

Advies over de conceptnota bestuurlijke optimalisatie

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99

F +32 2 219 81 18

www.vlor.be

info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Onderwijs op 2 juni 2016

**Uitgebracht door de Algemene Raad op 15 september 2016 met 14
stemmen voor, 7 stemmen tegen, 1 onthouding**

Vorbereiding: werkgroep Bestuurlijke Optimalisatie op 21 juni 2016 en 6
september 2016 onder voorzitterschap van Marianne Coopman

Dossierbeheerder(s): Koen Stassen

De Vlaamse Regering keurde op 27 mei 2016 de conceptnota bestuurlijke optimalisatie goed. De Vlor ontving op 2 juni een adviesvraag hierover van minister Crevits.

1 Algemene bemerkingen

De Vlor vindt het positief dat de minister een conceptnota voorlegt waarin de plannen voor een bestuurlijke optimalisatie worden uiteengezet. De onderwijsgeledingen krijgen hierdoor een zicht op de mogelijkheden die bestuurlijke optimalisatie biedt en op de toekomst van de scholengemeenschappen. Hoewel bestuurlijke optimalisatie raakt aan veel andere dossiers, kiest de Vlor ervoor om zijn advies enkel te focussen op de bestuurlijke optimalisatie.

Voor een conceptnota met een dergelijke impact op het onderwijslandschap is de adviestermijn zeer beperkt. Er ontbraken daarnaast een aantal belangrijke parameters om de gevolgen van de voorstellen ten volle in te schatten. Daarom werd er gezocht naar wat de verschillende geledingen verbindt en geeft het advies een aantal krijtlijnen mee waarbinnen de overheid de conceptnota verder kan concretiseren.

2 Versterking bestuurskracht als centrale bezorgdheid

Voor de Vlor ligt de centrale uitdaging voor de conceptnota in de versterking van bestuurskracht van schoolbesturen om de onderwijskwaliteit in de scholen te verbeteren in functie van het primaire proces.

In de discussie moet er een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen bestuurlijke optimalisatie, bestuurlijke schaalvergroting en het beleidsvoerend vermogen van een school. In de conceptnota wordt er te gemakkelijk een causaal verband tussen de verschillende concepten verondersteld. Een zekere schaalgrootte biedt inderdaad kansen tot een bestuurlijke optimalisatie, maar omgekeerd geeft een bepaalde schaalgrootte geen garanties op bestuurlijke optimalisatie. Daarvoor moet er ingezet worden op vier elementen:

- de organisatiestructuur;
- de organisatiecultuur;
- het beleidsvoerend vermogen van het schoolbestuur;
- een code van goed bestuur.

De context waarbinnen het schoolbestuur werkt, zal sterk bepalen hoe deze vier elementen vorm krijgen. Het respect voor de verscheidenheid aan besturen is cruciaal.

3 Uitgangspunten versterking bestuurskracht

De overheid moet de randvoorwaarden creëren waarbinnen alle schoolbesturen, van welke aard en omvang ook, vanuit hun context en eigenheid de verantwoordelijkheid opnemen voor een goed onderwijs. Daarbij ziet de Vlor volgende uitgangspunten:

- Elke school moet over voldoende basisomkadering beschikken op drie grote domeinen: beleidsomkadering, pedagogisch-didactische omkadering en administratieve omkadering. Zo mogen bijvoorbeeld basisscholen om te overleven niet aangewezen zijn op de middelen die via secundaire scholen in het schaalvergroting model gegenereerd worden en moeten

ook de individuele schoolbesturen zeker kunnen zijn van een voldoende subsidiëring en financiering.

- Voor een aantal opdrachten is een zekere schaalgrootte nodig om de doelstellingen te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking op het vlak van het onderwijsaanbod of ICT. Om die samenwerking te bevorderen, kan de overheid ook kiezen incentives in te zetten.
- Schoolbesturen moeten vrij kunnen kiezen in welke bestuurlijke figuur ze instappen.
- Er is nood aan een evenwaardigheid tussen de VVS (vereniging van schoolbesturen) en SBK (schoolbesturen met bijzondere kenmerken). Er moet voor beide figuren voldoende zekerheid bestaan op het vlak van looptijd, financiën en personeel. Daarom vraagt de raad om de VVS, net zoals de SBK's, te laten lopen voor een onbeperkte duur in plaats van de voorgestelde zes jaar.
- Ook op het vlak van incentives en voorwaarden moet er gelijkwaardigheid zijn. De VVS biedt immers de mogelijkheden voor samenwerking in het officieel onderwijs en voor netoverstijgende samenwerking die niet gerealiseerd kunnen worden met de SBK. Gezien er gelijkwaardigheid wordt verwacht, wijst de raad op het onderscheid dat er gemaakt wordt tussen de twee figuren op het vlak van de rationalisatienorm. Ook moet het voor schoolbesturen mogelijk zijn om te evolueren in de keuze van bestuurlijke figuren. De samenwerking heeft tijd nodig om te groeien en moet kunnen valideren wat vandaag al bereikt is.
- Op alle niveaus (lokaal en bovenlokaal) moeten er voldoende garanties ingebouwd zijn voor inspraak van personeel, ouders en leerlingen. Daarbij moet het subsidiariteitsbeginsel gerespecteerd worden.

De Vlor wil tot slot nog twee punten van een andere orde meegeven:

- In de verdere uitwerking van de conceptnota moeten de gemaakte keuzes voldoende onderbouwd worden met de meest recente binnen- en buitenlandse onderzoeksresultaten.
- Bij de verdere discussie moeten niet enkel de algemene regels voor de scholengemeenschappen als vertrekpunt genomen worden, maar ook de bestaande uitzonderingen zoals een afwijking op het maximum aantal aangrenzende onderwijszones waarbinnen een scholengemeenschap kan gevormd worden. Bijlage 1 van de conceptnota moet dan ook aangevuld worden.

4 Waarom bestuurlijke optimalisatie?

De Vlor erkent net zoals prof. Devos dat bestuurlijke schaalvergroting geen zwart-witverhaal is, maar rekening moet houden met de bestaande risico's en kansen in specifieke omstandigheden.¹ Een te strakke afbakening van bestuurlijke modellen is niet opportuun. Daarvoor zijn er teveel grote verschillen tussen de besturen en de context waarbinnen ze opereren. In de conceptnota worden een aantal voordelen voor lerenden, ouders, onderwijspersoneel, directies en schoolbesturen opgesomd. De Vlor ziet echter naast die kansen

¹ Devos, G. (2014). Bestuurlijke schaalvergroting: opportuniteit of bureaucratistische valkuil? *TORB, Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, (3): 37-46.

ook bedreigingen. Het zijn de bestuurskracht en de context die zullen bepalen wat het resultaat zal zijn.

4.1 Voor de lerenden en ouders

De Vlor ziet in de bestuurlijke optimalisatie kansen voor de verhoging van de onderwijskwaliteit. Door scholen te laten samenwerken, kan via vrijgekomen middelen en het samen organiseren van taken efficiëntiewinsten gerealiseerd worden.

Anderzijds ziet de raad niet altijd de noodzaak aan bestuurlijke modellen om de genoemde voordelen te realiseren. Concreet wordt er dan gedacht aan de samenwerking met dko of buitengewoon onderwijs, afstemming van het aanbod in het secundair onderwijs, een betere oriëntering van de lerende of een samenwerking met de internaten. Zeker de oriëntering van de lerende kan zich niet steeds beperken tot een schoolbestuur of een samenwerkingsverband van schoolbesturen.

Bij de transitie naar de nieuwe bestuurlijke figuren vraagt de Vlor de nodige aandacht voor communicatie met lerenden en ouders.

4.2 Voor het onderwijspersoneel

De Vlor ziet in een bestuurlijke optimalisatie en grotere schoolbesturen kansen voor een coherenter personeelsbeleid. Dat kan zich vertalen in bijvoorbeeld een betere aanvangsbegeleiding en werkzekerheid voor jonge leerkrachten of mogelijkheden voor jobdifferentiatie.

De bedreiging is dat bij schaalvergroting besturen die niet inzetten op een constructief personeelsbeleid personeelsleden in geval van conflict of negatieve evaluatie kansen op tewerkstelling ontnemen.

4.3 Voor directies en schoolbesturen

De Vlor ziet kansen in de voordelen die de conceptnota opsomt voor directies en schoolbesturen. Ook hier bepaalt de context in grote mate de manier waarop de rol van het schoolbestuur wordt ingevuld.

De Vlor benadrukt in deze de nood aan blijvende samenhang van een aantal beheers- en beleidsmatige aspecten (vb. infrastructuur, personeelsbeleid) en het pedagogisch beleid gericht op het primaire proces. Ze worden dan ook best niet volledig gescheiden van het beleid op schoolniveau.

5 Toekomstig bestuurlijk landschap

De Vlor deelt de uitgangspunten voor een bestuurlijk landschap:

- Geen verplichting tot bestuurlijke schaalvergroting uit respect voor de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en om de rijke variatie aan pedagogische projecten te bewaren;

- Besturen kunnen integraal tot een groter samenwerkingsverband toetreden, ongeacht de onderwijsniveaus die ze aanbieden;
- Er wordt een zo maximaal mogelijke planlastvermindering vooropgesteld;
- De toepassing van principes van goed bestuur en een correcte aanwending van middelen zijn een kerntaak van de besturen.

6 Stimuli

Afhankelijk van de bestuurlijke figuur waarvoor er gekozen wordt, zullen er al dan niet stimuli worden toegekend. In de conceptnota wordt de vorming van grotere bestuurlijke gehelen via stimuli bevorderd. De Vlor gaat akkoord met dit principe omdat hier een aantal kansen liggen, maar vindt het belangrijk dat elke school voldoende basisomkadering krijgt (zie punt 3).

6.1 Financiële stimuli

Uit een vergelijking tussen de huidige en toekomstige situatie blijkt dat er de facto geen sprake is van stimuli, maar dat het gaat om een herschikking van middelen. De bestaande omkadering voor het basisonderwijs wordt samengevoegd in een grote enveloppe.

Huidige situatie	Toekomstige situatie
Stimulus basisonderwijs	Globale puntenenveloppe basisonderwijs (stimulus, zorg, ICT en administratie). Herberekening: stimulus en forfaitaire puntenenveloppe basisonderwijs
De punten zorg in het basisonderwijs	
De punten ICT	
De vervangingseenheden in het basisonderwijs	De vervangingseenheden in het basisonderwijs
20.000 uren leraar secundair onderwijs	20.000 uren leraar secundair onderwijs
De globale puntenenveloppe in het secundair onderwijs en punten rest TAC en TA	De globale puntenenveloppe in het secundair onderwijs en punten rest TAC en TA

Het valt in de tabel op dat enkel de middelen van het basisonderwijs worden geclusterd voor het geven van incentives. De Vlor vraagt opheldering of dit effectief zo is en de reden hiervoor.

De Vlor vindt dat middelen met een leerlinggerichte doelstelling als zorg uit de globale puntenenveloppe basisonderwijs, niet in de voorafname en dus herverdeling kunnen opgenomen worden. Anders dreigen de punten voor zorg bedoeld voor het basisonderwijs herschikt te worden als stimulus voor bestuurlijke optimalisatie. Daarnaast kunnen er door samenwerking in zorg wel efficiëntiewinsten gerealiseerd worden, maar dat is een andere doelstelling.

Daarnaast vraagt de raad becijferde voorstellen voor de verschillende mogelijkheden: lineaire, degressieve of stimulerende financieringsmodellen.

Tot slot zijn een aantal middelen die zullen herschikt worden al gekleurd doordat er bijvoorbeeld personeel in benoemd is. Een personeelsimpactanalyse moet duidelijk maken welke middelen effectief kunnen ingezet worden als incentive.

6.2 Stimuli op het vlak van personeelsbeleid

De Vlor spreekt zich in dit advies niet uit over de personeelsthema's. Er leven wel een aantal vragen ter verduidelijking:

- Wat wordt er in 5.2.1 (lestijden en de uren leraar) bedoeld met 'werken aan een grotere uniformiteit tussen basis- en secundair onderwijs'?
- In 5.2.1 (punten), is het onduidelijk hoe het onderzoek of er aan de SBK/VVS het equivalent aan punten van één directeur kan toegekend worden, zich verhoudt tot de voorafname van 10 % op de globale puntenenveloppe om een beleid op het niveau van de scholengemeenschap uit te werken

6.3 Administratieve stimuli

Het idee van domein- en campusscholen uit de modernisering van het secundair onderwijs wordt hier al meegenomen. De werkgroep wil deze dossiers gescheiden houden in de bespreking.

Voor het onderscheid op het vlak van de rationalisatienorm: zie punt 3.

6.4 Afsluitend

De Vlor vraagt duidelijkheid over het toekennen van stimuli aan SBK's die instappen in een VVS. Krijgen ze dan zowel de stimuli voor de SBK als voor de VVS?

7 Transitie naar de nieuwe bestuurlijke figuren

De termijn voor de implementatie van de plannen (2018) vindt de Vlor kort. Bovendien is de haalbaarheid afhankelijk van de context van de verschillende schoolbesturen. De schoolbesturen hebben nood aan zekerheid zodat ze weten naar welke datum ze moeten toewerken. Bij het bepalen van de datum of periode voor de implementatie moet de overheid volgende overwegingen meenemen:

- Er moet onderzocht worden of een vaste ingangsdatum voor de intrede van schoolbesturen in de nieuwe figuren het meest aangewezen is, dan wel dat er een termijn bepaald wordt waarbinnen dit moet gebeuren.
- Er moeten goede overgangsmatregelen voorzien worden die de impact tot een minimum beperken voor zowel scholen als personeelsleden. Deze moeten in de verdere uitrol worden onderzocht en uitgewerkt.
- De geplande implementatiedatum valt samen met de implementatie van de modernisering van het secundair onderwijs. Het wegvallen van de scholengemeenschappen en uitblijven of nog niet op punt staan van nieuwe structuren kan een hinderpaal betekenen voor de besprekingen van de herschikking van het studieaanbod.

- De gemeente- en provincieraadsverkiezingen vallen in het najaar van 2018. Door de beleids- en beheerscyclus (BBC) bevinden de lokale besturen zich in een transitieperiode op het moment dat er belangrijke beslissingen genomen moeten worden.
- In de conceptnota's over hbo5 en over de lerarenopleiding wordt vooropgesteld dat de centra voor volwassenenonderwijs vanaf 1 september 2019 de hbo5-opleidingen en specifieke lerarenopleidingen niet langer meer aanbieden.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter



Standpunt ACOD Onderwijs over de conceptnota bestuurlijke optimalisatie

ACOD Onderwijs kan niet instemmen met het uitgebrachte advies omdat het fundamentele bezwaren heeft ten aanzien van de passages over de gelijkwaardigheid tussen de twee voorziene bestuursmodellen.

In het advies wordt bij de uitgangspunten in punt drie aangegeven dat er gelijkwaardigheid en evenwaardigheid moet zijn tussen de VVS en SBK. Wij menen dat het in deze fase van de debatten over de incentives en andere stimuli te vroeg is om zulk een uitgesproken standpunt in te nemen. Wij wensen een uitspraak over de mate waarin het ene model, al dan niet, meer zou moeten aangemoedigd worden dan het andere model pas te voeren als de contouren (leerlingenaantallen, regionale afbakening, ...) duidelijk zijn.

Onze voorkeur voor het ene of andere bestuurlijk model zal bepaald worden door de mate waarin de meeste garanties kunnen gegeven worden om een kwaliteitsvol personeelsbeleid te voeren; bijvoorbeeld voor de werkzekerheid van de startende leerkracht of de professionalisering van het onderwijspersoneel, ...

Verder wensen wij op te merken dat stimuli voor ons geen herverdeling van bestaande middelen kan zijn, maar dat het moet gaan om extra middelen. Geen enkele instelling of structuur heeft vandaag teveel middelen, laat staan dat ze door een herschikking van de middelen nog geconfronteerd zou worden met een daling van haar middelen.

Tenslotte wensen wij ook aan te geven dat het feit dat we dit standpunt hebben moeten indienen mede veroorzaakt is door de te korte tijdsspanne waarbinnen zo 'n complex dossier met ongetwijfeld verstrekende gevolgen, geadviseerd is moeten worden. Indien de minister een degelijk, genuanceerd en gefundeerd advies wenst, moet zij inzien dat wij op zijn minst meer tijd nodig hebben om onze achterban te raadplegen. Meer tijd is ook nodig om de discussie tussen de onderwijspartners in zijn volheid te kunnen voeren.



Minderheidsstandpunt bij het VLOR-advies met betrekking tot bestuurlijke optimalisering

Standpunt Katholiek Onderwijs Vlaanderen - BO(S)
2016-09-15

- 1 Katholiek Onderwijs Vlaanderen kan zich niet vinden in de inhoud van voorliggend advies.
- 2 Katholiek Onderwijs Vlaanderen wil uitiem doorheen het proces van bestuurlijke optimalisering en
3 schaalvergroting de kwaliteit van het primaire onderwijsproces in de toekomst borgen en waar
4 mogelijk nog verbeteren. Het primaire onderwijsproces wordt gestimuleerd door de verhoging van
5 het beleidsvoerend vermogen van scholen. Dat beleidsvoerend vermogen wordt positief beïnvloed
6 door het versterken van de bestuurskracht. Katholiek Onderwijs Vlaanderen meent dat bestuurlij-
7 ke schaalvergroting voor haar leden een belangrijke hefboom is om de oogmerken van de bestuur-
8 lijke optimalisering te realiseren. Voor Katholiek Onderwijs Vlaanderen is de SBK dan ook het
9 voorkeurmodel.
- 10 In de conceptnota blijft het de keuze van het individuele schoolbestuur om hetzij in te stappen in
11 een VVS, hetzij een SBK te vormen of om als individueel schoolbestuur verder te werken. Net als
12 vandaag zal deze vrije keuze bepalen of er incentives worden gegeneerd (VVS of SBK) of 'mislo-
13 pen' (individueel schoolbestuur). Een overheid die het belangrijk vindt dat scholen hun inspannin-
14 gen op elkaar afstemmen, put hieruit een verantwoording van een verschil in incentivering tussen
15 een individueel bestuur en een VVS/SBK.
- 16 Bovendien blijkt uit onderzoek dat doelstellingen van samenwerking in een groter geheel het best
17 worden gerealiseerd waar scholengemeenschappen zich hebben ontwikkeld tot een bestuurlijke
18 eenheid en dat lossere samenwerkingsverbanden, zoals de huidige scholengemeenschappen of de
19 toekomstige verenigingen van schoolbesturen ontoereikend zijn om een aantal essentiële doelstel-
20 lingen van bestuurlijke optimalisering te bereiken. Katholiek Onderwijs Vlaanderen meent dan ook
21 dat een gunstiger incentivering voor SBK's empirisch onderbouwd en te verantwoorden is.



GITSCHOTELLEI 188 2140 ANTWERPEN

FEDERATIE STEINERSCHOLEN
VLAAMS ONDERWIJS OVERLEGPLATFORM
RAAD VAN INRICHTENDE MACHTEN VAN HET PROTESTANTS-CHRISTELIJK ONDERWIJS
FEDERATIE VAN ONAFHANKELIJKE, PLURALISTISCHE, EMANCIPATORISCHE METHODESCHOLEN

Verantwoording van het minderheidsstandpunt bij het advies over de conceptnota bestuurlijke optimalisatie

De kleine onderwijsverstrekkers zijn van oordeel dat er uit de drie voorgestelde figuren geen echte vrije keuze spreekt en dat de vrijheid van onderwijs op deze manier onvoldoende gewaarborgd is.

Schoolbesturen die samenwerken ontvangen volgens de conceptnota incentives en voordelen, wat hen in staat stelt een aantal taken samen beter te realiseren. Aan deze samenwerking worden echter voorwaarden gekoppeld (normen, regio's...) die gedacht werden op maat van schoolbesturen met projecten die veel voorkomen en regionaal gespreid zijn.

Schoolbesturen van de minderheidsgroepen willen evenzeer samenwerken en doen dat vandaag ook al in de scholengemeenschappen, maar volgens de conceptnota is het voor hen niet haalbaar om te kiezen voor een van de beide voorgestelde samenwerkingsvormen omwille van de voorwaarden die hierbij worden opgelegd. De voorstellen in de conceptnota komen bijgevolg niet tegemoet aan de noden van alle onderwijsverstrekkers om vanuit hun context hun besturen te optimaliseren.

Wij zijn van mening dat in een toekomstig onderwijslandschap niet alleen geen verplichting kan gelden tot bestuurlijke schaalvergroting, maar dat het evenzeer niet kan dat die samenwerkingsverbanden tussen scholen die werken vanuit een zelfde visie, omwille van hun specifieke positie in het landschap, verstoken zouden blijven van de middelen die hiervoor worden voorzien.

Indien deze visie ongenueanceerd zou worden doorgevoerd, zou dit betekenen dat het huidige beleid maatregelen die vroeger werden genomen in het kader van de vorming van de scholengemeenschappen, waarbij rekening werd gehouden met de specifieke positie van kleine groeperingen, afschaft.