelf geen les gegeven heeft, is zoals een voetbaltrainer die nooit een match heeft gespeeld."*

In *'De Tijd'* lezen we terecht dat de machtsgreep van de VSKO-kopstukken mede ingegeven is door het feit dat *Chris Smits en Co* o.a. bij hun hervormingsplan voor het s.o. op de weerstand botsten vanuit de scholen en vanuit de Guimardstraat zelf en dat ze dit in de toekomst willen voorkomen. Het hervormingsplan s.o. kreeg niet enkel kritiek vanwege de overgrote meerderheid van de praktijkmensen, maar ook binnen de Guimardstraat zelf. De secretaris-generaal van het hoger onderwijs *Wilfried Van Rompaey* was tegenstander en het verbond basisonderwijs toonde evenmin sympathie. Zelfs *Mieke Van Hecke* sprak zich de eerste jaren na haar aantreden in 2004 nog uit tegen die hervorming; pas eind 2011 maakte ze een bocht van 180 graden.

Door het verticaliseren en paternaliseren van het bestuur kunnen de VSKO-kopstukken gemakkelijker hun wil opdringen en de indruk wekken dat de totale koepel achter het hervormingsplan staat. In de tijd van het VSO (vernieuwd secundair onderwijs) kon het VSKO geen radicale beslissing nemen omdat het toen nog bestaande verbond voor het technisch onderwijs zich uitsprak tegen de invoering van het VSO, en omdat er ook nog machtige priesters-directeurs waren die zich mlnder zelfcensuur moesten opleggen dan de huidige directeurs.

## 2.4 Vreselijke haast en negatie regeerakkoord en blauwdruk schoollandschap

De grote haast en de argumenten waarmee de VSKO-kopstukken de schaalvergroting willen invoeren, doet ons denken aan een getuigenis van *Hans ter Heijden* over de schaalvergrotingsinitiatieven van zijn (Nederlandse) onderwijskoepel. Hij schreef: *“Onder het mom dat de christelijke identiteit van de scholen kon worden gewaarborgd en dat er tegelijk ‘doorlopende leerwegen’ konden worden gecreëerd’, werd vlug een grote christelijke scholengroep voor het technisch onderwijs opgericht en ontstond er een waterhoofd aan management en managers. Herman van Veens ‘Opzij, opzij, opzij, wij hebben vreselijke haast’ werd het officieuze schoollied van de onderwijskoepel.”*

De VSKO-kopstukken *Lieven Boeve* en *Chris Smits* poneren expliciet dat hun schaalvergrotingsplan ‘normatief’ is en heel dringend en onverkort doorgevoerd moet worden. Die grote haast blijkt ook uit het feit dat ze geen kritiek dulden en naar eigen zeggen ook niet willen rekening houden met de aangekondigde blauwdruk *over toekomstige scholenlandschap*. In de recente bijdrage *‘Scholen vrezten voor hun identiteit’* schrijft Barbara Moens: *“Of de VSKO-operatie lukt, hangt ook af van Vlaams minister van Onderwijs Hilde Crevits. Ze komt ook nog voor de zomer met haar blauwdruk over toekomstige scholenlandschap. Intern pocht de top van het katholiek onderwijs dat ze de pen bij het schrijven van die nota vasthoudt” (De Tijd, 21 maart)*. Op de vraag wat verwacht u van die nota over het toekomstig scholenlandschap, antwoordt *Lieven Boeve* aan ‘De Tijd’ dat zijn koepel hoe dan ook het VSKO-plan zal uitvoeren: *“Wij zullen deze operatie (= ons VSKO-plan) sowieso doen, want dit gaat over het organiseren van de toekomst van het katholiek onderwijs.”* Ook met de bezwaren van de kleinere onderwijsnetten die vrezten onder de voet gelopen te worden willen de katholieke kopstukken

blijkbaar geen rekening houden. Niets kan hen tegenhouden. Ze houden ook geen rekening met de door de regering beloofde autonomie voor de scholen en de twee criteria voor bestuurlijke optimalisering in het Regeerakkoord: *het vrijwaren van de verscheidenheid van het schoollandschap en van het subsidiariteitsbeginsel*. We dringen al lange tijd aan op een fusiedecreet omdat precies het tekort aan centrale regels tot machtsmisbruik en tot overloze belangenconflicten zou leiden en het algemeen belang en het ‘principe van ‘vrijheid van onderwijs’ in het gedrang zouden komen.

## 3 Grootschaligheid: aantasting identiteit & kwaliteit scholen

### 3.1 Kritiek op grootschaligheid en managementdenken

De critici van het VSKO-hervormingsplan vrezten - dat door de grootschaligheidsoperatie de scholen hun ziel en bezieling zouden verliezen. In de al geciteerde recente bijdrage *‘Scholen vrezten voor verlies van identiteit’* lezen we: *“In feite is elke directeur een kleine ondernemer, die zijn of haar school probeert uit te bouwen’, zegt een directeur. ‘Elke school heeft haar eigen identiteit en maakt deel uit van een lokale gemeenschap. Nu het katholiek onderwijs een nieuw hoofd heeft, moet alles opeens anders. Maar we geven onze identiteit niet prijs voor het heil van Lieven Boeve en Co.’*

*Philip Brinckman*, lid directiecomité Sint-Jozefs-college Turnhout, sprak in 2013 al die vrees uit in een opiniebijdrage in ‘De Tijd’: *“Voor grote scholengroepen is er bij de achterban geen draagvlak. De leerkrachten vrezten onduidelijkheid en chaos. Schoolbesturen van heel wat vrije scholen zijn bezorgd dat hun pedagogisch project en dus ook de vrije keuze van onderwijs verloren gaan. Bovendien is er geen wetenschappelijke onderbouw voor grote bestuurlijke entiteiten. Onderzoeken naar de goede schoolgrootte, zowel uit economisch financieel als uit pedagogisch oogpunt, verwerpen unaniem supergrote scholengroepen van duizenden leerlingen. In te grote scholen(groepen) neemt de sociale cohesie af. Wanneer dit cement afbrokkelt, neemt ook het welbevinden en dus ook de leermotivatie af. Ook in Nederland komt men terug van de té grote scholengroepen. Je hoort meer en meer het woord ‘defusie’. Ervaring en onderzoek wijzen uit dat megascholen meer nadelen opleveren dan voordelen, niet alleen economisch, maar ook pedagogisch.”*

Ook de *Leuvense professor-filosoof Herman De Dijn* drukte in 2014 de vrees uit dat het onderwijs door het streven naar schaalvergroting en het ermee verbonden managementdenken, zijn ziel en bezieling steeds meer zou verliezen. Samengevat komt het volgens hem hier op neer: *“In plaats van schaalvergroting zijn decentralisatie en subsidiariteit aangewezen. Het zoeken van onderwijzers naar zin in het werk, naar echte samenwerking voor een waarde of doel buiten zichzelf, dat zoeken naar echte waardering voor dat soort werk en dat soort samenwerking – al die zaken komen vandaag in het managementsysteem in het gedrang. De regelgeving en procedures die met het managementdenken verbonden zijn, vereisen tevens een steeds uitgebreider bureaucratie, met steeds meer onpersoonlijke macht. Dit alles leidt tot ontmoediging en burn-out bij de praktijkmensen. Een ‘lean’ (‘mager’ of ‘soepel’) management moet terug in dienst staan van de activiteit en de instellingen waarom het eigenlijk gaat: beroepsernst en beroepsfierheid moeten weer gewaardeerd worden. De beheersings- en regeldrift moeten inbinden en ruimte laten voor het besef van eindigheid en kwetsbaarheid en de overgave aan het leven en de realiteit.”*

*De Dijn* betreurt ook – samen met ons en vele anderen *“dat momenteel weinig lijkt te bewegen – ondanks de malaise, het cynisme zelfs van veel professionals, ondanks de schadelijke effecten op het samenleven waar psychologen en therapeuten ons attent op maken. Analyses zoals de voorliggende worden niet zelden afgewezen als linkse propaganda of hersenspinsels van wereldvreemde denkers.”*

De kritiek op het grootschaligheidsplan van het VSKO komt vooral ook uit de mond van mensen die heel sterk begaan zijn met het (katholiek) onderwijs en niet willen dat de ziel en bezieling uit het onderwijs verdwijnen door grootschaligheid, vermanaging e.d. In een reactie van de koepel van het gemeentelijk onderwijsnet lezen we eveneens: *“Er zijn genoeg voorbeelden waaruit blijkt dat net een compacte schaal en korte communicatielijnen de kwaliteit van het onderwijs bevorderen - denk maar aan de ervaring met grootschaligheid in Nederland. Het is ook niet wetenschappelijk aangetoond dat schaalvergroting leidt naar meer onderwijskwaliteit.”* De VSKO-kopstukken Boeve en Smits negeren echter de vele kritiek op hun plan, de vele nefaste ervaringen met grote scholengroepen, de kritiek in de hoorzittingen. In voorliggend witboek besteden we er veel aandacht aan. De door het VSKO

voorgestelde immense scholengroepen zouden volgens de vele critici niet leiden tot optimalisering, tot vereenvoudiging en minder planlast, maar vooral tot complicering, meer planlast en geldverspilling. Verderop zal blijken dat zulke scholengroepen ook moeilijk bestuurbaar zijn, geen echt medezeggenschap toelaten en vooral ook de 'ziel' van het onderwijs en de bezieling van de leraars aantasten.

### 3.2 Negatie problemen grote scholengroepen

Precies op een moment waarop overal de nefaste gevolgen van grote scholengroepen en afstandelijke besturen als een enorm knelpunt erkend worden en tot verzet leid(d)en, prediken de VSKO-kopstukken de invoering en de zegeningen ervan. Tijdens de *Codisvergadering* van april 2013 wees een directeur erop *“dat men in Nederland precies terug kwam van de schaalvergroting. Kunnen we op dit vlak niet leren van onze buurlanden?”* *Chris Smits* antwoordde ontwijkend dat hij het eens zou navragen bij de Noorderburen. Een van ons maakte ook die kritische opmerking op een infosessie van Smits en Boeve en kreeg eveneens een ontwijkend antwoord. De VSKO-kopstukken wekken in hun hervormingsplan en op infosessies de indruk dat er een grote consensus bestaat over de vele zegeningen van grootschalige scholengroepen en besturen. Van kritiek willen ze niet horen.

In Nederland concludeerde de parlementaire onderzoekscommissie-Dijsselbloem al in 2008 dat de invoering van grote scholengroepen in het s.o. er leidde tot hiërarchisering, verzakelijking en vreemding van het bestuur in de regionale koepels, tot bestuurlijke willekeur en misbruiken, tot een groot middenkader van begeleiders en coördinatoren, tot een enorme geldverspilling ...

In een evaluatiestudie van het *Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)* lezen we: *“Als gevolg van de schaalvergroting kwamen schoolleiders in het voortgezet en hoger onderwijs verder af te staan van het ‘primaire’ leerproces. Hun leidinggevende taken namen toe. Schoolleiders werden managers, waar zij vroeger in het voortgezet onderwijs vaak nog lesgevende taken vervulden en veel meer als ‘primus inter pares’ functioneerden. De managers van de scholenkoepels kregen ook al te veel ruimte om ondoordachte vernieuwingen op te leggen. De besturen van de grote scholengroepen zijn steeds meer autonome organen geworden, die een eigen en bedrijfsmatig beleid voeren, en de leerkrachten al te vaak als productiemedewerkers behandelen.”*

Onderwijsvrouw *Joke Hermes* getuigde in *Vrij Nederland* van 1 februari 2014: "Zo overzichtelijk als de onderwijswereld vroeger was, zo ondoorzichtig is deze nu geworden. Veel scholen zijn de afgelopen decennia gefuseerd tot immense, duizenden leerlingen tellende instituten, met enkel nadelen en misstanden tot gevolg. In sommige regio's hebben scholen ook een monopoliepositie gekregen, waardoor het aanbod is verschaald en de keuzevrijheid is afgenomen. Door de schaalvergroting moesten er ook meerdere bestuurslagen worden toegevoegd, die veel geld kosten en ook de verhoudingen en de algehele sfeer op school hebben veranderd. De (nieuwe) bestuurders, die zelden een klas van binnen zien, bepalen het beleid, terwijl de leerkrachten daar amper invloed op hebben. Dat is vragen om moeilijkheden en die zijn er dan ook in grote mate."

Die nefaste gevolgen zijn precies ook dezelfde als deze die we in Vlaanderen meegemaakt hebben bij de grote fusies in het hoger onderwijs, bij de oprichting van de Associatie KU Leuven ... In onze hogescholen ervoeren we de nefaste gevolgen van de vermanaging en grootschaligheid: bureaucratisering, grote overhead en de ermee verbonden geldverspilling, ondoorzichtigheid en gebrek aan democratische controle ... Bij de fusies ontstonden omvangrijke bestuurlijke koepels met heel veel vrijgestelden en tussenlagen en met de eraan verbonden overhead. Er zijn naar schatting momenteel meer dan vijfmaal zoveel vrijgestelden als vóór de hervorming. Met een verwijzing naar de zgn. *wet van Parkinson* hebben we hier tijdig voor gewaarschuwd. Die vele vrijgestelden binnen de stafdiensten moeten zich bovendien ook allen waarmaken. Dit leidde ook tot het opleggen van heel wat planlast aan de scholen en lectoren; en tot het uniformiserend opdringen van pedagogische en andere aanpakken.

Tegelijk werden ook de verantwoordelijkheid en autonomie van de vroegere directeurs en opleidingen uitgehold. Aangezien de regionale scholengroepkoepel je directe werkgever is, is het zich onttrekken aan de bestuurlijke en pedagogische richtlijnen van die koepel veel moeilijker dan aan deze van *vadertje staat* of van *moederhuis Guimardstraat*. In Nederland slaagden zeven lerarenopleidingen erin autonoom te blijven. Ze behalen momenteel de hoogste kwaliteit (cf. accreditatie), de betrokkenheid van de docenten en studenten is er veel hoger, ze beschikken over meer centen voor de primaire functie en dus ook over meer docenten.

De Leuvense kandidaat-rectoren *Rik Torfs*, *Herman Nys* ... hekelden in mei 2013 het centralistisch, ondemocratisch en bureaucratisch bestuur van de KU Leuven en van de grootschalige Associatiekoepel. *Herman Nys* poneerde: "De KU Leuven is de laatste jaren op een heel oligarchische manier bestuurd, waarbij beslissingen van boven uit werden genomen en waarbij nauwelijks werd gecommuniceerd. Door deze beleidsstijl vervreemden mensen van de instelling." Decaan *Katlijn Malfliet* getuigde eind 2012 in VETO: "De schaalvergroting en associatievorming van de KU Leuven waren geen natuurlijke fenomenen van onderuit, maar een top-down-beslissing waarbij territoriumdrang en groothedswaan voorop stonden". *Malfliet* hield het gebrek aan overleg met de basis, met de professoren en decanen (zie ook pag. 46 e.v.)

De kritiek van *Malfliet* en van de kandidaat-rectoren op de *territoriumdrang en groothedswaan* van *André Oosterlinck en Co* is ook toepasselijk op de wijze waarop VSKO-kopstukken hun grootschaligheidsplan in het secundair en lager onderwijs willen doordrukken. Het was wel jammer dat openlijk protest van decanen en professoren van de KU Leuven al te lang uitbleef. Als we niet dringend reageren zouden ook wel eens de VSKO-kopstukken kunnen slagen in hun territoriumdrang, groothedswaan en machtsgreep.

### 3.3 Grote scholengroepen en monopolies leid(d)en tot lagere leerprestaties

De Nederlandse *socioloog-onderzoeker Jaap Dronkers* stelde ook vast dat grote scholengroepen in Nederland leiden tot een verschraving van het onderwijsaanbod, tot het fruiken van (gematigde) concurrentie tussen scholen en uiteindelijk ook tot niveaudaling. In zijn onderzoeksbijdrage "Hoe kan het onderwijs voor elkaar krijgen dat meer talenten benut worden?" concludeert *Dronkers* dat onderwijsmonopolies de kwaliteit van het onderwijs aantasten.

*Dronkers* poneerde o.a.: "Essentieel voor het bestaan van die gematigde concurrentie tussen scholen is het bestaan van meerdere aanbieders van hetzelfde onderwijs. Als in een regio praktisch maar één aanbieder van een bepaald onderwijstype aanwezig was, was de effectiviteit van de scholen in die regio lager." Prof. *Boudewijn Bouckaert* schreef eveneens dat de invoering van grote scholengroepen voor een eenheidsworst en daling van de kwaliteit zou zorgen (2014, o.c.).



Dronkers schreef verder: “De schaalvergroting in het voortgezet onderwijs gedurende de jaren 1990 heeft in veel regio’s jammer genoeg deze gematigde concurrentie de nek omgedraaid en onderwijsmonopolisten in het leven geroepen. Nu is het in principe mogelijk dat scholen onder het zelfde bestuur worden aangemoedigd elkaar te beconcurreren en dat voor enige tijd ook doen. Maar de ervaring leert dat de meeste managers en bestuurders van monopolies op de lange termijn een hekel aan concurrentie binnenshuis hebben en die onderlinge concurrentie onmogelijk maken. Om de concurrentie weer mogelijk te maken, zullen in een aantal regio’s bestuurlijke monopolies van onderwijsinstellingen opgebroken moeten worden in kleinere bestuurlijke eenheden, zodat er weer meerdere scholen zijn die eenzelfde onderwijstype in een regio verzorgen.”

#### **4 Scholengroepen i.f.v. (nefaste) hervorming s.o. & betonning territorium**

##### **4.1 Scholengroepen In functie hervorming s.o.**

De grote scholengroepen worden in de goednieuws-show van de VSKO-kopstukken voorgesteld als een tovermiddel voor alle mogelijke (meestal vermeende) kwalen. Zo stelden de VSKO-kopstukken al een paar jaar geleden dat die scholengroepen er vooral ook nodig waren om de hervorming van het secundair onderwijs, het opdoeken van de scheiding tussen aso en tso/bsso en de herordening in brede domeingebieden mogelijk te maken. Dat zo’n hervorming volgens de overgrote meerderheid van de onderwijzers en van de professoren tot een sterke aantasting van de kwaliteit zou leiden, daarmee hielden de kopstukken geen rekening.

Marianne Coopman, algemeen secretaris COV, stelde in dit verband ook terecht: “Wanneer gedacht wordt aan rationalisering van studierichtingen lijkt het ons verstandiger om eerst deze beweging te maken voor er eventueel koppelingen ontstaan met het basisonderwijs” (Basis, 28 maart 2015).

##### **4.2 Doorlopende leerwegen vanaf 2,5 jaar?**

Een ander argument is het willen garanderen van doorlopende leerwegen, maar nu blijkbaar ook vanaf de kleuterschool. Waarom moeten de scholengroepen per se niveau-overschrijdend zijn? In andere landen is dit niet het geval. Het zal ook tot problemen met b.v. de gemeentescholen leiden. De katholieke basisscholen zouden verankerd zijn

in secundaire scholen en voor de gemeentelijke basisscholen zou dit meestal niet het geval zijn. Hiermee komen die gemeentescholen en de ouders die ervoor kiezen in een moeilijke positie. Met het verankeren van jonge kinderen in een grote scholengroep proberen de VSKO-kopstukken blijkbaar hun territorium te betonnen.

##### **4.3 Grotere scholen nodig in functie van oprichten domeinscholen?**

In de context van het VSKO-pleidooi voor grote scholengroepen wordt ook geregeld gesteld dat die er nodig zijn om ook grotere scholen te kunnen creëren in functie van de hervorming van het s.o. Kleinere scholen zouden geen toekomst meer hebben, een aso-school b.v. zou minstens 1000 leerlingen moeten tellen om in de toekomst een aantal domeingebieden te kunnen organiseren. Dit staat haaks op de vele internationale pleidooien voor het behoud - en zelfs het oprichten van - kleinere scholen. Zo zijn velen ervan overtuigd dat precies de belangrijkste troef van het Fins onderwijs zijn kleinschaligheid is, die een grote betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de praktijkmensen mogelijk maakt.

De Canadese prof. Paul Bennett schrijft in dit verband dat veel Amerikaanse onderzoekers de voorbije jaren wezen op de voordelen van kleinere scholen en scholengroepen: “A growing body of North American education research on school size is exploding and now suggests that smaller scale schools are not only better for students but, more surprisingly, more costeffective for school boards. Whereas school consolidation and “economies-of-scale” were once merely accepted truths, supported by little evidence, newer studies are demonstrating that true small schools also deliver better results in academic achievement, high school completion rates, student safety and social connectedness” (blog Paul Bennett: School Size and Consolidation: How Big is Too Big? February 1, 2014). We verwijzen ook naar ‘The Big Benefits of Smaliness’ van Deborah Meier, *Educational Leadership*, 54:1,1996)

Volgens John Hattie ligt de optimale schoolgrootte s.o. rond 600 leerlingen. In een OESO-rapport werd duidelijk dat scholen s.o. in de meeste landen kleiner zijn dan in Vlaanderen en dat grotere scholen niet per se tot betere leerresultaten leiden. In Finland zijn de scholen opvallend klein. We treffen er eveneens een duidelijke scheiding aan tussen aso- en tso/bsso-scholen - zoals in praktisch alle landen.

#### 4.4 Schaalvergroting omwille van tekort aan bestuurders & 'kleine katholieke rest'

Die scholengroepen zijn er volgens Smits en Boeve ook nodig omdat er in de toekomst te weinig vrijwilligers voor de 800 besturen gevonden zouden worden. Volgens ons is dit niet het geval. De VSKO-kopstukken beseffen ook niet dat de sterke reductie van het aantal besturen tot een verlies van actieve betrokkenheid van vele duizenden lokale leden van de besturen en algemene vergaderingen zal leiden. Ze beseffen nog minder dat de rekrutering van (gedegradeerde) directeurs nog veel moeilijker zou worden dan op vandaag, en dat ook het leraarschap minder aantrekkelijk zou worden. Dit zou tot een groot tekort aan directeurs en leraren leiden.

Smits en Boeve stelden tijdens de infosessies ook openlijk dat er straks maar een beperkt aantal goede 'katholieke' bestuurders meer gevonden zouden worden. Boeve voegde er nog merkwaardig aan toe dat de Jezuïeten er in Japan in slaagden om een katholieke universiteit zonder katholieke docenten en studenten in stand te houden. Hier manifesteert zich eens te meer de territoriumdrang. Ze hebben blijkbaar ook heel weinig vertrouwen in de kracht van de dialoog-school en in de kracht van religie. Ze beseffen blijkbaar ook niet dat zo'n uiting van machts- en territoriumdrang niet enkel een bedreiging inhoudt voor de geloofwaardigheid en het imago van het katholiek onderwijs, maar ook van de kerk, religie en kerkelijke overheid. Het feit dat uitgerekend bisschop *Johan Bonny* fungeert als voorzitter van het VSKO-bestuur vergroot nog dit risico.

In de onderwijscommissie stelde minister Smet destijds dat de 'kerkelijke overheid' aanvankelijk tegenstander was van zo'n grootschaligheidsoperatie. Tijdens een vergadering van de onderwijscommissie in december 2013 werd minister Smet verweten onder één hoedje te spelen met de VSKO-kopstukken. Smet reageerde pronkend met de stelling dat *hij* erin geslaagd was om de *'tegenstribbelende mensen die dichter staan bij God dan wij'* te bekeren voor de grootschaligheid. Het zullen vermoedelijk wel de VSKO-kopstukken Smits en Van Hecke geweest zijn die bisschop *Johan Bonny* e.d. moesten overtuigen van hun groot gelijk. Zij speelden in dit verhaal van meet af aan een dubieuze rol, zonder ruggespraak met de scholen en schoolbesturen - en blijkbaar aanvankelijk ook tegen de zin van de bisschoppen in.

#### 5 Haaks op moderne bestuursfilosofie: too big & hierarchic to succeed!

Het centralistisch, hiërarchisch en gecompliceerd bestuurs- en management-model dat het VSKO wil opleggen is hopeloos voorbijgestreefd; het staat haaks op moderne vormen van management, op het streven naar de horizontalisering van het bestuur en naar *corporate spirit* en *collegiaal bestuur*. Op een OVSG-studiedag in 2014 stelde ook OESO-expert *Dirk Van Damme*: "*Bestuurlijke schaalvergroting houdt het risico in op bureaucratisering en meer top-down management. Eén publiek eenheidsnet vermindert ook de diversiteit van aanbieders en pedagogische projecten en gaat uit van een achterhaald concept van publieke dienstverlening. (Schaalvergroting en bestuurskracht van scholen).*"

De Nederlandse prof. *Edith Hooge* formuleert het zo: "*Bij onderwijsbesturen van grote omvang dreigt de menselijke maat verloren te gaan: nabijheid, benaderbaarheid en herkenbaarheid verdwijnen dan uit de organisatiecultuur. Er is onvoldoende mogelijkheid voor onderling persoonlijk contact en bij de praktijkmensen wordt onvoldoende ruimte ervaren om invloed uit te oefenen en verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor het eigen handelen. Dit verlies van de menselijke maat is fnuikend voor het samenspel dat nodig is voor het 'maken' van goed onderwijs. Naarmate de bestuurlijke omvang toeneemt, wordt het ook moeilijker om een onderwijsorganisatie goed te besturen.*"

In de derde bijdrage in dit witboek zal aangetoond worden dat de voorbije jaren in onderzoeksrapporten en hoorzittingen overvloedig gewezen werd op de nefaste gevolgen van grote scholengroepen en het ermee verbonden gecentraliseerd bestuur. Precies nu pakken de VSKO-kopstukken uit met hun complexe, grootschalige en centralistische bestuursfilosofie. Ze wekken de indruk dat hun grootschaligheidsoperatie beantwoordt aan het ABC van modern management en het bestuur zal optimaliseren en professionaliseren. Niets is minder waar. Zo'n grootschalig en centralistisch organisatie-model is totaal voorbijgestreefd en zal in sterke mate de betrokkenheid van de praktijkmensen en van de lokale gemeenschap aantasten. Op de hoorzittingen van januari 2013 stelde ook organisatieconsulent *Roland Vermeylen* dat de *corporate spirit* binnen grote scholengroepen niet mogelijk is.

In het boek over 'Autoriteit' van *prof. psychiatrie Paul Verhaeghe* dat binnen een paar maanden verschijnt, pleit ook deze voor een ander soort (collectieve) autoriteit, voor meer *corporate spirit* en *bestuur op maat van de mens* en tegen groot-schaligheid in organisaties en besturen. Ook in de onderwijssector is er volgens *Verhaeghe* steeds meer sprake "van *machtsuitoefening zonder echte autoriteit en dus ook van gedwongen onderwerping. Er is een omkering nodig in het functioneren van autoriteit: "i.p.v. top-down of verticaal, bottom-up of horizontaal."* Ook *Verhaeghe* opteert voor meer directe democratie en coöperatieve & collectieve beleidsvormen. Dit is niet mogelijk binnen grote scholengroepen met honderden personeelsleden. Twee van ons hebben op de lerarenopleiding tot vóór de invoering van de hervorming van 1995 zo'n soort democratisch beleid meegemaakt met een corps van een 65 docenten. Na de opname binnen een grote hogeschool kregen ze echter een afstandelijk bestuur, veel bureaucratie & overhead.

Bij modern en integraal bestuur, *corporate spirit* ... wordt de omvang van de organisatie beperkt en krijgen de praktijkmensen en scholen meer i.p.v. minder verantwoordelijkheid; het Rijnlandmodel en het subsidiariteitsprincipe staan centraal. In groot-schalige organisaties is ook geen echt medezeggenschap mogelijk. In de pers en in de media verschenen de voorbije maanden veel kritieken op de ouderwetse organisatiefilosofie à la VSKO en veel bijdragen over alternatief en human management. Het VSKO-model zou het bestuur alleen maar complexer en afstandelijker maken.

Ons onderwijsbestel wordt steeds ondoorzichtiger en oligarchischer en bemoeilijkt zo inspraak en democratische controle. Bestuurlijke optimalisering zou ook prioritair gericht moeten zijn op het opnieuw vereenvoudigen van het bestuur van een school: minder reglementen, minder papierwerk en planlast, minder juridisering, het terug toelaten van een 'eenvoudige' boekhouding, enz. Enkel op die wijze kunnen we het zgn. *subsidiariteitsprincipe* beter respecteren en de verantwoordelijkheid weer dichterbij leggen bij de uitvoerders, de praktijkmensen: de *plaatselijke* school, directie en bestuur. Enkel zo kunnen we de betrokkenheid van de praktijkmensen verhogen en het beroep van zowel directeur als leraar aantrekkelijker maken. We voegen er nog aan toe: bij een modern bestuursmodel hoort ook geen dirigistische en machtige centrale koepel, maar een eerder dienende. We hebben geen nood aan meer verticaal en hiërarchisch bestuursmodel,

maar aan een meer horizontaal. In de hierop volgende bijdrage werken we de nefaste 'organisatorische' gevolgen van de VSKO-voorstellen verder uit. Ze staan haaks op de wenselijke bestuurlijke optimalisering.

Na de invoering van een humaner, democratischer en vereenvoudigd bestuursmodel en na de aanscherping van het subsidiariteitsprincipe, zou ook duidelijker worden welke vormen van samenwerking tussen scholen het bestuur zouden kunnen optimaliseren. We kunnen hiervoor ook putten uit de ervaring met de pragmatische samenwerking binnen de bestaande scholengemeenschappen. Hier hebben we o.a. geleerd dat we niet te veel en te vlug moeten stroomlijnen. Zo hebben we zelf ervaren dat onze technische school die voor haar leerlingen goede ervaring had met Smartschool niet per se verplicht moest worden over te schakelen op het door het VVKSO gepropageerde Elov – dat inmiddels ook al niet meer wordt aanbevolen. Enzovoort.

## **6 Negatie van kritiek op VSKO-plan & fusiecriteria in regeerakkoord**

### **6.1 Kritiek vanuit basisonderwijs**

Hoewel de VSKO-kopstukken het plan van meet af aan voorstelden als een van boven alle twijfel verheven dictaat en als iets dat de scholen en schoolbesturen verplicht moesten uitvoeren, kwam er al vlug verzet van directeurs van het katholiek onderwijs. We besteden er verderop een aparte bijdrage aan. Een voorsmaakje. De *Directiecommissie Katholiek Basisonderwijs* is er niet gerust in en poneerde in februari 2015: "*Het hervormingsmodel van het VSKO bevat geen garanties op voldoende inspraak in het beleid voor de directeurs van het basisonderwijs.*" De directies vrezen ook dat er binnen de grote scholengroepen minder centen dan nu zouden overblijven voor het basisonderwijs wegens de grotere overheadkosten e.d. *Marianne Coopman*, algemeen COV-secretaris schreef: "*Ook de directeurs van het basisonderwijs zijn zeer bezorgd. Is schaalvergroting wel het beste middel om te komen tot bestuurlijke optimalisering?*" (*Basis COV*, 28 maart).

In de al geciteerde bijdrage van *Barbara Moens* in 'De Tijd' bleek eveneens dat directeurs stellen dat de scholen binnen zo'n grote scholengroepen hun eigen identiteit en autonomie zouden verliezen. In contacten met directeurs basisonderwijs ervoeren

ook wij weinig enthousiasme voor grootschalige scholengroepen. Veel directies basisonderwijs vrezzen terecht dat de basisscholen zouden versmacht worden binnen de grootschalige associaties en scholenkoepels. Velen hebben ook grote bezwaren tegen het feit dat de basisscholen gekoppeld worden aan secundaire scholen. De VSKO-kopstukken stellen dat de grootschaligheid er vooral ook nodig is om de grote hervorming van het secundair onderwijs te realiseren. Maar waarom moeten dan de basisscholen hierbij per se betrokken worden?

## 6.2 Kritiek vanuit secundair onderwijs

Ook de directeurs katholiek onderwijs verenigd binnen de DIVO-groep vroegen zich bezorgd af: *“Wat zal de inbreng van directies binnen de ‘geabsorbeerde’ schoolbesturen nog kunnen en mogen zijn? (DIVO-bulletin, september 2013).”*

Enkele kritische vragen van directeurs s.o. op de Codisvergadering van april 2013:

*\*In Nederland komt men terug van de schaalvergroting. Kunnen we op dit vlak niet leren van onze buurlanden? Chris Smits beloofde het na te vragen!*

*• Wat verstaat men precies onder ‘een professioneel schoolbestuur’? En wordt dat wel automatisch gerealiseerd door de vorming van een scholenassociatie? (Wat b.v. als beroepsbestuurders zonder onderwijservaring de belangrijkste directiefunctie krijgen?)*

*\*In de praktijk zal die professionalisering van het bestuur wellicht worden geconcretiseerd in de vrijstelling van bestuurders, maar dat gaat dan ten koste van de betrokkenheid van de andere bestuurders, de vrijwilligers.”*

## 6.3 Kritiek COC-lerarenvakbond

In maart 2013 formuleerde de COC bij monde van secretaris-generaal *Jos Van der Hoeven* scherpe kritiek op de schaalvergrotingsplannen van minister Smet en van het VSKO.

\*Scholen hebben zich de laatste jaren ingespannen voor werkbare scholengemeenschappen. Die inspanningen worden nu met één klap teniet gedaan. Een huis in aanbouw wordt gesloopt in plaats van de plannen bij te sturen. De mastodontstructuur van de scholenassociaties zal nieuwe bovenschoolse ‘besturen’ noodzakelijk maken, maar tussenbesturen niet kunnen vermijden. Dat leidt tot een voorlopig niet inschatbare kost bovenop de huidige

middelen. Volgens ons moeten de beschikbare middelen niet geïnvesteerd worden in al die bovenschoolse en tussenschoolse structuren, maar worden die beter besteed voor de ondersteuning van de scholen en hun personeelsleden.

\*De professionalisering van het werkgeverschap (bestuursleden) kan niet in de plaats treden van het directeurschap. Directeurs riskeren dan uitvoerders te worden. Wat betekent deze professionalisering voor de omvang en het gewicht van het huidige personeelskader en de financiële middelen? Het probleem van de niet-stuurbaarheid van het vrijwilligerschap in het vrij onderwijs mag niet de motivatie zijn om tot grote scholenassociaties over te gaan om deze niet-stuurbaarheid op een ‘betaalbare’ wijze te creëren. In het vrijwilligerschap zit ook de vrijheid van inrichting van onderwijs vervat.

\*Leraren worden uitzendkrachten met een jaaropdracht. In de nota van de minister (en ook in VSKO-plan) lezen we dat leraren worden toegewezen aan een school en dat ze enkel objectief gemotiveerd verplaatst kunnen worden binnen de scholen van de associatie. De plaats van tewerkstelling blijft voor ons een essentieel onderdeel van de overeenkomst tussen werkgever en werknemer. Wij geloven immers dat een school, de leerlingen en hun ouders nood hebben aan personeelsleden die volledig vertrouwd zijn met hun school. Wat betekenen trouwens de woorden ‘objectief gemotiveerd’? Onderwijspersoneelsleden zijn voor ons geen uitzendkrachten. De werkonzekerheid die er nu is voor de tijdelijke personeelsleden wordt zo trouwens uitgebreid tot alle personeelsleden. In de arbeidswetgeving kan de arbeidstijd en het lesrooster ook slechts heel uitzonderlijk en mits de nodige beschermingsmechanismen op jaarbasis gestoeld zijn. Wij geloven ook niet dat de overheid de omvang van de opdracht van een leraar op jaarbasis kan vastleggen. En ook niet dat een scholenassociatie de verdere indeling van die jaaropdracht kan bepalen. Zo’n flexibilisering van de prestatieregeling van een leraar wijzen wij af.”

## 6.4 Negatie fusievoorwaarden in Regeerakkoord

Het VSKO-plan houdt ook geen rekening met twee voorwaarden die het Regeerakkoord aan bestuurlijke optimalisering verbindt:

*\*Respect voor de verscheidenheid van het scholenlandschap: dus ook b.v. voor kleinere onderwijsverstrekkers als Steden en Gemeenten, die op veel plaatsen enkel over basisonderwijs beschikken.*

Dirk Van Damme, OESO-kopstuk en ex-chef van het Gemeenschapsonderwijs, stelde in dit verband terecht dat enkel het grote katholieke onderwijsnet profijt kon halen uit het schaalvergrotingsplan van minister Smet en zo zijn territorium nog kon uitbreiden. Marianne Coopman, COV-secretaris schrijft in dit verband: *“Beleidsmaatregelen over bestuurlijke optimalisatie moeten een meerwaarde bieden voor alle basisscholen in alle netten. De problematiek binnen één net aanpakken, biedt geen soelaas”* (Basis, 28 maart). Als netoverschrijdend tijdschrift stellen we vast dat directies en personeelsleden van kleinere onderwijsnetten zich heel grote zorgen maken omtrent de territoriumdrang van het katholieke onderwijsnet.

*\*Bestuurlijke optimalisering in de geest van het subsidiariteitsprincipe.* Dit principe staat o.i. haaks op een sterke centralisering van het bestuur en van de macht. Het VSKO-plan beperkt ook de pedagogische vrijheid van lokale onderwijsbesturen en (nieuwe) initiatiefnemers; een vrijheid die mede gewaarborgd wordt door het grondwetsprincipe van de vrijheid van het onderwijs. Vrijheid van onderwijs houdt overigens ook vrijheid van keuze in voor de ouders en leerlingen.

## 7 Schaalvergrotingsplan Smet, en ontbrekend fusiekader-decreet

### 7.1 Reacties op schaalvergrotingsplan Smet

In 2013 lanceerde minister Pascal Smet zijn schaalvergrotingsplannen. Grote scholengroepen waren volgens hem vooral nodig om zijn hervormingsplan voor het secundair onderwijs te kunnen doorvoeren. In de hoorzittingen over het loopbaanpact en de schaalvergroting van januari 2013 en in de reacties op het schaalvergrotingsplan van minister Smet, bleken de meeste sprekers geen voorstander van de voorgestelde schaalvergroting: onderwijsdeskundigen, vertegenwoordigers van de lerarenbonden, de koepels van Steden & Gemeenten, het Provinciaal onderwijs, de kleine onderwijsverstrekkers en de congregaties ... De OVSG-onderwijskoepel en de *Provinciale koepel* geloofden niet in de door minister Smet en de VSKO-kopstukken vooropgestelde zegeningen en wezen ook op de praktische problemen voor kleinere onderwijsnetten. Er kwam ook verzet vanuit de lerarenbonden – vooral rond het lerarenstatuut en het feit dat men de lesopdracht wou veranderen in een schoolopdracht.

Ook in reacties buiten de hoorzittingen e.d. viel in 2013-2014 felle kritiek op het schaalvergrotingsplan

te beluisteren. Volgens Vlaams parlementslid *Marleen Vanderpoorten* waren de VSKO-kopstukken de *echte inspirator van de grootschaligheid en keek minister Smet* gewillig toe. Ook een aantal vertegenwoordigers van *Steden en Gemeenten* zagen in de schaalvergrotingsplannen een poging van het katholiek onderwijs om een quasi monopolie te verwerven, zijn groot territorium nog uit te breiden en te betonneren via het overal oprichten van grote regionale scholengroepen.

### 7.2 Merkwaardige stilte in verkiezingscampagne & in Regeerakkoord

Eind november 2013 deelde minister Smet plots mee dat er toch in het voorjaar 2014 geen decreet zou komen wegens juridische problemen, tijdsgebrek en dergelijke. Zijn plan verdween terug in de lade. In de verkiezingsdebatten kwam de invoering van de controversiële grootschalige scholengroepen merkwaardig genoeg nooit ter sprake. Het onderwerp leek wel taboe. Ook de N-VA zweeg hier zedig over en liet niet in haar kaarten kijken. Zelf vonden we dat alles verontrustend. Ook in de beleidsverklaring van minister Crevits vonden we hier weinig of niets over.

Het Regeerakkoord zelf bevat amper één vage uitspraak over schaalvergroting en zwijgt in alle talen over de dringende nood aan een decretaal fusiekader zoals de fusietoetswet in Nederland. In de ene zin die in het Regeerakkoord over de bestuurlijke optimalisering voorkomt, worden wel twee voorwaarden aan mogelijke fusies verbonden: *“mits respect voor verscheidenheid schoollandschap”* en *“in de geest van het subsidiariteitsprincipe”*.

### 7.3 Nog steeds geen fusiekader-decreet!

Het valt verder op dat er de voorbije maanden vanuit de kring van de regeringspartijen geen enkel initiatief kwam. Ook binnen de commissie onderwijs werd de thematiek van de schaalvergroting ontweken.

Naar verluidt zou de CD&V-politica & commissievoorzitster *Kathleen Helsen* gezegd hebben dat de CD&V-politici geamuseerd toekijken en het VSKO graag zijn eigen gang laten gaan. Voor de VSKO-kopstukken was/is er geen decretaal fusiekader nodig en is zo'n decreet zelfs niet wenselijk. Ook in verband met fusies tussen basisscholen en secundaire scholen ontbreekt al 20 jaar zo'n kader-decreet. VSKO-kopstukken waarschuwden destijds zelfs scholen dat dit wellicht niet toegelaten noch wenselijk was.

De beleidsmakers beseften blijkbaar niet dat Vlaanderen dringend nood had aan een decretaal fusiekader als voorwaarde voor een ordelijke en gerechtigde optimalisering van het schoolbestuur. We wezen de beleidsmakers de voorbije maanden geregeld op hun verantwoordelijkheid. Pas rond twintig maart vernamen we dat minister Crevits dan toch een nota/blauwdruk over het toekomstige schoollandschap zou opstellen. Beter laat dan nooit; maar een nota zal volgens ons niet volstaan, we hebben nood aan een normatief decreet.

Om de diversiteit in het onderwijslandschap te garanderen stipuleert de Nederlandse wet dat het marktaandeel van fuserende scholen na fusie in stedelijke gebieden niet meer mag zijn dan 35% en elders niet meer dan 50%. De wet viseert ook het behoud van de menselijke maat en het terug herstellen ervan waar die maat in een aantal mastodonscholengroepen verdwenen was. De fusietoets gaat ook na of besturen die willen fuseren een zorgvuldig besluitvormingsproces hebben doorlopen, waarbij uiteenlopende belangen zijn afgewogen en alle belanghebbenden - ook de schoolraden - een stem hebben gehad. Bovendien wordt getoetst of keuzevrijheid voor leerlingen en hun ouders is gewaarborgd.

Bij de fusietoets houdt men dus ook rekening met de specifieke omstandigheden van elke individuele school. Zo is er een groot verschil tussen fusies van basisscholen en scholen secundair onderwijs. Men houdt ook rekening met het marktaandeel van de fuserende besturen in relatie tot andere schoolbesturen in de regio en met de regio van de vestiging (stad of platteland).

Fusies in het Vlaams secundair en basisonderwijs lijken ons nog iets delicaat omdat we in Vlaanderen te maken hebben met één groot onderwijsnet met 75% van de leerlingen s.o. naast een aantal kleinere. Ook in Vlaanderen is er dringend nood aan een fusiekader-decreet, aan reglementering en toezicht door de overheid. Indien er in Vlaanderen een fusietoets-decreet had bestaan voor het hoger onderwijs dan zouden we nooit tot een situatie gekomen zijn waarbij de Associatie-KU Leuven 75% van de hogeschoolstudenten – een bijna monopoliepositie - kon verwerven.

## **8 Hervormingsscenario & smoren verzet als bij operatie hervormingsplan s.o.**

### **8.1 Scenario als bij hervormingsplan s.o.**

Bij het schaalvergrotingsplan gingen de VSKO-kopstukken precies tewerk als bij hun hervormingsoperatie voor het secundair onderwijs. Een paar mensen stelden een hervormingsplan s.o. op, vooral mooi klinkende principes zonder concrete uitwerking. Er was geen ruimte voor een open debat. In publicaties en infosessies van Smits en Co werden de vele kritische publicaties over de gemeenschappelijke eerste graad e.d. gewoon doodgezwegen. *Prof. Boudewijn Bouckaert* schreef terecht dat Smits en Co er alles aan deden “om het verzet resoluut te smoren en dat het verzet ondergronds moest gaan.” De achterban, de bestuursleden, de directeurs en de leerkrachten, mochten ook niet vernemen dat het om een controversieel onderwerp ging, dat een 50-tal West-Vlaamse scholen gezamenlijk een standpunt hadden ingenomen tegen de hervorming, dat *Onderwijskrant* honderden pagina's kritiek geformuleerd had. Met *Onderwijskrant* vroegen we tijdig een gesprek over deze hervorming aan, maar ook dit werd meteen geweigerd; onze hoofdredacteur is nochtans al 25 jaar lid van het bestuur van een aantal Brugse scholen en presteerde in het verleden heel wat voor de koepel, opstelling leerplan e.d.

Op 8 mei 2012 was er groots showcongres over het hervormingsplan s.o. te Gent waarin uitsluitend voorstanders aan het woord kwamen en de deelnemers overstelpt werden met flitsende informatie. De dag erop verkondigden Smits en Van Hecke triomfantelijk in de pers dat er een heel breed draagvlak voor dit hervormingsplan bestond. Nadien bleek niets minder waar. Dit bleek uit tal van enquêtes, uit de petitie van *Onderwijskrant* van 5 mei 2012 die in een mum van tijd door 13.000 mensen ondertekend werd, uit de vele kritische reacties in de media, uit standpunten van rectoren en professoren ...

We voorspelden dat het Verbond er nooit zou in slagen om zijn mooie principes voor b.v. een bredere eerste graad concreet uit te werken. We staan nu drie jaar verder en die operatie werd inmiddels stopgezet. Ook bij het schaalvergrotingsplan zullen de moeilijkheden vooral opduiken bij de concretisering ervan.

## 8.2 Diepe kloof tussen koepel en scholen

Ook bij het VSKO-grootschaligheidsplan ging het initiatief vooral uit van Chris Smits en Co, wordt bedreigd met de stelling dat het lot van het katholiek onderwijs op het spel staat en dat er dus grote haast mee gemoeid is. Ook nu wordt verkondigd dat er een breed draagvlak voor de invoering van grote scholengroepen bestaat. Ook nu is er geen ruimte voor open debat. De geschiedenis herhaalt zich.

De kloof tussen de standpunten van de VSKO-kopstukken en de opvattingen van de scholen en praktijkmensen wordt steeds dieper. Nog een paar voorbeelden. \*Het VSKO wist dat er in verband met het M-decreet en inclusief onderwijs absoluut geen draagvlak bestond bij de directeurs, leerkrachten en schoolbesturen. Dit laatste bleek ook nog uit een recentere Koppen-enquête; slechts 1,3% van de leerkrachten vond het decreet echt haalbaar. *Mieke Van Hecke* suste na de instemming met het M-decreet de praktijkmensen met de stelling dat volgens dit decreet inclusieerlingen toch in staat moesten zijn om het gewoon curriculum te volgen (Brandpunt, september 2013). In maart 2015 publiceerde het VSKO – samen met de andere onderwijsnetten – een tekst waarin openlijk gesteld wordt dat inclusieerlingen ook recht hebben op een individueel curriculum. \*Na de vele enquêtes die uitwezen dat er volgens de meeste leerkrachten en docenten sprake is van een niveaudaling, bleef *Chris Smits* dat de voorbije jaren steeds ostentatief ontkennen.

## 8.2 Dictaat, smoren van verzet & gebrek aan inspraak

Het initiatief voor het VSKO-plan ging in de eerste plaats uit van de secretaris-generaal van het verbond secundair onderwijs *Chris Smits* en van directeur-generaal *Mieke Van Hecke*. Het VSKO stelde eind november 2013 voor het eerst een eerste versie van zijn visie voor. Het ging onmiddellijk om (*dictaat*)*krijtlijnen* waaraan niet veel meer te tornen viel. Met de kritiek en bezorgdheid van de kleinere onderwijsverstrekkers, met de bezorgdheid vanuit de directies basisonderwijs, met de zorgen van veel leerkrachten, directeurs en schoolbestuurders ... werd geen rekening gehouden.

De hoop dat *Lieven Boeve*, de pleitbezorger van de dialoog-school, het plan grondig zou bijsturen, bleek een ijdele hoop. Zelfs onze vraag voor een rustig

dialooggesprek over dit plan werd meteen afgevoerd. De dag na de aanstelling van Boeve stelde de Leuvense vicerector *Didier Pollefeyt* in het radioprogramma 'De Ochtend' dat zijn collega Boeve er wel zou voor zorgen dat het hervormingsplan s.o. teruggeschroefd werd; maar ook dit blijkt niet het geval te zijn. Ook rector *Rik Torfs* formuleerde geregeld kritiek op dit hervormingsplan. *Smits en Boeve weten dat meer* dan 85% van de onderwijzers en professoren ervan overtuigd zijn dat de comprehensieve hervorming van het s.o. in sterke mate de kwaliteit van dit onderwijs zal aantasten, maar ze blijven die hervorming verdedigen.

*Boeve en Smits* pretenderen zelfs tijdens de infosessies over schaalvergroting en elders dat ze geen rekening zullen houden met een door minister Crevits aangekondigd reglement voor bestuurlijke schaalvergroting. Ze houden overigens ook geen rekening met de bezwaren van de kleinere onderwijsnetten die dreigen verstikt te geraken.

## 8.3 Fatalisme bij aantal directies e.d.: 'Er valt toch niet aan te ontkomen' & verzet

De VSKO-oekazepolitiek leidt bij sommige directeurs en bestuursleden tot fatalistische uitspraken in de trend van: we kunnen niet ontsnappen aan het opgelegde dictaat; we kunnen er enkel nog voor zorgen dat de andere scholen ons niet voor zijn en dat we voor onze scholengroep de betere scholen binnenhalen... Een lid van een directiecomité betreurde in dezelfde context: "*Enkele 'slimme' directeurs met een neus voor management zetten zich al in poleposition en werken naarstig mee aan de schaalvergroting.*" Een probleem bij veel directeurs en bestuursleden is precies ook dat ze de tijd niet vinden om de vele literatuur en studies rond de gevolgen van grote scholengroepen door te nemen en dat ook de Guimardstraatkoepel deze informatie met opzet achter houdt.

## 9 Besluiten

Het VSKO waagt zich met zijn grootschaligheidplan aan een grote gok met vérstrekkende gevolgen: de aantasting van een onderwijscultuur die tot de beste van de westerse wereld gerekend mag worden. De structuur van ons onderwijsbestel zou ondoorzichtiger en oligarchischer worden en zou nog minder inspraak en democratische controle toelaten. In tal van artikels in dit witboek diepen we de vele nefaste gevolgen van grote scholengroepen verder uit.

We kunnen hierbij ook een en ander leren uit de ervaring met grote scholengroepen in Nederland en in ons hoger onderwijs. In het hoger onderwijs beseffen velen dat de conditio sine qua non voor meer dynamiek & kwaliteit het doorbreken van de huidige hiërarchische top-down-structuur vereist. Er is nood aan een bestuursvorm waarin docenten, afdelingshoofden, studenten ... mee kunnen spreken over die zaken waarvan zij het meeste verstand hebben en waarbij hun autonomie en betrokkenheid gestimuleerd worden. Dit zijn ook de doelstellingen van het COBRA-plan van de KULeuven van eind maart j.l. (zie pagina 46 e.v.).

Vlaams parlements lid en pedagoog *Koen Daniëls* stelt terecht dat het regeerakkoord meer vertrouwen en autonomie voor de scholen belooft: *“Wij treden als overheid terug, maar we mogen niet toelaten dat de katholieke onderwijskoepel dat machtsvacuüm inneemt”*. De door minister Crevits beloofde blauwdruk over het onderwijslandschap zou ook maatregelen moeten bevatten om de inspraak en democratische controle te verhogen; en verordeningen ook om het onderwijsbestel doorzichtiger en minder oligarchisch te maken. We lezen echter: *“Intern pocht de top van het katholiek onderwijs dat ze de pen bij het schrijven van die nota vasthoudt.”* Het is inderdaad de ex-VSKO-secretaris-generaal die mede de pen vasthoudt, maar we hopen dat ze niet met die intentie is overgestapt naar het kabinet.

We moeten er ook naar streven dat de onderwijskoepels - die gefinancierd worden door de scholen - meer hun dienende rol vervullen, vooral de visie van de scholen en leerkrachten vertolken, zich minder inlaten met het hoe van het onderwijs ...

## 10 Campagne van Onderwijskrant

Met *Onderwijskrant* voerden we in het verleden al anti-grootschaligheidscampagnes. In 1993-1996 naar aanleiding van de multisectorale schaalvergroting in het hoger onderwijs, slaagden we erin een aantal belangrijke zaken te doen bijstellen. We voerden in 1995-1996 ook al actie tegen het grootschaligheidsplan van het duo Van den Bossche-Monard dat heimelijk gesteund werd door de secretaris-generaal van katholiek secundair onderwijs *Antoon Boone*. Alleen een schaalvergroting zoals in het hoger onderwijs kon volgens Boone en Monard het secundair onderwijs verlossen uit alle ellende. Het plan Monard-Boone lokte een massaal protest uit van de scholen, directies, vakbonden, ...

Er werd betoogd in Brussel voor het behoud van de 'ziel van de scholen'; directies/besturen stuurden boze brieven naar het VSKO. De COC-onderwijsbond protesteerde: *“Het is godgeklaagd te moeten vaststellen hoe een paar mensen zonder enige kritische evaluatie van de hervorming hoger onderwijs deze hervorming meent te moeten verheffen tot de oplossing voor alle problemen van het s.o.”* Gelukkig werd dit plan destijds afgeschoten en konden de scholen hun bezieling en eigen cultuur behouden. Zo kon ons onderwijs binnen Europa ook de topositie behouden. Naderhand werden wel de *scholengemeenschappen* ingevoerd, maar die lieten/laten veel autonomie aan de scholen en schoolbesturen. Precies 20 jaar later wordt een radicale schaalvergroting opnieuw als dé oplossing voor alle problemen voorgesteld. Wat het VSKO nu voorlegt is zelfs radicaler en grootschaliger dan het voorstel van 1995. Dit keer is ook het basisonderwijs erin betrokken.

In het verleden slaagden we er geregeld in om een debat over onderwijshervormingen uit te lokken, ook al leek het vaak op voorhand een verloren strijd - zoals bij de hervorming van het s.o. We stelden hierbij toen ook al vast dat veel leerkrachten en directies ons vroegen om a.u.b. hun naam niet te vermelden, of te schrappen van de petitielijst. Nog niet zolang geleden noemden velen zich wel 'je suis Charlie', maar in Vlaanderen is er al bij al weinig ruimte voor het vrije denken, voor echte meningsvrijheid. De onderwijssector die een bastion van het vrije denken zou moeten zijn, hangt steeds meer aan elkaar met afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokkenen. De zelfcensuur werd nog erger naarmate een onderwijskoepel zichzelf steeds meer als een soort onderwijsministerie ging opstellen.

Ook inzake het debat over bestuurlijke optimalisering wil *Onderwijskrant* dus zijn verantwoordelijkheid opnemen. De opstelling en verspreiding van dit witboek 'bestuurlijke optimalisering is een van onze actiemiddelen. Na deze kaderbijdrage nemen we nog heel wat artikels in dit witboek op. We proberen ook via andere wegen een debat te stimuleren. We dringen bij de beleids mensen ook aan op het zo vlug mogelijk uitvaardigen van een fusiekaderdecreet zoals in Nederland het geval is.

Help ons bij de verspreiding van dit witboek. Een elektronische versie bevindt zich op onze website: [www.onderwijskrant.be](http://www.onderwijskrant.be). Reacties zijn welkom!



## Grootschalige scholengroepen & besturen: too big & oligarchisch to succeed!

Moeilijke bestuurbaarheid, vervreemding, oligarchisch en ondoorzichtig bestuursmodel, *democracy and large-scale organization are incompatible*, territoriumdrang beperkt vrijheid van onderwijs. "Door het grootschalige en veelkleurige (scholen)bos ziet men de bomen niet meer"

Raf Feys & Noël Gybels

### Inleiding: oligarchisch en ondoorzichtig VSKO-bestuursmodel: verbestuurlijking

"Democracy and large-scale organization are incompatible", aldus de ijzeren wet van Michels. Hans van Mierlo schreef in 'Terug naar Small is Beautiful': "Veel onderwijsproblemen worden veroorzaakt door grootschaligheid. De beleidsmakers zijn blind voor allerlei kosten van schaalvergroting - ook financiële. Grootschaligheid maakt organisaties alleen maar beheersbaar met ouderwetse vormen van bureaucratie, met hiërarchisch topdown management, waarbij de strategische beslissingen aan de top worden genomen en de uitvoering plaats heeft aan de basis. Zo'n bureaucratie veroorzaakt op zich zelf weer extra kosten. Het omspannings-vermogen van de managers is beperkt, waardoor steeds meer tussenlagen nodig zijn".

De bekende socioloog Niklas Luhmann stelde: "De bedrijvige school is een bedreiging voor haar educatieve opdracht. In tegenstelling met andere functiesystemen waarin de organisatie centraal staat, bestaat het hart van het onderwijsstelsel uit directe interactie- en communicatieprocessen (*Das Erziehungssystem der Gesellschaft*, 2002).

In beleidskringen & in Accent-op-talent rapporten merkten we de voorbije 20 jaar veel sympathie voor het model van de 'bedrijvige school'. In onze multi-sectorale hogescholen zijn grootschaligheid en bedrijfsmodel sterk aanwezig - en dit met alle nefaste gevolgen. Met *Onderwijskrant* ijverden we in 1993 voor samenwerking tussen gelijksoortige opleidingen en voor een collegiale bestuursvorm.

De bestuurlijke problemen van grote scholengroepen kwamen de voorbije maanden en jaren steeds meer aan de oppervlakte - in ons hoger onderwijs b.v. onlangs nog in Nederland: problemen en faillissementen in enkele scholengroepen voortgezet onderwijs, het recente verzet aan de Universiteit van Amsterdam. In Vlaanderen: de bestuurlijke en financiële problemen van de UGent - die ook andere universiteiten en hogescholen teisteren. De Leuvense kandidaat-rectoren Rik Torfs en Herman Nys hekelden in mei 2013 het centralistisch, onde-

mocratisch en bureaucratisch bestuur van de KU-Leuven en de territoriumdrang en grootheids-waan van de architecten van de grootschalige Associatiekoepel. Eind maart j.l. pakten Torfs en Co uit met een Cobra-medezeggenschapsplan en collegiaal bestuur om het tij te keren (zie pag. 46 e.v.).

De VSKO-kopstukken opteren voor grote scholengroepen met 20 à 30 (sterk verschillende) scholen en voor een centralistisch en bedrijvig bestuurs- en management model. Twee opties die op vandaag totaal voorbijgestreefd zijn. Ze beroepen zich op volgende Regeerakkoord-uitspraak: "We stimuleren scholen om in grotere verbanden samen te werken zodat ze de uitdagingen van de toekomst kunnen aangaan." Ze vergeten dat het Regeerakkoord vooral meer autonomie en zeggenschap voor de scholen en minder planlast belooft - en dat dit haaks staat op hun hervormingsplan. Ze negeren ook de twee voorwaarden die het Regeerakkoord aan schaalvergroting verbindt: "met respect voor de verscheidenheid van het schoollandschap en in de geest van het subsidiariteitsbeginsel".

Door ervaring wijs geworden zagen de Nederlandse beleidsmakers zich enkele jaren geleden verplicht een fusietoets-wet in te voeren. De centrale gedachte luidt dat men de omvang van een scholengroep moet beperken en tegelijk het bestaan van afzonderlijke scholen en kleine scholengroepen moet garanderen. Bij fusies moet men ook rekening houden met de grote verschillen tussen scholen, met de context waarin ze opereren en met het waarborgen van voldoende verscheidenheid. Naarmate scholen sterk verschillen is een fusie minder wenselijk en toelaatbaar. De medezeggenschapsraad van elke school moet akkoord gaan met een eventuele fusie (zie punten 8 en 9).

Eind maart liet minister Crevits weten dat ze werkte aan een blauwdruk omtrent het toekomstige scholenlandschap. Een blauwdruk is niet voldoende; er is dringend nood aan een volwaardig decreet. Zo'n decreet moet het onderwijsbestel minder oligarchisch en ondoorzichtig maken, meer autonomie en zeggenschap voor de scholen garanderen - samen met de grondwettelijke *vrijheid van onderwijs*.

## 1 Grootchaligheid, centralisering & ondoorzichtige eenheidsworst

### 1.1 Ondoorzichtige mastodontscholengroepen

Op 8 januari 2015 publiceerde het VSKO zijn 'normatief' hervormingsplan met als titel: *'Naar een bestuurlijke optimalisering en schaalvergroting in het basis- en secundair onderwijs'*. Het gaat in feite om het oprichten van grote scholengroepen met veelal 20 en meer scholen, associaties van scholen secundair onderwijs en een groot aantal basisscholen uit de nabije en minder nabije omgeving. Het VSKO wil 150 regionale scholengroepen en besturen met een centrale bestuurskoepel en binnen 1 vzw. Ook elke basisschool wordt verplicht te kiezen voor aansluiting bij een scholengroep secundair onderwijs.

De VSKO-kopstukken beweren wel dat het hier niet zou gaan om grootchaligheid en dat dus de vele nefaste kenmerken en gevolgen van mastodontscholengroepen niet van toepassing zouden zijn. Niets lijkt ons minder waar. Het VSKO zelf schat de schaalgrootte al op 4000 à 8000 leerlingen. Dat is al veel en gemiddeld zelfs meer dan het aantal studenten op de hogescholen net na de eerste fusies van 1995. Maar het cijfer van 8000 is o.i. in veel gevallen een onderschatting. Als bijvoorbeeld de secundaire scholen binnen onze Brugse scholengemeenschap fuseren en er ook nog de vele basisscholen uit de regio moeten bijnemen, dan komen we aan 23 à 30 scholen, toch wel een mastodontscholengroep met heel wat meer dan 8000 leerlingen. En voor het kunnen inrichten van het domein 'Techniek en Wetenschappen' zouden we er ook nog de grote VTI-school moeten bijnemen.

Met zo'n grote, niveau-overstijgende en multisectorale scholengroepen zou Vlaanderen zelfs een unicum worden inzake grootchaligheid en centralistische schoolbesturen. Niveau-overschrijdende fusies - secundair en basisonderwijs samen - komen in het buitenland ook zelden voor. Het grote verschil met de kleinschaligheid in veel landen is enorm. Volgens de Finse onderwijskundigen is precies de grote betrokkenheid van de praktijkmensen en van de plaatselijke gemeenschap een gevolg van die kleinschaligheid en van de grote autonomie van de vele zelfstandige scholen. In veel landen streeft men momenteel ook naar kleinere secundaire scholen - kleiner dan in Vlaanderen.

Buurland Nederland staat bekend als een land met een aantal grote scholengroepen, maar daarnaast bestaan er nog steeds veel relatief kleine en aparte scholen en 1200 schoolbesturen. Ook het zelfstandig kunnen voortbestaan van kleine scholen is er wettelijk geregeld. Er zijn in Nederland ook nog steeds 7 zelfstandige lerarenopleidingen met 600 à 1000 leerlingen, die overigens veel beter presteren dan deze die opgenomen zijn binnen multisectorale hogescholen. Dit jaar is er zelfs nog 1 zelfstandige lerarenopleiding bijgekomen die uit een hogeschool is gestapt. De grootste Nederlandse scholengroepen situeren zich vooral op het niveau van het middelbaar beroepsonderwijs: de Regionale OpleidingsCentra voor technisch- en beroepsonderwijs (hogere cyclus) met een groot aantal soorten opleidingen - gecombineerd met onderwijs aan volwassenen.

### 1.2 Stroomlijnings- en nivelleringsoperatie: grootchalige & veelkleurige scholengroep

Het VSKO-plan is gebaseerd op het principe van *'one size fits all'*, één en hetzelfde model en bestuur voor al die sterk verschillende scholen en schoolculturen uit het secundair én uit het basisonderwijs, een zelfde opvoedingsproject voor een lagere school als voor een VTI of hotel-school ... Dit alles betekent een gigantische stroomlijnings- en nivelleringsoperatie: eenheidsworst voor de sterk verschillende secundaire scholen (b.v. ASO, VTI, Hotelschool) en een nog grotere stroomlijning tussen basisscholen en secundaire, tussen scholen met sterk uiteenlopende culturen. Door het grootchalige en veelkleurige (scholen)bos ziet men de bomen niet meer. Binnen de *multisectorale* hogescholen hebben we aan den lijve de vele nefaste gevolgen van zo'n stroomlijningsoperatie ervaren.

Zo'n nivellering en eenheidsworst gaan regelrecht in tegen een belangrijk principe in de studie over schaalvergroting van *prof. Geert Devos*. Devos concludeerde: *"Lineaire maatregelen voor alle schoolbesturen lijken hoe dan ook niet opportuun. Daarvoor zijn er te veel grote verschillen tussen de besturen en de context waarin deze besturen opereren"*. Hij wees in dit verband ook op de grote verschillen tussen secundaire scholen en basisscholen: *Different policy in personnel and pedagogy \* What is right for secondary is not always right for primary* (Rondetafelconferentie *"Bigger schools, better governance?"* 14 maart 2014 (OVSG & vleva).

Een directielid schreef: *“In deze context zal het voor de schooldirecteuren ook veel moeilijker worden om een eigen pedagogisch beleid te voeren en de eigen schoolcultuur te behouden. En wie over weinig financiële autonomie beschikt, kan geen eigen pedagogisch beleid voeren, inspelend op de concrete noden.”* Zo'n fusies zullen leiden tot aantasting van de eigen schoolcultuur – net zoals dit met de opleidingen van onze hogescholen het geval is. Ze zullen ook veel onzekerheid veroorzaken, de besluitvorming bemoeilijken en tot veel betwistingen leiden.

## 2 Centralistisch en complicerend bestuursmodel, minder autonomie en interactie

Het VSKO-plan wil ook binnen elke scholengroep een centraal en afstandelijk bestuur dat praktisch alle macht naar zich toetrekt – net zoals in onze hogescholen en in de grote scholengroepen in het Nederlands secundair onderwijs. We lezen: *“De Raad van bestuur zet de pedagogische krijtlijnen uit, zorgt voor de eerder beheersmatige aspecten, en stimuleert/ondersteunt de onderwijskundige werking van de scholen. De vzw werkt vanuit één duidelijke missie, staat ook in voor het beheer van de middelen (omkadering, werking, infrastructuurmiddelen), en voor het werkgeverschap van alle personeelsleden van de betrokken scholen.”* Verder wil het plan ook professionele en betaalde bestuurders invoeren, naast de vrijwilligers: *“De complexiteit van beheer en bestuur maakt het vandaag immers noodzakelijk om voor de diverse aspecten gespecialiseerde deskundigheid in huis te halen.”* Binnen de grote scholengroep is de bevoegdheid van de Raad van Bestuur dus allesomvattend en de (betaalde) beroepsbestuurders oefenen tegelijk de hoogste directiefuncties uit.

Op de hoorzitting van januari 2013 poneerde organisatieconsulent Roland Vermeylen dat 'corporate spirit' in grote scholengroepen en organisaties niet mogelijk is. Prof. Boudewijn Bouckaert (voorzitter onderwijscommissie) sloot zich hierbij aan en stelde: *“Bij zo'n brutale schaalvergroting zou de top dus bijna alleen nog oog hebben voor relatief abstracte en kwantificeerbare elementen, wat uitmondt in vervreemding van de basis.”* Ook Peter Verleg (ex-directeur lerarenopleiding) getuigde *“dat schaalvergroting moeilijk te managen is, zowel bestuurlijk als financieel. De menselijke maat verdwijnt. Verleg waarschuwde ook voor een te formele bureaucratistische structuur. Hij pleitte voor het tegendeel: “het vergroten van de autonomie van de scholen en van*

*de professionaliteit van de leerkracht.”* Als de school een grootschalige, bedrijvige en complexe organisatie opgelegd krijgt, dan houdt dit een bedreiging in van haar educatieve opdracht - waarbij directe interactie- en communicatieprocessen centraal moeten staan, aldus de bekende Duitse socioloog Niklas Luhmann.

## 3 Minder bestuurlijke efficiëntie & leraar- en directeurschap minder aantrekkelijk

Bij het onderzoek naar het bestuur van scholengemeenschappen stelde prof. Geert Devos vast *“dat directeurs van grote scholengemeenschappen signaleren dat het niet evident is om in vergaderingen overleg te plegen met 15 of 20 scholen. De mogelijkheid tot onderlinge interactie is beperkt en de besluitvorming wordt bemoeilijkt. Ook blijkt het behoorlijk complex te worden om de middelenverdeling te berekenen en te verdelen over de verschillende scholen”* (Devos et al., 2010).

Volgens het VSKO-plan zouden de regionale scholengroepen straks ook nog niveau-overschrijdend zijn. Binnen de bestuursvergadering van onze scholengemeenschap met een 8-tal secundaire scholen stellen we ook vast dat de onderlinge interactie en de eigen inbreng eerder beperkt zijn. Onderhandelen met zoveel partners is heel moeilijk en de noden b.v. van een hotelschool of een VTI zijn heel anders dan deze van een ASO-school.

Binnen grote scholengroepen is ook de organisatie van medezeggenschap uiterst moeilijk. In de vorige paragraaf werd duidelijk dat inspraak voor de vele directeurs al uiterst moeilijk is. In de context van een scholenkoepel en superbestuur zullen de gewone schooldirecteuren zich ook gedegradeerd voelen.

Voor al het leraarschap zal minder aantrekkelijk worden. Voor de inspraak van het personeel op al die (verschillende) scholen stellen de VSKO-kopstukken Smits en Boeve het werken met slechts 1 lokaal onderhandelingscomité (LOC) voor. Een bestuur dat geregeld moet onderhandelen met 20 à 30 LOC's is inderdaad een tijdrovende onderneming. 1 gemeenschappelijk LOC voor al die sterk verschillende scholen leidt echter tot schijnmedezeggenschap en is niet zinvol. Het zal door de vakbonden ook nooit aanvaard worden.

Op de hoorzitting stelde prof. Peter Vlerick dat hij vreesde voor nog meer demotivering bij de leerkrachten. Hij zag ook weinig gegadigden om in zo'n

'multinational-concept' als CEO op te treden. En op vandaag vinden te weinig mensen die de functie van directeur willen opnemen.

#### 4 Minder i.p.v. meer tijd & aandacht voor pedagogische taak

Volgens het VSKO moet de bestuurlijke schaalvergroting er vooral toe leiden dat de directeurs *zich meer kunnen inlaten met hun pedagogische taak*. In de praktijk merken we bij schaalvergrotingen echter precies het omgekeerde. *Prof. Eric Verbiest* getuigde op een VVKBaO-studiedag dat ook de ervaringen in Nederland met schaalvergroting veelal een omgekeerd effect sorteren (*Forum*, december 2013, p. 8).

We citeren even: *"In functie van het takenpakket van de directeur was er inderdaad de verwachting dat de bestuurlijke schaalvergroting voor de directeur een taakverlichting zou meebrengen. Zo zou de directeur zich vooral op het kernproces van het onderwijs kunnen richten: het onderwijsleerproces. Maar bij het realiseren van de bestuurlijke schaalvergroting liep het evenwel mis. In de praktijk blijkt dat precies grote schoolbesturen zelf voor planlast en werkdruk bij de schooldirecteuren zorgen."* Zelfs de bestaande scholengemeenschappen hebben geleid tot minder i.p.v. meer aandacht voor de pedagogische directie-opdracht.

De verantwoordelijkheid van de directeur van een school beperken tot de pedagogische leiding en de rest uitbesteden aan het bovenschools bestuur, lijkt ons ook totaal gekunsteld en niet werkbaar. Elke school heeft nood aan een chef die verantwoordelijk is voor het geheel. Men kan overigens het pedagogische plaatje niet zomaar los zien van het financiële en de vele andere bestuurlijke plaatjes. Op hogescholen die met zo'n kunstmatige opsplitsing werken, merk je dat dit niet functioneert.

#### 5 Hiërarchische scholengroepen en besturen: unmanageable & voorbijgestreefd

Horizontale en verticale complicering

De VSKO-kopstukken opteren voor een centralistisch bestuurs- en managementmodel dat op vandaag totaal voorbijgestreefd is en het bestuur ten zeerste compliceert. *Prof. Peter Vlerick* waarschuwde op de hoorzitting voor de *horizontale complexiteit* (b.v. 20 à 30 scholen, grotere teams of werkeenheden/ duizenden leerlingen en honderden

leerkrachten). Hij wees tegelijk op de verticale complexiteit - meer hiërarchische niveaus en tussen-niveaus.

We lazten de voorbije maanden en jaren geregeld pleidooien voor een terugkeer naar het *Rijnlandmodel* en het *subsidiariteitsprincipe*, voor vormen van *integraal management en bestuur, voor horizontaliseren i.p.v. verticaliseren, voor meer autonomie van de afzonderlijke scholen ...* Een optie dus voor een ander organisatie-model en een ander soort autoriteit: *i.p.v. top-down of verticaal, bottom-up of horizontaal, vertrouwensmanagement, ...* De dialoog staat er centraal. Heel wat moderne organisaties evolueren in die richting.

In *'Small is Great'* schrijft prof. *Johan Lambrecht* dat grote bedrijven zich veelal onwettelijk gedragen door hun arrogante *'too big to fail-houding'*. Grote organisaties zijn vaak zowel *unmanageable* (= te complex) als *unmanaged*. Lambrechts beklemtoont ook sterk het belang van de arbeidsvreugde bij de medewerkers. Hij stelt verder dat uit onderzoek van McKinsey blijkt dat de meeste managers de schaalvoordelen van een fusie fout inschatten (Lannoo-Campus, 2014). Ze houden b.v. al te weinig rekening met de horizontale en verticale complicering. Bij een 'modern' en humaan bestuur zijn de omvang van de organisatie en de macht van het centrale bestuur veel beperkter en handelt dit bestuur in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe, decentraal, tenzij voor een beperkt aantal zaken die het best centraal afgehandeld worden. Dit laatste is het basisprincipe van de bestaande scholengemeenschappen.

Klassieke managers en sterk hiërarchische organisaties worden een uitstervend ras, aldus *Ben Kuiken* in zijn recent boek *'De laatste Manager, een pleidooi voor vrijheid, gelijkheid en ondernemerschap'*. Dat managers het meestal wel goed bedoelen, maar steeds minder voor elkaar krijgen, ligt volgens *Kuiken* aan de centraliserende wijze waarop het werk en het bestuur worden georganiseerd. *Kuiken* beschrijft zeven ziektesymptomen. Het alternatief is b.v. een school die de professionals, leerkrachten en directeurs, eigen verantwoordelijkheid (terug)geeft. Ze weten het ook beter dan de supermanagers die vaak al te weinig deskundig zijn op onderwijsvlak. Heeft een organisatie/school dan helemaal geen leiders meer nodig? Jawel. Geen technocraten, maar wel *inspirerende* leiders die wat er moet gebeuren op een school en het totale plaatje goed kennen, die zelf heel dicht bij de

werkvloer staan, die begrijpen dat de uitvoering grotendeels aan de uitvoerders moet worden overgelaten ...

Bepaalde uitspraken van *Kuiken* klinken wat populistisch, maar raken toch wel de kern van de zaak: *'Een sterke gezagsstructuur is voor een organisatie als cholesterol in de aderen'; 'de (klassieke) manager zal uitsterven', 'het is een kwestie van tijd tot dat de grote hiërarchische organisatie door zijn hoeven zakt'*.

Onlangs noteerden we ook nog in het TV-programma *'Het einde van de manager'* van *Tegenlicht*, een vurig pleidooi voor een andere bestuurscultuur en voor vertrouwensmanagement. We lazen: *"Klassiek ondernemen met veel managers aan de top, veel overhead, protocollen en stroperige besluitvorming, lijkt niet meer te werken. Enkele moderne organisaties laten in het programma zien hoe zij de mensen op de werkvloer veel meer macht en inspraak en ruimte voor zelfsturing geven."*

Waar het bedrijfsleven en andere organisaties de voorbije jaren er voor kozen om zich meer horizontaal en in kleinere netwerken te herorganiseren, zou volgens het VSKO-plan het Vlaams onderwijs juist meer lineair en verticaal, d.w.z. hiërarchisch gestructureerd en bestuurd worden. Dit is al een tijdje het geval in ons hoger onderwijs en dit met alle nefaste gevolgen van dien. Dit dreigt nu ook uitgebreid te worden tot ons secundair- en basisonderwijs.

We betreuen dus ten eerste dat de VSKO-kopstukken precies nu zowel de grote regionale scholengroepen als de eigen Brusselse koepel als hiërarchische organisaties willen uitbouwen. We stellen ook vast dat bij hiërarchische organisaties de macht van de kopstukken al te groot is.

## **6 (Beroeps)bestuurders:minder deskundig, te ver van werkvloer & dubbele rol**

### **6.1 Nieuwe bestuurders: deskundiger?**

De VSKO-kopstukken gaan er ook ten onrechte van uit dat als we werken met minder bestuurders deze dan ook per se deskundiger zullen zijn. De huidige bestuurders zijn veelal mensen die een zekere kennis, ervaring en affectieve betrokkenheid hebben met een school of een beperkt aantal scholen die ze besturen. Jammer genoeg wordt er in het kader van de hervorming vaak met minachting over gesproken – zeker als het basisscholen betreft. Bij de nieu-

we bestuurders die de verantwoordelijkheid krijgen voor meer en meer soorten scholen zullen die kennis en bekendheid met het specifieke onderwijsgebeuren beperkter zijn.

Als professionalisering betekent dat er vooral specialisten nodig zijn als advocaten, architecten ... dan vrezen we dat er binnen de centrale besturen veel te weinig mensen met onderwijskennis en kennis van de (vele) afzonderlijke scholen aanwezig zullen zijn. Zo stellen we vast dat veel bestuurders van hogescholen al te weinig kennis bezitten omtrent b.v. een lerarenopleiding, een opleiding voor verpleegkundigen ..., veel minder dan vroeger bij de bestuursleden van die opleidingen het geval was.

Waar zal men overigens die polyvalente en superdeskundige (koepel)bestuurders vinden die in staat zijn en bereid zijn een heel groot aantal scholen te (be)sturen? Wie zal het bestuur vertegenwoordigen op de vele schoolraden en loc's van al die scholen en op tal van andere schoolaangelegenheden? Zullen die (super)bestuurders bereid zijn en in staat zijn om wekelijks een paar keer te vergaderen en die vergaderingen ook voor te bereiden? We vragen ons verder ook af of men nog veel vrijwilligers zal vinden die binnen het bestuur een meer beperkte en ondergeschikte rol willen spelen naast de beroepsbestuurders.

### **6.2 Minder bekendheid met de werkvloer**

Een lid van een directiecomité formuleert ook volgend bezwaar: *"door die beroepsbestuurders en bestuurders-vrijwilligers meer verantwoordelijkheid over een groot aantal scholen te geven, zullen ze ook het bruisende leven van de concrete werkvloer missen."*

Een van ons is al vele jaren bestuurslid van een vrij grote scholengroep met drie secundaire en zes basisscholen. In de toekomst zouden daar nog enkele secundaire scholen en nog meer basisscholen uit de brede regio moeten bijkomen. Hij merkt dat er momenteel voor goed bestuur al een te groot aantal scholen betrokken zijn en dit niettegenstaande ze ruimtelijk heel nabij gelegen zijn. Hij stelt vast dat er op bestuursvergaderingen ook nu al te weinig tijd rest voor de echt pedagogische zaken. Als er nog veel scholen bijkomen, zou er hiervoor al helemaal geen tijd meer overblijven. Zelf heeft hij heimwee naar de tijd toen er nog een afzonderlijke vzw bestond voor de zes lagere scholen en een andere voor de drie secundaire. Hoe meer scholen, hoe

meer de bestuursvergaderingen zich beperken tot eerder technische en financiële vraagstukken en problemen met bepaalde personeelsleden. Voor de bestuursleden was het destijds ook gemakkelijker om contacten te onderhouden met het meer beperkt aantal scholen. Binnen deze scholengroep heeft ons redactielid er wel steeds voor geijverd dat de verschillende scholen voldoende autonomie behielden en aparte financiën. Op de algemene vergaderingen zijn ook alle directeurs aanwezig. In de meeste scholengroepen is dit niet het geval en binnen de grote scholengroepen die het VSKO vooropstelt zou dit nog veel minder het geval zijn.

Dit redactielid zit ook in het bestuur van een scholengemeenschap. Binnen die scholengemeenschap was de grote verscheidenheid ook één van de belangrijkste bezwaren tegen het overschakelen op één vzw en één bestuur voor de zeven secundaire scholen. Hij voelt zich ook niet geroepen en deskundig om straks ook nog een hotelschool, een VTI... te besturen.

### 6.3 Dubbele rol van beroepsbestuurders met directie-functie

Momenteel oefent het bestuur de controle uit op het functioneren van de scholen en directies. Straks zouden de betaalde beroepsbestuurders niet enkel een soort superdirectiefunctie uitoefenen, maar tegelijk als bestuurder hun eigen directie-activiteit moeten controleren. Een vermenging van de uitvoerende en controlerende functie is niet toelaatbaar. Dit zou immers betekenen dat de directeur-bestuurders als bestuurder toezicht moeten uitoefenen op hun eigen functioneren. Zo'n dubbel-functie zal er ook toe leiden dat de directeur-bestuurders minder autonomie zullen toestaan aan de schoolteams en aan de directeurs van de afzonderlijke scholen. Zo'n koepeldirecteur zou dan ook al te gemakkelijk zijn wil kunnen doordrijven door tegen de directeurs te schermen met 'dit is de wil van het bestuur' en tegen het bestuur met 'dit willen de schooldirecteurs'.

Zo'n systeem leidt ook tot onduidelijkheid en wantrouwen over de rol van de directeur-bestuurder bij (gewone) directeurs en bij leraars. Er is b.v. ook geen mogelijkheid om bij een conflict of problemen met de directeur-bestuurder naar het bestuur te stappen.

Ook *prof. Geert Devos* wijst op 'het probleem i.v.m. de controle van het bestuur: "Wie neemt het intern

toezicht op het bestuur waar? In veel gevallen is dit het bestuur zelf. In veel gevallen zijn de bestuurders zelf zich niet eens bewust van hun taak als toezichthouder. Alle bestuursleden volgen vooral de afgevaardigd-bestuurder." Het probleem met de verweving tussen bestuur en directie leidde in Nederland ook tot financiële en andere misbruiken.

## 7 Grote kosten i.p.v. financiële efficiëntie & (ontbrekende) incentives

### 7.1 Sterke toename van overhead-kosten en meer financiële risico's

Onderzoekers van het Nederlands adviesbureau 'Berenschot' stelden een paar jaar geleden "vast dat uit hun onderzoek van grootschalige scholengroepen in Nederland bleek dat er geen bestuurlijke schaalvoordelen en efficiëntiewinsten optraden en dat de (bestuurlijke) overhead-efficiency niet hoger, maar zelfs lager is. In grote scholengroepen wordt altijd een bovenlaag (koepel, overhead) gecreëerd waar veel geld naar toe gaat ten koste van het lesgebeuren. Erger nog dan de grotere bestuurlijke omvang is de wijze waarop bestuurd wordt – het afstandelijk bestuur, en dus ook minder betrokkenheid bij de organisatie en al te vaak onbeschaamd graaien aan de top" (Rapport: *Wie heeft de overhead gezien?*, zie Internet). Ook de COC-lerarenvakbond stelde in maart 2013: "De mastodontstructuur van de scholenassociaties zal nieuwe bovenschoolse besturen noodzakelijk maken en tussenbesturen niet kunnen vermijden. Ook dat leidt tot een voorlopig niet inschatbare kost bovenop de huidige middelen."

*Peter Verleg* stelde tijdens een hoorzitting van januari 2013: "Ook een betere financiële sturing in grote scholengroepen is niet aantoonbaar. Integendeel. Bij grote associaties wordt juist duidelijk dat de verhouding tussen wat naar het primaire proces gaat en de overhead volkomen uit balans is."

Het VSKO beseft blijkbaar onvoldoende dat het nieuwe bestuursmodel en de betaling van professionele bestuurders heel wat geld zullen kosten. We weten vanuit de ervaring met de fusies binnen het hoger onderwijs dat de overhead er minstens vijfmaal groter is geworden, dat de nieuwe luxueuze gebouwen voor de huisvesting van de nieuwe koepel duur uitviel, enz. De zeven Nederlandse lerarenopleidingen die zelfstandig bleven, zijn scholen met relatief weinig overhead, meer lesgevers en weinig schulden – net zoals vroeger het

geval was in onze autonome opleidingen. Bij grote scholengroepen met een omvangrijk budget is er ook vlugger sprake van geldverspilling en geldmisbruik. Het totale financiële plaatje is vaak te onoverzichtelijk, de controle op de vele financiële verrichtingen is moeilijker. *Wie het breed heeft, laat het ook vaak breed hangen*, luxe-uitgaven, luxueuze gebouwen en inrichting, lease-auto's, e.d.

## 7.2 Problemen met verdeling van vzw-centenpot

Het VSKO-plan stelt dat de totale omkaderings- en werkmiddelen voortaan rechtstreeks toegekend zullen worden aan het overkoepelend bestuur, dat hier dan flexibel gebruik kan van maken voor de centrale werking. De *Directiecommissie Katholiek Basisonderwijs* maakt zich hier in haar schrijven van februari j.l. grote zorgen over. We lezen: *"Aangezien de beleidsmedewerkers (voor het professioneel bestuur) vandaag in onvoldoende mate aanwezig zijn in het basisonderwijs, wordt de poort opengezet om lestijden, punten en werkingstoelagen in te zetten om die structuur uit te bouwen. Daardoor verarmen de basisscholen voor een tweede keer."*

Indien veel lagere/secundaire scholen deel uitmaken van één vzw die over alle centen beschikt, dan zijn er volgens de studie van prof. Geert Devos vaak problemen met de middelenverdeling. Dat wordt ook bevestigd in contacten met directies uit zo'n scholengemeenschap. Die problemen doen zich ook voor in de hogescholen. Een lerarenopleiding maakte in het verleden deel uit van een campus samen met lager en secundair onderwijs en kreeg maar een deel van de werkingstoelagen, maar ook binnen de hogeschool krijgt ze niet de wettelijk voorziene werkmiddelen.

Dankzij de financiële autonomie en het besturen van een school als een goede huisvader, voerden veel kleinere scholen een spaarzaam beleid en werden luxe-uitgaven vermeden. Zo konden ze tijdig nieuwe handboeken aanschaffen, de gebouwen stap voor stap renoveren en de leningschuld beperken.

Het is vaak zo dat grotere secundaire scholen meer financiële risico's nemen. Financieel gezonde scholen dreigen dus ook de dupe te worden van scholen die in het verleden meer risico's namen. Ook dit moet ons tot voorzichtigheid inzake grootschaligheid en fusies aansporen. De financiële problemen van bepaalde hogescholen gaven ook al aanleiding tot

gedwongen fusies tussen hogescholen. En zo worden goed bestuurde scholen met weinig schulden bij fusie vaak de dupe.

## 7.3 Incentives als financiële chantage & extra kosten van fusie-operatie

Minister Pascal Smet beloofde in 2013 nog incentives te zullen toekennen om de scholen tot grote fusies aan te sporen; lees: te dwingen. In het hervormingsplan voor het hoger onderwijs voorzag ook het duo Van den Bossche-Monard incentives om de grootschaligheid te bevorderen: hoe meer studenten, hoe hoger de coëfficiënt per student. Met *Onderwijskrant* deden we echter ons uiterste best om dit soort financiële chantage te voorkomen. Hierbij kregen we de volle steun van wijlen André Denys (Open VLD) en zo werd het toch een lineaire betoelaging.

Iedereen beseft momenteel wel dat de overheid geen incentives zal kunnen uitdelen; er zal in de toekomst eerder sprake zijn van verdere besparingen en minder centen. Maar VSKO zal naar eigen zeggen die *incentives* ook halen uit een collectief gebruik van de subsidies en uit de (foute) veronderstelling dat de fusies veel 'efficiëntiewinst' zouden opleveren. Ook zonder incentives van de overheid wil het VSKO kost wat kost zijn plan doorvoeren. De meeste directeurs en besturen beseffen wel dat de schaalvergrotingsoperatie veel geld zou kosten.

Op de infosessie over het VSKO-plan gewaagde *Chris Smits* zelfs van het omzetten van omkaderingsmiddelen in werkmiddelen. Bij de hervorming van het hoger onderwijs heeft zo'n operatie geleid tot een aanzienlijke afname van het aantal lesgevers.

## 8 Bedreiging verscheidenheid schoollandschap & vrijheid van het onderwijs

Het Regeerakkoord stelt terecht dat *bij schaalvergroting het respect voor de verscheidenheid van het schoollandschap gegarandeerd moet worden*. *Marianne Coopman*, COV-secretaris schrijft in dit verband: *"Beleidsmaatregelen over bestuurlijke optimalisatie moeten een meerwaarde bieden voor alle basisscholen in alle netten. De problematiek binnen één net aanpakken, biedt geen soelaas."* (*Basis*, 28 maart). De VSKO-kopstukken trekken zich hier niets van aan en gaan hun eigen gang.

Precies ook omdat de fusies in Nederland tot veel misbruiken en nefaste effecten leidden, veel scholen tegen elkaar in het harnas joegen en hier en daar ook een bedreiging inhielden voor de vrije keuze, voerde de Nederlandse overheid enkele jaren geleden de zgn. Fusietoets-Wet in, om monopolievorming te voorkomen en diversiteit en menselijke maat te waarborgen. Die wet stipuleert o.a. dat het marktaandeel van fuserende scholen na fusie in stedelijke gebieden niet meer mag zijn dan 35% en elders niet meer dan 50%. Die wet maakt fusies tussen sterk verschillende scholen ook heel moeilijk. Geen enkele school mag verplicht worden te fuseren en ook het mogen autonoom blijven van relatief kleine scholen wordt gegarandeerd.

Het onderwijs is een openbare dienst en dit betekent dat de overheid verantwoordelijk is voor het garanderen van het algemeen maatschappelijk belang van het onderwijs en van de belangen van *alle* scholen, leerlingen, leerkrachten en ouders. Het waarborgen van *'het respect voor de verscheidenheid'* betekent o.a. dat men bij fusies rekening moet houden met het garanderen van de verscheidenheid en keuzevrijheid, de belangen en leefbaarheid van de kleinere onderwijsverstrekkers, het feit dat ook nog in de toekomst het oprichten van scholen door andere initiatiefnemers mogelijk moet blijven, enzovoort. Als een scholengroep in de toekomst een groot aantal leerlingen moet tellen en zowel scholen uit het secundair en lager onderwijs, dan maakt men b.v. de vrijheid inzake het oprichten van scholen onmogelijk.

Bij het principe van de 'vrijheid van onderwijs' gaat het principieel om de vrijheid van burgers om scholen op te richten en om het waarborgen van vrijheid van keuze, van voldoende keuze vanwege de ouders en leerlingen. Dit alles is niet meer mogelijk als het onderwijslandschap ontaardt in monopolistische mammoetassociaties met centrale besturen, waardoor er steeds minder te kiezen valt en niets meer door gewone burgers opgericht kan worden. Voor het garanderen van de verscheidenheid is een fusiekader-decreet nodig.

*Prof. Boudewijn Bouckaert* waarschuwt ook voor het feit dat "grote scholengroepen voor een eenheidsworst zullen zorgen waardoor de vrije keuze van ouders en leerlingen eveneens in het gedrang komt." Zo is dan b.v. de keuze van de ouders en leerlingen tussen 2 ASO-scholen met een verschillend profiel niet langer mogelijk (*Visies in het onderwijs*, Pelckmans, 2014, p. 45).

De Nederlandse socioloog *Jaap Dronkers* stelde in Nederlandse regio's met grote scholengroepen verder ook vast dat daar de 'gezonde' concurrentie tussen scholen wegviel en dat dit ook tot lagere leerprestaties leidde.

Als de overheid zich terugtrekt zouden er ook allemaal grote en zelfstandige scholengroepen ontstaan die zich centraal maar moeilijk laten sturen. Het gevoel van een gemeenschappelijk belang zou dan weg zijn en de onderlinge samenhang zou zoek zijn.

In een boekje over de herziening van het schoolpact schreven we al in 1973 dat we niet moeten streven naar absolute decentralisatie, maar naar welbegrepen vormen van decentralisatie én centralisatie. De VSKO-kopstukken wekken de indruk dat ze inzake het oprichten van scholengroepen over een totale autonomie beschikken. Ze willen dat ook hier de overheid terugtreedt, ook voor materies die omwille van het algemeen belang centraal/nationaal gereguleerd moeten worden.

## 9 'Subsidiariteitsbeginsel' & autonomie & zeggenschap scholen en leraren

Het Regeerakkoord belooft meer autonomie en zeggenschap voor de scholen. We lezen ook dat de optimalisering van het bestuur enkel kan "*in de geest van het subsidiariteitsbeginsel*", dat stelt dat de beslissingsbevoegdheid op het laagst mogelijke niveau moet liggen. Dit staat haaks op het VSKO-voornemen om de beslissingsbevoegdheid en vrijheid van de scholen, directies & besturen nog verder te beperken. De VSKO-kopstukken trekken uit die zinsnede ook de eigenzinnige conclusie dat voortaan de centrale onderwijskoepel autonoom kan en mag bepalen hoe de schaalvergroting en het bestuur van een school kunnen verlopen.

In de bijdrage '*Scholen vrezen verlies van identiteit*' (*De Tijd*, 21 maart) stellen enkele directeurs dat ze vrezen dat binnen de grote scholengroepen de afzonderlijke scholen en hun directies veel autonomie en macht zullen verliezen en moeten afstaan aan de bovenschoolse bestuurskoepel. *Barbara Moens* voegt eraan toe dat de bedreiging van die autonomie en identiteit ook betreurd wordt in bepaalde politieke middens. Zo lezen we: "*De N-VA huivert voor het VSKO-hervormingsszenario. Scholen moeten zelf meester blijven van hun situatie*", zegt *Vlaams Parlements lid Koen Daniëls (N-VA)*. "*Het regeerakkoord hamert op vertrouwen in de scho-*



*len. Wij treden als overheid terug, maar we zullen niet toelaten dat de katholieke onderwijskoepel dat machts-vacuüm inneemt.”*

In Nederland was het gevolg van het terugtreden van de overheid inzake grote fusies dat leerkrachten en directeurs “*nu door een andere bureaucratische macht werden aangestuurd, een macht waaraan ze zich ook moeilijker konden onttrekken omdat die uitging van hun nabije werkgever.*” Dit is ook het geval in onze hogescholen. De overheid moet zelf een algemeen kader uitstippelen: in functie van het welzijn van iedereen, van de goede verstandhouding tussen de verschillende onderwijsverstrekkers, van het garanderen van de inspraak van alle betrokkenen ...

De VSKO-kopstukken beroepen zich in deze context op een nog andere uitspraak in het Regeerakkoord: “*De overheid bepaalt de doelstellingen, het kader en de randvoorwaarden voor een kwalitatief onderwijs. De wijze waarop deze kennis en vaardigheden worden aangebracht blijft de taak van de scholen.*” In de VSKO-tekst en in de infosessies wordt die uitspraak eens te meer eigenzinnig geïnterpreteerd als een vrijbrief voor het toekennen van steeds meer macht aan de eigen onderwijskoepel.

De VSKO-kopstukken reduceren met hun hervorming in sterke mate de autonomie, vrijheid en macht van de scholen en van de schoolbesturen. Bij de strijd om meer autonomie en zeggenschap van de praktijkmensen gaat het niet enkel om de strijd van de leraars/directeurs met het ministerie, maar evenzeer om de strijd met de managers van de grote schoolbesturen en met de eigen koepel.

Vanuit het moderne managementdenken is ook het streven naar een meer machtige, hiërarchische en dirigistische Guimardstraat-koepel voorbijgestreefd - en in strijd met hetzelfde subsidiariteitsprincipe. Zo werd op de infosessie over het VSKO-plan te uitdrukkelijk gesteld dat elk schoolbestuur zich aan dit ‘normatief’ VSKO-plan moet houden en dat een bestuur heel goede redenen zal moeten hebben om zich in uitzonderlijke omstandigheden daaraan te onttrekken. Zo wordt b.v. de vorming van scholengroepen met louter basisscholen of louter scholen secundair niet toegestaan. Het verbaasde ons dat we onlangs *Lieven Boeve* op kanaal-Z hoorden spreken over ‘mijn scholen’.

Vanuit het streven naar een meer democratisch en horizontaal bestuursmodel:

\*zou het VSKO meer een dienende en bescheiden functie vervullen en zich niet opstellen als een soort ministerie;

\*zou het VSKO niet langer zijn schaalvergrotingsplan dwingend opleggen;

\*zou de VSKO-koepel bij de hervormingsplannen voor het s.o. en voor inclusief onderwijs meer rekening houden met het grote verzet van de achterban;

\*zou de directeur-generaal zich niet geroepen voelen zijn mening omtrent ‘*al dan niet hoofddoeken*’ op te dringen aan alle scholen;

\*zou men vanuit de koepel niet meer opleggen dat taalleerkrachten 60% van de punten moeten toekennen aan taalvaardigheden en dat taalkennis enkel nog in de context van vaardigheden mag aangebracht en geëvalueerd worden;

\*zou secretaris-generaal Chris Smits niet langer loochenen dat er sprake is van niveaudaling als hij weet dat de meeste leerkrachten, directeurs en professoren dit wel vinden ...

We zijn het eens met het principe dat het *hoe* de taak is van de scholen en leerkrachten. Dat houdt echter tevens in dat ook de koepels geen pedagogische aanpak opdringen. Als *Onderwijskrant* klagen we al lange tijd aan dat de DVO-overheidsdienst, de inspectie, maar ook de onderwijskoepels zich al te veel inlieten met het ‘hoe’ en aldus de pedagogische vrijheid van de scholen en leerkrachten sterk beperken. Zo moeten eindtermen en leerplannen zich niet uitspreken over de methodische aanpak. Vanuit de koepels wordt momenteel gewerkt aan nieuwe leerplannen; we vrezen dat ze nog meer een methodiek zullen opleggen.

Er moet volgens ons dringend nagedacht worden over de specifieke rol van de onderwijskoepels. Het zijn overigens ook de koepels die vaak voor een teveel aan planlast zorgen. Het Regeerakkoord pleit terecht voor meer autonomie en zeggenschap voor de scholen en leerkrachten.

## 10 Besluit

In deze bijdrage bekeken we de bestuurlijke aspecten en problemen die verbonden zijn met het VSKO-grootschaligheidsplan. Er zijn er heel wat. Ook het niveau-overschrijdend karakter van de scholenassociaties roept tal van vragen op. Het VSKO-plan staat vooral ook haaks op eigentijds bestuur waarin horizontaliteit en collegiaal bestuur centraal staan.

## Leuvense professor Herman De Dijn: “In plaats van schaalvergroting en fusies zijn decentralisatie en subsidiariteit aangewezen”

Herman De Dijn (bijdrage in AardeWerk)

### Samenvatting van betoog

*“In plaats van schaalvergroting en fusies zijn decentralisatie en subsidiariteit aangewezen. Een ‘mager’ of ‘soepel’ management moet terug in dienst staan van de activiteit en de instellingen waarom het eigenlijk gaat. Enkel zo kunnen beroepsernst en beroepsfierheid weer meer gewaardeerd worden. Al te veel zaken komen vandaag in het management-systeem in het gedrang: het zoeken naar zin in het werk, naar echte samenwerking voor een waarde of doel buiten zichzelf, naar echte waardering voor het werk en naar samenwerking hierbij.*

*De regelgeving en procedures die met de schaalvergroting en dat managementsysteem zijn verbonden vereisen tevens een steeds uitgebreidere bureaucratie, met steeds meer onpersoonlijke macht. Dit alles leidt tot ontmoediging en burn-out; vermanaging en vermarkting. Het lijkt duidelijk wat er zou moeten veranderen. Rationaliteit zou weer ingebed moeten worden in redelijkheid en gezond verstand. De beheersings- en regeldrift moeten inbinden en ruimte laten voor het besef van eendigheid en kwetsbaarheid en de overgave aan het leven en de realiteit. De systeemwereld mag niet langer de leefwereld koloniseren. “*

### 1 Van ‘modern’ onderwijs naar ‘laatmodern’

Onderwijs en zorg kunnen niet zonder organisatie en professionaliteit. Toch bestaat er een spanning tussen beide. Dat heeft te maken met het feit dat onderwijs/zorg aan de ene kant en organisatie/professionalisme aan de andere kant verband houden met duidelijk verschillende interesses. Onderwijs en zorg houden wezenlijk verband met de *zingevende interesse*: de interesse in de zin en de waarden die aanwezig zijn in fundamentele menselijke relaties. Organisatie en professionalisme wortelen in een *combinatie van de instrumentele en de cognitieve interesse*. Deze laatste interesses spelen in moderne vormen van onderwijs en zorg een grote rol.

De spanning die aanwezig is tussen de aspecten behorend tot verschillende interesses, heerste al in de moderne constellatie van onderwijs die tot voor kort dominant was, maar die nu getransformeerd is tot een laatmoderne vorm.

*De analyse van die transformatie is mijn eerste onderwerp. De ‘moderne’ (klassieke) constellatie van onderwijs/zorg nam de vorm aan van de driehoeksverhouding beroepskracht – instelling – onderwijs- of zorg-behoevende. Het begrip ‘beroepskracht’ verwijst naar iemand die beschikt over de nodige kennis en kunde, maar tegelijk handelt vanuit een ‘roep’, een roeping in dienst van een hogere waarde (ethische zorg; vorming). De term ‘instelling’ verwijst naar een ingestelde en overgeërfde context waarbinnen deskundig onderwijs of zorg verschaft worden. Deze context is/was door-drongen van een welbepaald globaal zin- en waardeperspectief....*

*Vandaag, in de ‘laatmoderne’ periode, gebruiken we heel andere woorden voor de elementen van de driehoek. Vandaag spreken we niet meer over beroepskrachten, maar over professionals; niet meer over instellingen, maar over organisaties; en onderwijsbehoevenden zijn klanten of cliënten geworden.*

*Er is als het ware een soort verzakelijking opgetreden, samen met een soort verwatering van de ideologische of waardecontext van waaruit tot voor kort gehandeld werd. De professional en de organisatie zijn niet langer te begrijpen vanuit een specifieke waardecontext. Ze zijn als het ware neutraal, gericht op de efficiënte output van een of andere soort product of dienst. De professional is het individu dat over de nodige competenties beschikt; een individu ook dat zich flexibel kan inschakelen in telkens nieuwe projecten in verschillende teams en omgevingen. De organisatie is gericht op een zo groot mogelijke efficiëntie in de productie van een bepaalde output met het oog op een of andere vorm van winst (succes, geldelijke winst, ‘socialprofit’).....*

*Als de ultieme drijfveer, de energie die individuen en instellingen doet functioneren, niet meer komt uit de bron van een of ander particulier waardensysteem (en ideologie), waar moet die dan wel vandaan komen? Bij de professionals komt ze ten dele van binnen en ten dele van buiten: enerzijds uit het eigen verlangen naar succes en winst; anderzijds door de permanente evaluatie in de organisatie. Aangezien men niet langer kan verwachten dat*

professionals gedreven worden door een roeping of door loyaliteit aan een instelling, moeten zij zich onderwerpen aan neutrale evaluatieprocedures. Die procedures zijn ook om een andere reden onvermijdelijk: om het vertrouwen van cliënten in de organisatie te garanderen. In de laatmoderne periode waarin we nu leven is het vroegere persoonsvertrouwen immers vervangen door het systeemvertrouwen. Relaties van cliënten met organisaties bestaan niet langer in contacten met vertrouwde beroepskrachten (b.v. leerkrachten); het zijn relaties met steeds wisselende professionals. Het is dus de organisatie zelf die het object moet kunnen worden van vertrouwen: systeemvertrouwen. Vandaar de noodzaak én de onvermijdelijkheid van expliciete regels, evaluaties en functioneringsgesprekken, van transparantie, enzovoort. *Aangezien men er niet kan op vertrouwen dat individuen de geest van de regels navolgen, en regels altijd nieuwe 'loop-holes' toelaten, ontstaat haast vanzelf het fenomeen van overregulering.*

*Als een instelling een organisatie wordt en haar ziel verliest, ontstaat een probleem: wat zal de organisatie doen 'draaien'? De oplossing om organisaties performant te maken of te houden omvat twee elementen: enerzijds het managen van de gehele organisatie in functie van meetbare targets; anderzijds de vermarkting van de organisatie, dat wil zeggen: het creëren van een concurrentiële ruimte voor gelijkaardige organisaties. Het management moet al die activiteiten en onderdelen coördineren in functie van het doel; ze moet er ook door positieve en negatieve incentives voor zorgen dat professionals zich lenen tot de doelstelling van de organisatie. Het ontstaan van een concurrentiële ruimte moet organisaties alert houden om hun plaats in de rangorde van gelijkaardige organisaties te bewaren en continu te verbeteren. Aangezien ook non-profitorganisaties, zoals die in het onderwijs, worden beschouwd als eigenlijk ook gericht op een soort 'profit', namelijk 'socialprofit', is het dan onvermijdelijk dat vermanaging en vermarkting ook in het onderwijs hun intrede doen.*

*Deze tendens wordt trouwens nog versterkt doordat onderwijs steeds meer wordt beschouwd als een gewone profitsector. In een laatmoderne context wordt alles waar enige vraag naar is beschouwd als potentieel produceerbaar op basis van kennis en kunde; het wordt dus een object van management en een object verkoopbaar op de markt. Er zijn dus markten voor van alles en nog wat: de onderwijsmarkt, de zorgmarkt, de markt van religies en spiritualiteit, de markt voor eenzame harten... Niets is nog heilig of hors commerce....*

## 2 **Contradicties, ontmoedigde leerkrachten, burn-out en cynisme...**

*Het is vooral de combinatie van het managersdenken, de attitude van de professional en de mentaliteit van de leerling-cliënt, die tot die contradicties leidt, des te meer naarmate die elementen een zuiverder vorm aannemen, niet langer 'besmet' door meer 'traditionele' manieren van handelen en denken. Een eerste contradictie is de overheersing van de middelen op het eigenlijke doel ('de wereld op zijn kop'). Niet de vorming zelf staat centraal, maar de output, de meetbare resultaten, datgene wat de organisatie een hogere plaats in de ranglijst kan bezorgen. Wat niet of moeilijk gemeten kan worden 'bestaat niet' en wordt vaak verwaarloosd of afgevoerd. De accountability en zelfcontrole die geëist worden door de organisatie en/of de overheid leiden tot een inkrimping van de tijd die beschikbaar is voor de eigenlijke taken. De regelgeving en procedures die ermee zijn verbonden vereisen een steeds uitgebreider bureaucratie, met steeds meer onpersoonlijke macht.*

*Een tweede contradictie is de keerzijde van de eerste: de eigenlijke doelen, zorg en onderwijs, worden middelen, vormen van activiteit gericht op de output van resultaten, middelen in dienst van individueel en collectief succes. Sommige zaken waarvan het nut onbetwistbaar is, zijn toch van die aard dat een direct instrumentele benadering contraproductief is en dus juist niet zal opleveren wat men verlangt. Het nut dat ze met zich meebrengen is immers een bijproduct van een gerichtheid op die zaken als op zichzelf of intrinsiek waardevol, als doelen op zich. Dat geldt ook voor onderwijs en zorg. Als onderwijs of zorg louter een koop- of verkoopbaar product worden, dan komt hun intrinsieke betekenis, hun ethische en menselijke betekenis, in het gedrang. Een interesse b.v. in inzicht en kennis als zodanig komt in een dergelijk systeem onvermijdelijk onder druk te staan. Het is niet verwonderlijk dat we dan te maken krijgen met fenomenen als burn-out en cynisme.*

*Een derde contradictie is dat in een dergelijk systeem de schijn heerst over de realiteit. De complexe realiteit van onderwijs en zorg is niet te vatten, zelfs niet in een groot aantal abstracte parameters. Toch gaan die parameters de activiteit grondig beïnvloeden. Na een tijd leren professionals en organisaties de schijn te manipuleren en zich te schikken naar wat geëist wordt, soms zelfs vanuit de wil om zich toch enigszins te kunnen concentreren op de eigenlijke doelen. Het is dan ook onvermijdelijk dat de cijfers een vleiend resultaat*

laten zien, terwijl onderwijs en zorg in feite achteruit kunnen zijn gegaan. Aldus ontstaat een verschijnsel van schijnwereld en cynisme. In de concurrentieslag is het imago, de perceptie van doorslaggevend belang. *Het management gaat dus onvermijdelijk op zoek naar zaken om mee uit te pakken, naar resultaten of projecten die de organisatie top of the list maken.* Dergelijke concurrentie leidt enerzijds tot uniformisering (elke organisatie aapt na wat andere in de schijnwerpers doet komen of een voorsprong geeft), anderzijds tot het afstoten van elementen die niet 'opbrengen', maar wel van reëel belang waren (bijvoorbeeld unieke, lokale vormen van onderwijs/zorg). Allerlei studies over de zo gezegen en steeds nadrukkelijker geëiste transparantie wijzen uit dat de tirannie van de transparantie in feite allerlei vormen van bedrog niet verhindert, maar die juist onaantastbaar maakt. Evenmin leidt transparantie noodzakelijk tot vertrouwen: wellicht is er nooit meer wantrouwen geweest dan in onze door transparantie geobsedeerde maatschappij.

*Een vierde contradictie, wellicht de meest fundamentele, is dat het laatmoderne systeem niet tegemoet komt aan fundamentele menselijke verzuchtingen en de menselijke realiteit miskent.* Ondanks alles is er blijkbaar ook vandaag nog bij vele professionals het verlangen zich niet met de schijn, maar met het echte werk bezig te houden en dat werk op een zelfstandige, verantwoorde wijze te kunnen uitoefenen. Mensen willen nog altijd zinvol werk dat er echt toe doet. Ze zoeken erkenning, niet voor de schijn die ze produceren, maar voor zinvolle arbeid die in dienst staat van echte zorg, echt onderwijs, en niet van cijfers of imago. Ze willen andere professionals kunnen beschouwen niet als concurrerende teamgenoten die tijdelijk in dienst staan van een project, maar als collega's die zich voor dezelfde waardevolle zaak inzetten, in vertrouwen en collegialiteit en in loyaliteit aan de instelling die dat mogelijk maakt.

*Al te veel zaken komen vandaag in het managementsysteem in het gedrang: het zoeken naar zin in het werk, naar echte samenwerking voor een waarde of doel buiten zichzelf, naar echte waardering voor het werk en naar samenwerking hierbij.* Miskening van de menselijke realiteit? De mens staat altijd in een bepaalde verhouding tot zichzelf, de ander, de gemeenschap, de werkelijkheid, de tijd. We hebben al gezien hoe het laatmoderne management- en marktdenken een bepaalde visie insluit op de verhouding van de mens tot de medemens, tot zijn werk, tot de realiteit, en zelfs een bepaalde

visie op het sociale en het politieke domein die gedacht worden als middel. Het sluit ook een bepaalde visie in op de verhouding van de mens tot zichzelf, een narcistische en sentimentalistische visie. Het individu wordt verondersteld het eigen leven te zien als de investering van een soort kapitaal (de eigen competenties) in allerlei activiteiten die zo gemanaged moeten worden dat ze een of andere vorm van winst opleveren. Het gaat niet alleen om letterlijke winst, maar ook om het daarmee verbonden succes, waarvan het verwerven van een levensstijl die zoveel mogelijk interessante en aangename ervaringen oplevert een onderdeel is. Het individu als self-manager van het eigen leven. Ook de verhouding tot de tijd sluit in de laatmoderne levensvorm een miskening in van de normaal menselijke beleving ervan.

Eén voorbeeld uit het onderwijs. Dat wordt gezien als het instrument voor het verwerven door leerling of student van de nodige competenties om het te maken in het leven; het gaat vooral om methoden om kennisinhouden te zoeken in functie van een of andere probleemcontext en methoden om die in projecten in te schakelen. Waar de wil om die competenties te verzamelen vandaan moet komen lijkt geen probleem. Leren gebeurt echter niet omdat men wil leren; de wil kan zichzelf niet zomaar in gang zetten om dit of dat effect te willen. Leren is evenmin een mechanisch proces waarin door bepaalde stimuli bepaalde resultaten in de leerling tot stand komen. Echte kennis is geen hoeveelheid bits informatie, maar veronderstelt inzicht; en het verwerven van inzicht vergt een zekere maturiteit, vertrouwdheid met een betekeniscontext, fascinatie voor bepaalde onderwerpen, enzovoort. Het verwerven van echt inzicht en echte knowhow veronderstelt traagheid, rijpingstijd, waarin dwaalwegen, tijdelijke afkeer en desinteresse, een zekere dwang en dus vertrouwen in gezag, onontkoombaar zijn. ...

### **3      Waarom verandert er niets?           Waarom zo weinig kritiek?**

Uit onze analyse blijkt dat de problemen waarmee we geconfronteerd worden 'diepe' problemen zijn die niet te wijten zijn aan enkele machtsgeile individuen of managers; het zijn 'problemen van deze tijd'. De stemmen die waarschuwen dat er iets grondig fout loopt met de manier waarop wij in deze laatmoderne tijd zaken als zorg en onderwijs, maar ook andere non-profitsectoren en zelfs het individuele leven proberen te beheersen zijn legio en klinken almaar luider. Dat de contradicties die het

gevolg zijn van de laatmoderne wijze van denken en handelen zijn opgetreden in het hart van het laatmoderne systeem zelf.

Toch lijkt er weinig te bewegen – ondanks de malaise, het cynisme zelfs van veel professionals, ondanks de schadelijke effecten op het samenleven, bijvoorbeeld op ouders en kinderen, waar psychologen en therapeuten ons attent op maken. Integendeel, analyses zoals de voorliggende worden niet zelden afgewezen als linkse propaganda of hersenspinsels van wereldvreemde denkers. Dat is niet helemaal onbegrijpelijk: de realiteit is altijd complex en wat ik hier heb beschreven is niet 'de' realiteit, maar bepaalde tendensen die erin aanwezig zijn. Het is dus altijd mogelijk deze tendensen te negeren of te minimaliseren.

#### **4 Subsidiariteit, decentralisatie & 'mager' management i.p.v. schaalvergroting**

Het lijkt duidelijk wat er zou moeten veranderen. Rationaliteit zou weer ingebed moeten worden in redelijkheid en gezond verstand. Een 'lean' ('mager' of 'soepel') management moet terug in dienst staan van de activiteit en de instellingen waarom het eigenlijk gaat. Subsidiariteit en decentralisatie zijn daartoe aangewezen in plaats van schaalvergroting en inkanteling. De beheersings- en regeldrift moeten inbinden en ruimte laten voor het besef van eindigheid en kwetsbaarheid en de overgave aan het leven en de realiteit. De systeemwereld mag niet langer de leefwereld koloniseren. Beroepsernst en beroepsfierheid moeten weer gewaardeerd worden ...

Is dat alles echter niet vragen om de klok terug te draaien? Kan men werkelijk verwachten dat professionals en organisaties bijvoorbeeld teruggrijpen naar waarden en idealen uit de vroegere, sterk religieus of ideologisch bepaalde context? Kan men verwachten dat individuen handelen vanuit een roeping in een maatschappij waarin erkenning vooral te maken lijkt te hebben met de productie van een schijn van identiteit met behulp van consumptiegoederen en sociale media?

Kan men werkelijk verwachten dat politici e.d. radicaal van koers veranderen en niet meer proberen alles tot in het extreme te beregelen, zoals trouwens het publiek en de media zelf vragen? Zelfs liberale economen erkennen dat het economisch-financiële systeem is doorgeslagen en onbekwaam is zichzelf te reguleren. Zij verwachten ingrepen van buitenaf. Maar dan van 'buitenaf'; de maatschappij en de politiek, lijken zelf behept met dezelfde mentaliteit, met een beheersings- en zekerheidssyndroom....

Maar: zelfs in een woestijn zijn er oases waar dingen groeien en bloeien en het goed is te zijn. Ook in onze maatschappij zijn oases aanwezig en blijven ze mogelijk waar individuen een roeping kunnen involgen en doorgeven, waar vertrouwen in elkaar en loyaliteit ten aanzien van de instelling kan overleven. Dergelijke oases veronderstellen enthousiaste individuen (letterlijk 'van binnenuit door een god gedreven' individuen, maar dan wel beziel door een andere god dan die van succes en winst) toegewijd aan iets hogers dan zichzelf, aan een erfenis die zij hebben ontvangen en willen overdragen naar de toekomst. Hoe de toekomst er uit zal zien kunnen wij ons niet echt inbeelden, maar ze zal beginnen in die oases.

Herman De Dijn presenteerde deze tekst tijdens het UCSIA SJ Alumnicongres III *'Maat in management, management op maat'*, op zaterdag 10 oktober 2012.

#### **Commentaar**

We publiceerden voorliggende tekst al op de blog 'Onderwijskrant Vlaanderen' en op facebook 'Onderwijskrant Actiegroep'. We ontvingen opvallend veel positieve & instemmende reacties.

Een paar directeurs secundair onderwijs stuurden een tekst op voor dit witboek. Jammer genoeg trokken ze hun bijdrage uiteindelijk weer in. De schrik om kleur te bekennen is vrij groot.

## Kritiek op grote scholengroepen à la VSKO-plan vanuit onderzoeksrapporten, hoorzittingen e.d.

Raf Feys & Pieter Van Biervliet

### 1 Inleiding

Een onderwijzman stuurde me volgende reactie na een eerste lezing van het VSKO-plan over de bestuurlijke schaalvergroting (8 januari j.l.): *“Ik heb plaatsvervangende schaamte bij een eerste lezing van de recente Guimardstraattekst over de bestuurlijke schaalvergroting. Van de 10 (selectieve) referenties zijn er 5 van de OESO, 1 referentie verwijst naar een niet gepubliceerde tekst van ene Sanneke Bolhuis, 1 naar het regeerakkoord, 1 naar zichzelf, 1 naar Dirk Van Damme. Verder wordt een tekst van prof. Geert Devos misbruikt. Ze laten zo uitschijnen dat hun visie gedragen wordt door de visie van Geert Devos (cf. p. 12) terwijl ik zijn tekst juist meer lees als een waarschuwing tegen bestuurlijke optimalisatie.”*

De VSKO-kopstukken stellen de grote scholengroepen voor als een evident goednieuwsverhaal. Dat de door het VSKO vooropgestelde zegeningen in de praktijk veelal averechts uitvallen, mag niet geweten zijn. In de VSKO-tekst komen geen rechtstreekse verwijzingen voor naar de vele publicaties en rapporten over de nefaste gevolgen van grote scholengroepen en hun bestuurskoepels. De 10 referenties in het VSKO-plan hebben overigens weinig te maken met de thematiek van de grote scholengroepen. Het OESO-rapport waarnaar even verwezen wordt, is een genuanceerd rapport over de voor- en nadelen van kleine en grotere scholen, maar niet van grote scholengroepen. De VSKO-kopstukken vertellen bij de verwijzing naar *Dirk Van Damme* er ook niet bij dat uitgerekend deze OESO-expert betreurde dat die grote scholengroepen enkel in het belang waren van het grote katholiek onderwijsnet. Van Damme wees op een OVSG-studiedag ook op de gevaren van grote scholengroepen en van het streven naar 1 officieel net.

In de verwijzing naar een studie van de Gentse prof. Geert Devos wordt de indruk gewekt dat deze een grote voorstander is van het VSKO-grootschaligheidproject. In zijn spreekbeurten en publicaties over bestuurlijke schaalvergroting besteedt Devos echter veel meer aandacht aan de gevaren en valkuilen dan aan mogelijke voordelen. In punt 5 gaan we uitvoerig in op de studie van Devos, maar

eerst vermelden we een aantal kortere standpunten. De eerste drie werden geformuleerd op de hoorzittingen van januari 2013 over het lerarenpact en de schaalvergroting (zie punt 2). Ook prof. Devos kreeg het woord op de hoorzitting, maar zijn visie krijgt uitvoerig aandacht in punt 5.

### 2 Standpunten tijdens hoorzittingen 2013

#### 2.1 Kritiek van professor Peter Vlerick (UGent)

“Schaalvergroting heeft, althans *theoretisch gezien*, een aantal positieve economische effecten, bijvoorbeeld budgettair. Tegelijk kunnen er evenwel heel wat minder positieve sociale effecten opduiken. Uit eerder wetenschappelijk onderzoek en ervaring weet en vermoedt de spreker dat schaalvergroting in het onderwijslandschap, om redenen van bestuurlijke efficiëntie, gepaard kan gaan met een verhoogde mate van formalisatie of bureaucratisering (bijvoorbeeld regels, procedures enzovoort), en een toename van de horizontale complexiteit (bijvoorbeeld veel scholen, duizenden studenten en honderden leerkrachten, meer personeel) en verticale complexiteit - meer hiërarchische niveaus.

Dit alles neemt toe, terwijl tegelijk elke school deels afstand moet doen van de eigen autonomie en cultuur, met implicaties voor de arbeidscontext van de leerkrachten en plaatselijke directeurs. De heer Vlerick vreesde dan ook op termijn voor nog meer demotivering en hij ziet weinig gegadigden om in een dergelijk “multinational-concept” als CEO op te treden.

#### 2.2 Kritiek van Roland Vermeylen (zelfstandig HRM-en organisatieconsulent)

“Hoe groter de systemen worden, hoe meer vervreemding men krijgt. Zelfs in het bedrijfsleven mislukken niet minder dan zeventig tot tachtig percent van de fusies. Ze kosten veel geld, en ze slagen niet vanzelf. Dat moet men beseffen als men in het onderwijs naar schaalvergroting/associaties streeft. Fusies zijn altijd heel moeizame processen die nooit vanzelf gaan. De directeurs van de scholen dreigen daarbij ook - en wellicht terecht - de buffer te worden tussen de hogere overheid en de leraren.

Het gevaar bestaat ook dat de directies van grote scholengroepen gaan denken in economische en organisatorische wetmatigheden. Wie zal daar nog zorgen voor het aanstekelijke vuur?

Voor het verhogen van het beleidsvoerend vermogen vertrekt de nota van een individueel competentieprofiel. Het dient echter meer te gaan over groepscompetenties en processen van eigenheid. Een groep, een beleidsteam, is veel belangrijker dan een (super)directeur. Als de groep niet meewil, krijgt de directeur te maken met sabotage of andere vormen van weerstand.

Met betrekking tot de schaalgrootte, meent ook de heer *Vermeulen* dat de *corporate spirit* op zeer grote schaal niet mogelijk is. Hij kleurt die gedachte met voorbeelden van wat decanen en rectoren van de Ierse universiteit tijdens een sessie tekenden bij de vraag om te tekenen hoe ze zich voelden. Iemand tekende een enorm huis met een grote voordeur en piepkleine achterdeur en stelde dat zijn leven erin bestond via de grote deur binnen te komen maar vooral te weten dat bij te grote druk er een kleine ontsnappingsmogelijkheid was. Iemand anders tekende het achterwerk van een olifant en liep erachter met een schepje dat veel te klein was om de grote uitwerpselen op te ruimen. Als directeur voelde hij zich als iemand die continu achter de drollen aanliep zonder ze de baas te kunnen. Dat is het gevolg van te grote systemen.“

Reactie van *prof. Boudewijn Bouckaert* (voorzitter onderwijscommissie): *“Bij de schoolgrootte is er sprake van een brutale schaalvergroting van de scholen. De top zou dan volgens de heer Vermeulen alleen nog oog hebben voor relatief abstracte en kwantificeerbare elementen, wat uitmondt in vervreemding van de basis. Voor de heer Bouckaert lijkt het vooral van belang dat de corporate spirit aanwezig is en blijft, met name dat men zich goed voelt als de school het goed doet, dat een leerkracht zich met de school identificeert. Er leeft een grote vrees dat een schaalvergroting juist dat groepsgevoel nog meer zal afbouwen.”*

### 2.3 Kritiek van *Peter Verleg*

In de nota over schaalvergroting leest *Peter Verleg*, ex-directeur, dat scholenassociaties/scholengroepen wenselijk zijn. Operaties van schaalvergroting zijn echter vaak moeilijk te managen, zowel financieel als bestuurlijk. De menselijke maat verdwijnt. Daarom is men in Nederland momenteel bezig grote fusies ongedaan te maken.

Hij is het ermee eens dat er aandacht moet worden besteed aan het beleidsvoerend vermogen van de scholen. Hij waarschuwt echter voor een te formele bureaucratische structuur. Verleg hecht meer belang aan het vergroten van de autonomie van de scholen en van de professionaliteit van de leerkracht.

Het is volgens de heer Verleg ook niet aantoonbaar dat schaalvergroting leidt tot de gewenste kwaliteitsverbetering. *Ook een betere financiële sturing is niet aantoonbaar.* Bij hele grote associaties wordt juist duidelijk dat de verhouding tussen wat naar het primaire proces gaat en de overhead volkomen uit balans is.

*Schaalvergroting kan in bepaalde gevallen nodig zijn, maar het blijft dan voor de spreker zeer de vraag of dat tot fusies moet leiden.* Hij ziet meer in wat hij het Rabobankconcept noemt, met b.v. een rist scholen die autonoom blijven en met centraal een vorm van coöperatieve aansturing. Fusies slopen veel tijd en energie op en brengen niet wat men ervan verwacht, stelt hij, zeker niet in een tijd waarin men snakt naar erkenning en dichter staan bij de samenleving, gezien worden en vertrouwen krijgen en geven. De samenleving in al zijn economiseringsprocessen heeft volgens de heer Verleg te weinig aandacht voor de burgers en staat te ver van alles af.” *Pragmatische samenwerking zoals binnen de scholengemeenschappen is inderdaad nog heel iets anders dan fusies.*

### 3 Rapport Dijsselbloem (2008) over nefaste gevolgen grote scholengroepen

In het rapport-Dijsselbloem (2008) van de Nederlandse parlementaire onderzoekscommissie en tijdens het erbij aansluitend debat werd veel aandacht besteed aan de nefaste gevolgen van een van de belangrijkste hervormingen in het voortgezet onderwijs van de voorbije 20 jaar. Ook de invoering van grote en gedecentraliseerde bestuursvormen samen met de enveloppefinanciering en de ermee verbonden schaalvergroting, kregen hierbij de nodige aandacht. Deze deregulerende hervorming werd het eerst ingevoerd in het hoger onderwijs en in 1996 in het voortgezet onderwijs. Jarenlang werden de scholen gestimuleerd te fuseren

Waar de centrale overheid zich op bepaalde vlakken ten onrechte terugtrok, kregen de lokale of regionale koepels en managers van de megascholengroepen het voor het zeggen. Dit leidde tot een grote lokale of regionale koepel, tot een groot

middenkader van vrijgestelde begeleiders en coördinatoren allerhande; kortom: tot een grote overhead en tot een enorme geldverspilling. De operatie schaalvergroting leidde tot hiërarchisering en verzakelijking van het bestuur en tot veel willekeur en misbruiken. De verzelfstandiging van de scholen ging ten koste van de kwaliteit en van de zeggenschap van de leerkrachten en lokale directeurs. De schaalvergroting ging gepaard met de intrede van het vrije marktstelsel en de marktwerking waarbij de vrijheid en tegelijk de onderlinge concurrentie en strijd voor de leerlingen centraal staan.

De commissie-Dijsselbloem adviseerde vooreerst om veel meer de menselijke maat te bewaken. Tijdens het kamerdebat erkenden de woordvoerders van de politieke partijen dat de schaalvergroting veel schade aan het onderwijs berokkende. In plaats van kleinere scholen en kleinere scholengroepen het leven onmogelijk te maken, had men ze integendeel financieel moeten steunen. De meeste politici pleitten tijdens de bespreking van het rapport voor meer kleinschaligheid en voor het indammen van de macht van de leiders van de grote scholengroepen en schoolbesturen. Er werd naderhand ook een fusietoetswet ingevoerd om orde op zaken te stellen. Een paar kamerleden vreesden wel dat de weg terug - defusie - steeds heel moeilijk zou zijn. Toch merkten we ook in de hogescholen dat enkele opleidingen - o.a. een lerarenopleiding - terug zelfstandig werden.

#### **4 Essay van prof. Edith Hooge: too big to succeed!**

In een *essay over onderwijsbestuur* met als titel: *Too big to succeed*, van 26 mei 2014 formuleerde prof. Edith Hooge heel wat kritiek op grootschalige scholengroepen. We citeren een aantal belangrijke conclusies uit haar essay. Ze schreef: "Al jaren geleden werden zowel door de *Onderwijsraad* (2008) als door de *minister* (TK, 2008-2009) een aantal pijnpunten aan de orde gesteld:

- \*de groeiende afstand tussen onderwijsbestuurders en interne toezichthouders enerzijds en anderzijds de leraren, leerlingen en ouders;
- \*het risico van verlies van de menselijke maat;
- \*en de stelling dat ouders en leraren hun weg beter zouden vinden naar een klein bestuur.

*Het gevaar van grote scholengroepen ligt in de vraagstukken van complexiteit en menselijke maat*

*die ontstaan als onderwijsbesturen (te) groot worden. Als de omvang toeneemt, wordt de te besturen configuratie van organisatie en omgeving complexer waardoor het voor bestuurders, intern toezichthouders en andere betrokkenen bij het bestuur moeilijker is om alles te overzien. Zij raken veelal het zicht kwijt op wat zich afspeelt tussen de hoofdrolspelers van het onderwijs op de scholen of opleidingen, weten niet meer hoe de onderwijskwaliteit ervoor staat, hoe deze vorm krijgt en wordt beleefd en of het wel de onderwijskwaliteit is die gewenst wordt.*

*Daarnaast ligt binnen zo'n grootschalig bestuur fragmentatie op de loer: aparte stafafdelingen voor financiën, ICT of kwaliteitsbewaking en de verschillende managementlagen, aanvankelijk opgericht om bestuur en management in goede banen te leiden en de onderwijspraktijk te ondersteunen, dijen uit en verworden tot bolwerken, waardoor het besturen er niet makkelijker op wordt (cf. situatie in onze hogescholen.)*

*Bij onderwijsbesturen van te grote omvang dreigt ook de menselijke maat verloren te gaan: nabijheid, benaderbaarheid en herkenbaarheid verdwijnen dan uit de organisatiecultuur. De hoofdrolspelers van onderwijs vinden het moeilijk hun eigen positie en rol te bepalen in het grote geheel. Er is ook onvoldoende mogelijkheid voor onderling persoonlijk contact en er wordt onvoldoende ruimte ervaren om invloed uit te oefenen en verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor het eigen handelen.*

*Naarmate de bestuurlijke omvang toeneemt, wordt het ook moeilijker om een onderwijsorganisatie goed te besturen. Bij goed onderwijsbestuur worden de hoofdrolspelers nooit alleen als sturingsobjecten benaderd die met behulp van regels, interventies en prikkels richting het gewenste gedrag worden gestuurd. Integendeel, leerlingen, ouders, leraren en direct leidinggevenden vormen het centrale onderwerp bij goed onderwijsbestuur.*

*Hiertoe hebben onderwijsbestuurders intens contact met hen nodig om aan te kunnen sluiten bij hun gedrag, houding, percepties, interpretaties, kennis en vaardigheden. Behoud van de menselijke maat is hiervoor een heel belangrijke conditie. Als de organisatie te complex is verliezen de schoolbestuurders de aansluiting met de hoofdrolspelers van het onderwijs. En dan speelt volop het fundamentele risico van 'too-big-to succeed'."*



## 5 Prof. Geert Devos: 'Gevaren en kansen bestuurlijke schaalvergroting'

### 5.1 Inleiding

In punt 5 bekijken we uitvoerig de standpunten van de Gentse prof. Geert Devos. Bij het publiceren van die standpunten was hij wel nog niet op de hoogte van het feit dat het VSKO grote regionale scholengroepen wou voor leerlingen van 2,5 tot 18 jaar waarbij ook elke basisschool zich moet aansluiten bij een scholengroep secundair onderwijs. Die operatie staat ook diametraal ten opzichte van zijn basisconclusie: *"Lineaire maatregelen voor alle schoolbesturen lijken hoe dan ook niet opportuun. Daarvoor zijn er te veel grote verschillen tussen de besturen en de context waarin deze besturen opereren."*

Het is wel jammer dat professor Devos het vooral heeft over algemene uitspraken en weinig of niet verwijst naar de vele rapporten en getuigenissen over de concrete gevolgen van de invoering van grote scholengroepen in het Nederlands hoger en secundair onderwijs, in het Vlaams hoger onderwijs, in de Associaties en elders. Hij rept merkwaardig genoeg ook met geen woord over de vele 'kleinschalige' landen als Finland waarin de afzonderlijke scholen over veel autonomie beschikken en de betrokkenheid van de medewerkers op de werkvloer vrij groot is.

### 5.2 Risico's grootschalige scholengroepen: rondetafelconferentie 14 maart 2014

Op de rondetafelconferentie *"Bigger schools, better governance?"* somde prof. Geert Devos volgende risico's van grote scholengroepen en schoolbesturen op (14 maart '14, Brussel, OVSG & vleva):

(a) Alienation (vervreemding) of board, schools, parents and students.

(b) *Law of Michels*: The *iron law of oligarchy* states that all forms of organization, regardless of how democratic they may be at the start, will eventually and inevitably develop oligarchic tendencies, thus making true democracy practically and theoretically impossible, especially in large groups and complex organizations. The relative structural fluidity in a small-scale democracy succumbs to *social viscosity* in a large-scale-organization. *According to the 'iron law' of Michels democracy and large-scale organization are incompatible.*

(c) Risk of professionalization: 'permanent' governors (for life): guarantee of competence?

(d) Who controls the school board?

(e) Organizations keep people busy: meer taaklast

(f) More difficult personnel policy: vervreemding

(g) Governability: moeilijk bij grote aantallen

(h) Complexity: de complexiteit vergroot b.v. bij *'association primary and secondary schools*: different policy in personnel and pedagogy. What is right for secondary is not always right for primary.

In wat volgt putten we uit een andere publicatie van prof. Devos: *'Bestuurlijke schaalvergroting: opportuniteit of bureaucratische valkuil?'* (Tekst op website UGent). We voegen er wat commentaar aan toe.

### 5.3 Gevaar voor vervreemding

Devos: "In de literatuur wordt dikwijls gerefereerd naar het belang van een schoolbestuur om voeling te houden met de lokale gemeenschap waarin zijn scholen actief zijn. Sommigen beschouwen dit zelfs als een kerntaak van elk schoolbestuur (Farrell, 2005). Bij grote schoolbesturen neemt de afstand tussen bestuurders en ouders, leerlingen en lokale buurtbewoners toe. Zeker voor basisscholen is dit een element dat de nodige aandacht verdient."

### 5.4 Bureaucratisering: *organizations keep people busy*

"Het risico van bureaucratisering doet zich niet alleen voor bij de scheiding van bestuur en intern toezicht. Bestuurlijke schaalvergroting biedt opportuniteiten tot expertise-ontwikkeling en het bundelen van expertise, maar deze bundeling kan ook anders beginnen werken dan oorspronkelijk bedoeld.

Diensten gevormd voor een bijzondere expertise, zoals b.v. voor administratieve, technologische of financiële ondersteuning of inzake kwaliteitszorg evolueren in veel organisaties tot bureaucratische controle instanties. Medewerkers hopen op meer IT-ondersteuning en krijgen vooral meer regels inzake privacy, logins, software- en back-up gebruik. Eerder dan ondersteuning bij het zoeken en verwerven van nieuwe fondsen zorgt de financiële dienst vooral voor een lawine aan administratieve formulieren en documenten, met procedures die nooit te vroeg kunnen opgestart worden en die zoveel mogelijk verschillende stappen van goedkeuring moeten doorlopen. Dit fenomeen leidde de grote organisatiedeskundige *Karl Weick* tot zijn definitie van organisaties: *"Organizations keep people busy"*.

## 5.5 Waterhoofdvorming & overhead en de wet van Parkinson

Devos: "Nauw aansluitend bij de bureaucratisering zijn de risico's op waterhoofdvorming. Opnieuw zien we hier de keerzijde van de opportuniteit die schaalvergroting teweegbrengt inzake expertise-ontwikkeling. Een belangrijk kenmerk van goed presterende organisaties is dat zij zich concentreren op hun kernactiviteiten en kerncompetenties (e.g. Hamel & Prahalad, 1994; Peters & Waterman, 1982). Schoenmaker, blijf bij uw leest, is hier het principe. Toch zien we bij grotere entiteiten dikwijls de neiging om hier juist van af te wijken."

*Commentaar: door de hervorming van het hoger onderwijs zijn er een groot aantal regionale koepels bijgekomen die het karakter vertonen van waterhoofden. Dit leidde tot een sterke toename van de overhead, van het aantal personen en centen voor bestuur, administratie en nieuwe vrijgestelden. Bijna elk jaar kwamen er nieuwe staffuncties en vrijgestelden bij en dit volgens de wet van Parkinson: \*Een manager wil steeds meer ondergeschikten. Managers creëren werk; ze houden elkaar bezig. Parkinson stelde vast dat het aantal mensen in een bureaucratie – onafhankelijk van het werkaanbod sterk toeneemt.*

*De grote uitgaven voor de waterhoofdhoepel leiden tot een aanzienlijke vermindering van het onderwijzend personeel. Een bijkomend probleem is ook dat die vele vrijgestelden zich ook moeten waarmaken en dus uitpakken met allerhande initiatieven en verordeningen waarmee ze de centen bezig houden en veel last bezorgen.*

## 5.6 Bureaucratie en planlast

Devos: "Opvallend is ook dat ondersteunende diensten in professionele organisaties dikwijls vooral deskundig worden in formulieren, checklists, en procedures. Zij ontwikkelen expertise in wat er telkens weer opnieuw in rapporten en procedures op papier moet staan. Zoals veel studies uit de neo-institutionele theorie (Powell & DiMaggio, 1991; Scott, 2001) hebben aangetoond, zijn deze procedures en rapporten niet in de eerste plaats bedoeld voor de eigenlijke ontwikkeling van de professionals, maar voor de legitimatie van de instellingen waarin zij actief zijn. Als alles goed op papier staat, is het goed."

## 5.7 Moeilijke bestuurbaarheid

Devos: "Bij het onderzoek naar de Vlaamse scholengemeenschappen (Devos et al., 2010) hebben we vastgesteld dat directeurs van grote scholengemeenschappen signaleren dat het niet evident is om in vergaderingen overleg te plegen met 15 of 20 scholen. De mogelijkheid tot onderlinge interactie is beperkt en de besluitvorming wordt bemoeilijkt. Ook blijkt het behoorlijk complex te worden om de middelenverdeling te berekenen en te verdelen over de verschillende scholen heen."

## 5.8 Risico van professionalisering: meer of minder deskundigheid?

\*Vooreerst rijst de vraag of we er kunnen van uitgaan dat als we minder bestuurders nodig zullen hebben, deze bestuurders automatisch beter zullen zijn? Is het voldoende het aantal te beperken om hun bekwaamheid op te drijven?

\*Ook moeten er vragen gesteld worden bij de termijn van een bestuursmandaat. Dit geldt uiteraard voor alle besturen, groot of klein, maar laat ons stellen dat als besturen in grootte toenemen, hun verantwoordelijkheid ook toeneemt en deze vraag nog meer pertinent wordt.

\*Soms nemen tradities en gewoontes het over van de formele spelregels. Het is belangrijk hiervoor alert te zijn." *Commentaar. De huidige bestuurders zijn veelal mensen die een zekere kennis hebben van het beperkt aantal scholen die ze besturen. Bij de nieuwe bestuurders die de verantwoordelijkheid krijgen voor veel meer en voor meer soorten scholen zal die kennis en bekendheid met het specifieke onderwijsgebeuren kleiner zijn.*

## 5.9 Moeilijke controle van het bestuur

Ook hier weer gaat het niet in de eerste plaats om formele regels, maar om wat er in de praktijk echt gebeurt. Wie neemt het intern toezicht op het bestuur waar? In veel gevallen is dit het bestuur zelf. Zo is er een onderscheid tussen de eigenlijke bestuurders, verantwoordelijk voor het bestuur, en leden van het bestuur die officieel vooral het bestuur controleren. Men spreekt in dit geval van een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht. In de realiteit vervaagt dit onderscheid heel dikwijls. In veel gevallen zijn de bestuurders zelf zich niet eens bewust van hun taak als toezichthouder. Alle

bestuursleden volgen vooral de afgevaardigd-bestuurder. Een alternatief hiervoor is om bestuur en intern toezicht formeel te scheiden en zo een organieke scheiding tussen beide functies door te voeren. Dit heeft het voordeel van een grotere objectiviteit van het intern toezicht. Nadeel is dan weer het risico op toenemende bureaucrativering. Want als het intern toezicht organiek is afgescheiden van het bestuur, dan moet dit intern toezicht toch weer (via dikke rapporten) geïnformeerd worden over de werking van het bestuur. Aan beide alternatieven zijn voor- en nadelen verbonden.

### 5.10 Gote verschillen tussen scholen & tussen secundair en basisonderwijs

*Een algemene conclusie van Devos luidt: "Lineaire maatregelen voor alle schoolbesturen lijken hoe dan ook niet opportuun. Daarvoor zijn er te veel grote verschillen tussen de besturen en de context waarin deze besturen opereren."* Op de rondetafelconferentie "Bigger schools, better governance?" van 14 maart 2014 wees Devos er ook al terecht op dat naarmate de verschillen tussen scholen groter zijn, fusies ook moeilijker worden. Hij wees ook op de complexiteit als het basisonderwijs in de fusie betrokken wordt: "Different policy in personnel and pedagogy. What is right for secondary is not always right for primary".

### 5.11 Opportuniteiten van bestuurlijke schaalvergroting 'in principe'

#### (1) Kansen tot professionalisering bestuur

Devos: "Het is *in principe* makkelijker om in grotere besturen de bestuurders te professionaliseren, om deeltaken goed op te splitsen en uit te bouwen, selectiever te rekruteren en meer vorming te voorzien."

Commentaar: "Het is *in principe* makkelijker", schrijft Devos. En in de praktijk? Bij de gevaren van grote scholengroepen vroeg Devos zich af *of het wel voldoende was het aantal bestuurders te beperken om hun bekwaamheid op te drijven?*" De belangrijkste kennis voor een bestuurder betreft o.i. nog steeds de kennis omtrent het onderwijs in de specifieke scholen die hij bestuurt. Eén van ons is momenteel bestuurslid van enkele lagere scholen en van secundaire scholen die hem inhoudelijk goed bekend zijn. Maar als daar scholen bijkomen als een VTI, een hotelschool ... dan zijn dat scholen waarvoor hij over te weinig kennis beschikt.

Als professionalisering betekent dat er vooral specialisten nodig zijn als managers, advocaten, architecten ... dan vrezen we ook dat er binnen de besturen veel te weinig mensen met onderwijskundige kennis aanwezig zullen zijn. Zo stellen we vast dat de bestuurders van de hogescholen al te weinig kennis bezitten omtrent b.v. een lerarenopleiding, veel minder dan vroeger het geval was. Vooral ook in het basisonderwijs vreest men dat er bij de nieuwe bestuurders al bij al minder kennis van - en betrokkenheid bij het basisonderwijs zal zijn. *De toekomstige beroepsbestuurders die de belangrijkste directietaken zullen uitoefenen, zullen ook vaak zelf geen onderrijverservaring meer hebben.*

#### (2) Minder bestuurders nodig

Schoolbesturen hebben een steeds belangrijker opdracht. Als er zeer veel besturen zijn, is er ook nood aan veel bestuurders. Een belangrijke vraag is waar al deze bekwame bestuurders moeten gevonden worden. Een deel van de oplossing hiervoor is om het aantal besturen - en dus ook het vereist aantal bestuurders - te verminderen. Dit argument is vooral relevant voor het katholiek onderwijs. Momenteel telt dit net meer dan 800 besturen met in totaal ongeveer 6.000 bestuurders. De redenering omtrent de vermindering van het aantal bestuurders ligt heel anders in het gemeentelijk onderwijs. Hier zijn de gemeenteraden de besturen en die kan je niet zomaar in aantal verminderen.

#### (3) Betere oriëntering van leerlingen.

"Uit onderzoek naar de werking van de scholengemeenschappen blijkt dat scholen in een scholengemeenschap van eenzelfde schoolbestuur makkelijker leerlingen doorverwijzen naar elkaar. Secundaire scholen zijn ook meer bereid om hun studieaanbod op elkaar af te stemmen. Scholen van eenzelfde bestuur hebben minder onderlinge concurrentiedruk en zijn daardoor bereid om meer in functie van het geheel te denken waar ze deel van uitmaken, dan hun eigen belang voorop te stellen."

Programmatie kan men o.i. ook via andere wegen bereiken. Vóór de fusies in het hoger onderwijs was er veel minder wildgroei dan na de fusies.

Prof. Jaap Doornbos stelde in een studie ook vast dat er precies in regio's met grote scholengroepen te weinig gezonde concurrentie was en dat dit leidde tot lagere leerresultaten. Het komt er steeds op aan de voor- en nadelen onderling af te wegen.

## Kritische vragen directeurs katholiek onderwijs over grote scholengroepen & bestuurlijke schaalvergroting & verzet van directie Steden & Gemeenten

Raf Feys & Stella Brasseur

### 1 Inleiding

*Marianne Coopman*, algemeen secretaris van het COV, schreef onlangs: "De onrust voor bestuurlijke schaalvergroting groeit bij scholen en besturen. Dit blijkt ook uit verklaringen in de media van afgelopen weekend 21 maart. Ook de directeurs van het basisonderwijs zijn zeer bezorgd. Is schaalvergroting wel het beste middel om te komen tot bestuurlijke optimalisering?" (Basis COV, 28 maart).

Die groeiende onrust en de schrik om uit de biecht te klappen kwamen ook duidelijk tot uiting in een bijdrage over het VSKO-plan in de krant 'De Tijd' van 21 maart. (Barbara Moens, scholen vrezen voor verlies van hun identiteit). We stelden die schrik ook vast bij de samenstelling van dit witboek. Zo trokken twee directieleden hun bijdrage uiteindelijk terug.

De VSKO-kopstukken proberen de kritiek te smoren en verzwijgen die systematisch - net zoals dit het geval was bij het hervormingsplan s.o. Begin mei 2012 beweerden ze dat er over hun hervormingsplan voor het secundair onderwijs een grote consensus bestond. Achteraf bleek nogal vlug dat dit geenszins het geval was. *Chris Smits* en *Mieke Van Hecke* hadden hun uiterste best gedaan om de vele kritiek dood te zwijgen - zelfs voor de VSKO-bestuursleden.

Ook omtrent het schaalvergrotingsplan van 8 januari zou er volgens *Chris Smits* en *Lieven Boeve* een grote consensus bestaan. Over de nefaste gevolgen van grote scholengroepen en grootschalige schoolbesturen zoals ze ook op de hoorzittingen en in tal van rapporten tot uiting komen, wordt in het VSKO-plan en op infosessies voor schoolbesturen e.d. in alle talen gezwegen. Op zo'n bijeenkomsten mogen overigens geen mondelinge vragen gesteld worden.

In deze bijdrage bekijken we even een aantal kritieken van directieleden en directiegroepen. We voegen er in punt 8 ook nog de scherpe kritiek op de schaalvergrotingsplannen vanwege de directie van het onderwijsnet *Steden en Gemeenten* aan toe.

### 2 DIVO-directeurs: kritische vragen

DIVO is een vereniging van directeurs s.o. van het vrij (katholiek) onderwijs met een stuurgroep van 28 leden-directeurs. In hun Nieuwsbrief van oktober 2013 spraken de DIVO-directeurs zich heel kritisch uit over de schaalvergrotingsplannen.

DIVO: "De verrassende aanloop tot het spannende gebeuren van de hervorming secundair onderwijs was de opzienbarende goedkeuring van de *conceptnota* scholengroepen. De legendarische lat van 10.000 leerlingen werd wel verlaagd tot een 'groeigetal' tussen 2.000 tot 6.000 leerlingen, waarbij dit laatste als streefdoel werd genoemd om impulsen te geven. Maar in welke orde-grootte en waar de incentives vandaan zullen komen blijft de vraag - gelet op het 'slotzinnetje' dat de hele hervormingsoperatie "budgetneutraal" moet zijn, dus met de gesloten beurs.

De DIVO-directeurs vragen zich bezorgd af hoe en hoe snel die schaalvergrotingsbewegingen (waarvan sommige al enige jaren bezig zijn zonder tot nog toe een definitief beslag te kennen) zullen verlopen. Wat zal vooral de inbreng van directies van de blijvende en 'geabsorbeerde' schoolbesturen hierin nog kunnen en mogen zijn? Wat zal de relatie zijn van de pedagogisch gedreven en verantwoordelijke directeur ten opzichte van de nieuwe zich professionaliserende raden van bestuur? Gaan de nieuwe schoolbesturen niet alleen vanuit patrimonium reageren, maar ook vanuit opvoedingsprojecten en studieaanbod? Het niveau-overschrijdende karakter van de scholengroep (lager + secundair) is nu blijkbaar ook al een optie geworden." Het VSKO-plan bevestigt dat de bezorgheid van de DIVO-directeurs heel reëel is.

### 3 Kritische vragen directies op Codis-vergadering april 2013

De Codis-groep bestaat uit een 15-tal vertegenwoordigers-directeurs uit het s.o. We lezen in het verslag: "*Chris Smits, secretaris-generaal, stelt de denkpiste van het Bureau-VVKSO voor. Op 28 maart j.l. heeft het VVKSO-bureau zijn denkpiste gefinaliseerd over de schoolbesturen en scholenge-*

meenschappen in de toekomst. Het katholiek onderwijs heeft volgens het VVKSO nood aan schoolbesturen met een hoge professionaliteit. Dit veronderstelt een vergroting van de bestuurlijke schaal. Andere beïnvloedende tendensen zijn de te verwachten herverkaveling van het studieaanbod (reductie van studierichtingen en opdeling in studiedomeinen), en een grondig debat over de loopbaan van de leraar.”

Na de voorstelling van de nota formuleerden directeurs enkele kritische vragen:

•“In Nederland en Duitsland komt men blijkbaar terug op de schaalvergroting. Kunnen we op dit vlak niet leren van onze buurlanden?” Een ontwijkende reactie vanwege Chris Smits; hij deed alsof hij niet op de hoogte was van die kritiek en zou het eens bij gelegenheid navragen bij de Noorderburen.

•“Wat verstaat men precies onder ‘een professioneel schoolbestuur’? En wordt dat wel automatisch generaliseerd door de vorming van een scholenassociatie? In de praktijk zal die professionalisering worden geconcretiseerd in de vrijstelling van een bestuurder, maar dat gaat dan toch ten koste van de betrokkenheid van de andere bestuurders (vrijwilligers)?” Antwoord Smits: Het is belangrijk om proactief de stap te zetten naar een vermindering van het aantal schoolbesturen, en om het basisonderwijs ertoe uit te nodigen om hierin mee te gaan.

•“Lokaal stelt men de tendens vast dat kleinere schoolbesturen vlugger aansluiting zoeken bij elkaar, terwijl een groter schoolbestuur zich eerder afzijdig zal houden.” In het onderzoek van de bestaande scholengemeenschappen stelde ook prof. Geert Devos vast dat er veel meer fricties optraden tussen directeurs die deel uitmaken van een scholengroep met één bestuur, dan tussen directies die deel uitmaken van een scholengroep met meerdere schoolbesturen. Antwoord Smits: het is toch ideaal om te komen tot één enkel schoolbestuur in een bepaalde regio. Dat proces vraagt voldoende tijd, en lijkt niet overal haalbaar.

•“Is het nu ook de bedoeling om elke basisschool te koppelen aan een secundaire school?” Antwoord Smits: “Jawel. Het standpunt van het verbond van het basisonderwijs is echter momenteel nog niet bekend. We weten dat een aantal directeurs basisonderwijs huiverig staan tegenover een niveauoverschrijdende structuur, terwijl anderen die reeds binnen zo'n structuur werken, daar vooral de

voordelen van inzien.” (We stellen vast dat het verbond van het basisonderwijs niet eens een advies kon/mocht uitbrengen, het was inmiddels al opgedoekt. Ook voor de hervorming s.o. wist Smits maar al te goed dat de verbonden van het basis- en hoger onderwijs niet enthousiast waren.)

•“De nota pleit voor een contingent van bv. 250 schoolbesturen, in plaats van een norm in leerlingenaantal. Aan welke grootte in aantal leerlingen denkt men dan?” Smits: “De grootte kan variëren, afhankelijk van verschillende factoren. We verkiezen een contingent boven een norm, omdat die soms tot een artificiële samenstelling zou leiden. Het aantal van 250 schoolbesturen is slechts exemplarisch bedoeld. Indien de overheid de ondergrens van 2.000 leerlingen aanhoudt, hoeven wij geen contingent voor te stellen als alternatief.” Het katholiek onderwijs telt in totaal bijna 730.000 leerlingen. In het VSKO-plan van 8 januari is sprake van een leerlingennorm van 4.000 à 8.000 leerlingen en van nog amper 150 besturen.

•“Wat bedoelt men precies met een regionale structuur die verantwoordelijk is voor het studie-aanbod en de leerlingeneriëntering? Hoe ver reikt de bevoegdheid daarvan?” Smits: “Die structuur moet echte beslissingsbevoegdheid hebben, zoals de scholengemeenschap die overigens nu al heeft. “

•“Heeft het Verbond een zicht op het aantal schoolbesturen dat nu al een vrijgesteld personeelslid heeft, en op hun concrete werking?” Smits: “Die studie hebben we nog niet gemaakt, maar kan interessant zijn. Zonder een organisatievorm op te leggen kunnen dergelijke bevindingen de voordelen van schaalvergroting aantonen. Anderzijds is uw bekommernis terecht dat een vrijgestelde bestuurder nog steeds moet worden omringd door sterk geëngageerde vrijwillige bestuurders.” Repliek van directeur: “Meer professionaliteit van een schoolbestuur kan toch ook worden bereikt d.m.v. een centrale dienst met een hoog professioneel niveau, waaraan omkaderingsmiddelen worden toegekend.” (Nvdr: binnen een aantal schoolgemeenschappen werkt men met zo'n centrale dienst.)

•“In elk geval is het heel belangrijk dat het schoolbestuur een grote vrijheid behoudt om zelf zijn bestuursvorm te kiezen.” In het VSKO-plan van 8 januari wordt wel een bestuursvorm opgelegd waarbij de macht van de directeurs grotendeels verschuift naar de beroepsbestuurders die nu de belangrijkste directie-bevoegdheid krijgen toebedeeld.

## 4 Enkele reacties van individuele directeurs basisonderwijs

### 4.1. Stefaan De Schrijver op website Klasse

“Wij vinden het vreemd dat iedereen zomaar blind lijkt mee te stappen in die schaalvergroting. De schaalvergroting belooft niks dan voordelen. Zo wil men iedereen doen geloven. Toch bestaan er nog best krachtige schoolbesturen die slechts 1 of 2 scholen besturen. Schaalvergroting betekent ook niet automatisch competentieverhoging van de bestuurders.

Schaalvergroting impliceert meteen ook de creatie van nieuwe overkoepelende, coördinerende functies die veel geld en tijd kosten. Voor sommigen misschien een zegen, voor anderen kunnen de dingen lokaal veel sneller en efficiënter afgehandeld worden. Schaalvergroting wordt overal voorgesteld als een noodzaak, als een super voordeel, als een logische evidentie... tot we later weer gaan decentraliseren...

Schaalvergroting betekent ook niet automatisch een breder vangnet voor jonge leerkrachten: immers de concurrentie is veel groter in een grote groep en de meeste jonge leerkrachten begrijpen nog amper hun status en administratieve toestand. Mensen worden zo vast benoemd in andere scholen en keren via TAO terug etc... De leerkrachten worden behoorlijk heen en weer geslingerd. Echter, niemand lijkt dit lidop te durven zeggen.

Laat goed werkende scholen en hun besturen, laat goed werkende kleine scholengemeenschappen bestaan. De kinderen zijn er heel gelukkig en er wordt weinig geklaagd. De organisatie is er eenvoudig en er wordt gewerkt met een groot hart.

Instemmende reactie van *Dirk Roelstraete*, directeur basisonderwijs: “Volledig akkoord met de inhoud van reactie van *Stefaan De Schrijver*. Ik heb net dezelfde mening. Het is goed dat je dit bekend maakt.”

### 4.2 Getuigenis in ‘De Tijd’ van 21 maart 2015

“Of hij ’s avonds met zijn gsm mag terugbellen, vraagt een directeur: “Ik ben oud genoeg om op brugpensioen te gaan, maar ik heb weinig zin om mijn job kwijt te raken”. De angst om uit de biecht te klappen is een rode draad in de gesprekken met directeurs, ook al zit de frustratie diep. Veel direc-

teurs zijn verbolgen over het plan van *Lieven Boeve*, de opvolger van *Mieke Van Hecke* aan de top van het katholiek onderwijs, om te snijden in het aantal schoolbesturen.

Die plannen botsen op verzet, vooral ook bij de basisscholen. ‘*In feite is elke directeur een kleine ondernemer, die zijn of haar school probeert uit te bouwen*’, zegt een directeur. ‘*Elke lagere school heeft haar eigen identiteit en maakt deel uit van een lokale gemeenschap. Nu het katholiek onderwijs een nieuw hoofd heeft, moet alles opeens anders. Maar we geven onze identiteit niet prijs voor het heil van Lieven Boeve en Co*’

## 5 Directiecommissie Katholiek Basisonderwijs (februari 2015): te weinig garanties

Vooraf: In februari 2015 publiceerde de *Directiecommissie Katholiek Basisonderwijs* haar reactie op het VSKO-schaalvergrotingsplan. De belangrijkste conclusie luidde: “*Het hervormingsplan bevat geen garanties voor bijkomende middelen voor het basisonderwijs en geen garanties op voldoende inspraak in het beleid voor de directeurs van het basisonderwijs.*” Ook op de VSKO-infosessies voor directeurs basisonderwijs werden kritische vragen gesteld. We citeren de belangrijkste passages uit het standpunt van 15 februari j.l.

“*Aangezien onze laatste bevraging bij de directeurs (eind 2013) en heel wat recent onderzoek (prof. Geert Devos, Het Rekenhof, De VLOR...) aantonen dat de beleidsomkadering voor de directeur basisonderwijs ondermaats is gebleven, heeft DCBaO in haar memorandum – maar tevens in een specifieke nota – dit tekort als prioritaire nood al omschreven.*

*In het hervormingsmodel van het VSKO komen de werkingstoelagen, lestijden, punten en middelen voor infrastructuur toe op niveau van de scholengroep, die tevens de bestuurlijke eenheid vormt. Het model bevat echter geen garanties voor bijkomende middelen voor het basisonderwijs en geen garanties op voldoende inspraak in het beleid voor de directeurs van het basisonderwijs.*

*Aangezien de bestuurlijke eenheid op het niveau van de scholengroep ook zal bestaan uit betaalde bestuurders (waarvoor geen nieuwe incentives worden voorzien), dalen de middelen voor de dagelijkse werking van de basisscholen.*

*Daarnaast staat een professioneel bestuur van een scholengroep in voor een perfect organogram met*

voldoende beleidsmedewerkers, om te voldoen aan de vele verwachtingen van vandaag in het onderwijs. Aangezien deze beleidsmedewerkers vandaag in onvoldoende mate aanwezig zijn in het basis-onderwijs, wordt de poort opengezet om lestijden, punten en werkingstoelagen in te zetten om die nieuwe structuur uit te bouwen. Daardoor verarmen de basisscholen voor een tweede keer.

*Wij stellen ook vast dat de samenstelling van scholengroepen (model VSKO) in Vlaanderen op verschillende wijzen zal gebeuren. De scholengroepen met veel scholen secundair onderwijs zullen over meer werkingstoelagen, lestijden, punten en middelen voor infrastructuur beschikken. Dat creëert dan opnieuw een gedifferentieerd landschap in Vlaanderen, aangezien de scholengroepen niet gelijkwaardig zijn t.o.v. elkaar. Een nieuwe vorm van discriminatie zal dan ontstaan.*

*Voor ons zijn dus 'de absolute voorwaarden' om mee te gaan in het model van het VSKO, de volgende: (1) het basisonderwijs genereert bijkomende omkaderingsmiddelen. De verdeling ervan binnen de scholengroep gebeurt op basis van gelijkwaardigheid waarbij rekening wordt gehouden met objectiveerbare verschillen. (2) de directeur basisonderwijs krijgt inspraak in het beleid van de scholengroep.*

*We verwachten dat deze voorwaarden opgenomen worden in de visietekst van het VSKO en gegarandeerd worden in de uitwerking van de bestuurlijke optimalisatie."*

Namens DCBaO, voor het: - bisdom Antwerpen: Jo Van Havere, Wim Claes, Raf Waumans, Kris Peeters, Herwig Schroyen, Kristel Leysen - bisdom Brugge: Bert Vanbosseghem, Michel Goeman, Lieven Verkest, Benny Tarras, An Tillie, Georges De Smet - bisdom Gent: Danny De Smet, Wim Aers, Christ De Schepper, Fabian Mory, Geert De Corte, Thomas Vanden Berghe - bisdom Hasselt: Danny Huijsmans, Carine Vanholsaet, Ria Van Hove, Vic Medaer, Rohnny Michiels, Eric Stassen - bisdom Mechelen-Brussel: Régine Vandenput, Luc Ringoot, Christel Herbosch, Peter Nauwelaerts, Tom Van de Voorde, Veerle Seré,

Voorzitter: Michel Goeman  
Secretaris: Lieven Verkest

## 6 Kritiek van lid directieteam

We citeren even uit een opiniebijdrage van Philip Brinckman, pedagoog en lid directieteam, die verscheen in 'De Tijd' van 26 oktober 2013.

"Voor het hervormingsplan grote scholengroepen is er bij de achterban geen draagvlak. De leerkrachten vrezen onduidelijkheid en chaos. Schoolbesturen van heel wat vrije scholen zijn bezorgd dat hun pedagogisch project en dus ook de vrije keuze van onderwijs verloren gaat. Bovendien is er geen wetenschappelijke onderbouw voor grote bestuurlijke entiteiten. ...

Onderzoeken naar de goede schoolgrootte, zowel uit economisch-financieel als uit pedagogisch oogpunt, verwerpen unaniem supergrote schoolentiteiten van duizenden leerlingen. In te grote scholen (groepen) neemt de sociale cohesie af. Wanneer dit cement afbrokkelt, neemt ook het welbevinden en dus ook de leermotivatie af. Ook in Nederland komt men terug van de té grote scholengroepen. Je hoort meer en meer het woord 'defusie'. Ervaring en onderzoek wijzen uit dat megascholen er meer nadelen opleveren dan voordelen, niet alleen economisch, maar ook pedagogisch. De commissie Dijsselbloem (2008) die enkele jaren geleden het tanende Nederlandse onderwijs doorlichtte, was ook niet mals voor de managers aan de top van de piramide. ...

Naast een financieel-economische en een pedagogische reden, is er nog een derde argument dat tegen té grote scholengroepen pleit. Omdat alle scholen binnen die grote scholengroep zullen verplicht worden om één financieel beleid te voeren, verliezen die scholen hun financiële autonomie - de werkingmiddelen worden immers in één pot gestoken. Hierin verschillen de nieuw op te richten scholengroepen van de huidige scholengemeenschappen. De top van de piramide die over de werkingmiddelen beschikt, kan haar eigen directieven opleggen aan de lokale directies, die slechts uitvoerders worden. Wie niet financieel autonoom is, kan immers geen eigen pedagogisch beleid voeren, inspeland op de concrete noden. Hierdoor zullen de verschillen tussen scholen verkleinen. Richtingen zullen fuseren of verdwijnen. Door monopolievorming verkleint het aanbod en dus ook de keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen.

Ook voor de leerkrachten verandert er heel wat. Bestuurders van megascholengroepen komen veel verder van de werkvloer te staan en denken meer in bestuurlijke en economische begrippen dan in pedagogische. Zo verliezen de leraars contact met de mensen die de school besturen. Verder wordt de organisatiecultuur via allerlei bureaucratische tussenlagen veel ingewikkelder. Deze top-down-strategie werkt vervreemdend, zowel bij leerkrachten als bij leerlingen. Ze werkt ook demotiverend en zal ongetwijfeld gevolgen hebben voor de leerling.

## 7 Recentere reactie op website 'Klasse'

De bestuurlijke schaalvergroting wordt door de VSKO-voorstanders te veel als een goed-nieuws-show verkocht. Enerzijds laten vele directies zich opjatten door de propagandataal dat *"de trein vertrokken is en dat wie niet meedoet, eenzaam op het perron achtergelaten zal worden."* Er wordt hen ook voorgehouden dat schaalvergroting tot een taakverlichting zal leiden.

Anderzijds laten vele veldwerkers zich in slaap wiegen door de sussende taal dat er voor de leraars en leerlingen niets zal veranderen. Maar is dit wel zo? Wie de uitgebreide tekst van prof. Devos goed leest, merkt dat deze wetenschapper een genuanceerder standpunt inneemt. Wie de verhalen op de werkvloer binnen (t ) grote versmolten scholengroepen goed beluistert, hoort wat er gebeurt als het sociale cement tussen leerkrachten afbrokkelt. Wie wordt dan wel beter van de bestuurlijke schaalvergroting? Wellicht de bestuurders en de koepel of overheden die de bestuurders zullen proberen aan te sturen!

Professionele bestuurders moeten ook 'professioneel' betaald worden. Worden er hiervoor extra financiële middelen vrij gemaakt? Bijkomend probleem: door de professionele bestuurders meer verantwoordelijkheid over meerdere scholen te geven, missen ze het bruisende leven van de concrete werkvloer. Maar is dit een goede zaak? Wie een school leidt, is best in de lerarenzaal te vinden. Hij moet ook regelmatig op de speelplaats of in een klaslokaal te zien zijn. Alleen wie contact heeft, kan de krachtlijnen van het beleid vastleggen.

Zal het directieteam in de nieuwe megastructuur het dagelijkse beleid van de school nog kunnen waarmaken? Zal er überhaupt nog iets overblijven van een eigen schoolcultuur? Want wanneer scholen toetreden tot   n vzw met   n bestuur komt er   n financiële structuur,   n personeelsbeleid en wellicht ook   n programmatiebeleid en dit voor alle vestigingsplaatsen.

Enkele slimme directeurs met een neus voor management zetten zich al in poleposition en werken naarstig mee aan de schaalvergroting.

Heel wat pedagogisch geschoolde directeurs daarentegen met een hart voor het inhoudelijke en menselijke facet beseffen dat hun leerkrachten straks makkelijk als meubilair van vestigingsplaats naar vestigingsplaats verschoven kunnen worden. Ze weten maar al te goed dat ook de leerlingen en hun ouders de dupe zullen zijn. Wedden dat bepaalde leerlingen hun herkenbare schoolcultuur zullen moeten verlaten om hun richting in een andere vestigingsplaats te volgen?

Is de bestuurlijke schaalvergroting overigens niet eerder het startschot tot een rationalisering en hertekening van het onderwijsaanbod? De overheid en vooral de VSKO-onderwijskoepel waagt zich hier aan een grote gok die verstrekkende gevolgen kan hebben. De inzet: een onderwijscultuur die tot de beste van de westerse wereld gerekend mag worden.

De kans is ook groot dat de verschillende scholengroepen zullen gelijken op de typische hoofdwindkelstraat die je in iedere stad treft. Je vindt er steeds dezelfde vitrines. Je vindt er dezelfde verkoopsters die eenvormig gestyled werden. De scholen als buurtwinkels met hun typische sfeer zullen verdwijnen. Jammer, want vaak zijn het familiezaken, van generatie op generatie opgebouwd, eerder met een kleine ondernemer dan met een grote ceo aan het hoofd. Vaak hebben ze een eigen cultuur, met veel liefde voor hun product en de menselijke maat. Wie hier beter van wordt? Alleen de grote ketens die zich tot een conglomeraat versmelten om hun marktpositie te verbeteren. Vraag het maar eens aan het Nederlandse onderwijs. Daar willen ze af van hun mastodonten, wegens te duur en de "too big to fail-houding" van hun schoolmanagers."



## **8 Bestuurlijke schaalvergroting druist in tegen eigenheid gemeentelijk onderwijs**

In de aangekondigde schaalvergroting van minister Smet was ook sprake van het vormen van 1 officieel onderwijsnet voor de scholen van het Gemeenschapsonderwijs, het net van Steden en Gemeenten en het Provinciaal Onderwijs. Er kwam al vlug protest vanwege de OVSG-koepel van Steden en Gemeenten en vanwege het Provinciaal onderwijs.

Ook de kleine onderwijsverstrekkers (methodescholen e.d.) lieten hun ongenoegen horen. Ze opteren voor kleinschaligheid en beschikken meestal enkel over basisscholen. Ze kunnen dus ook geen associaties vormen met secundaire scholen.

### **8.2 Protest vanuit OVSG-koepel: samenwerking maar geen fusies**

De directie van het onderwijsnet van Steden en Gemeenten publiceerde op 25 oktober 2013 een persbericht met het standpunt omtrent de door minister Pascal Smet voorgestelde schaalvergroting. We citeren de belangrijkste passages.

“De plannen van minister Smet houden geen rekening met de eigenheid van ons onderwijsnet. Al 180 jaar investeren gemeenten in het onderwijs. Met 23% van het leerlingenaantal zijn ze de grootste aanbieders van officieel basisonderwijs.

Binnen dat officieel basisonderwijs kiest 61% voor een stedelijke of gemeentelijke school. Gemeenten hebben hierin bewust geïnvesteerd omdat onderwijs een cruciale pijler is van samenlevingsopbouw. Ze blijven geloven in de basisschool in, van en voor de buurt. De gemeenteschool is bovendien bij uitstek geschikt om uit te groeien tot een echte brede school.

De nieuwe schoolbesturen zouden rechtspersoonlijkheid verwerven en worden dus werkgever. De creatie van grote, nieuwe schoolbesturen holt de gemeentelijke autonomie uit. De vrees bestaat dat de gemeente enkel nog mag financieren, maar niet meer beslissen.

Hoe groot is de schaal? 237 steden en gemeenten organiseren op dit moment leerplichtonderwijs. In de logica van het voorontwerp zouden nog 20 tot 30 grootschalige besturen overblijven tegen ten laatste 2017. Het is wel duidelijk dat dit in heel wat (landelijke) regio's helemaal niet evident is. Om aan dat leerlingenaantal te komen, zou de fusiegroep zich over een halve provincie uitstrekken en een 25-tal gemeenten kunnen omvatten. Enkel steden als Antwerpen en Gent komen aan de vereiste leerlingenaantallen. Een modale basisschool telt nu circa 250 leerlingen.

De kwaliteit van het onderwijs is in het gedrang. We blijven aandacht vragen voor de leerling en voor de kwaliteit van het onderwijs, want daar is het tenslotte om te doen. Het is niet wetenschappelijk aangetoond dat schaalvergroting rechtstreeks leidt naar meer onderwijskwaliteit. Er zijn genoeg voorbeelden waaruit blijkt dat net een compacte schaal en korte communicatielijnen de kwaliteit van het onderwijs bevorderen.

### **Samenwerken: ja, maar geen fusie!**

OVSG staat open om over diverse vormen van samenwerking mee na te denken. In de huidige scholengemeenschappen wordt al samengewerkt op het vlak van pedagogische thema's, qua personeelsbeleid en administratie en dat ervaren we als een meerwaarde. Op die scholengemeenschappen willen we verder inzetten. Het voorontwerp stelt echter geen samenwerkingsvorm voor, maar een fusie-model.

## **Leren uit nefaste gevolgen van grote scholengroepen in Nederlands secundair onderwijs en in onze Vlaamse hogescholen:** afstandelijk bestuur, bureaucratie, vervreemding, geldverspilling, degradatie leraars & directeurs...

**Raf Feys & Renske Bos (met dank aan BON)**

### **1 Inleiding: gevolgen van grootschaligheid**

*Prof. em. Eric Verbiest* stelde onlangs in *Brandpunt* (COC-vakbond, januari 2015): *“In Vlaanderen is men bevreesd voor schaalvergroting omdat men kijkt naar de gevolgen van de schaalvergroting in Nederland en ziet dat dit ook geen positief effect gehad heeft op de kwaliteit van het onderwijs zelf.”* De door het VSKO voorgestelde schaalvergrotingsoperatie vertoont veel gelijkenis met de invoering van grote scholengroepen in het Nederlands secundair onderwijs. Die hervorming werd er door de parlementaire onderzoekscommissie Dijsselbloem (2008) en veel andere studies en waarnemers als vrij nefast bestempeld. De nefaste gevolgen zijn ongeveer dezelfde als deze die men in Nederland en Vlaanderen kon vaststellen bij de fusies in het hoger onderwijs.

Men kon in Nederland ook vergelijken met de toestand in scholen die zelfstandig gebleven waren of deel uitmaakten van een vrij beperkte scholengroep. Zo stelde men vast dat de zeven lerarenopleidingen (PABO's) die zelfstandig gebleven waren met een 600 à 900 studenten opvallend beter presteren dan deze die opgenomen zijn in een grote hogeschool - en dit op alle vlakken: kwalitatief, financieel, omkadering van docenten, inspraak en medezeggenschap van betrokkenen ...

De Nederlandse kritieken stemmen vrij goed overeen met de kritieken op de Vlaamse schaalvergrotingsplannen zoals we die in de vorige bijdragen beschreven. Opvallend hierbij is dat die kritieken ook toepasselijk zijn op de situatie in onze Vlaamse hogescholen. We beperken ons in deze bijdrage tot het Nederlands voortgezet onderwijs. In de hierop volgende bijdrage bekijken we ook nog even de bestuurlijke toestand in onze universiteiten. Ook daar schept de grootschaligheid tal van problemen.

We mogen er tevens van uitgaan dat de gevolgen van de grote scholengroepen in Nederland en in ons hoger onderwijs ook van toepassing zouden zijn op de eventuele invoering van grote scholengroepen in ons basis- en secundair onderwijs.

### **2 Kritiek in rapport-Dijsselbloem**

In het rapport-Dijsselbloem (2008) en tijdens het erbij aansluitend debat werd ook veel aandacht besteed aan de invoering van grote en gedecentraliseerde bestuursvormen samen en de ermee verbonden schaalvergroting in het voortgezet onderwijs. Op pagina 31 verwezen we al naar dit rapport. Vanaf 1996 ontstonden in Nederland ook in het secundair onderwijs een aantal grote scholengroepen. Die scholengroepen waren het grootst op het niveau van het middelbaar beroepsonderwijs (= hogere cyclus TSO-BSO die samen ook met onderwijs voor volwassenen de zgn. Regionale OpleidingsCentra (ROC) vormden. Een aantal scholen bleef zelfstandig of vormden een beperkte scholengroep.

De oprichting van grote scholengroepen leidde tot grote lokale/regionale koepels, tot een groot middenkader van vrijgestelde begeleiders en coördinatoren allerhande; kortom: tot een grote overhead en tot een enorme geldverspilling. De operatie schaalvergroting leidde volgens de onderzoekscommissie tevens tot hiërarchisering en verzakelijking van het bestuur en tot veel willekeur en misbruiken. De verzelfstandiging van de scholen ging vooral ook ten koste van de inspraak en zeggenschap van de leerkrachten en van de directeurs van de plaatselijke scholen.

De commissie-Dijsselbloem adviseerde vooreerst om veel meer de menselijke maat te bewaken als het gaat om schaalvergroting. Tijdens het kamerdebat erkenden de woordvoerders van de politieke partijen dat deze bestuurlijke schaalvergroting veel schade aan het onderwijs berokkende. In plaats van kleinere scholen en kleinere scholengroepen het leven onmogelijk te maken, had men ze integendeel financieel moeten steunen. Dit alles leidde ook wat later tot een fusietoets-wet.

Dijsselbloem zelf stelde tijdens het Kamerdebat ook dat het parlement de leerkrachten meer moet beluisteren door hen rechtstreeks via een peiling te raadplegen. Het is volgens hem niet voldoende de belangengroepen te raadplegen.

### 3 Macht & vervreemding bestuurders

We lazen in een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau: *“De bestuurlijke veranderingen hadden grote gevolgen voor de verhoudingen binnen de scholen zelf. Als gevolg van de schaal- en autonomie-vergroting kwamen schoolleiders en bestuurders in voortgezet en hoger onderwijs verder af te staan van het ‘primaire’ leerproces. Hun leidinggevende taken namen toe. Schoolleiders werden managers, waar zij vroeger in het voortgezet onderwijs vaak nog lesgevende taken vervulden en veel meer als ‘primus inter pares’ (eersten onder gelijken) functioneerden. De managers van de koepels van de grote scholengroepen kregen ook al te veel ruimte om ondoordachte onderwijsvernieuwingen op te leggen. De besturen van de grote scholengroepen werden steeds meer autonome organen, die een eigen en bedrijfsmatig beleid voeren, en de leerkrachten al te vaak als productiemedewerkers behandelen.”*

*“De autonomie van de scholengroepen was voor de leraren een schijnautonomie”, aldus SP-kamerlid Jasper van Dijk. Het onderwijsbeleid op schoolniveau was volgens hem de afgelopen tien jaar veel zakelijker, afstandelijker en hiërarchischer geworden. Grote schoolbesturen zijn steeds meer autonome organen geworden, die de eigen autonomie willen vergroten. De conclusie van de commissie Renooy Kan over de herwaardering van de leerkracht luidde: “De leerkracht moet opnieuw mede-eigenaar worden van het onderwijs”.*

PvdA-kamerlid Staf Depla stelde in dit verband volgende ingrepen voor: *het waarborgen van de menselijke maat waardoor de afstand tussen bestuur en professional kleiner wordt; het vastleggen dat groepen vakdocenten een belangrijke stem hebben in beslissingen die hun professionaliteit raken; de mogelijkheid om als onderwijspersoneel en school weer uit een scholengroep te treden; weer bekostiging per school en vestiging (= werkings- en omkaderingsmiddelen) en dus geen gemeenschappelijke geldpot meer.*

Leraar B. Verkroost schreef op de BON-website: *“Sinds de fusiegolf in de afgelopen decennia zijn kleine, als professionele organisaties georganiseerde scholen opgenomen in grote, complexe bureaucratische lijnorganisaties en zijn de gezags- en machtsverhoudingen ingrijpend veranderd. Professionals, leerkrachten en directeuren, zijn in een afhankelijkheidsrelatie t.o.v. besturen en management*

*terecht gekomen terwijl de medezeggenschap in veel gevallen niet meer dan een wassen neus is gebleken, Bestuur en management zijn de stuwende krachten achter onderwijsdidactische en organisatorische hervormingen geweest terwijl leraars lijdzaam toezagen.”*

Ook Jo Kloprogge, directeur Sardes, wees op de *“diepe kloof die gaapt tussen een florerend management en een verpieterend lerarencorps. ... En als het management de eigen leerkrachten een belemmering gaat noemen om goed onderwijs te realiseren zijn we heel ver van huis.”* (Didaktief, maart 2005).

Leraar Jan Gommeren getuigde in dit verband: *“Veel problemen in ons voortgezet en hoger onderwijs zijn een gevolg van de grote zelfstandigheid van de grote schoolbesturen. De besturen, maar vooral de directies-bestuurders, zijn het toen op hun manier gaan ‘aanpakken’. Dus zelf enorme salarissen, premies allerhande), lease-auto’s e.d. Ook kwamen er steeds meer hoger betaalde banen en vrijgestelden bij. Het geld hiervoor kwam van de leraren, een kostenpost waarop je kunt bezuinigen. Die werden ook minder betaald, vooral de nieuwe instromers. Onbevoegde leraren voor de klas was geen enkel probleem, want die hoefde men minder te betalen. Ook allerlei instructeurs etc. werden voor weinig geld voor de klas gezet. Waren er te veel leerlingen met onvoldoendes dan werd je door de directies op het matje geroepen en werden de cijfers wel aangepast. Oudere leerkrachten mochten (moesten) eerder stoppen met aanvulling (op het salaris en pensioen) van school. Ze waren te duur voor de enveloppe en werden buitengewerkt.”* (Dat laatste was/is ook het geval in ons hoger onderwijs).

Over de vervreemding op het niveau van de lokale scholengemeenschap schreef prof.J.D. Imelman: *“De overheid heeft via wet- en regelgeving het fantoom van de marktwerking opgeroepen. Heilloze, door de overheid bevorderde schoolconcentraties hebben hiërarchische kringen van management opgeroepen die navenant minder weten wat goed onderwijs inhoudt. Dit wordt nog versterkt doordat de schoolmanagers vooral in economische termen denken. Dat levert niet alleen geknoei op met begrotingen en gesjoemel met aan leerlingen te stellen eisen, met cijfers en examenresultaten. Het gros van de nieuwe elite van het management zijn ook pedagogische niet-weters – die ook uit de aard van hun niet-weten ontvankelijk zijn voor de ideologische luchtfietserij van wervend geformuleerde*

(leer)psychologieën – zoals die van het nieuwe leren en dergelijke pedagogische nitwits: qua 'vernieuwingstaal' van wantenwetende gedrag-en sociale wetenschappers."(Scholenschemering, in: *Steeds minder leren, uitg. Ijzer, Utrecht, 2005*).

Een docent van een grote hogeschool getuigt: "Arrogante bestuurders en managers bepalen, met hun geldverblindende stafapparaten vol onderwijskundigen, hoe het onderwijs gemaakt en gebracht moet worden. Docenten staan buitenspel. In het Hoger onderwijs heerst al jaren dezelfde tunnelvisie op onderwijsvernieuwing als in de politieke en ambtelijke top, en worden hoogst betwistbare vernieuwingsconcepten er met dezelfde dwang doorgedrukt. In het middelbaar beroepsonderwijs is het niet anders. Ook daar spelen bestuurders en staf voor minister of staatssecretaris. De ministers Deetman, Wallage, Netelenbos en hun opvolgers zijn niet de enigen die in de beklagenbank moeten zitten; evenzeer horen daar de oligarchische autocraten van de hogescholen, ROCS e.d. thuis." Naast de sterke toename van de macht van de lokale bestuurders, is er ook de toename van de macht van de nieuwe centrale raden die deze bestuurders vertegenwoordigen - zoals de V.O.-raad voor het voortgezet onderwijs en H.B.O.-raad voor het hoger onderwijs.

Aleid Truijens, bekend onderwijsredacteur *Volkskrant*, schreef: "De ontwerpers van het huidige onderwijs minachten inspirerende leerkrachten. De voorheen gehate macht uit 'Zoetermeer' verschoof naar koepels als Slagters' VO-raad, die niet de leraren, maar het management vertegenwoordigen. Docenten hadden de vernieuwingen maar te pikken, vakbonden bogen soepel mee. In plaats van verantwoording af te leggen voor zijn rol in dit drama, onderschreef Slagter de conclusies van de commissie Dijsselbloem. Hij wil echter nog meer macht voor de schoolleiders en de Raad voortgezet onderwijs" (Zwanenzang van een kennismonopolist, *De Volkskrant*, 4.03.08.)

#### 4 Leraarschap veel minder aantrekkelijk

Onderwijsminister Plasterk betreurde destijds dat de beroepseer van de leerkrachten sterk was aangetast: "De leraren hebben het gevoel dat ze van buitenaf gestuurd worden door een kleilaag van managers allerhande". Tegenover machtige schoolkoepelbesturen kunnen ze ook niet voor hun rechten opkomen.

Prof. Margo Trappenburg schreef een bijdrage over de gevolgen van nieuwe bestuurlijke context voor het functioneren van de leerkrachten. Vooral door de bestuurlijke veranderingen evolueerde ook het beeld van de leerkracht als professional en ambtenaar naar het beeld van de modieuze leraar die zijn waar als werknemer moet verkopen aan de leerlingklanten en dit binnen een marktgerichte school.

Prof.-filosoof Ad Verbrugge poneerde: "De invloed en positie van de leraren en van de afzonderlijke scholen binnen de grote scholengemeenschappen is als gevolg van de schaalvergroting in belangrijke mate overgenomen door lokale onderwijskoepels en door onderwijsraden, en dat is een hardnekkige structuur die moet worden doorbroken om de rol van de leraren en scholen in eer te herstellen. De lokale scholenkoepels fungeren als gesloten wereldjes en accepteren weinig inspraak vanwege de professionals, de leerkrachten. Zij beschouwen zich als de werkgevers en de leerkrachten worden veelal gedegradeerd tot werknemers – met nog weinig professionele autonomie. Zo waren het ook vooral de schoolbesturen die al te vlug 'het nieuwe leren' omarmden. Dat de vele nieuwe coördinatoren zich proberen waar te maken, speelt hierbij ook een rol. Bij de strijd om de macht in klas gaat het niet enkel om de strijd van de leraars met het ministerie, maar nog meer om de strijd van de leraars met de managers van de grote schoolbesturen, met de raden en met de grote onderwijsondersteunende pedagogische centra." Ook binnen het Vlaams hoger onderwijs merken we dat de docenten momenteel veel minder invloed en professionele autonomie hebben dan vóór de hervorming van het hoger onderwijs.

In het rapport 'Leraarschap is eigenaarschap' van de Nederlandse Onderwijsraad (2007) lezen we ook een en ander over de nefaste gevolgen voor de leraars. "De Inspectie (2005, p. 210) neemt waar dat scholen meer bedrijfsmatig gaan opereren, niet alleen op financieel gebied, maar ook qua personeelsbeleid. Deze bedrijfsmatige aanpak harmonieert volgens de Inspectie niet altijd met de opvattingen van leraren, die een pedagogisch-didactische benadering koesteren. Veel leraren ervaren door verandering van de bestuurlijke organisatie dat er besluiten over hen worden genomen, waarop zij nauwelijks nog invloed hebben. Dit is nadelig voor de betrokkenheid van de leraren, zo heeft de Onderwijsraad eerder verwoord in zijn advies *Variëteit in Schaal* (2005a): "De sociale cohesie tussen

de mensen die deel uitmaken van de organisatie, lijkt minder te worden. Wie zich als beroeps-beoefenaar niet betrokken voelt bij de organisatie, loopt de kans om zijn of haar enthousiasme voor het primaire proces geleidelijk te verliezen. Er bestaat een rechtstreeks verband tussen de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van het directe werk met leerlingen. Voor het primaire proces is het creëren van een sociaal verbindend klimaat van belang, dat onder andere gekenmerkt wordt door overzichtelijkheid, herkenbaarheid, ruimte voor ontplooiing, normatieve zelfsturing en identiteitsvorming. Zo'n klimaat is niet alleen bevorderlijk voor het welbevinden van leerlingen, deelnemers en studenten, maar ook voor dat van de leraren.

Door de verschillende managementlagen is het voor veel docenten ook niet meer helder waar bepaalde bevoegdheden liggen in de bovenstructuur van de school, en ervaren zij het (college van) bestuur of de bovenschoolse manager als een relatieve buitenstaander. Het gevoel van afstand heeft soms letterlijke betekenis; vroeger kon je bij de directeur of rector binnenlopen, tegenwoordig zetelen het college van bestuur en de staf niet zelden in een apart gebouw. Geluiden dat er te weinig geluisterd wordt kwamen bijvoorbeeld ook naar voren in de sessies met docenten tijdens de conferentie 'De school op z'n best' van 30 oktober 2006."

## **5 Grootschaligheid = geldverspilling i.p.v. besparing**

We vermeldden al even in punt 2 dat de grote scholengroepen leidden tot een grote lokale/regionale bestuurskoepel en tot een uitgebreid middenkader van vrijgestelde begeleiders en coördinatoren allerhande. Er ontstonden verschillende managementlagen die elk hun eigen 'ministerietje' willen spelen. Volgens de wet van Parkinson leidde dit tot steeds meer vrijgestelden, tot een grote investering in overhead.

Verbrugge en Bergen (Beter Onderwijs Nederland) schrijven: "Door de immense schaalvergroting zijn onderwijsorganisaties juist veel minder efficiënt geworden: de kosten voor overhead zijn de laatste decennia over de gehele linie enorm toegenomen. Duizenden 'managers' in te grote schoolbesturen doen nu mee met het modieuze bedrijfs- en markt-denken dat de scholen hebben overgenomen. Grote scholengemeenschappen werden wel als meer efficiënt gepropageerd, meer mooie spullen voor minder geld bij gezamenlijke aankopen e.d. Het viel

echter totaal anders uit: de schaalvergroting leidde tot een enorme geldverspilling."

Verbrugge en Bergen beklemtonen verder dat het enveloppesysteem waarmee de besturen een grote vrijheid hebben om hun centen te besteden, stimuleerde tot het installeren van uitgebreide bestuurlijke koepels, tot een aanzienlijke overhead en jammer genoeg ook tot beleidsopties die de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs sterk aantasten: overinvestering in gebouwen, dienstwagens voor algemeen directeur en andere bestuurders en departementshoofden, onderinvestering in leerkrachten, aantrekken van leerkrachten met lagere diploma's in hogere cyclus s.o. en in hogeschoolen (regenten i.p.v. licentiaten), enz. Veel van die zaken zijn ook van toepassing op onze Vlaamse hogescholen.

Prof. Margo Trappenburg omschreef de geldverspilling als volgt: "De publieke sector van vroeger oogde sober. Klaslokken, personeelskamertjes op de basisschool, collegezalen en docentenkamers aan de universiteit waren niet vergelijkbaar met de prachtige panden en werkruimten waar het particuliere bedrijfsleven zich ophield. Dat getuigde van een zuinig gebruik van belastingsgeld. In een marktgerichte omgeving van de grote scholengroepen en met ambitieuze en goed betaalde bestuurders was die zuinigheid van de vroegere directeurs en bestuurders van kleine scholen) blijkbaar niet vol te houden. Leerlingen, ouders en studenten die een vergelijkend warenonderzoek doen, moeten een goede eerste indruk krijgen van de scholengroep waar ze terecht komen. Het is voor bestuurders lonend en ambitieus om fors te investeren in de buitenkant van hun organisatie. De besturen hielden tegelijk minder centen over om te investeren in leraars en in de kwaliteit van het onderwijs."

Ook in ons hoger onderwijs worden we hiermee geconfronteerd. Overal verzezen luxueuze en peperdure campussen en paleizen voor de koepels van de hogescholen - betaald met royale trekkingsrechten en met leningen op een heel lange termijn - die nu als gevolg van de lage inflatie (bijna) niet betaalbaar meer zijn. Geldproblemen leidden ook tot verdere fusies tussen hogescholen. Volgend academiejaar zullen in Vlaanderen honderden docenten ontslagen worden mede als gevolg van de geldverspilling en kapitaalrisico's van de voorbije jaren.

## 6 Wildgroei, concurrentie en aantasting van nationaal beleid en spelregels

De verzelfstandigingshype van de voorbije decennia leidde ertoe dat de overheid ook taken afstootte die centraal geregeld moeten worden (= lege nest syndroom). De grote autonomie van de lokale scholengroepen voortgezet onderwijs, bemoeilijkte het voeren van een gemeenschappelijk, nationaal beleid. In het kamerdebat werd herhaaldelijk gesteld dat het centraal beleid en het parlement meer de algemene belangen van het onderwijs en van de leerkrachten veilig moeten stellen. PvdA-er *Staf Depla* drukte het zo uit: *“De overheid moet niet gaan mee voetballen in klas en de professionals in de weg lopen, maar de politiek blijft verantwoordelijk voor de spelregels en de competitie en voor het bewaken van de kwaliteit.”* De invoering van de fusietoets-wet kwam eigenlijk jaren te laat.

De introductie van de lokale autonomie en het vrijemarktprincipe betekenden ook *“dat de overheid zich steeds meer aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid begon te onttrekken”*. Het onderwijs is een openbare dienst en dit betekent in principe dat de overheid verantwoordelijk is voor het garanderen van het maatschappelijk belang van het onderwijs en van de belangen van alle leerlingen en leerkrachten. De afzonderlijke scholen moeten in dezelfde richting kijken en rekening houden met het algemeen belang. Door de uitbesteding en vermarkting van publieke taken en door de verzelfstandigingshype stond de overheid steeds meer taken af aan de autonome scholen(groepen) die eigenlijk centraal geregeld moeten worden. Het ministerie wentelde zijn begrotingsonzekerheid en het probleem van de onderwijsbekostiging af op de financieel zelfstandig gemaakte ‘ondernemende’ scholen (fabrieken).

Prof. *Ad Verbrugge*, voorzitter *BON*, ziet het zo: *“Door de terugtrekkende overheid zijn er allemaal grote en zelfstandige onderwijsgroepen ontstaan die zich centraal maar moeilijk laten sturen. Het gevoel van een gemeenschappelijk belang is weg en de onderlinge samenhang is zoek. Het is nu elk voor zich en een knokken voor de eigen brokken.”*

Ook docent en publicist *Ton van Haperen* schrijft dat precies het tekort aan centrale regels en de grote autonomie van de grote scholengroepen tot

wildgroei en tot oeverloze disputen en belangenconflicten leidde. In een opiniestuk stelde hij: *“Het voortdurende gesteggel tussen een overheid op afstand, schoolbesturen, directies, vakbonden, leerlingen en leraren – het vreet energie en leidt tot een burn-out van het onderwijs. Elke vorm van spanning, hoe klein ook, resulteert dan in een machts spel, dat werkt als een lucifer die een vreugdevuur van ijdelheden doet ontbranden. Bestuurders, schoolleiders, vakbondsbazen en deskundigen springen voor camera’s en vliegen elkaar gepassioneerd in de haren. De enige die een einde kan maken aan deze machiavellistische spelletjes is de landelijke politiek. De overheid moet zich dan ook niet zomaar terugtrekken, maar moet ‘op bepaalde gebieden’ robuust ingrijpen. Enkel de staat kan zich boven het gekrakeel plaatsen en een nationaal moment van herstel vastleggen. De ervaringen uit het verleden leren bovendien hoe het anders en beter kan (Omdat het onderwijs lokaal zijn problemen niet kan oplossen, moet de overheid robuust optreden, NRC, 16 februari 2008).*

De overheid zou ook opnieuw haar verantwoordelijkheid op het vlak van de programmatie en planning moeten opnemen, o.m. om wildgroei te voorkomen. De centrale programmatie van weleer viel ook weg en dit leidde al vlug tot wildgroei en grote onderlinge concurrentie. *(Dit leidde ook in het Vlaams hoger onderwijs tot wildgroei e.d.)* De overheid en de inspectie verwaarloosden ook de externe niveaubewaking. Op bepaalde domeinen zou de overheid zich minder moeten moeien, maar op andere domeinen stond ze te veel taken af.

**Commentaar:** In Vlaanderen wordt er al enkele jaren gepraat over bestuurlijke optimalisering en eventuele samenwerking/fusies tussen scholen in het basis- en secundair onderwijs. Maar de overheid blijft in gebreke: we beschikken nog steeds niet over een blauwdruk voor de bestuurlijke optimalisering en voor samenwerking/fusies tussen scholen. Met *Onderwijskrant* blijven we hier op aandringen. Eind maart beloofde minister Hilde Crevits een blauwdruk te zullen uitwerken.

## Van scherpe kritiek op oligarchische & bureaucratische KULeuven (2003-mei 2013), naar recent COBRA-plan voor medezeggenschap & collegiaal bestuur

Raf Feys en Stella Brasseur

### 1 Kritiek op bestuur van universiteiten

De voorbije 13 jaar werd er ook veel kritiek geleverd op het bestuur van de Vlaamse universiteiten. UA-prof.em. *Rudolf Verheyen* betreurde in een publicatie van 2014: *“De Vlaamse universiteiten en hogescholen worden steeds meer als een bedrijf beschouwd en beheerd. Het management is sterk geprofessionaliseerd”* (Quo vadis hoger onderwijs?). Op 9 maart j.l. schreef rector *Torfs* een opiniebijdrage in de krant ‘De Standaard’ met als titel *‘De ziel van de universiteit’*. Hierin sprak hij zich kritisch uit over de nefaste evolutie van het bestuur van de universiteiten op het einde van de vorige eeuw in de richting van oligarchisch & bureaucratisch bestuur, regelzucht, bedrijfslogica...

We illustreerden in dit witboek geregeld de nefaste gevolgen van de invoering van grote scholengroepen en van verticale en oligarchische bestuursvormen in het Nederlands secundair en hoger onderwijs. We toonden her en der ook aan dat we bij de schaalvergroting in ons hoger onderwijs precies dezelfde verschijnselen vaststelden. We bekijken nu nog even de evolutie en situatie aan de universiteiten, en aan de KULeuven in het bijzonder.

Kandidaat-rector *Herman Nys* poneerde in mei 2013: *“De KULeuven is de laatste jaren op een heel oligarchische manier bestuurd, waarbij beslissingen van boven uit werden genomen en waarbij nauwelijks werd gecommuniceerd. Door deze beleidsstijl vervreemden mensen van de instelling.”* Prof. *Rik Torfs* zelf hekelde in de periode 2003-mei 2013 herhaaldelijk de nefaste evolutie in het hoger onderwijs en het ondemocratisch en bureaucratisch bestuur van de KULeuven en van de Associatie KULeuven (zie punten 4 en 6). De voorbije maanden maakten we in Nederland nog een echte strijd mee tegen de bureaucratie en het oligarchisch bestuur in het universitair onderwijs. De onvrede van studenten en docenten balde zich samen in de bezetting van het Maagdenhuis, het bestuurscentrum van de Universiteit van Amsterdam. Volgens de actiegroep *Rethink UvA* nemen de bestuurdersmanagers voortdurend beslissingen die ver verwijderd zijn van de zorgen en behoeften van

studenten en docenten en dit zonder dat ze verantwoording moeten afleggen voor die beslissingen. Ook het ondoorzichtig bestuur en het slecht beheer van de financiën kwamen ter sprake. Zowel de Raad van Bestuur van de UvA als de onderwijsminister beloofden een aantal hervormingen door te voeren.

Op 28 maart j.l. verscheen er in het studentenblad ‘Schamper’ een scherpe kritiek op het bestuur van de universiteit Gent: pesterijen en angst bij het personeel, discriminatie tussen werknemers, niet toegekende pensioenrechten, onwettige contracten, een financiële put van 80 miljoen ... En in het Leuvens studentenblad VETO van 8 maart verscheen de bijdrage *‘Interne audit KULeuven legt pijnpunten bloot. Faculteiten weten niet wat het rectoraat van hen verwacht. Ook de studenten hebben volgens de audit hevige kritiek op de gang van zaken.’* Enzovoort.

### 2 COBRA-plan: medezeggenschap & collegiaal bestuur als reactie op kritiek

Nu ze zelf aan het bewind zijn beseffen rector *Torfs* en vicerector *Didier Pollefeyt* blijktbaar dat ze hun vroegere kritiek op het bestuur van de universiteit ter harte moeten nemen. In VETO van 29 maart pakt vicerector onderwijsbeleid Pollefeyt uit met de zogenaamde COBRA-hervorming. Hierbij staat o.a. de heropwaardering van de *Permanente Onderwijs-Commissie* van de faculteiten centraal. Dit beslissingsorgaan binnen elke opleiding dat door professoren, personeel en studenten wordt bevolkt, zou voortaan de basis vormen van de universiteitsstructuur.

We lezen: *“Door middel van jaarlijkse hearings met professoren, personeel en studenten (en dus niet enkel vertegenwoordigers) moet een fundamentele discussie over het onderwijs ontstaan. Vicerector Pollefeyt ziet het idealistisch: ‘Niet langer is er sprake van een ‘top’ die aan de basis zaken oplegt, of een plan moet ‘verkopen’. We willen vanuit de basis een brede discussie over onderwijs creëren. COBRA gaat uit van een high trust in docenten, medewerkers, studenten en programmadirecteurs.*

*De (nieuwe) bestuursploeg wil zo ademruimte creëren voor het plezier dat mensen kunnen vinden in discussies over onderwijs en leren.* In een reactie voegde Jan Eggermont, vicedecaan van de faculteit Geneeskunde, er aan toe: *“We moeten er ons vooral voor hoeden dat men niet op het hoogste bestuursniveau de hele specifieke maatregelen gaat bepalen.”* Het COBRA-plan is nog volop in beweging en uitwerking.

We vermelden nog even enkele pijnpunten uit de ‘interne audit’ zoals we die aantreffen in het VETO-nummer van 8 maart. We lezen: *“Vice-rector Didier Pollefeyt duidde zelf pijnpunten aan: “Vooral op het vlak van het omzetten van de nieuwe onderwijsvisie in echt beleid, en een systeem om dat op te volgen en te verbeteren moeten we beter doen. Een van de grootste problemen die aangekaart worden is de terugkoppeling tussen het centraal bestuur en de faculteiten. Zo zou de vernieuwde onderwijsvisie slechts mondjesmaat doorsijpelen naar de lagere niveaus.”* Volgens VETO is er ook nog andere belangrijke kritiek: *“Het rectoraal beleid is onvoldoende duidelijk en wordt niet genoeg gecontroleerd. Het is niet zeker wie de activiteiten moet uitvoeren of wat de planning is van zaken die in het beleidsplan staan. De status van het instellingsbreed beleid is onvoldoende duidelijk en de naleving wordt niet systematisch gevolgd. (...) Vaak wordt er niet goed aangegeven wat er van de faculteiten wordt verwacht.”* Decaan Bart Kerremans volgt de opmerkingen: *“De meeste van de faculteiten weten eigenlijk niet altijd wat het precieze gezag is van enkele beleidskeuzes die worden gemaakt op het centrale niveau. Denk aan de recente discussie over de studiepunten.”*

### **3 Torfs’ merkwaardige uitspraken over recent verzet aan UvA**

Eind februari-begin maart deed Torfs een paar merkwaardige uitspraken omtrent het verzet in Nederlandse universiteiten. In de krant ‘De Morgen’ van 27 februari hekelde hij het democratisch deficit aan de Universiteit van Amsterdam en toonde hij veel begrip voor de opstand en kritiek van de studenten en een groot aantal docenten. Hij stelde o.m.: *“We zien hier een combinatie van bestuurders die naast en boven de universiteit staan; en een nutsdenken waarbij ook de humane wetenschappen in het gedrang komen. Dit is technocratie in het kwadraat. de Amsterdamse studenten zitten samen met hun docenten vast in een bestuursmodel dat niet past bij deze eeuw. Als er één instelling is waar*

*de interne democratie zou moeten werken, dan is het toch wel de universiteit”* (Terug van weggevoerd: *het studentenprotest in Amsterdam*). Ook op de Nederlandse TV en in ‘Reyers Laet’ van 4 maart sprak Torfs zich in dezelfde zin uit. Torfs wees er vooral op dat in Vlaanderen de rector en de decanen wel verkozen werden door de docenten en studenten. De redacteur van ‘De Morgen’ concludeerde: *“Vlaanderen mag daarbij dus even als gidsland voor Nederland gelden.”* Minister Crevits plaatste dit lovend artikel prompt op haar website.

Maar ook in de periode 2003-2013 waarin Torfs nog zo veel kritiek had op het Leuven bestuur, werden de decanen en rectoren verkozen. Decanen en zelfs ex-rector Marc Vervenne betreurden echter dat zelfs zij al te weinig invloed hadden op het bestuur van de universiteit en van de Associatie KULeuven - onder het voorzitterschap van de (niet-verkozen) André Oosterlynck.

Torfs wekte in media ook de indruk dat het bestuur van de Vlaamse universiteiten al lang democratisch verliep. Merkwaardig wel omdat uitgerekend hij nog in zijn ‘Brief aan de kiezers’ van 2 mei 2013 vlijmscherp het democratisch deficit en de bureaucratie binnen de KU- en de Associatie-Leuven hekelde (zie punten 4 en 6). Ook onlangs nog - in het studentenblad VETO van 8 maart - lasen we - zoals al vermeld - kritische geluiden omtrent dat bestuur. En eind maart pakten Torfs en Pollefeyt uit met een groots COBRA-plan om het tij te keren, een plan voor medezeggenschap en interne democratie aan de KULeuven. Pollefeyt wou naar eigen zeggen een breuk met het verleden: *“Er zal aan de KULeuven niet langer sprake zijn van een ‘top’ die aan de basis zaken oplegt, of van een plan moeten ‘verkopen’.* *We willen vanuit de basis een brede discussie over onderwijs creëren.”* Het COBRA-plan verkeert wel nog in de ontwikkelingsfase.

Op de al te idyllische uitspraken van Torfs in de Nederlandse media kwam wel onmiddellijk een relativering op het Internet vanwege Jan Rock, docent in Nederland en ex-student KULeuven. Hij repliceerde: *“Wat in dit idyllische plaatje van Torfs ontbreekt is onder meer de macht van de associaties voor hoger onderwijs in Vlaanderen, conglomeraten van hogescholen en universiteiten (deels geografisch, deels levensbeschouwelijk). Daar zit een bestuurslaag die ook het beleid van de KU Leuven bepaalt, zelfs de herbenoeming van de rector beïnvloedt, maar niet democratisch is verkozen. Klinkt dat niet al wat vertrouwd?”*



In het vervolg van deze bijdrage bekijken we een aantal kritische standpunten over het bestuur van de universiteit vanwege Rik Torfs en collega's uit de periode 2003- mei 2013 (= laatste rectorverkiezing). Ze illustreren hoe schaalvergroting en de invoering van oligarchische bestuursvormen nadelig waren voor de 'ziel van de universiteit' en voor de bezieling bij de personeelsleden. Ze houden indirect een kritiek in op de pogingen van de VSKO-kopstukken om oligarchische bestuursvormen in te voeren binnen grote associaties voor lager en secundair onderwijs.

#### 4 Kritiek van Torfs en Co in 2003-2005 op ondemocratisch bestuur KULeuven

Torfs wees vanaf 2003 geregeld op het democratisch deficit en centralistisch bestuur en op het feit dat er een einde gekomen was aan een meer democratische traditie. In zijn bijdrage 'Liefdesbrief' in *De Standaard* van 25 september 2003 stelde hij: "De universiteit moet natuurlijk reken-schap geven aan de samenleving. Maar dat is nog wat anders dan onder een centralistisch bestuur papieren invullen e.d. En rekenschap verschaft ze evenmin door haar democratische bestuurstraditie op te geven of door te zwichten voor de zuivere economische logica. Rekenschap geeft de universiteit niet door het opzetten van een gigantische interne bureaucratie, die een eigen techniciteit met eigen specialisten vereist, maar waarvan de buitenwereld niet eens het bestaan afweet."

In 'De Standaard' van 22 april 2004 hekelde Torfs het autoritaire optreden van rector Oosterlinck en zijn bestuur. Hij schreef: "Ik verneem uit de mond van de Leuvense rector André Oosterlinck dat te veel democratie aan de universiteit schadelijk is. De universiteit is geen politiek systeem, deelt de rector mee in *De Standaard*: 'Je kunt misschien zeggen dat het goed is dat je de steun van de meerderheid moet blijven hebben, maar specialisten geloven er niet in als vorm van goed bestuur.' Torfs besloot: "Leuvense rectoren, deskundigen allerhande, ik heb eerbied voor hen, maar ik volg hen niet. Want het grootste gevaar voor democratie komt van mensen die ijverig zoeken naar formules om kwaliteit en democratie te verzoenen. Die verzoening is volstrekt overbodig. Democratie is zelf een kwaliteit".

In een interview van mei 2005 poneerde Torfs als kandidaat-rector eens te meer: "Er is een omme-zwaai nodig in de manier van besturen. De top-

*down benadering die nu overheerst, moet vervangen worden door een veel collegialere vorm van besturen, waarbij iedereen zich betrokken voelt. Bovendien moeten de bestuurders beter worden gecontroleerd door de andere leden van de universitaire gemeenschap. De voorbije maanden werden door de huidige beleidsploeg vele drastische hervormingen doorgevoerd waarbij het democratisch gehalte van de universiteit verminderde"* (DS, 23.05.05).

In een 'vrije tribune' schreef prof. Lieven de Cauter: "De cultureel-wetenschappelijke vorming van studenten, de academische vrijheid en het kritische denken worden bedreigd door de economisering en door de dictatuur van het managementsdenken." ('Bij de les blijven', DS, 12.04.2005). In een debat met de vijf kandidaat-rectoren in mei 2005 zwoeren allen dat ze de bureaucratisering zouden terugdringen.

In een interview eind mei 2005 bekende de nieuwe Leuvense rector Marc Vervenne dat tijdens het rectorverkiezingsdebat vooral de grote onvrede bij de docenten tot uiting kwam; dit verklaarde volgens hem ook waarom zoveel professoren voor Torfs stemden: "Het gevoel leeft dat we in het hoger onderwijs zijn vastgelopen. Dat komt vooral door de algemene ontwikkelingen in het hoger onderwijs. Er is veel veranderd. We moeten acties ondernemen om de onvrede te deblokken. Het doel is om de mensen met plezier weer naar hun werk te laten komen" (DS, 28.05.05). Vervenne slaagde er niet in de situatie te keren; hij werd ook gecounterd door Oosterlinck en het Associatie-bestuur.

#### 5 Kritiek van decanen op schaalvergroting & Associatie-bestuur: december 2012

In de VETO-bijdrage 'Grootheidswaan of efficiëntiewinst?' van december 2012 lieten verschillende professoren en decanen zich uitermate kritisch uit over het democratisch deficit binnen het bestuur van de KULeuven en de door Oosterlinck ingevoerde centralistische bestuursvorm, waarbij ook Oosterlinck en het bestuur van de Associatie KULeuven al te veel macht en bevoegdheid naar zich toetrokken.

Verschillende decanen en professoren van de KULeuven lieten zich kritisch uit over de schaalvergroting, de Associatie-vorming en het bestuur van de Associatie-koepel. We lazen: "Prof. Nicolas Standaert gooide in september 2012 de knuppel in

het hoenderhok met een opmerkelijk opiniestuk in *De Standaard*. "In zijn opiniestuk merkte Standaert op hoe de schaalvergroting en Associatievorming gedreven werden door economische motieven. Veel collega's aan de KULeuven kunnen zich niet vinden in dit discours," schrijft Standaert, "zeker niet omdat de huidige rector in zijn verkiezingsprogramma en -campagne nog voor een 'confederaal model' pleitte en een integratie afwees."

Door de associatievorming en integratie groeien hogescholen en universiteiten naar elkaar toe. Maar dit is volgens prof. van der Horst niet interessant: "Het is een misverstand dat hogescholen en universiteiten op elkaar lijken." Ook volgens decaan Kathlijn Malfliet dreigt het gevaar dat beide soorten instellingen hun eigen identiteit verliezen.

Volgens van der Horst zijn de zgn. schaalvoordelen onzeker: "Je krijgt heel wat bureaucratie en overhead aan algemene diensten. In de hele operatie kruipt ook enorm veel tijd van docenten en administratief personeel." Kathlijn Malfliet, decaan van de faculteit Sociale Wetenschappen, hekelt vooral ook het gebrek aan overleg met de basis. "De associatie-vorming was geen natuurlijk fenomeen van onderuit, maar een topdownbeslissing," aldus Malfliet. Volgens Malfliet is de associatievorming en schaalvergroting er gekomen onder impuls van de territoriumdrang en groothedswaan van twee individuen. "Dat is uitgegaan van Oosterlinck en Luc Van den Bossche. Het uitstippelen van territorium heeft daarbij zeker meegespeeld."

## 6 Scherpe kritiek in Torfs' verkiezingsprogramma van mei 2013

Ook nog in Torfs' verkiezingsprogramma 'Moed en optimisme' van mei 2013 treffen we veel kritische uitspraken aan omtrent het bestuur van de KU-Leuven en van de Associatie. Torfs wees op het democratisch deficit, de bureaucratie en de technocratie, de te lange beleidslijnen op bestuursvlak. We citeren even.

"Technocratische overwegingen & administratieve overlast domineren de scène en lijken meer onmisbaar dan professoren, onderzoekers, ondersteuners en studenten die het inhoudelijke werk leveren. Bijkomende effecten zijn trouwens lange beleidslijnen en trage besluitvorming. Wij moeten terug naar de essentie van het universitair onderwijs. De administratieve omkadering moet daar volledig dienstbaar aan zijn. Niet andersom.

Administratieve overlast is een rechtstreekse tegenstander van het creatieve denken. Maar alle pogingen om de administratieve overlast in te dijken, faalden tot nog toe jammerlijk. Velen geloven dat het daarbij om een lineaire evolutie gaat die niet te stoppen is. De tijdsgeest. Niets aan te doen. Dat is onterecht. De vraag is niet of de administratieve overlast een halt kan worden toegeroepen, maar hoe dat moet gebeuren. Daarom is het belangrijk sluipende mechanismen die tot overlast leiden te ontmaskeren.

Vaak worden administratieve maatregelen uitgevaardigd, onder druk van de overheid of op eigen initiatief van de universiteit, waarna specialisten worden gevormd om hen in de praktijk om te zetten. Zo komen we tot de vreemde paradox dat schijnbaar zorgvuldig bestuur gebaseerd op een uitgebreide regelgeving, niet alleen traag en dus duur is, maar ook efficiëntie mist. Juist daardoor wordt het bestuur onzorgvuldig.

We moeten tegelijk vermijden dat we door de Associatie van de KULeuven worden verstikt, en dat we er onze identiteit als universiteit in verliezen.

Ook moeten wij ons goed bewust zijn van het democratisch deficit dat de Associatie schept, waardoor mensen steeds sterker van hun universiteit dreigen te vervreemden. Macht mag niet de ultieme doelstelling zijn van een associatie of een universiteit. Ook al omdat wie macht heeft vaak gezag verliest, en juist dat laatste is belangrijk om de universiteit weer een lichtbaken in de samenleving te laten zijn.

Vooraleer dieper op de rol van de associatie in te gaan, moeten twee basisbegrippen als uitgangspunt voor elke verdere discussie naar voren worden geschoven. Het eerste is *subsidiariteit*. Het tweede is *niveau*. Subsidiariteit betekent dat elk probleem moet worden behandeld op het niveau waarop het best zijn beslag kan krijgen. Heel vaak is dat het laagste niveau. Dat geldt trouwens ook binnen de universiteit zelf. Het kan niet dat faculteiten of groepen gebukt gaan onder vervreemdende besluitvorming die van boven komt. Ook de KULAK en geïntegreerde opleidingen buiten Leuven moeten de nodige ruimte krijgen om een koers te varen.

Uiteraard geldt hetzelfde voor de verhouding tussen de universiteit en de associatie. Er zijn gebieden, en die zijn talrijk, waarop de universiteit en de associatie elkaar op geen enkele manier nodig hebben.

Dan moet deze laatste ook niet bij de besluitvorming worden betrokken, en andersom.

Niveau betekent dan weer dat de universiteit absoluut haar kwaliteit moet kunnen behouden. In Vlaanderen beweren we altijd wel dat we kwaliteit en kwantiteit weten te verzoenen, maar dat model heeft grenzen.

De universiteit mag ook geen veredelde hogeschool worden. Telkens wanneer samenwerking met hogescholen dreigt uit te lopen op een vermindering van kwaliteit (bijvoorbeeld door tijdrovende vormen van interactie en hulpverlening die academici van hun vrije ruimte beroven) moet resoluut worden gekozen voor het niveau van de universiteit.

Kortom: het kan niet dat faculteiten of groepen gebukt gaan onder vervreemdende besluitvorming die van boven komt”

## 7 Besluiten

Vanaf de hervormingen van de jaren negentig kreeg ook de universiteit van Leuven een meer oligarchisch en bureaucratisch bestuur. Het grootschaliger worden en het feit dat de universiteit en een groot aantal hogescholen onder de koepel en het gezag geplaatst werden van de Associatie KULeuven speelden daarbij een nefaste rol. Nu de koepel van het katholiek onderwijs ook overal in Vlaanderen grootschalige scholenassociaties met centralistische besturen wil installeren, kan een analyse van de nefaste evolutie binnen de hogescholen en binnen de KULeuven verhelderend zijn.

Rector Torfs en Co spannen zich momenteel in om het bestuur weer democratischer en minder bureaucratisch te maken. Ze lanceerden hiervoor eind maart o.m. het zogenaamde COBRA-plan. De *conditio sine qua non* voor iedere dynamiek in ons (hoger) onderwijs is het doorbreken van de huidige hiërarchische top-downstructuur en het toewerken naar een bestuursvorm waarin docenten, studenten en ondersteunend personeel mee kunnen spreken en besluiten over die zaken waarvan zij het meeste verstand hebben.

Zullen Torfs en Co de greep van centrale bestuursorganen kunnen terugdraaien? En hoe zit het nu eigenlijk met het democratisch deficit en de machtsgreep van de Associatie KULeuven waarvan ook vele hogescholen de dupe zijn? Het terugdraaien van grote fusies en van oligarchische besturen is steeds moeilijk.

## Lesfabrieken. Elke manager minder maakt het onderwijs beter. Visie van prof. Arnold Heertje

Van scholen zijn al te vaak fabrieken gemaakt geleid door managers. De groei van het management in het onderwijs is nauw verbonden met de grootschaligheid. Door fusies en concentraties zijn van overzichtelijke kleine scholen, grote scholengemeenschappen gemaakt. In het hoger onderwijs zijn aanvankelijk zelfstandige instellingen tot grote onderwijsfabrieken gesmeed, met massale aantallen studenten. Van grootschaligheid werd doelmatigheid, vermindering van de kosten van beheer en van huisvesting verwacht. Van deze oogmerken is niets terechtgekomen. Ernstiger is nog dat de nadelen van de grootschaligheid in het onderwijs nimmer aan de orde zijn geweest, laat staan zijn gewogen. De kwaliteit van het onderwijs wordt negatief beïnvloed door de massale aantallen leerlingen en studenten, samengebond in één juridische en organisatorische eenheid. De arbeidsvreugde van de onderwijsgeevenden gaat omlaag. De betrokkenheid van de mensen op de werkvloer vermindert.

Een van de grootste nadelen betreft het ontstaan van een omvangrijke managementlaag. Het is een bureaucratie die vanzelf groter groeit, ten koste van het primaire onderwijsproces, waarvoor wordt zorggedragen door de onderwijsgeevenden. Elke manager stelt een adjunct aan, een adjunct stelt een medewerker aan en een medewerker stelt een assistente aan. Niet ten behoeve van het ondersteunen van leerkrachten, maar vanwege de eigen positie in de bureaucratie. Door de omvang versterkt het management haar greep op de onderwijsgeevenden, die bekneld raken. Hun frustratie wordt versterkt, omdat leerlingen en studenten om wie het allemaal te doen is, sluitposten worden. De managers hebben ook veelal weinig kennis van het onderwijs en sturen op afstand, zij hebben geen overleg met het onderwijsgevend personeel. Zij sturen op financiële criteria, die een pervers karakter hebben.

De managers hebben de macht, beheersen de geldstromen en schromen niet personeel met ontslag te bedreigen, als het niet in de pas loopt. Managers stellen dat zij voor dezelfde taak staan als de leraren, namelijk perspectief bieden aan leerlingen. En zij zeggen hun werk met dezelfde bezieling te doen. Het moge zo zijn dat de managers in dienst van de leerlingen moeten staan, maar daarvan is in de praktijk geen sprake. Zij hebben geen enkele binding met de leerlingen. De vele protesten van studenten in het hoger onderwijs illustreren dit.

De kwaliteit van het onderwijs en de arbeidsvreugde van de docenten verbeteren als het onderwijsbeleid koerst op kleinschaligheid. Dat brengt met zich het afblazen van reeds aangekondigde fusies, het verzelfstandigen van middelbare scholen, die nu zijn opgenomen in een scholengemeenschap. En het krachtig steunen van kleinschalige initiatieven zoals op het lokaal niveau oprichten van basisscholen en van aparte scholen voor voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. Wordt deze weg ingeslagen dan hoort daar minder management bij.

**Redactiesecretariaat**

Noël Gybels  
 Steyenhoflaan 11  
 3130 Betekom  
 tel. 016 56 93 46  
 owkrant@hotmail.com

\*www.onderwijskrant.be: al **336.000**  
**bezoekers**, 100-den artikels

**\*Dagelijkse berichten op:**

\*Blog 'Onderwijskrant Vlaanderen'  
 met trefwoordenregister  
 \*Facebook 'Onderwijskrant  
 actiegroep'  
 \*Tweets Raf Feys

**Redactie tijdschrift:**

Annie Beullens, Stella Brasseur,  
 Renske Bos, Eddy Declercq, Ann  
 Deketelaere, Raf Feys, Ignace  
 Geurts, Noël Gybels, Pieter Van  
 Biervliet, Hilde Van Iseghem, Danny  
 Wyffels

**Hoofredacteur: Raf Feys**

raf.feys@telenet.be; 050.312409

Onderwijskrant brengt beschrijvin-  
 gen van - en kritische reflecties over  
 onderwijs en onderwijsvernieuwing.  
 Bepaalde bijdragen zijn wetenschap-  
 pelijk gestoffeerd; andere zijn een  
 directe neerslag of weergave van  
 opvattingen en ervaringen. Onder-  
 wijskrant wordt gemaakt met mede-  
 werking van praktijkmensen en van  
 mensen uit de lerarenopleiding.  
 Onderwijskrant is een onderwijs-  
 tijdschrift met redactieleden uit de  
 drie onderwijsnetten. *Onderwijskrant*  
*streeft vernieuwing in continuïteit na.*



Lid van de Unie  
 van de Uitgevers van  
 de Periodieke Pers

**Abonnement (4 nrs.): € 20**

Buitenland: € 30  
 Rekening: 001-0965165-91  
 (BIC GEBABEBB / IBAN BE23 0010  
 9651 6591) van Onderwijskrant vzw,  
 3130 Betekom

Inlichtingen, bestellingen, proefnrs.  
 bij **verantwoordelijke uitgever:**  
 Noël Gybels  
 Steyenhoflaan 11  
 3130 Betekom  
 tel. 016 56 93 46  
 owkrant@hotmail.com

Tijdschrift, verschijnt driemaandelijks

April-mei-juni 2015 – € 6,00

- \*VSKO-grootschaligheidsplan: geen bestuurlijke optima-  
 lisering & democratisch en modern bestuur, maar veel  
 stappen achteruit!** 2
- \*Grootschalige scholengroepen & besturen: too big &  
 oligarchisch to succeed!** 17
- \*Leuvense professor Herman De Dijn: "In plaats van  
 schaalvergroting en fusies zijn decentralisatie en  
 subsidiariteit aangewezen"** 26
- \*Kritiek op grote scholengroepen à la VSKO-plan vanuit  
 onderzoeksrapporten, hoorzittingen e.d.** 30
- \*Kritische vragen directeurs katholiek onderwijs over  
 grote scholengroepen & bestuurlijke schaalvergroting  
 & verzet van directie van Steden & Gemeenten** 36
- \*Leren uit nefaste gevolgen van grote scholengroepen  
 in Nederlands secundair onderwijs en in onze Vlaamse  
 hogescholen** 42
- \*Van scherpe kritiek op oligarchische & bureaucratische  
 KULeuven (2003-mei 2013), naar recent COBRA-plan voor  
 medezeggenschap & collegiaal bestuur** 47



Indien hiernaast een x staat

is dit het (voor)laatste nummer

dat u ontvangt.

**HERABONNEER** dus om onderbreking

te vermijden!