

**Bestuur en medezeggenschap in het  
hoger onderwijs**

**De kloof tussen bestuur en personeelsleden**

Geert Devos – Jef C. Verhoeven

Onderzoeksverslag van het Departement  
Sociologie  
Afdeling Theoretische en Onderwijs sociologie

**TO/2001-7**

# Bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs. De kloof tussen bestuur en personeelsleden<sup>1</sup>

## Inleiding

Door het decreet van 13 juli 1994 is het Vlaams hoger onderwijs grondig hervormd. De hogescholen werden verantwoordelijk gesteld voor hun eigen middelen via een enveloppefinanciering. De hogescholen van het gemeenschapsonderwijs werden omgevormd tot autonome instellingen met eigen bestuursstructuren. De hogescholen kregen nieuwe taken toegewezen, waaronder kwaliteitszorg, wetenschappelijk onderzoek en maatschappelijke dienstverlening. Zij kregen ook decretaal medezeggenschapsorganen opgelegd om het overleg met het personeel, de studenten en de vertegenwoordigers uit de sociaal-economische milieus te garanderen. Er werden onderhandelingsorganen tussen bestuur en personeel opgericht als tegengewicht voor de grotere financiële autonomie die de hogescholen door het decreet kregen.

Bij deze ingrijpende hervormingen rijst de vraag in hoeverre de nieuwe structuren en de nieuwe beleidsprocessen functioneren zoals zij oorspronkelijk bedoeld waren. Hebben de nieuwe medezeggenschapsorganen geleid tot een grote participatie van de personeelsleden aan het schoolbeleid? Het opleggen van decretale structuren is één ding, het realiseren van participatieve besluitvorming is nog iets anders. Uiteindelijk wilden wij nagaan in hoeverre de personeelsleden vijf jaar na het hogeschooldecreet daadwerkelijk betrokken zijn in het beleid van de hogeschool.

## Participatieve besluitvorming

Besluitvorming is niet alleen een kwestie van beslissingen nemen. Het proces bestaat uit verschillende stappen: informatie en analyse, beleidsvorming en voorbereiding, beleidsbeslissing, uitvoering en opvolging van de beslissingen. Naargelang personen beter geïnformeerd zijn, zullen zij beter kunnen inspelen en participeren aan de besluitvorming. Het is belangrijk bij de besluitvorming na te gaan wie goed geïnformeerd is en wie niet.

Eén van de invloedrijkste beslissingsmechanismen is de controle over de agenda (Bachrach & Baratz, 1962; Pfeffer, 1992). Wie stelt de agenda op? Wie brengt de meeste gespreksthemata's

Geert Devos  
Vlerick Leuven Gent Management School  
Bellevue 6  
9050 Gent (Ledeberg)  
[geert.devos@vlerick.be](mailto:geert.devos@vlerick.be)

Jef C. Verhoeven  
Centrum voor Onderwijssociologie – K.U.Leuven  
Van Evenstraat 2B  
3000 Leuven  
[jef.verhoeven@soc.kuleuven.ac.be](mailto:jef.verhoeven@soc.kuleuven.ac.be)

Paper voor VFO van 26 oktober 2000 te Leuven

© Departement Sociologie  
E. Van Evenstraat 2B  
B-3000 LEUVEN

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur en de uitgever

D/2001/1192/13

<sup>1</sup> Dit artikel is gebaseerd op het OBPWO-onderzoek 97.10 dat werd uitgevoerd in opdracht van de minister van onderwijs.

aan? Onderzoek naar schoolbesturen (Braster, 1988; Van Esch, 1988; Devos et al, 1999) wijst uit dat bekrachtigende schoolbesturen het bestuur volledig overlaten aan de schoolleider. De schoolleider bepaalt de volledige agenda en informeert het schoolbestuur enkel over wat hij zelf nodig acht. Een belangrijke strategie van drukkingsgroepen is hun prioriteiten op de agenda te krijgen van instanties die hun doelstellingen kunnen (helpen) realiseren.

Conley (1991) beklemtoont dat besluitvorming uit twee dimensies bestaat: invloed en bevoegdheid. De bevoegdheid duidt op één fase in de besluitvormingscyclus, namelijk de fase van de beleidsbeslissing. Invloed uitoefenen heeft betrekking op alle fasen van het besluitvormingsproces. Het is goed mogelijk dat personen invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming zonder dat zij zelf betrokken zijn bij de uiteindelijke beslissing. Dit verschil is heel belangrijk voor personeelsleden in scholen. Conley (1991) stelt dat leerkrachten vooral meer invloed willen uitoefenen op het besluitvormingsproces in scholen, zonder dat zij formele beslissingsbevoegdheid wensen.

Een belangrijk voorwaarde voor effectieve participatie is de mate waarin daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de inbreng van de betrokkenen (Kapteyn, 1996). Participatie van betrokkenen leidt onvermijdelijk tot teleurstelling wanneer degenen die de macht bezitten uiteindelijk anders beslissen dan betrokkenen zelf hebben aangegeven.

Naast de analyse van het besluitvormingsproces zelf kan de betrokkenheid van personeelsleden ook nagegaan worden via satisfactie- en evaluatiematen (Bally et al, 1996). Met satisfactiematen wordt bedoeld de mate waarbij de leden van besluitvormingsorganen tevreden zijn over het betreffende orgaan. Evaluatiematen peilen naar het gepercipieerde nut van het orgaan bij de leden.

Participatieve besluitvorming kan ook beschouwd worden vanuit het perspectief van de leider versus de medewerkers (Fiedler, 1996; Hersey & Blanchard, 1977; Reddin, W.J., 1970; Yuckl, 1989). Leiderschap kan éénrichtingsverkeer betekenen, waarbij de leider de ondergeschikten vertelt wat zij moeten doen, hoe en wanneer. In het verkopend leiderschap neemt de leider nog steeds de meeste beslissingen, maar hij tracht medewerkers bij de voorstellen betrokken te laten voelen en hij stimuleert hen tot het nemen van initiatieven. Het participatief leidersgedrag bestaat uit echte tweerichtingscommunicatie. De medewerkers nemen werkelijk deel aan de beleidsvorming en uitvoering. Tenslotte is er een delegerende leiderschapsstijl, waarbij de leider de medewerkers zelf laat beslissen en zij de taken laat uitvoeren.

## **Probleemstelling**

Uit het voorgaande blijkt dat de betrokkenheid van personeelsleden in de besluitvorming verschillende dimensies omvat. Rekening houdend met deze diverse dimensies van besluitvorming hebben wij in ons onderzoek een onderscheid gemaakt tussen de formele besluitvorming, waarvoor specifieke organen bevoegd zijn en de informele besluitvorming, die veeleer betrekking heeft op de openheid van de schoolleiding voor participatieve besluitvorming. Deze tweedeling heeft zich vertaald in volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe percipiëren bestuurs- en personeelsleden de werking van de decretaal verplichte medezeggenschapsorganen:
  - wie bepaalt de agenda van de vergaderingen?
  - Worden de voorbereidende documenten op tijd aan de leden bezorgd?
  - Bevatten de documenten voldoende informatie?
  - Kunnen de leden invloed uitoefenen op de adviezen en beslissingen die in de organen tot stand komen?
  - Wordt met de adviezen of beslissingen van het orgaan rekening gehouden in het beleid van de hogeschool?
  - Is het orgaan nuttig?
  - Zijn de leden over het algemeen tevreden over de werking van het orgaan?
  
2. Hoe evalueren algemeen directeurs en personeelsleden de leiderschapsstijl van de algemeen directeurs?

## **Samenstelling en bevoegdheid van de medezeggenschapsorganen**

De medezeggenschapsstructuur die decretaal wordt opgelegd, verschilt naargelang het levensbeschouwelijk karakter van de hogescholen. Zo zijn de autonome hogescholen verplicht om vertegenwoordigers van het personeel, van studenten en van de sociaal-economische milieus in hun raad van bestuur op te nemen. Voor de gesubsidieerde hogescholen is dit niet het geval. De gesubsidieerde hogescholen hebben dan weer wel een academische raad, die de autonome hogescholen niet hebben. De academische raad heeft een adviserende bevoegdheid tegenover het schoolbestuur over alle aangelegenheden die de instelling aanbelangen. De academische raad bestaat voor drie achtste uit vertegenwoordigers van het hogeschoolbestuur, voor drie achtste vertegenwoordigers van het personeel en voor twee achtste uit vertegenwoordigers van studenten. De vertegenwoordigers van het personeel worden door de personeelsleden verkozen.

Twee belangrijke medezeggenschapsorganen die het overleg en de onderhandelingen tussen het schoolbestuur en het personeel moeten verzekeren, zijn wel in alle hogescholen verplicht: het hogeschoolonderhandelingscomité (HOC), bevoegd voor personeelsaangelegenheden van de hogeschool en het departementaal onderhandelingscomité, bevoegd voor departementale aangelegenheden. Elke hogeschool moet een HOC hebben en elke hogeschool met meer dan één departement, moet per departement een DOC installeren.

Het HOC en het DOC zijn paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van het schoolbestuur en het personeel. De vertegenwoordigers van het personeel worden door de vakbonden aangeduid.

Op departementaal niveau is er nog een belangrijk medezeggenschapsorgaan: de departementsraad (autonome hogescholen) of de departementale raad (gesubsidieerde hogescholen). Naargelang het levensbeschouwelijk karakter van de hogescholen verschilt de bevoegdheid en de samenstelling van deze raad. In de autonome hogescholen is dit orgaan een bestuursorgaan met departementale beslissingsbevoegdheden op het vlak van het personeel en het pedagogisch beleid. De leden (drie vertegenwoordigers van het personeel, drie vertegenwoordigers van de studenten en drie vertegenwoordigers van de sociaal-economische milieus) worden rechtstreeks verkozen, alsook het departementshoofd.

De departementale raden in het gesubsidieerd onderwijs hebben slechts een adviesbevoegdheid. Zij worden voor de helft samengesteld uit vertegenwoordigers van het onderwijzend personeel, voor één vierde uit vertegenwoordigers van de studenten en voor één vierde uit vertegenwoordigers van de sociaal-economische milieus. De personeelsvertegenwoordigers worden rechtstreeks verkozen. Het departementshoofd wordt aangeduid door het schoolbestuur.

De decretale medezeggenschapsorganen omvatten dus zowel syndicale als rechtstreeks verkozen vertegenwoordigers van het personeel.

In dit artikel zullen wij nader ingaan op de werking van het HOC, het DOC, de academische raad, de departements- en departementale raad.

### **Situationele kenmerken**

De betrokkenheid in de besluitvorming kan naargelang bepaalde situationele kenmerken verschillen. Aangezien de medezeggenschapsstructuur tussen de hogescholen verschilt naargelang hun levensbeschouwelijk karakter, willen wij nagaan in hoeverre er verschillen zijn tussen autonome, provinciale en katholieke hogescholen.

Een heel belangrijk kenmerk dat de perceptie van de besluitvorming sterk kan beïnvloeden is de functie van de respondenten. Personeelsleden kunnen er een heel andere mening op nahouden dan de algemeen directeur of leden van het schoolbestuur. Daarom zal ook nagegaan worden of er naargelang de functie verschillende percepties bestaan over de besluitvorming in de hogescholen.

### **Onderzoeksontwerp en methode**

#### **Casestudies**

Het onderzoek bestond uit een kwalitatief en een kwantitatief luik. In het eerste luik werd in zes hogescholen een casestudie uitgevoerd op basis van diepte-interviews met vertegenwoordigers van de directie, het bestuur, het personeel en met departementshoofden. Door deze verschillende rol dragers te ondervragen werd ernaar gestreefd om de validiteit van de data zo goed mogelijk te verzekeren. Door verschillende mensen te ondervragen die deelnemen aan het bestuur of aan de inspraak, is het mogelijk hun uitspraken onderling te vergelijken. Hierdoor krijgt men een preciezer beeld van de realiteit, die vanuit verschillende invalshoeken wordt waargenomen.

Aan de hand van deze interviews kregen we een beeld van de werking van de medezeggenschapsorganen. Bij de selectie van de zes hogescholen werd rekening gehouden met vier criteria: het levensbeschouwelijk karakter, de grootte, de heterogeniteit van het studieaanbod en de geografische spreiding.

Op basis van een interviewleidraad werden semi-gestructureerde interviews afgenomen, die werden op band opgenomen en later uitgetypt. De gegevens werden met behulp van het programma 'Foliovies' kwalitatief geanalyseerd. Op basis hiervan werd eerst gerapporteerd per hogeschool en vervolgens werd een dwarsdoorsnede gemaakt van de bevindingen van de verschillende cases.

#### **Survey**

Teneinde een representatief beeld te krijgen van de werking van alle hogescholen, werd een schriftelijke vragenlijst afgenomen bij respondenten uit 16 hogescholen. Vooraf werd geopteerd om de zes hogescholen uit het kwalitatief luik niet opnieuw te bevragen. Vervolgens werd in de hogescholen op departementaal niveau een toevalssteekproef getrokken. Hierbij werd rekening gehouden met de grootte van het net. Uit de tien katholieke hogescholen werden 28 departementen getrokken, uit de vier autonome hogescholen 20 departementen en uit de twee provinciale hogescholen vijf departementen.



Bij de contactname weigerden drie hogescholen hun medewerking aan het onderzoek. Om een voldoende diversiteit en numeriek aantal respondenten op departementaal niveau te behouden, zijn drie nieuwe hogescholen aangesproken. De uiteindelijke onderzoekspopulatie wijkt af van de oorspronkelijk geplande steekproef, waardoor de studierichtingen architectuur en biotechniek slechts één keer voorkomen. De andere negen studiegebieden zijn wel goed vertegenwoordigd.

Rekening houdend met de resultaten van de casestudies werden 12 verschillende versies van de vragenlijst ontwikkeld. Er werd een onderscheid gemaakt naargelang het levensbeschouwelijk karakter van de hogescholen en naargelang de functie.

14 van de 16 hogescholen bezorgden ons de adressen van de leden van de medezeggenschapsraden, zodat de vragenlijst persoonlijk kon worden opgestuurd. Twee hogescholen weigerden dit, en bezorgden de vragenlijst zelf aan de respondenten. Dit had meteen ook voor gevolg dat in beide scholen de respons lager was dan in andere hogescholen.

Op hogeschoolniveau werden volgende vragenlijsten verstuurd:

- 12 leden van de raad van bestuur,
- de algemeen directeur,
- zes personeelsleden uit de academische raad
- zes personeelsleden uit het HOC

Op departementaal niveau kregen volgende respondenten een vragenlijst:

- het departementshoofd,
- zes personeelsleden uit de departementale of departementsraad,
- zes personeelsleden uit het DOC.

De respons van de survey bedraagt 63% (808 vragenlijsten ontvangen op een totaal van 1282 verzonden vragenlijsten). Negen van de hogescholen hebben een respons die hoger ligt dan 65%. De twee hogescholen die ons de adressen niet doorspeelden hebben de laagste respons van 50% en 47%.

De respons per functie is eveneens verschillend, maar over het algemeen bevredigend: 82% departementshoofden, 75% algemeen directeurs, 66% van de personeelsleden en 54 % van de leden van de raad van bestuur/provincieraad.

Over de werking van de medezeggenschapsorganen werden stellingen geformuleerd aan de hand van een vijfpuntenschaal, gaande van helemaal oneens tot helemaal eens, of werden vragen geformuleerd aan de hand van een vierpuntenschaal, gaande van nooit tot altijd.

Voor de vragen over de leiderschapsstijl werd een schaal ontwikkeld met drie items ( $\alpha=.67$ ):

- de algemeen directeur verleent een grote delegatie bij het uitvoeren van taken
- de algemeen directeur betreft de personeelsleden bij de beleidsvoorstellen
- de algemeen directeur overlegt met het volledig personeelskorps voordat belangrijke beslissingen genomen worden

Om na te gaan of er significante relaties zijn tussen de situationele kenmerken (levensbeschouwelijk karakter en functie) en de werking van de organen of de leiderschapsstijl werd een variantie-analyse toegepast door gebruik te maken van de GLM-procedure van SAS (Tuckey).

## Resultaten

### Informatie en agenda

In het onderzoek is nagegaan in hoeverre de voorzitter een sterk sturende rol speelt in de medezeggenschapsorganen. De vragen naar de mate waarin de voorzitter alleen de agenda opstelt en beleidsvoorstellen formuleert, peilen daar naar.

Uit tabel 1 blijkt dat vooral in de departementale of departementsraden de voorzitter meer sturend optreedt. Een analyse naargelang het levensbeschouwelijk karakter duidt aan dat de voorzitters van de HOC's en DOC's in de autonome hogescholen significant meer sturend optreden dan in de andere hogescholen.

Tabel 1 Gemiddelde werking van de medezeggenschapsorganen op een vierpuntschaal

	Academische raad	Depart. raad	HOC	DOC
De agenda van de vergadering wordt enkel door de voorzitter opgesteld	2,35	2,82	2,16	2,37
Beleidsvoorstellen worden door de voorzitter aangebracht	2,94	3,11	2,89	3,02
De voorbereidende documenten worden op tijd aan de leden bezorgd	3,14	3,16	2,66	2,77
De voorbereidende documenten geven voldoende informatie	3,15	2,99	2,91	2,77



Uit tabel 1 blijkt ook dat de voorbereidende documenten beduidend lager scoren in de HOC's en de DOC's tegenover de andere raden. De documenten worden minder op tijd bezorgd en zij bevatten ook minder voldoende informatie. Uit de analyse van verschillen naargelang de functie blijkt dat vooral voor het HOC significante verschillen optreden tussen personeelsleden enerzijds en tussen leden van de raad van bestuur en algemeen directeurs anderzijds. Zo vinden de personeelsleden dat de voorzitter meer de agenda alleen opstelt. De documenten worden volgens de personeelsleden (2,37) veel minder op tijd bezorgd dan volgens de algemeen directeurs (3,33) en de bestuursleden (3,44). De personeelsleden vinden ook significant minder dat de documenten voldoende informatie bevatten dan de andere leden van het HOC.

#### Inspraak van de leden

De vragen over het opstellen van de agenda en over de kwaliteit van de voorbereidende documenten geven reeds een eerste aanwijzing van de werking van de organen. Twee belangrijke vragen brengen de inspraak van de leden van de medezeggenschapsorganen in kaart: wordt rekening gehouden met de mening van de leden en wordt in het schoolbeleid rekening gehouden met de adviezen of beslissingen van de organen?

Met uitzondering van de academische raad zijn hier telkens sterk significante verschillen voor beide vragen tussen de personeelsleden enerzijds en de bestuursleden, de algemeen directeurs en de departementshoofden (voor departementale raden en DOC's). De personeelsleden menen telkens dat veel minder rekening wordt gehouden met de mening van de leden en dat in het beleid van de hogeschool veel minder rekening wordt gehouden met de adviezen van de betreffende organen.

**(eigenlijk zouden we hier gemiddelden van de personeelsleden moeten hebben)**

Tabel 2. Gemiddelde mening over de inspraak in de medezeggenschapsorganen op een vijfpuntenschaal

	Acad. Raad	Depart.raad	HOC	DOC
Er wordt bij de besluitvorming in dit orgaan rekening gehouden met de adviezen van de leden	3,79	4,06	3,68	3,57
Er wordt bij de besluitvorming in de hogeschool rekening gehouden met de adviezen van dit orgaan	3,81	3,47	3,70	2,89

In de vergelijking tussen de hogescholen volgens hun levensbeschouwelijk karakter (cfr. tabel 3), blijkt dat het HOC in de autonome en provinciale hogescholen beduidend positiever wordt beoordeeld dan in de katholieke hogescholen.

Tabel 3. Gemiddelde mening over de inspraak in het HOC onderscheiden naar het levensbeschouwelijk karakter op een vijfpuntenschaal

	Autonome	Katholieke	Provinciale
Er wordt bij de besluitvorming in dit orgaan rekening gehouden met de adviezen van de leden	3,96	3,53	3,86
Er wordt bij de besluitvorming in de hogeschool rekening gehouden met de adviezen van dit orgaan	3,96	3,51	4

In de provinciale hogescholen leeft sterk de overtuiging dat met de adviezen van de departementale raad op hogeschoolniveau geen rekening wordt gehouden (2,53 t.o.v. 3,53 voor de autonome hogescholen en 3,57 voor de katholieke hogescholen). Eenzelfde fenomeen doet zich voor voor het DOC, hoewel hier in geen enkele hogeschool de indruk leeft dat met de adviezen ernstig rekening wordt gehouden (2,81 voor de autonome, 2,96 voor de katholieke en 2,5 voor de provinciale hogescholen).

#### Tevredenheid

Er werd in de survey ook gepeild naar de algemene tevredenheid van de leden over de werking van de organen. Deze tevredenheid is bijzonder matig te noemen. Alleen de departementsraad haalt nog een redelijke score. Het HOC en DOC scoren zelfs onder het gemiddelde. Ter vergelijking: in het onderzoek werd ook gepeild naar de tevredenheid over de raad van bestuur en de centrale directie (algemeen directeur met departementshoofden). Deze organen halen respectievelijk 3,68 en 3,75.

Tabel 3 Algemene tevredenheid over de werking van de organen

Academische raad	3,11
Departementale raad	3,36
HOC	2,99
DOC	2,85
Raad van Bestuur	3,68
Directeur & depart.hoofden	3,75

Bij de variantie-analyse blijkt de functie een zeer belangrijke rol te spelen in de perceptie van de organen. De personeelsleden zijn opnieuw significant minder tevreden, zowel voor de academische raad, de departementale en departementsraad, het HOC en het DOC. In tabel 4 zijn de enige scores die gemiddeld minder dan 3 halen, tellens de scores van de personeelsleden over de academische raad, het HOC en het DOC. De algemeen directeurs, leden van de raad van bestuur of departementshoofden zijn duidelijk positiever over de werking van deze organen. Deze cijfers stemmen overeen met de vaststellingen uit de casestudies.

Tabel 4. Gemiddelde tevredenheid over de werking van de organen onderscheiden naar functie

	Algemeen directeur	Departementshoofd	Personeelslid	Raad van bestuur
Academische raad	3,3	3,17	2,53	3,82
Depart. raad		3,66	3,05	3,75
HOC	3,75	3,6	2,78	3,39
DOC		3,56	2,69	3,4

Bij de vergelijking van de resultaten over de algemene tevredenheid naargelang het levensbeschouwelijk karakter van de hogescholen komen twee opvallende vaststellingen naar voren:

- de respondenten uit de departementsraad van de autonome hogescholen zijn significant meer tevreden (3,56) dan de respondenten uit de departementale raad van de katholieke hogescholen (3,25);
- in de katholieke hogescholen is men over de werking van het HOC significant minder tevreden dan in de autonome hogescholen (resp. 2,78 tov 3,46).

#### Nut

De departements- of departementale raad (61%) en het HOC (60%) worden door de respondenten beschouwd als zeer nuttige organen. Bij de academische raad en het DOC is dit minder het geval. Bij de academische raad meent slechts de helft van de leden dat het een nuttig orgaan is. Bij het DOC is dit zelfs maar 47%.

Hier zijn geen significante verschillen naargelang de functie. Wel zijn er belangrijke verschillen naargelang het levensbeschouwelijk karakter voor de departements- en departementale raad, het HOC en het DOC. In de autonome hogescholen blijkt de departementsraad zeer nuttig gepercipieerd te worden, terwijl dit in de katholieke en

provinciale hogescholen veel minder het geval is. Een gelijkaardige situatie doet zich voor voor het HOC.

In de provinciale hogescholen, waar eerder reeds bleek dat het beleid in de hogeschool weinig rekening houdt met de besluiten van het DOC, bereikt de score inzake nut voor dit orgaan een dieptepunt.

Tabel 5. Gemiddelde mening over het nut van de medezeggenschapsorganen

	Autonoom	Katholiek	Provinciaal	Totaal
Academische raad		3,36	3,65	3,39
Depart. raad	4,04	3,51	3,56	3,71
HOC	4,29	3,59	3,48	3,73
DOC	3,28	3,42	3	3,35

#### Leiderschapsstijl

De resultaten over de schaal betreffende de leiderschapsstijl wijzen erop dat de algemeen directeur de personeelsleden weinig betreft in de beleidsvoering. Slechts 7% van de ondervraagde respondenten signaleert een sterke betrokkenheid van de personeelsleden. 27% meent dat de algemeen directeur de personeelsleden matig betreft en 66% ervaart een zwakke betrokkenheid van de personeelsleden.

Ook hier weer zijn sterk significante verschillen naargelang de functie. Algemeen directeurs vinden significant meer dan de personeelsleden dat zij de personeelsleden bij het hogeschoolbeleid betrekken. De departementshoofden bevinden zich tussen deze twee groepen in. Zij vinden significant meer dan de algemeen directeurs dat personeelsleden weinig worden betrokken, maar significant minder dan de personeelsleden zelf. Slechts 6% van de personeelsleden ervaren een sterke betrokkenheid, tegenover 33% van de algemeen directeurs en 10% van de departementshoofden.

Tabel 6. Procentuele verdeling van de opvatting van de algemeen directeurs, departementshoofden en personeelsleden over de mate waarin de algemeen directeur de personeelsleden betreft bij de beleidsvoering

	Algemeen directeur	Departementshoofd	Personeelsleden
Zwak	0	44	71
Matig	67	46	23
Sterk	33	10	6
Gemiddelde	3,67	2,83	2,30

Allicht zijn de grote verschillen tussen algemeen directeurs en personeelsleden voor een deel toe te schrijven aan het feit dat algemeen directeurs wel regelmatig stafmedewerkers uit de centrale diensten betrekken in de beleidsvoering, maar weinig overleg plegen met het onderwijzend personeel. Daar de meeste personeelsleden lectoren of docenten zijn, kunnen de grote perceptieverschillen worden verklaard. Toch blijven de bijzonder lage scores van de personeelsleden opvallend.

De functie blijft een sterk significante variabele, ook indien gecontroleerd wordt voor levensbeschouwelijk karakter.

Er zijn ook duidelijke verschillen naargelang het levensbeschouwelijk karakter. In de autonome hogescholen worden de personeelsleden volgens de respondenten beduidend minder betrokken dan in de andere hogescholen (2,08 in de autonome; 2,53 in de katholieke en 2,50 in de provinciale). Ook wanneer gecontroleerd wordt voor functie, blijft het levensbeschouwelijk karakter significant.

### **Conclusies**

#### **Zeer matige betrokkenheid van personeelsleden**

Globaal genomen is de betrokkenheid van de personeelsleden bij de beleidsvoering zeer matig. De decretale medezeggenschapsorganen kunnen de inspraak van de personeelsleden slechts in een beperkte mate realiseren. Enkel in de autonome hogescholen is men over de departementsraad en het HOC behoorlijk tevreden. Enkel in de autonome en provinciale hogescholen vindt men dat op hogeschoolniveau sterk rekening wordt gehouden met de adviezen van het orgaan. De departementsraad is het enige orgaan waar de personeelsleden niet ontevreden over zijn. Het is ook het enige orgaan waarvan de leden uitgesproken positief zijn over de mate waarin rekening wordt gehouden met hun mening. De departements- of departementale raden en het HOC zijn ook de twee organen die door iedereen als nuttig beschouwd worden. Dit is niet het geval voor de academische raad en het DOC.

Ook de informele betrokkenheid van de personeelsleden in de beleidsvoering is beperkt. Schoolleiders kunnen via hun leiderschapsstijl een participatieve besluitvorming stimuleren. Dit blijkt in het hoger onderwijs helemaal niet het geval te zijn. Slechts 7% van de respondenten meent dat de personeelsleden sterk betrokken zijn. Liefst 66% vindt dat dit niet het geval is.

Bovenstaande conclusies wijzen op een zwakke participatie van de personeelsleden in het hogeschoolbeleid, ondanks de verplichte decretale medezeggenschapsorganen. Dit stemt

overeen met een vaststelling van één van de algemeen directeurs die in de casestudies werd bevroegd:

“Er is nu meer inspraak dan vroeger, maar die inspraak wordt niet geapprecieerd.”

#### Kloof tussen personeelsleden en hogeschoolbestuur

Bijzonder opvallend in de analyse is de verschillende perceptie van de personeelsleden enerzijds en de bestuursleden en de algemeen directeurs anderzijds. In het HOC worden bijna alle aspecten door de personeelsleden minder positief beoordeeld dan de vertegenwoordigers van het schoolbestuur. De agenda wordt volgens hen meer door de voorzitter alleen opgesteld, de documenten worden volgens de personeelsleden beduidend minder op tijd bezorgd en bevatten minder voldoende informatie dan volgens de bestuursleden. Er wordt minder rekening gehouden met de mening van de leden en op hogeschoolniveau wordt minder rekening gehouden met de besluiten van het HOC. De personeelsleden zijn eerder ontevreden over het orgaan, terwijl de algemeen directeurs en de bestuursleden eerder tevreden zijn. Wel vindt iedereen dat het HOC een nuttig orgaan is.

De discrepantie tussen personeelsleden en vertegenwoordigers van het schoolbestuur of departementshoofden zet zich ook door bij de andere organen. Ook over de werking van de academische raad en het DOC zijn de personeelsleden ontevreden, terwijl dit voor de andere functies niet het geval is. Personeelsleden menen ook significant meer dat met de mening van de leden geen rekening wordt gehouden in de departements- of departementale raad en het DOC en dat de hogeschool minder rekening houdt met de besluiten van beide organen.

Opvallend is het grote verschil inzake de perceptie van de leiderschapsstijl van de algemeen directeur. Geen enkel algemeen directeur meent dat hij de personeelsleden weinig betreft in zijn beleid terwijl maar liefst 66% van de personeelsleden vinden van wel. Hoewel hier kan opgemerkt worden dat de algemeen directeurs onder betrokkenheid van personeelsleden allicht ook stafmedewerkers meerekenen, terwijl de respondenten van de personeelsleden bijna allen onderwijzend personeel zijn, blijft het verschil opmerkelijk. Ook bijna de helft van de departementshoofden – die uiteindelijk toch veel dichterbij de algemeen directeur staan – menen dat de algemeen directeur personeelsleden weinig betreft in zijn beleidsvoering.

#### Autonome hogescholen meer participatief?

Het is opvallend dat sommige organen duidelijk beter scoren in de autonome hogescholen. Dit is met name het geval voor de departementsraad en het HOC. De leden appreciëren er meer de



inspraak, zij zijn meer tevreden en de beide organen worden als bijzonder nuttig beoordeeld. Dat de departementsraad over de hele lijn positiever wordt beoordeeld, is niet zo verwonderlijk. De departementsraad in de autonome hogescholen heeft duidelijke bevoegdheden. In de gesubsidieerde hogescholen is hij slechts adviserend. Verrassend is wel dat ook het HOC veel beter wordt beoordeeld. Hebben de autonome hogescholen een betere sociale overlegcultuur dan de andere hogescholen? Het is vooral in de katholieke hogescholen dat het HOC slecht wordt beoordeeld. Er wordt volgens de respondenten minder rekening gehouden met de mening van de leden en met de besluiten van het orgaan op hogeschoolniveau. Men is er ook beduidend minder tevreden over de werking in het algemeen.

Merkwaardig is dan weer het resultaat over de leiderschapsstijl. Hier scoren de autonome hogescholen beduidend lager dan de andere hogescholen. De algemeen directeurs betrekken er volgens de respondenten minder de personeelsleden in hun beleidsvoering. Autonome hogescholen scoren dus blijkbaar sterker op het vlak van de formele medezeggenschap en scoren minder goed in de informele besluitvorming. Dat autonome hogescholen zich meer houden aan de formele regelingen is geen uitzondering. Het strookt met andere bevindingen over de structuur en de aard van officiële schoolbesturen (cfr. Devos, et al, 1999).

Een opvallende vaststelling bij de provinciale hogescholen is dat op hogeschoolniveau weinig rekening wordt gehouden met de departementale organen (departementale raad en DOC). Allicht is de grote afstand tussen het hogeschoolbestuur (provincieraad en gedeputeerde vooronderwijs) en de 'werkvloer' hiervoor verantwoordelijk. Ook in de casestudies kwam duidelijk tot uiting dat een 'extern' hogeschoolbestuur, zoals in de provinciale hogescholen, een moeilijk werkbare structuur is voor de hogescholen.

#### Zinloze organen

De analyse van het DOC is zeer ontvondend. Het is het enige orgaan waarvan nog niet de helft van de leden vindt dat het nuttig is. Hierover zijn geen verschillen tussen departementshoofden en personeelsleden, of tussen autonome en gesubsidieerde hogescholen. Het orgaan scoort ook het laagst van alle organen inzake tevredenheid (2,86 op een schaal van 5). Ook de inspraak in het orgaan en de impact van het orgaan op het hogeschoolbeleid wordt beschouwd als één van de laagste van alle organen.

Ook in de casestudies bleek dat het DOC over het algemeen veel minder goed functioneert dan het HOC. Dikwijls wordt opgemerkt dat het DOC een te vage bevoegdheidsomschrijving



heeft tegenover het HOC. Als het HOC goed functioneert, wordt de werking van het DOC dikwijls uitgehold. Het wordt dan volgens verschillende respondenten een overbodig orgaan.

De zin van dit orgaan, zoals het nu bestaat, kan bijgevolg toch wel sterk in vraag worden gesteld.

Ook de academische raad scoort laag inzake nuttigheid. Van alle organen zijn de personeelsleden het minst tevreden over de academische raad (2,53). In de casestudies werd in meerdere gesubsidieerde hogescholen het nut van de academische raad betwijfeld. Dikwijls werd opgemerkt dat, hoewel de raad redelijk goed werkt, de hogeschool even goed zonder die raad zou kunnen functioneren. Ook werd in de casestudies beklemtoond dat de academische raad weinig impact heeft. Het aantal leden is te groot om een unaniem advies te geven waar het hogeschoolbestuur alleen mits een motivatie kan van afwijken. Ook bij dit orgaan kunnen dus heel wat vragen worden gesteld.

#### Medezeggenschap per decreet

Het is duidelijk dat in het hoger onderwijs nog een hele weg moet afgelegd worden vooraleer participatie en medezeggenschap volledig gerealiseerd zijn. De decretaal opgelegde organen kunnen de medezeggenschap slechts ten dele garanderen. Inspraak kan moeilijk bij decreet worden opgelegd. Organen met een adviserende bevoegdheid zoals de academische raad en organen waarvan hun bevoegdheid niet duidelijk is vastgelegd zoals het DOC, vervallen dikwijls in formalistische vergaderingen, waar medezeggenschap een dode letter blijft. Deze organen worden dan vooral tijdrovende, frustrerende activiteiten, waar de hogescholen zich verplicht moeten op toeleggen en waar zij zelfs op gecontroleerd worden. Daarmee wordt eerder het cynisme in de hogescholen dan de echte participatie gestimuleerd.

Er blijkt ook een duidelijk verschil te zijn tussen formele en informele participatie. Waar de autonome hogescholen beter presteren in de werking van de decretale organen, blijkt de leiderschapsstijl van de algemeen directeurs minder participatief te zijn. Wie kan zeggen dat uiteindelijk autonome hogescholen een grotere medezeggenschap toelaten?

In ieder geval moet de overheid in de toekomst vermijden om veralgemeende medezeggenschapsstructuren uit te tekenen die op papier misschien rationeel zijn, maar die in de praktijk vooral tijdrovend zijn en weinig toegevoegde waarde hebben. Verplichte, adviserende organen en organen met onduidelijke bevoegdheden behoren hier zeker toe. Waarom kunnen de hogescholen niet meer autonomie krijgen om zelf hun medezeggenschap vorm te geven? Uiteraard dient een minimale structuur voorzien te worden. Zo is het aangewezen dat in alle hogescholen een HOC aanwezig is voor de bespreking van

personeelsgebonden materies. Daar zijn ook alle respondenten uit het onderzoek het over eens.

Het is duidelijk dat participatie ook via andere kanalen moet gestimuleerd worden. Uit het onderzoek blijkt dat directie en personeelsleden dikwijls een heel andere perceptie hebben over de participatie. De vaststellingen uit het onderzoek zijn misschien een eerste stap in de richting van een beter begrip voor elkaars standpunt. Beide partijen brengen begrijpelijke argumenten aan. Directeurs menen dat veel personeelsvertegenwoordigers te weinig het belang van het geheel zien, te veel aan belangenverdediging doen en dat personeelsvertegenwoordigers geen begrip opbrengen voor het feit dat zij hoe dan ook moeten werken met de middelen die zij hebben. Personeelsvertegenwoordigers menen dat zij te weinig geïnformeerd worden, dat te weinig met hen rekening gehouden wordt en dat de formele medezeggenschapsorganen formele structuren zijn die geen echte inspraak toelaten. Ongetwijfeld spelen de beperkingen die door het decreet en de enveloppefinanciering worden opgelegd, een belangrijke rol in de moeilijke verhouding tussen hogeschoolbesturen en directies enerzijds en de personeelsvertegenwoordigers anderzijds. De totaal gewijzigde context waarin hogescholen sinds het hogeschooldecreet moeten functioneren en de decretaal vastgelegde financieringsmechanismen maken dat binnen hogescholen disputen tussen werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers dikwijls meer te maken hebben met het kader waarin hogescholen moeten functioneren dan met het beleid in de hogescholen zelf. Dit is uiteraard niet bevorderlijk voor de onderlinge verhoudingen. Anderzijds dient gesteld dat beide partijen door een constructieve houding het sociaal klimaat in de hogescholen zouden kunnen optimaliseren: de algemeen directeurs kunnen de besluitvorming doorzichtiger maken en een grotere bereidheid tonen om rekening te houden met de argumenten van de personeelsvertegenwoordigers. De personeelsvertegenwoordigers zouden in hun opstelling behalve de strikte belangenverdediging ook oog moeten hebben voor het belang van de hogescholen en de studenten in het geheel.

Meer ervaringen in de medezeggenschapsorganen, begrip voor elkaars standpunten en bijkomende vorming in leiding geven, onderhandelen en overleg kunnen de kloof tussen bestuur en personeel in de verdere toekomst kleiner helpen worden. Maar voorlopig is die kloof nog behoorlijk diep.

#### **Referenties**

Bachrach, R. & Baratz, M.S. (1962) 'Two faces of power', *American Political Science Review*, 56, 947-952.

- Bally, F., Van Heddegem, I., Jegers, M & Verhoeven, J.C. (1996) *De werking van participatieraden en lokale schoolraden. Een evaluatie in het basis- en secundair onderwijs*. Leuven: Garant.
- Braster, J. (1988) 'Schoolbesturen vergelijkenderwijs.', 35-51 in Van Wieringen, *Gemeenten en onderwijs*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Conley, S. (1991) 'Review of research on teacher participation in school decision making', *Review of research in education*, 17, 223-266.
- Devos, G., Verhoeven, J.C., Maes, S. & Vanpée, K. (1999) *De werking van de bestuurs- en medezeggenschapsorganen in de hogescholen*. Universiteit Gent/KU Leuven.
- Hofman, R.H. (1991) 'De bijdrage van schoolbesturen aan de kwaliteit van scholen.' *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*, 1300, 1-22.
- Devos, G., Verhoeven, J.C., Beuselinck, I., Van den Broeck, H. & Vandenberghe, R. (1999) *De rol van schoolbesturen in het schoolmanagement*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Fiedler, F.E. (1996) Research on leadership, selection and training: one view of the future, *Administrative Science Quarterly*, 41, 241-250.
- Hersey, P. & Blanchard, K. (1977) *Management of organizational behavior. Utilizing human resources*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Kapteyn, B. (1996) *Probleemoplossing in organisaties*. Houten/diegem: Bohn Stafleu van Loghum.
- Pfeffer, J. (1992) *Managing with power*. Boston: Harvard Business School Press.
- Reddin, W.J. (1970) *Management effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Van Esch, W. (1988) *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.
- Yuckl, G. (1989) 'Managerial leadership: a review of theory and research', *Journal of Management*, 2, 251-289.