

De rol van schoolbesturen in het schoolmanagement

Jef Verhoeven
Ilse Beuselinck
Geert Devos
Herman Van den Broeck

Onderwijs Research Dagen 1997
Symposium : Lokaal schoolbeleid en interne machtsverhoudingen
21 Mei 1997
Leuven

I. Onderzoeksopzet

1. Probleemstelling

Door de toenemende trend naar een grotere schoolautonomie en naar schaalvergroting, wordt de rol van de schoolbesturen, in Vlaanderen 'inrichtende machten' genoemd, steeds belangrijker. De huidige inbreng van schoolbesturen in het schoolmanagement in Vlaanderen is evenwel zeer onduidelijk. Deze onduidelijkheid hangt voor een deel samen met de zeer uiteenlopende vorm die een schoolbestuur kan aannemen naargelang het onderwijsnet. Bovendien is weinig onderzoek verricht naar de kwalitatieve invulling van de beleidsrol van de schoolbesturen in Vlaanderen. Dit artikel is de weergave van het opzet en de voorlopige resultaten van een onderzoek naar de werking en de betekenis van schoolbesturen voor het schoolmanagement. Het eindrapport is voorzien voor februari 1998.

Uit eerder onderzoek (Caenepeel, 1988; Devos, Vandenberghe en Verhoeven, 1987; 1989) is vastgesteld dat vooral in het vrij gesubsidieerd onderwijs het juridische schoolbestuur niet altijd de enige of zelfs de belangrijkste schoolbestuurlijke instantie is. Ook in het gemeenschapsonderwijs is het schoolbestuur zeer verscheiden. De Centrale Raad van de Argo en de lokale raden vormen samen het schoolbestuur van het gemeenschapsonderwijs. In het officieel gesubsidieerd onderwijs spelen naast de verkozen gemeente- en provincieraden respectievelijk de schepenen (gemeente) en de gedeputeerden voor onderwijs (provincie) een belangrijke rol. Deze beleidsvoerders worden verkozen uit een fractie van de politieke meerderheid. Het is belangrijk het begrip voor elk onderwijsnet duidelijk te definiëren. In het onderzoek wordt met het begrip 'schoolbestuur' bedoeld:

- gemeenschapsonderwijs: de lokale raad
- officieel gesubsidieerd onderwijs: de gemeenteraad of provincieraad
- vrij gesubsidieerd onderwijs: de feitelijke vereniging of de Vereniging zonder Winstoogmerk (VZW) samen met de achterliggende kerkelijke structuur: het bisdom, de congregatie of de orde.

Rekening houdend met deze specifieke begripsomschrijving, komen wij tot volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn voor schoolbesturen de belangrijkste veranderingen van de laatste decennia en wat is de impact hiervan op hun taakopvatting?
- Hoe kan de relatie school/directie - schoolbestuur organisatorisch worden getypeerd?
- Welke types van beleidsvoering van schoolbesturen kunnen we onderscheiden?

- Wat is de rol van schoolbesturen in onderliggende processen van macht en betekenisgeving (autonomie t.a.v. een aantal andere actoren zoals politiek, net, congregatie,...)?

Bij al deze vragen die een beeld geven van het beleid dat door schoolbesturen wordt gevoerd, kan de vraag gesteld worden welke achtergrondkenmerken van schoolbesturen en hun leden hiermee samen gaan (leeftijd, geslacht, opleiding, bestuurservaring van de leden, grootte van het bestuur...)

2. Methodologie

Aangezien de rol van schoolbesturen in Vlaanderen zeer onduidelijk is en het van belang is, gezien de huidige ontwikkelingen om meer verantwoordelijkheid aan de scholen te geven, hierin een diepgaand inzicht te verwerven, werd geopteerd voor een kwalitatief onderzoek. De beleidsfunctie van schoolbesturen wordt geanalyseerd via een beperkt aantal case-studies.

De volgende 12 cases werden geselecteerd:

1. Gemeenschapsonderwijs:

- A: Kleine lokale raad (1 school);
- B: Middelgrote lokale raad (4 scholen);
- C: Grote lokale raad (5 scholen).

2. Officieel gesubsidieerd onderwijs:

- D: Gemeentelijk schoolbestuur;
- E: Stedelijk schoolbestuur;
- F: Provinciaal schoolbestuur.

3. Katholiek onderwijs:

- G: Basisonderwijs: groot schoolbestuur;
- H: Basisonderwijs: klein parochiaal schoolbestuur;
- I: Basisonderwijs + secundair onderwijs: klein congregationeel schoolbestuur;
- J: Basisonderwijs + secundair onderwijs: groot congregationeel schoolbestuur;
- K: Secundair onderwijs: klein bisschoppelijk schoolbestuur;
- L: Basisonderwijs + secundair onderwijs: groot bisschoppelijk schoolbestuur.

Bij elk schoolbestuur werd de voorzitter, de afgevaardigd-beheerder/bestuurder en een derde lid van het bestuur geïnterviewd. Dit derde lid werd afhankelijk van de case gekozen (b.v. penningmeester, jurist,...). Daarnaast werd met de directie gesproken. Bij grote schoolbesturen met meerdere scholen onder hun beheer werden telkens drie directeurs geïnterviewd. Afhankelijk van de case varieert het aantal respondenten lichtjes. Er werden 58 interviews afgenomen.

3. Conceptueel referentiekader

Op basis van deze interviews werden de cases beschreven. Naast de loutere beschrijving van deze cases gebeurt er ook een analyse in functie van de gestelde onderzoeksvragen. We ontwikkelden hiervoor een conceptueel referentiekader waarin de belangrijkste variabelen en begrippen worden gedefinieerd.

Doel van het onderzoek is om de twaalf cases te typeren op basis van dit referentiekader. Hierbij zal nagegaan worden in hoeverre de schoolbesturen inzake hun beleidsvoering en hun organisatie onderling van elkaar verschillen en in hoeverre deze verschillen samengaan met structurele kenmerken van de besturen of met de kenmerken van hun leden.

Daarnaast zal nagegaan worden of op basis van de verschillende kenmerken types van schoolbesturen kunnen geconfigureerd worden. Deze analyse kan belangrijke inzichten bieden in de bepalende kenmerken van de werking van schoolbesturen.

De inzichten uit deze analyse zijn van wezenlijk belang om verantwoorde suggesties te formuleren inzake de optimalisering van schoolbesturen en hun relatie met hun scholen.

Het conceptueel referentiekader omvat twee groepen van kenmerken:

- objectieve, structurele kenmerken over de schoolbesturen en de leden van deze besturen;
- kenmerken die de organisatie en de beleidsvoering van de schoolbesturen in de relatie met hun scholen typeren.

Figuur 1. Schematisch overzicht conceptueel referentiekader

structurele kenmerken	organisatie- en beleidskenmerken
<p>1. Schoolbestuur</p> <ul style="list-style-type: none"> * grootte * juridisch statuut * onderwijsniveau * aantal leden <p>2. leden</p> <ul style="list-style-type: none"> * leeftijd * geslacht * religieus/geestelijk * ondwijservaring * bestuurservaring * deskundigheid * tijdsinvestering 	<p>1. Organisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> * bureaucratisch <ul style="list-style-type: none"> specialisatie formalisatie/standaardisatie centralisatie * procesgericht <ul style="list-style-type: none"> cohesie communicatie participatie waarden eenheid <p>2. beleidsvoering</p> <ul style="list-style-type: none"> * inhoudelijk <ul style="list-style-type: none"> integraal-actief selectief-actief formeel-beheersmatig * taakopvatting <ul style="list-style-type: none"> beleidsbepalend toezichhoudend bekrachtigend * niveau <ul style="list-style-type: none"> strategisch organisatorisch operationeel

3.1. Structurele kenmerken

3.1.1. Schoolbestuur

Uit onderzoek in Nederland (Van Esch, 1988; Braster, 1988; Hofman, 1991; Giesbers, 1993) blijken volgende structurele kenmerken een rol te spelen in de werking van schoolbesturen. Wij vermoeden dat deze ook in Vlaandere de werking van schoolbesturen zullen bepalen.

De grootte van het schoolbestuur:

hiermee wordt bedoeld: het aantal scholen waarvoor het schoolbestuur bevoegd is. De grootte van het bestuur hangt samen met de wijze waarop het bestuur georganiseerd is en de wijze waarop scholen worden bestuurd. Hofman (1991) komt tot de conclusie dat bij een klein bestuur een vermenging plaats vindt tussen bestuur en uitvoering. Het beleid is er impliciet. Grote besturen daarentegen kennen een gedifferentieerde bestuursopbouw, die zich kenmerkt door de aanwezigheid van professionele deskundigen.

Het juridisch statuut:

de vorm van schoolbesturen verschilt sterk tussen de netten onderling. In het katholiek onderwijs zijn de besturen VZW's of feitelijke verenigingen (privaatrechtelijk). In het gemeenschapsonderwijs bestaat het schoolbestuur uit twee niveaus: de centrale raad van de ARGO en de lokale raden (publiekrechtelijk). In het officieel gesubsidieerd onderwijs zijn gemeenten of provincies het verantwoordelijk schoolbestuur (publiekrechtelijk). Het is belangrijk met deze verschillen rekening te houden. Braster (1988) en van Esch (1988) stelden in Nederland vast dat vrije schoolbesturen in hun beleid verschillen van openbare besturen.

Het onderwijsniveau:

vrije schoolbesturen kunnen opgesplitst zijn in schoolbesturen voor het secundair onderwijsniveau en besturen voor het basisonderwijs. Dit is niet het geval voor het gemeenschapsonderwijs of voor het officieel gesubsidieerd onderwijs. Deze verschillen zullen nader bekeken worden in hun samenhang met de beleidsvoering van schoolbesturen.

Het aantal leden:

het aantal bestuursleden kan een impact hebben op de wijze waarop het beleid door het schoolbestuur ontwikkeld wordt.

3.1.2. Leden van het schoolbestuur

Volgende kenmerken zijn in eerdere publicaties gesignaleerd als mogelijke relevante kenmerken van de leden van het schoolbestuur:

de leeftijd;

het geslacht;

leek/geestelijk: voor het katholiek onderwijs;

de ondervijerservaring: zijn de bestuursleden actief binnen het onderwijs of niet ;

de bestuurservaring: hebben de leden buiten hun lidmaatschap nog andere bestuurservaringen;

de deskundigheid: hebben de bestuursleden een bepaalde expertise die relevant is voor het schoolbestuur;

de tijdsinvestering: zijn de bestuursleden vrijwilligers of zijn het professionele bestuurders.

3.2. Kenmerken van organisatie en beleidsvoering

Doel van het onderzoek is uiteindelijk na te gaan wat de rol is van schoolbesturen in het schoolmanagement. Om deze rol in kaart te brengen is het noodzakelijk het beleid van de schoolbesturen in een aantal kenmerken te analyseren. Organisatie- en beleidsontwikkeling zijn twee elementen die elkaar sterk beïnvloeden. Zij worden in een eerste fase als twee afzonderlijke dimensies van elkaar onderscheiden.

3.2.1. Organisatie

In dit model wordt de organisatie van het schoolbestuur getypeerd, alsook de relatie van het schoolbestuur met de scholen waarvoor het verantwoordelijk is. Daarbij worden twee types onderscheiden: het bureaucratische en het procesgerichte type. Elk type is een configuratie van verschillende kenmerken. Het bureaucratische type gaat terug naar de klassieke organisatievorm waarbij taakopsplitsing, regels, procedures en hiërarchie centraal staan. Het procesgerichte type sluit aan bij het organisatietype dat sterk de klemtoon legt op processen van visie-ontwikkeling, organisatiecultuur, betrokkenheid, participatie en samenwerking van medewerkers in functie van het geheel van de organisatie.

Voor het bureaucratisch type baseerden wij ons op de definitie van bureaucrativering van de Aston Studies (Pugh & Hickson, 1976). Het vijfde kenmerk van bureaucrativering in de Aston Studies, 'configuratie', werd niet weerhouden omdat dit kenmerk niet is aangepast aan het specifieke karakter van een schoolbestuur.

Het procesgerichte type werd uitgewerkt op basis van het organisch organisatietype van Burns en Stalker (1960), van kenmerken van postmoderne organisaties (Clegg, 1990) en van de theorie inzake de lerende organisatie (Senge, 1991 en Van den Broeck, 1994).

Alle schoolbesturen uit het onderzoek worden getypeerd op het bureaucratisch en het procesgericht type.

Het bureaucratisch organisatietype is in drie indicatoren geoperationaliseerd.

- **Specialisatie:** de mate waarin het schoolbestuur over diensten beschikt die een deeltaak op zich nemen en die bemand worden door mensen in loonverband.
Schaal: weinig / matig / sterk / zeer sterk
- **Formalisatie/standaardisatie:** de mate waarin het beleid en de communicatie gestoeld is op schriftelijke regels en procedures. Wij gaan er van uit dat een sterk geformaliseerde organisatie (o.a. door schriftelijke neerslag van de vergaderingen)

ook sterk gestandaardiseerd (regels en procedures) is. Dit bleek ook uit de Aston Studies.

Schaal: weinig / matig /sterk / zeer sterk

- **Centralisatie:** de mate waarin beslissingen in het schoolbestuur centraal worden genomen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naargelang:
 - het schoolbestuur uit meerdere bestuursniveaus bestaat: een plaatselijk en/of een overkoepelend niveau
 - op elk niveau beslissingen door alle leden worden genomen of door enkele personen, anderen dan de directeurs;
 - de directeurs van de scholen veel of weinig autonoom kunnen beslissen t.o.v. het schoolbestuur.

Schaal: weinig / matig / sterk /zeer sterk

Voor het procesgericht organisatietype worden vijf indicatoren uitgewerkt.

- **Cohesie:** de mate waarin de relaties tussen de leden van het schoolbestuur onderling en tussen de leden van het schoolbestuur en de directie gebaseerd zijn op vertrouwen. Hiërarchische verhoudingen spelen hier minder een rol.

Schaal: weinig / matig / sterk / zeer sterk

- **Communicatie:** de mate waarin de communicatie via informele en mondelinge kanalen verloopt.

Schaal: weinig / matig /sterk / zeer sterk

- **Participatie:** de mate waarin de leden van het schoolbestuur en de directies gezamenlijk deelnemen aan het beleid.

Schaal: weinig: informatie
 matig: overleg
 sterk: advies
 zeer sterk: beslissing

- **Klemtoon op waarden:** de mate waarin een beleid wordt ontwikkeld vanuit een waardenpatroon.

Schaal: niet
 weinig: alleen schriftelijk document
 sterk: verwijzing naar waarden of project tijdens interviews
 zeer sterk: uiting in beleidsdomeinen

- **Eenheid:** de mate waarin de leden van het schoolbestuur en de directies in hun taakuitvoering gericht zijn op het geheel.

Schaal: weinig / matig / sterk / zeer sterk

3.2.2. Type van beleidsvoering

Beleidsvoering bestaat uit verschillende dimensies. In het onderzoek worden drie frequent gebruikte dimensies gehanteerd: de inhoudelijke beleidsactiviteit van schoolbesturen, de mate waarbij het schoolbestuur het beleid in de scholen bepaalt (taakopvatting van schoolbesturen) en de mate waarin het schoolbestuur een algemeen of een uitvoerend beleid voert (beleidsniveau). Deze dimensies worden elk afzonderlijk in kaart gebracht.

3.2.2.1. Inhoudelijk

De domeinen

Op basis van onderzoek van Braster (1988) en Van Esch (1988) zijn volgende inhoudelijke domeinen uitgewerkt waarin schoolbesturen actief kunnen zijn:

- Materieel beleid
 - financieel beheer;
 - gebouwen/uitrusting;
- Strategisch beleid
- Identiteitsaspecten
 - pedagogisch project/waarden;
 - profilering van de school naar buiten toe: publiciteit (o.a. oudercontacten) en externe communicatie;
- Onderwijskundige zaken
 - onderwijskundig-organisatorische vormgeving (afdelingen, graadcoördinatoren, vakwerkgroepen, lestijdenpakket,...)
 - leerlingenbeleid (schoolreglement, criteria van recruitering,...)
- personeelsbeleid:
 - selectie van directies;
 - selectie van andere personeelsleden;
 - ontwikkeling van personeel (begeleiding, vorming, evaluatie)
- externe relaties: contacten met bedrijven, overheid, gemeente.

Typering

Schoolbesturen kunnen getypeerd worden naargelang zij op deze domeinen actief zijn. Wij baseren ons hiervoor op de typering van Braster (1988).

Integraal actief: (vier of vijf domeinen):

het bestuur is betrokken bij alles wat er gaande is in de school.

Selectief-actief: (minder dan drie domeinen):

het bestuur beperkt zich tot bepaalde domeinen en laat het andere over aan de directie en de leerkrachten.

Formeel beheersmatig:

het bestuur laat alles over aan de directie en de leerkrachten. Het is een papieren bestuur.

3.2.2.2. Taakopvatting van het schoolbestuur

Rekening houdend met de domeinen waarin het schoolbestuur actief is, kan de rol van het schoolbestuur in het schoolmanagement verder gedifferentieerd worden:

Beleidsbepalend:

het schoolbestuur neemt zelf (nieuwe) initiatieven.

Toezichthoudend:

de directeur verantwoordt zich t.o.v. het schoolbestuur, dat bijkomende suggesties maakt.

Bekrachtigend:

het schoolbestuur keurt goed wat de directeur voorstelt of de directeur handelt zelfs volledig autonoom. Het schoolbestuur is reactief en komt alleen tussen als er zich problemen voordoen.

3.2.2.3. Niveau

Een derde dimensie van beleidsontwikkeling betreft de mate waarin het schoolbestuur op strategisch, organisatorisch of operationeel beleidsniveau actief is (Kapteyn, 1996).

Strategisch:

duidt op het bepalen van de koers van de organisatie:

- . algemene doelen die cruciaal zijn voor het bestaan van de organisatie;
- . groei/grootte van de organisatie.

Organisatorisch:

duidt op de organisatie om deze doelen te bereiken:

- . uitwerking van systemen, (begroting, evaluatiesysteem, ...)
- . coördinatie van activiteiten,
- . verdelen van taken en bevoegdheden,

. ontwikkelen van bekwaamheden.

Operationeel:

betreft het niveau van de dagelijkse, uitvoerende beslissingen.

II. Enkele voorlopige resultaten

1. Typering van de schoolbesturen

1.1. Organisatie-typering

Op basis van de in paragraaf 2 beschreven organisatie-criteria kunnen de 12 cases gegroepeerd worden op de indeling bureaucratisch-procesgericht. Figuur 2 biedt een overzicht van de organisatiekenmerken van alle cases.

Figuur 2. Typering van de schoolbesturen naar organisatievorm

Bureaucratisch	Procesgericht		
	<i>weinig</i>	<i>matig</i>	<i>sterk</i>
<i>weinig</i>	K H		I G
<i>matig</i>	L	B C	
<i>sterk</i>	D F A	E	J

- *Weinig bureaucratisch en weinig procesgericht:*

Deze besturen (K en H) scoren over heel de lijn laag, op een aantal details na. Het betreft hier passieve schoolbesturen die bijna totaal afwezig zijn in het schoolbeleid. De besturen zijn noch bureaucratisch noch procesgericht. In het geval van H gaat dit gepaard met een sterke centralisering waarbij twee personen het beleid op zich nemen. Structureel zijn meerdere gelijkenissen te onderkennen. De grootte van het bestuur is vrij beperkt. Beide zijn privaatrechtelijk (katholiek). De gemiddelde leeftijd van de groep is vrij hoog (60-70). De leden werden niet aangetrokken omwille van hun specifieke deskundigheid, maar omwille van hun positie (geestelijken, notabelen). Hun tijdsinvestering is minimaal.

- *Weinig bureaucratisch en sterk procesgericht:*

I en G scoren laag op alle aspecten van bureaucratie, gecombineerd met een sterke procesgerichtheid. Beide schoolbesturen hebben gemeenschappelijke structurele

kenmerken. Zij hebben een beperkt aantal scholen onder hun beheer, hebben als bestuursvorm een VZW (privaatrechtelijk) en behoren tot het katholieke net. In beide besturen is de gemiddelde leeftijd relatief jong (35-50). Het betreft in beide gevallen een leken-bestuur dat bestaat uit een groep van vrijwillige en zeer geëngageerde mensen. De bestuurservaring is niet opvallend, de deskundigheid waarvoor men werd aangetrokken daarentegen wel. Het bestuur komt minstens één keer per maand samen.

- *Matig bureaucratisch en weinig procesgericht:*

Omwille van zijn grootte is L meer gebureaucratiseerd: er is een vrij sterke specialisatie van diensten en de regels en procedures zijn vrij sterk geformaliseerd. Toch is de centralisatie van de besluitvorming gering. Alle leden zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling. Het bestuur is weinig procesgericht. Er zijn geen centrale waarden die de leden van het bestuur en de scholen sterk binden. Men is enkel bezorgd om de algemene eenheid van het katholiek onderwijs en van het eigen bestuur.

- *Matig bureaucratisch en matig procesgericht:*

Beide besturen (B en C) zijn lokale raden van het gemeenschapsonderwijs. Zij vormen samen met de Centrale Raad het schoolbestuur van de scholen van het gemeenschapsonderwijs. Zij zijn alleen bureaucratisch door hun relatie met de Centrale Raad. Deze legt systemen en administratieve procedures op aan alle lokale raden en controleert hen. Afgezien van deze relatie zijn beide lokale raden niet gebureaucratiseerd. Zij zijn vrij actief (maandelijkse bijeenkomsten). Er is een matige samenwerking tussen de leden en de directies. Een concreet, centraal waardenkader dat het beleid stuurt, is niet aanwezig.

- *Sterk gebureaucratiseerd en weinig procesgericht:*

Het is duidelijk dat de bestuursvorm een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk is van deze schoolbesturen (A, D en F). Alle zijn publieke besturen: een gemeente, een provincie en een lokale raad. Voor deze lokale raad geldt wederom een hoge mate van bureaucratisering door de relatie tot de ARGO. Opvallend is wel dat twee van de drie kleine schoolbesturen zijn. Zij zijn sterk gebureaucratiseerd omdat zij niet alleen gespecialiseerd en geformaliseerd zijn, maar omdat de besluitvorming sterk gecentraliseerd is bij één persoon (schepen, gedeputeerde en afgevaardigd-bestuurder).

- *Sterk gebureaucratiseerd en matig procesgericht:*

Schoolbestuur E zit in een overgangsfase. Door zijn verleden is dit bestuur zeer sterk gebureaucratiseerd (allicht het meest van alle besturen uit het onderzoek). De huidige schepen tracht het bestuur op een structurele wijze te hervormen: minder bureaucratisering, meer autonomie voor de scholen en meer responsabilisering. Deze

maatregelen moeten gezien worden op lange termijn. Momenteel hebben de maatregelen een begin van verandering ingeluid, maar zij moeten verder bestendig worden. Het bestuur is meer procesgericht dan in het verleden, maar een krachtig waardenkader dat alle betrokkenen bindt, ontbreekt vooralsnog.

- Sterk gebureaucratiseerd en sterk procesgericht:

Dit katholiek schoolbestuur (J) is omwille van zijn grootte sterk gebureaucratiseerd. Het is het enige katholieke bestuur dat door professionele bestuurders wordt gerund. Het verschil met andere besturen die eveneens sterk gebureaucratiseerd zijn, is dat er slechts van een matige centralisatie sprake is. Het bestuur is vooral sterk procesgericht vanwege het grote belang dat gehecht wordt aan het pedagogisch project. Dit project heeft een concrete betekenis voor het schoolbeleid. De communicatie en participatie is minder sterk vanwege de grootte van het bestuur.

1.2. Typering van de beleidsvoering

Integraal-actieve schoolbesturen

Deze besturen (G, I en J) zijn op bijna alle beleidsdomeinen actief. Zij kenmerken zich door een sterk beleidsbepalende taakopvatting. De drie besturen hebben een grote impact op de identiteit en de profilering van hun scholen. Alleen in het onderwijskundig beleid en het leerlingenbeleid hebben de drie besturen een toezichtshoudende rol. Zij treden zelden bekrachtigend op. Ook voor wat het beleidsniveau betreft zijn er grote overeenkomsten. Zij zijn op alle niveaus duidelijk aanwezig. De nadruk ligt evenwel op het strategisch vlak, in mindere mate op het organisationele en ook voor een stukje op het operationele vlak.

Strategische schoolbesturen

Deze besturen (E en L) zijn selectief-actief. In L zijn een aantal domeinen formeel gedelegeerd naar het plaatselijk comité (alle scholen van dit bestuur hebben een eigen lokaal comité) en de directie. De selectiviteit is hier dus in de structuur ingebouwd. In het stedelijk bestuur E is een grote hervorming aan de gang. Doel is om de scholen meer autonomie te geven.

Beide besturen zijn beleidsbepalend op strategisch vlak en op een aantal beheersdomeinen. Op andere domeinen zijn zij slechts bekrachtigend omdat hetzij het plaatselijk comité (L), hetzij de scholen zelf hiervoor instaan. Zij grijpen enkel in bij problemen aangezien zij de eindverantwoordelijke blijven. Inzake beleidsniveau zijn zij voornamelijk actief op strategisch vlak en op organisatorisch vlak. Bestuur E is

ook nog op operationeel vlak aanwezig omdat het hiertoe verplicht is door de gemeentewet.

Beheersgerichte schoolbesturen

B,C, D en F zijn alle vier officiële schoolbesturen. Zij zijn selectief-actief. De domeinen waar zij een belangrijke rol spelen zijn typische beheersdomeinen: financieel beheer, infrastructuur en selectie van personeel. Toch treden zij hier voornamelijk toezichthoudend op. Een fundamentele strategische visie op lange termijn wordt door geen van de schoolbesturen echt uitgewerkt. Onderwijskundige materies worden aan de scholen/directies overgelaten. Deze besturen zijn vooral actief op het organisatorische en het operationele niveau.

Bekrachtigende schoolbesturen

Deze besturen (A, H en K) kunnen formeel-beheersmatig genoemd worden. Zij zijn als bestuur niet betrokken bij het beleid op de diverse domeinen. Zij zijn qua taakopvatting hoofdzakelijk bekrachtigend. Enkel voor de selectie van personeel (A en H) of de directie treedt men beleidsbepalend op. Dit geldt in K ook voor fusies, overnames of de invoering van het gemengd onderwijs wanneer zich hierbij problemen voordoen. Er is hier geen sprake van een proactief, strategisch management. Op bestuursniveau is het moeilijk hier een uitspraak te doen. De besturen zijn slechts in beperkte mate op het operationele vlak aanwezig en voor het overige afwezig.

2. Enkele globale bedenkingen

Wellicht één van de belangrijkste conclusies op dit moment is het belang van de ledenkenmerken voor het al dan niet dynamisch en procesgericht functioneren van schoolbesturen.

Zo kenmerken de katholieke besturen G en I (dynamisch en procesgericht) zich door een jonge, overwegend leken-ploeg die bewust is samengesteld op basis van deskundigheid. Deze deskundigheid moet breed geïnterpreteerd worden: het kan gaan om inhoudelijke vakkennis enerzijds (onderwijsdeskundige, jurist, boekhouder, ingenieur,...), maar ook relatie-netwerken anderzijds (connecties met plaatselijke politici en ondernemers, contacten met kabinetsmedewerkers of b.v. mensen van het VSKO). Deze mensen leggen tevens een groot engagement aan de dag. Niet alleen wordt er frequent vergaderd, maar elk lid heeft ook concrete taken waarmee het zich naast de vergaderingen bezighoudt.

H en K (afwezige besturen) daarentegen kenmerken zich door een totaal andere samenstelling. Het gaat om een relatief oude groep van mensen, enkel mannen. Bestuur H bestaat overwegend uit geestelijken. De selectie gebeurde hier op basis van andere criteria dan deskundigheid. Veelal gaat het om mensen die omwille van een bepaalde positie/status in de plaatselijke gemeenschap (geestelijke, notabelen) lid werden van het schoolbestuur. Bijeenkomsten worden tot het minimum beperkt. De leden van het bestuur hebben slechts weinig kennis van de steeds complexer wordende onderwijswereld. Hier dient wel opgemerkt te worden dat het functioneren van de respectievelijke scholen die onder deze besturen vallen in termen van onderwijskwaliteit, totaal los staat van het functioneren van het schoolbestuur.

Deze voorbeelden tonen duidelijk aan dat de verschillende samenstelling van de groep, ondanks de voor het overige vrij gelijklopende structurele kenmerken, een grote impact heeft op het functioneren van het bestuur.

Belangrijk is hier ook de invloed van het kenmerk 'net'. In onze voorbeelden gaat het om katholieke besturen. Het grote verschil tussen katholieke besturen enerzijds en besturen van het gemeenschapsonderwijs en het officieel gesubsidieerd onderwijs anderzijds is dat de eerste de keuze van de leden meer in handen hebben. Katholieke besturen hebben de mogelijkheid om een grondige selectie te maken op basis van deskundigheid. De aangehaalde voorbeelden tonen echter wel aan dat dit niet altijd gebeurt.

Gemeentebesturen en provinciebesturen worden politiek samengesteld, nl. op basis van politieke verkiezingen. Onderwijs is voor deze mensen slechts één van de vele domeinen die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Hiermee willen we uiteraard niet zeggen dat deze mensen in hun onderwijsbeleid niet deskundig tewerk zouden gaan. Toch menen we dat hier meer de factor 'toeval' speelt. Is de schepen of gedeputeerde voor onderwijs iemand die procesgericht is en zich werkelijk engageert,

dan zal het bestuur dynamischer scoren, zoniet dan scoort het bureaucratisch. Het blijkt immers dat het beleid overwegend door deze mensen wordt gevoerd, niet door de gemeente- en de provincieraad. Daarenboven kan deze situatie bij elke verkiezing veranderen. Ook binnen de LORGO's is men meer gebonden door formele spelregels (vastgelegd aantal vertegenwoordigers van de verschillende geledingen) hoewel hier toch enige ruimte tot selectie aanwezig is.

Een volgende belangrijke opmerking betreft het belang van de grootte van het bestuur. Wat een algemene wetmatigheid is binnen organisaties, wordt ook hier vastgesteld: hoe groter het schoolbestuur, hoe sterker de bureaucrativering. Daarnaast speelt, zoals bij de ledenkenmerken, ook hier de variabele 'net' (of specifieker: het juridisch statuut) een belangrijke intermedierende rol. We zien dat in het katholiek onderwijs de grote besturen (J,L) duidelijk meer gebureaucratiseerd zijn dan de kleine besturen (G, H, I, K). Deze samenhang tussen grootte en mate van bureaucrativering speelt niet binnen het gemeenschapsonderwijs en het officieel gesubsidieerd onderwijs. Hier blijkt dat publieke schoolbesturen door de verplichte regels waar zij aan onderworpen zijn (gemeentewet, rijkscompatibiliteit, enz....) sowieso in sterke mate gebureaucratiseerd zijn. Dit geldt ook voor de kleinere besturen (b.v. A, D). De tweede drijvende kracht van bureaucrativering lijkt dus het juridisch statuut te zijn.

We kunnen stellen dat we binnen de katholieke besturen extremen terugvinden: 'afwezige' (louter bekrachtigend) besturen vs. zeer dynamische procesgerichte besturen. Officiële besturen zijn nooit totaal afwezig maar hebben toch steeds een zekere tot sterke bureaucrativering. Zij zijn ook nooit sterk procesgericht omdat ze concreet in hun beleid weinig centrale waarden stellen.

Verder is het ook opvallend dat enkel de grote besturen beschikken over professionele bestuurders (E, F, ARGO-centraal, J, L). Met professionele bestuurders bedoelen wij mensen die fulltime als bestuurder werken. De publieke besturen beschikken uiteraard over politieke mandaten. In het katholiek onderwijs ligt het iets moeilijker. Hier gaat het om personen die betaald worden op werkingsmiddelen van de koepel (enkel het groot bisschoppelijk schoolbestuur beschikt over de middelen) of via eigen middelen. Het hebben van professionele bestuurders zegt echter niets over de kwaliteit van het bestuur. Twee besturen die zeer goed scoren (G, I) zijn kleine schoolbesturen zonder professionele bestuurders. Dit zou toch wederom kunnen betekenen dat voor het degelijk functioneren van het bestuur de selectie van de leden (deskundigheid en persoonlijk engagement) van groter belang is. Uiteraard zal de nood aan professionele bestuurders in een grote organisatie, omwille ook van de bureaucrativering, hoger zijn.

Tot slot willen we benadrukken dat de drie dimensies bij de typering van beleidsvoering (inhoudelijk, taakopvatting, niveau) steeds afzonderlijk moeten bekeken worden. Het is niet zo dat integraal-actieve besturen per definitie op elk

domein beleidsbepalend optreden. Het is mogelijk dat zij hoofdzakelijk toezichhoudend optreden. Anderzijds kan het goed zijn dat een selectief-actief bestuur zich veel meer beleidsbepalend opstelt. Zo is L bijvoorbeeld een bestuur dat slechts op enkele domeinen actief is (selectief-actief) maar dan wel sterk beleidsbepalend. Verder is het opvallend dat bijna alle besturen sterk op het operationele vlak aanwezig zijn.

Wanneer we de organisatie-typing en de typing van beleidsvoering vergelijken, kunnen we besluiten dat de integraal-actieve besturen alle drie sterk procesgericht zijn en dat de beheersgerichte besturen allemaal matig tot sterk bureaucratisch georganiseerd zijn. De bekrachtigende besturen zijn steeds weinig procesgericht.

III. Bibliografie

- ALDRICH, H. E. Incommensurable Paradigms? Vital Signs from three perspectives. REED, M. HUGHES M. eds. Rethinking Organization. New directions in Organization Theory and Analysis. London: Sage; 1992; pp. 17-45.
- AX, J. Structurele benadering van management en organisatie. Handboek Schoolorganisatie En Onderwijsmanagement. 1987; 1000(1110):1-22.
- BERGENHENEGOUWEN, G. Schoolbestuur: een invloedrijk buitenstaander. VAN WIERINGEN, A. M. L. Gemeenten en Onderwijs. Lisse: Swets & Zeitlinger; 1988; pp. 63-74.
- BERGENHENEGOUWEN, G. J. School en Management: een organisatorische tegenstrijdigheid. VAN DER KROGT, F. J. red. Bijdragen aan Onderwijsresearch: Schoolleiding en management. Lisse: Swets & Zeitlinger; 1986; pp. 121-131.
- BLUNT, P. Strategies for Human Resources Development in the Third World. Manchester: University of Manchester; 1989 Jun 25.
Note: Paper presented at the International Human Resource Development Conference.
- BRASTER, J. F. A. Schoolbesturen vergelijkenderwijs. VAN WIERINGEN, A. M. L. Gemeenten en Onderwijs. Lisse: Swets & Zeitlinger; 1988; pp. 35-51.
- BUELENS, M. DEVOS G. Deregulering: noden en mogelijkheden voor het beheer van onderwijsinstellingen. Gent: Vlerick School voor Management; 1992.
- BURNS, T. STALKER G. M. The Management of Innovation. London: Tavistock; 1961.
- CAENEPEEL, L. Scholen besturen. Samenstelling, structuur en functioneren van inrichtende machten van katholieke scholen. Leuven: ACCO; 1988.
- CLEGG, R. S. Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World. London: Sage; 1990.
- COOPER, R. BURRELL G. Modernism, post modernism, and organizational analysis: An introduction. Organizational Studies. 1988; 91-112.
- DE LEEUW, A. C. J. VAN DIJK B. Schoolmanagement: besturen en bestuurd worden. Handboek Schoolorganisatie En Onderwijsmanagement. 1988; 1000:1320-1 - 1320-17.
- DEEM, R. BREHONY K. HEATH S. Active citizenship and the governing of schools. Buckingham: Open University Press; 1995.

- DEVOS, G. De flexibilisering van het secundair onderwijs in Vlaanderen. Een organisatiesociologische studie van macht en institutionalisering. Leuven: ACCO; 1995.
- DEVOS, G. VANDENBERGHE P. VERHOEVEN J. Schoolbeleid: mogelijkheden en grenzen, een empirisch onderzoek. Leuven: ACCO; 1989.
- DIMAGGIO, P. J. POWELL W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorfism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 1983; (48):147-160.
- FOKKEMA, E. Schoolmanagement en de effectiviteit van scholen. VAN DER KROGT, F. J. red. Bijdragen aan onderwijsresearch: Schoolleiding en management. Lisse: Swets & Zeitlinger; 1986; pp. 22-32.
- FOUCAULT, M. Surveiller et Punir: Naissance de la Prison. Paris: Gallimard; 1975.
- GERGEN, K. G. Organization Theory in the Postmodern Era. REED, M. HUGHES M. eds. Rethinking Organization. *New Directions in Organization Theory and Analysis*. London: Sage; 1992; pp. 207-226.
- GIESBERS, J. H. G. I. Schoolbestuur en Schoolleiding. *Handboek Schoolorganisatie En Onderwijsmanagement*. 1993; (A):1430-1 - 1430-29.
- HANNAN, M. T. FREEMAN J. The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*. 1977; 82(5):929-964.
- HOFMAN, R. H. De bijdrage van schoolbesturen aan kwaliteit van scholen. *Handboek Schoolorganisatie En Onderwijsmanagement*. 1991; (A):1300-1 - 1330-22.
- HOFMAN, R. H. SCHAVELING J. Schoolbesturen en de kwaliteit van het basisonderwijs. VAN WIERINGEN, A. M. L. red. *Gemeenten en Onderwijs*. Lisse: Swets & Zeitlinger; 1988; pp. 89-99.
- JANSSENS, A. De inrichtende machten van het katholiek onderwijs. Overlegstructuren-informatiekanalen-vormingsmogelijkheden. *Schoolleiding & Begeleiding*. 1993; (9):1-22.
- KAPTEYN, B. Probleemoplossing in organisaties. Houten/Diegem: Bohn Stafleu van Loghem; 1996.
- LAMMERS, C. J. Organisaties vergelijkenderwijs. *Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Utrecht: Het Spectrum; 1983.
- LOTENS, W. Excursies in een Belgisch onderwijslandschap: de Algemene Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. *Onderwijskrant*. 1989; (55 (februari 1989)):2-12.

- MAGITS, M. VENY L. Het ARGO-Decreet, de lege ferenda. Omtrent de bevoegdheids-, aansprakelijkheids-, en toezichtsregeling. TORB. 1992; 1992-1993(2):124-130.
- MARX, E. C. H. Theoretisch overzicht van contingentiebenaderingen. Handboek Schoolorganisatie En Onderwijsmanagement. 1984; (1000):1410-1 - 1410-21.
- MEYER, J. W. ROWAN B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology. 1977; (2):340-363.
- MINTZBERG, H. Power In and Around Organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall; 1983.
- PETRI, M. DE CALUWE L. De school als systeem. Handboek Schoolorganisatie En Onderwijsmanagement. 1987; (1000):1310-1 - 1310-31.
- PUGH, D. S. and C.R. HININGS. Organization Structure: Extensions and Replications. Farnborough, Hants: Saxon House; 1976.
- PUGH, D. S. and D.J. HICKSON. Organization Structure in its Context. Farnborough, Hants: Saxon House; 1976.
- PUGH, D. S. and R.L. PAYNE. Organizational Behavior in its Context. Farnborough, Hants: Saxon House; 1977.
- SCHEERENS, J. Wat maakt scholen effectief? Samenvatting en analyse van onderzoeksresultaten. 's Gravenhage: Instituut voor onderzoek van het onderwijs SVO; 1989.
- SCOTT, R. W. Institutions and Organizations. London: Sage; 1995.
- SENGE, P. The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization. Garden City: Doubleday; 1990.
- SMOLDERS, C. JEGERS M. Factoren van beleidvoerend vermogen van scholen in het algemeen secundair gemeenschapsonderwijs in Vlaanderen. TORB. 1994; 1994-1995(2):109-122.
- STANDAERT, R. Bouwstenen voor schaalvergroting in het secundair onderwijs. TORB. 1993; 1992-1993(3):165-172.
- TURNER, B. A. The Symbolic Understanding of Organizations. REED, M. HUGHES M. eds. Rethinking Organization. New Directions in Organization Theory and Analysis. London: Sage; 1992; pp. 46-66.
- TYSSENS, J. Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België, enkele historische perspectieven. TORB. 1994; 1994-1995(2):91-99.

- VAN DEN BOSSCHE, L. Oriënteringsnota: hervormingen in het secundair onderwijs. School maken in Vlaanderen. Een voorwaardenscheppend en integrerend onderwijsbeleid voor de 21ste eeuw. Brussel; 1996.
- VAN DEN BROECK, H. Lerend Management. Verborgene Krachten van Managers en organisaties. Tiel: Lannoo; 1994.
- VAN ESCH, W. Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs. Bestuurlijke en organisatorische factoren van invloed op de benutting van beleidsruimte door bijzondere schoolbesturen. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen; 1988.
- VAN VILSTEREN, C. A. De school als professioneel-bureaucratische organisatie. Handboek Schoolorganisatie En Onderwijsmanagement. 1984; (1000):1510-1 - 1510-27.
- VAN WIERINGEN, A. M. L. Schoolbestuurlijke toerusting en oriëntatie. Handboek Schoolorganisatie En Onderwijsmanagement. 1987; (6000):6160-1 - 6160-12.
- VANDERHEEREN, A. Samenwerken en fuseren: onder dwang of van harte? Schaalvergroting geeft meer armslag. Schoolleiding & Begeleiding. 1993; (7):3-31.
- VANDERSTRAETEN, R. De kerk en haar onderwijs. Een overzicht van de rol van religieuzen in het katholieke net. TORB. 1996; 1995-1996(3):157-167.
- VERHOEVEN, J. GHEYSEN A. Scholen en nieuwe voorchriften. Een evaluatie door directie, leerkrachten en ouders. Leuven: Departement Sociologie; 1994.
- WHITAKER, A. The transformation in Work: Post-Fordism Revisited. REED, M. HUGHES M. eds. Rethinking Organization. New Directions in Organizing Theory and Analysis. London: Sage; 1992; pp. 184-206.