

Bijlage bij het advies over scholengemeenschappen basisonderwijs Achtergrondinformatie

1 Situering

Dit document bundelt informatie die een breder kader schept voor het advies over scholengemeenschappen basisonderwijs. Achtereenvolgens biedt dit document: een kort historisch overzicht van het beleid rond samenwerking in het basisonderwijs, een schets van de actuele decretale context, cijfergegevens m.b.t. omvang en samenstelling van de scholengemeenschappen en tot slot een korte presentatie van een aantal wetenschappelijke onderzoeken relevant voor scholengemeenschappen basisonderwijs.

2 Korte historische situering van het Vlaams beleid rond samenwerking in het basisonderwijs

2.1 Schaalvergrotingsoperaties in secundair en hoger onderwijs (jaren '80-'90)

In de jaren '80 en '90 vonden in het Vlaamse onderwijslandschap verschillende schaalvergrotingsoperaties plaats. Rationalisatie en programmatie waren daarvan de leidende principes¹. In het secundair onderwijs kwamen de eerste scholengemeenschappen al tot stand vanaf 1981². De wetgever definieerde een scholengemeenschap als 'een entiteit die om geografische, demografische, sociaal-culturele en economische en infrastructurele redenen instaat voor het nodige onderwijsaanbod in een bepaald gebied en bestaat uit een groep van instellingen'. Het aantal hogescholen evolueerde door achtereenvolgende fusies, ingezet met het hogescholendecreet van 1994, van 164 tot 22.

2.2 Samenwerkingsrelaties in het basisonderwijs (Decreet basisonderwijs, 1997)

Voor rationalisatie en programmatie in het basisonderwijs namen in die periode de ministers Coens en Bertouille het initiatief via het Koninklijk Besluit van 2 augustus 1984³. Voor het basisonderwijs bleef echter altijd een grote maatschappelijke consensus bestaan over het belang van 'een school onder de kerktoeren'⁴. Het behoud van een lokaal ingebedde

¹ Rationalisatie: ordening van het onderwijsaanbod en zonodig opheffen van niet-leefbare scholen n/of studierichtingen; programmatie: vaststellen van het toekomstig onderwijsaanbod en van de criteria voor de oprichting van scholen en/of studierichtingen.

² Zie de Wet van 18 september 1981 over de scholengemeenschappen voor secundair onderwijs met volledig leerplan en houdende het rationalisatie- en programmatieplan van het secundair onderwijs met volledig leerplan.

³ Koninklijk besluit van 2 augustus 1984 houdende rationalisatie en programmatie van het kleuter- en lager onderwijs

⁴ Zie de Memorie van toelichting bij art. 173 van het ontwerp van decreet basisonderwijs (1996): "Zowel in het hoger als in het secundair onderwijs wordt overgegaan tot schaalvergroting. Het basisonderwijs werd daar bewust buiten gelaten omdat "een school onder elke kerktoeren" in dit onderwijsniveau wél verantwoord is. Grote scholen hebben echter meer mogelijkheden. Om ook de scholen in het basisonderwijs een groter comfort te bieden is het interessant dat scholen samenwerken, zelfs netoverschrijdend."

basisschool ging wel gepaard met het besef dat samenwerking tussen (kleine) basisscholen een meerwaarde biedt.

Het Decreet basisonderwijs van februari 1997 voorzag de mogelijkheid voor het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten (art. 173). Het betreffende artikel uit het decreet luidde toen als volgt:

“§ 1. Schoolbesturen uit het gewoon en buitengewoon basisonderwijs kunnen onderling of met schoolbesturen uit het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs samenwerkingsovereenkomsten sluiten.

§ 2. De samenwerkingsovereenkomsten kunnen onder meer tot voorwerp hebben:

1° de gezamenlijke organisatie van opvoedings- en/of onderwijsactiviteiten ;

2° de uitwisseling van personeel ;

3° het wederzijds begeleiden van personeel ;

4° het onderwijs aan huis ;

5° de gezamenlijke organisatie van een schoolsecretariaat;

6° het gezamenlijke gebruik van infrastructuur.

§ 3. Een samenwerkingsovereenkomst die tot doel heeft personeelsleden van het secundair onderwijs beschikbaar te stellen van een school voor basisonderwijs moet in het bevoegd lokaal comité overlegd of onderhandeld worden. De betrokken personeelsleden behouden de administratieve en financiële regeling die op hen van toepassing is op het moment van de beschikbaarstelling”.

Het ging daarbij steeds om een vrijwillige beslissing van schoolbesturen en de overheid legde geen inhoudelijke verplichtingen op, hoewel de tekst van het decreet niet naliet een aantal ‘mogelijke’ voorwerpen van samenwerking voor te stellen⁵.

2.3 Hertekening van het landschap basisonderwijs (2000-2003)

2.3.1 Aanloop

In de Beleidsnota Onderwijs en vorming 2000-2004 van toenmalig Minister Vanderpoorten waren schaalvergroting en scholengemeenschappen in het basisonderwijs niet opvallend aan de orde.

Begin van de jaren 2000 voerde het departement onderwijs een inventarisatie en evaluatie door van samenwerkingsrelaties in het basisonderwijs. Daaruit bleek dat scholen vooral samenwerkten rond schooladministratie.

In deze periode (ca. 2000-2003) vonden tal van overlegprocessen plaats tussen overheid, koepels, vakbonden, directeursverenigingen. Uit dat overleg kwam naar voren dat kleine individuele scholen te kampen hebben met een gebrek aan werkingsmiddelen, een te krappe

⁵ De Memorie van toelichting (bij art. 173) was nog concreter: Samenwerking tussen scholen voor gewoon en scholen voor buitengewoon onderwijs is er vanzelf al in het kader van het geïntegreerd onderwijs maar vele andere vormen zijn denkbaar. Scholen kunnen samenwerken om opvang te organiseren of om middageten aan te bieden. Leerkrachten met een bepaalde specialiteit kunnen "uitgeleend" worden. Scholen kunnen samenwerken om een schoolsecretariaat uit te bouwen, dit kan zelfs tussen een school voor basisonderwijs en een school voor secundair onderwijs. De overheid schrijft inzake samenwerkingsovereenkomsten niets voor. De betrokken schoolbesturen oordelen zelf wat de overeenkomst kan en moet bevatten. Het is wel wenselijk dat er rechtszekerheid is voor alle betrokkenen en dat er minimaal een en ander op papier gezet wordt inzake aansprakelijkheid. Een schoolbestuur met verschillende scholen of een schoolbestuur dat én basisonderwijs én secundair onderwijs organiseert kan uiteraard ook de verscheidene scholen doen samenwerken. Hiervoor moet echter geen samenwerkingsovereenkomst gesloten worden, wel moeten binnen het schoolbestuur afspraken gemaakt worden omtrent de samenwerking”.

omkadering, onvoldoende administratief personeel, te weinig middelen voor beleidsondersteuning. Kleine scholen liepen het risico hun maatschappelijke opdracht niet te kunnen vervullen wegens organisatorische en pedagogische beperkingen. In de beleidsbrief 2001-2002 kondigde de minister de hertekening van het landschap basisonderwijs aan⁶. De minister stelde met deze aangekondigde hertekening van het onderwijslandschap basisonderwijs volgende doelen voorop:

- een rationeel en coherent aanbod in het basisonderwijs uitbouwen;
- de regelgeving vereenvoudigen en bijdragen tot een vermindering van de planlast;
- een groter comfort creëren voor grotere entiteiten;
- de flexibiliteit en autonomie van de scholen vergroten en
- een betere bundeling van efficiëntie en knowhow mogelijk te maken.

Het nieuwe concept dat in het vooruitzicht werd gesteld (het 'nieuwe onderwijslandschap') zou moeten uitmonden in een betere werksituatie van de directies en een gunstiger omkadering voor grote(re) scholen.

2.3.2 Advies op eigen initiatief van de RBO over de schaal van de basisschool (mei 2002)

In mei 2002 bracht de Raad Basisonderwijs van de Vlor op eigen initiatief een advies uit over 'de schaal van de basisschool'. De Raad Basisonderwijs wees toen de idee van schaalvergroting niet af maar stelde dat de overheid doel en middel niet mocht verwarren. Een hertekening van het onderwijslandschap moest volgens de Raad Basisonderwijs directies en schoolbesturen in staat stellen om in betere omstandigheden onderwijs te organiseren. De raad maakte daarbij onderscheid tussen drie niveaus waarop schaalvergroting effect kan hebben: het niveau van het onderwijs zelf (betrokken actoren: leraren, leerlingen en ouders), het beheersniveau, het bestuursniveau. Schaalvergroting in het basisonderwijs en maatregelen die betrekking hebben op het beheer of bestuur van de school, mochten voor de raad nooit een negatieve invloed hebben op het onderwijs in de klas.

Verder verdedigde de raad dat basisscholen en vestigingsplaatsen ingeplant moesten blijven in de lokale gemeenschap en geen lestijden en werkingsmiddelen mochten verliezen. Ook als schoolorganisaties groter zouden worden, moesten ze hun onderwijs op kindvriendelijke mensenmaat verder uitbouwen.

De Vlor hield vast aan vrijwilligheid en respect voor lokale autonomie als basis voor het aangaan van samenwerkingsrelaties of fusies.

Aansluitend bij de bevindingen van onderzoek naar schaalvergroting in het basisonderwijs (zie verder 4.1) vond de Raad Basisonderwijs dat schaalvergroting voor alle betrokkenen voldoende 'winst' moest opleveren: voor leerlingen en hun ouders, voor leraren, voor

⁶ Marleen Vanderpoorten, Beleidsbrief onderwijs en vorming 2001-2002, p. 23: "De programmatie- en rationalisatienormen en de wijze waarop men mag, kan of moet herstructureren zijn achterhaald. [...] De lestijdenschalen beantwoorden evenmin aan de evolutie naar grotere, samenwerkende entiteiten. Het groot aantal kleine autonome scholen kan eveneens in vraag worden gesteld, hoewel de bereikbaarheid van het basisonderwijs een belangrijk principe blijft. Een hertekening van het onderwijslandschap dringt zich dan ook op in het belang van het personeel én van de kinderen"
(<http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/brief/2001-2002.pdf>.)

directies, voor besturen. De Vlor bevestigde dat schaalvergrotingsoperaties een specifieke professionele ondersteuning nodig hebben.

De raad schoof volgende kritische succesfactoren voor de implementatie naar voren: variëteit in de schaalvergroting, vrijwilligheid, geleidelijkheid, heldere communicatie.

2.3.3 Conceptnota onderwijslandschap basisonderwijs en advies van de Raad Basisonderwijs (oktober-november 2002)

In de beleidsbrief 2002-2003 (oktober 2002) lichtte minister Vanderpoorten de belangrijkste principes toe die de overheid zou hanteren om het landschap basisonderwijs vorm te geven⁷:

- samenwerking op bestuurlijk vlak aanmoedigen;
- kleinere scholen laten evolueren naar 'levenskrachtige basisscholen';
- samenwerking niet verplichten maar wel aanmoedigen;
- scholengemeenschap laten fungeren als ankerpunt voor administratieve kern en voor de ICT-coördinatie;
- afzonderlijke scholen hun identiteit laten behouden;
- niet raken aan rationalisatienormen en aan lestijdenscalen van de afzonderlijke scholen.

De hertekening van het landschap basisonderwijs mocht dus geen besparingsoperatie worden.

Op 24 oktober 2002 lanceerde de minister de conceptnota: "onderwijslandschap basisonderwijs" waarin deze principes preciezer werden uitgewerkt.

De Raad Basisonderwijs van de Vlor bracht op 28 november 2002 over deze conceptnota een advies uit⁸. Aansluitend bij het advies over de schaal van de basisschool bleven het belang van het kind en het optimaal functioneren van het plaatselijke onderwijsniveau voor de Vlor de eerste en de belangrijkste referentiepunten. De Raad Basisonderwijs vond het positief dat het concept niet raakte aan het principe van 'een basisschool onder elke kerktoeren'. De raad erkende wel dat kleine scholen minder mogelijkheden hebben en dat hun kansen vergroten binnen samenwerkingsverbanden. De raad wees er echter op dat scholen die voldoende middelen ontvangen óók levenskrachtige scholen konden zijn, los van een

⁷ Marleen Vanderpoorten, Beleidsbrief onderwijs en vorming 2002-2003, p. 21 ("Tijdens de gesprekken die ik vorig schooljaar met koepels, directiecomités, vakbonden en ouderverenigingen voerde, bleek dat men samenwerkingsovereenkomsten als een oplossing beschouwt voor de beleids- en beheersproblemen waarmee heel wat -vooral kleinere- scholen worstelen. Ik wil de basisscholen dan ook aanmoedigen om op bestuurlijk vlak samen te werken in nieuwe scholengemeenschappen. Via deze scholengemeenschappen kunnen ook kleinere scholen evolueren naar 'levenskrachtige basisscholen'. De samenwerking is niet verplicht, maar ze zal worden aangemoedigd. De scholengemeenschap zal bovendien dienen als ankerpunt voor onder meer de administratieve kern en de ICT-coördinator. De geplande schaalvergroting situeert zich dus op het bestuurlijk vlak. De afzonderlijke scholen binnen de scholengemeenschap moeten hun eigen identiteit niet opgeven. De scholengemeenschappen zullen een nieuwe structuur vormen waaraan afzonderlijke normen zullen gekoppeld worden. Nog dit schooljaar zullen de nodige aanpassingen aan de regelgeving rond zijn en de scholengemeenschappen op 1 september 2003 van start kunnen gaan. Het is geenszins mijn bedoeling de rationalisatienormen voor de afzonderlijke basisscholen op te trekken, evenmin wil ik raken aan de huidige lestijdenscalen die ook kleinere scholen het nodige comfort bieden" (<http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/brief/2002-2003.pdf>)

⁸ Raad Basisonderwijs, Advies visienota onderwijslandschap basisonderwijs, 2 december 2002.

scholengemeenschap. De raad pleitte er voor dat samenwerkingsverbanden ook naast de scholengemeenschappen mogelijk zouden blijven. De raad vroeg om de relatie tussen de scholengemeenschap en de participerende schoolbesturen scherper af te lijnen.

De raad vond dat scholen, uit respect voor hun autonomie, niet rechtstreeks of onrechtstreeks mogen worden gesanctioneerd als ze niet in een scholengemeenschap (kunnen) stappen.

De pedagogische identiteit moest de verantwoordelijkheid blijven van het schoolbestuur. Wanneer scholen besloten samen te werken binnen een scholengemeenschap, dienden alle partners binnen de overkoepelende structuur, in overleg, te bepalen op welke terreinen samenwerking, afstemming en bundeling van krachten mogelijk is.

De Raad Basisonderwijs ging ermee akkoord dat werd gezocht naar een geografische afbakening in onderwijszones maar realiseerde zich dat dit voor de kleine onderwijsverstrekkers problemen kon opleveren. De raad vroeg daarom dat grondig onderzoek zou plaatsvinden, waarbij rekening werd gehouden met de belangen en de eigenheid van de basisscholen.

De raad stond positief tegenover een maximale betrokkenheid van het buitengewoon onderwijs bij de vorming van de scholengemeenschappen, maar vond de visienota op dat punt nog te vaag. De Raad Basisonderwijs wees een verplichte samenwerking met scholengemeenschappen in het secundair onderwijs af, maar sloot de mogelijkheid niet uit. Hierdoor mocht het basisonderwijs echter niet in een ondergeschikte rol terechtkomen. De autonomie en de specificiteit van de basisschool diende ook in een scholengemeenschap met het secundair onderwijs, ten volle te worden gerespecteerd.

De raad pleitte voor een helder juridisch kader om duidelijk vast te stellen wie en onder welke voorwaarden, beslissingen kan nemen. Zowel de bevoegdheden als het besluitvormingsproces moesten garanties bieden aan alle betrokkenen. De bevoegdheden van de scholengemeenschap mochten geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van het schoolbestuur.

De Raad Basisonderwijs vroeg duidelijkheid over wat de stimuli in de praktijk zouden opleveren. De raad pleitte ook voor het uittekenen van een duidelijk en vooraf bepaald groeipad. De raad was van oordeel dat er voor de stimuli te weinig middelen voorhanden zijn. De raad pleitte voor middelen om de coördinatie en de ondersteuning van de werking van de scholengemeenschappen mogelijk te maken. De middelen moesten volgens de raad in eerste instantie aan de scholengemeenschap worden gegeven om samenwerking in onderlinge afspraak te stimuleren.

2.4 Het decreet landschap basisonderwijs (24 oktober 2003)

Op 14 februari 2003 legde minister Vanderpoorten het 'Voorontwerp van decreet landschap basisonderwijs' voor advies aan de Vlor voor. De Raad Basisonderwijs bracht over dit voorontwerp een advies uit op 26 februari 2003. Dit advies herhaalt de krachtlijnen van het advies over de conceptnota. Meer specifiek i.v.m. de positie van het buitengewoon basisonderwijs ondersteunde de raad de idee dat het buitengewoon basisonderwijs ten volle bij een hertekening van het onderwijslandschap werd betrokken. Vanuit het buitengewoon onderwijs signaleerde de raad echter vragen over de meerwaarde van de scholengemeenschap voor de scholen van het buitengewoon onderwijs. De raad meende dat in het voorontwerp te weinig garanties waren ingebouwd voor een optimale samenwerking met het buitengewoon onderwijs. De raad formuleerde in dit advies enkele voorstellen om hieraan tegemoet te komen. De raad pleitte onder meer om binnen de scholengemeenschap een 'weging van leerlingen van het buitengewoon onderwijs' in te voeren.

In de inleiding van de Memorie van toelichting bij het finale ontwerp van decreet betreffende het landschap basisonderwijs (2003) gaf de decreetgever aan dat de oorspronkelijke bedoeling om te evolueren naar grotere scholen door enerzijds de normen op te trekken en anderzijds de berekeningswijze van de lestijdschalen te herzien, is verlaten. Uit de discussie met de verschillende participanten was immers gebleken dat de meeste stakeholders voorstander waren om alle vandaag bestaande kleine scholen te behouden. De minister opteerde er daarom voor om bestuurlijke schaalvergroting te realiseren door scholen aan te moedigen samen te werken in scholengemeenschappen. Het principe van de lokale inbedding wordt opnieuw bevestigd (zie Memorie van toelichting bij art. 26): “Toch is en blijft de inplanting van basisscholen in de lokale leefgemeenschappen belangrijk. De bereikbaarheid, de lokale betrokkenheid en de sociale integratie in het leefmilieu van de leerlingen is, vooral op het niveau basisonderwijs, van groot belang. Aan het principe van ‘basisschool onder elke kerktoeren’ wordt dus niet geraakt”.

2.4.1 Start van een eerste 6-jarige cyclus

De eerste scholengemeenschappen in het basisonderwijs gingen van start in september 2003. De schooljaren 2003-2004 en 2004-2005 waren proefjaren. Het schooljaar 2005-2006 was de start van een zesjarige periode die loopt tot en met schooljaar 2010-2011. Op dit ogenblik zijn er ongeveer 367 scholengemeenschappen in basisonderwijs (zie verder bij 4).

2.5 Vooruitblikken naar ...

Bij de legislatuurwissel werden inhoudelijk dezelfde principes aangehouden. Opvallend is evenwel dat de Beleidsnota en -brieven onderwijs en vorming 2004-2009 van Minister Frank Vandenbroucke expliciet een verband leggen tussen scholengemeenschappen en onderwijskwaliteit: “Zowel in het basis- als in het secundair onderwijs blijkt dat scholen die samenwerken hun beleids- en beheersproblemen beter kunnen oplossen en dat samenwerking voor alle betrokken partners voordelen oplevert. We verwachten dat die samenwerking op termijn dan ook een positieve invloed zal hebben op de onderwijskwaliteit. Een verruiming van het draagvlak leidt immers tot een versterking van de draagkracht”⁹.

In de Beleidsnota onderwijs en vorming 2009-2014 van minister Pascal Smet wordt verwezen naar het naderende einde van de eerste cyclus van de scholengemeenschappen. De minister is duidelijk over de verderzetting van de figuur ‘scholengemeenschap’ en kondigt een versterking ervan aan. De operationele doelstelling 6.4 luidt als volgt: “Op 1 september 2011 worden de scholengemeenschappen opnieuw gevormd voor een periode van zes schooljaren. Ik zal die gelegenheid gebruiken om de scholengemeenschappen te versterken. Ik zal nagaan op welke terreinen de scholengemeenschappen het best versterkt kunnen worden en welke middelen daartoe het meest geschikt zijn. Op basis van overleg en van het lopende onderzoek over de werking van de scholengemeenschappen zal ik een kader scheppen dat die versterking van scholengemeenschappen mogelijk maakt”¹⁰.

⁹ Frank Vandenbroucke, Beleidsnota Onderwijs en Vorming 2004-2009, p. 44
(<http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/nota/2004-2009.pdf>)

¹⁰ Pascal Smet, Beleidsnota Onderwijs en Vorming 2009-2014, p. 40
(<http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/nota/2009-2014.pdf>)

3 De figuur ‘Scholengemeenschap’ in het decreet basisonderwijs

Hieronder volgt een punctueel overzicht van de grote doelen, principes en een aantal structurele kenmerken van de figuur ‘scholengemeenschap basisonderwijs’.

3.1 Doelen

Art. 125 van het Decreet basisonderwijs formuleert het doel van een scholengemeenschap als volgt: *“Een scholengemeenschap stelt zich tot doel: 1° het verhogen van het draagvlak van de betrokken scholen; 2° een efficiënter gebruik van de beschikbare middelen en een beter management”*.

3.2 Vrijwilligheid

De regelgeving legt geen verplichting op aan scholen om toe te treden tot een scholengemeenschap. Scholen treden vrijwillig toe.

3.3 Normen, schaalgrootte en geografische spreiding

- aantal leerlingen: minimum 900
- afhankelijk van onderwijszone
- leerlingen van het buitengewoon onderwijs worden gewogen voor het bepalen van het aantal leerlingen van de scholengemeenschap (maar scholen Buitengewoon onderwijs krijgen geen sokkel voor zorgpunten)
- maximum aantal scholengemeenschappen per net vastgelegd (contingenten)

De schaalgrootte van de verschillende scholengemeenschappen verschilt heel sterk, zowel binnen als tussen netten. De tabel in 4 geeft een overzicht van een aantal belangrijke parameters per net.

3.4 Bevoegdheden / verplichtingen

Het decreet maakt onderscheid tussen *verplichtingen* die samenhangen met het vormen van een scholengemeenschappen en een aantal *mogelijkheden* die scholengemeenschappen vrijwillig, al dan niet opnemen.

Het decreet verplicht het maken van afspraken over:

- de aanwending van de stimulus-puntenenveloppe toegekend aan de scholengemeenschap;
- de aanwending van de puntenenveloppe voor het zorgbeleid in (de scholen van) de scholengemeenschap;
- de aanwending van de punten beleids- en ondersteunend personeel die op het niveau van de scholengemeenschap kunnen worden samengelegd;
- de wijze waarop de puntenenveloppe voor ICT aangewend wordt binnen de scholengemeenschap;
- het opnemen van bijkomende scholen in de scholengemeenschap;
- algemene afspraken inzake functiebeschrijvingen en evaluaties;

- de verdeling van de lestijden die bestemd zijn voor mentorschap.

Het decreet maakt mogelijk maar verplicht niet:

- De overdracht door het schoolbestuur van de beslissingsbevoegdheid over hogergenoemde aangelegenheden naar het niveau van de scholengemeenschap.
- Het maken van afspraken over:
 - o de overdracht van lestijden en uren uit het urenpakket;
 - o de interne afstemming van het personeelsbeleid binnen de scholengemeenschap;
 - o het gebruik van de infrastructuur.

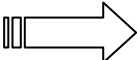
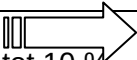
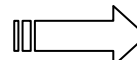
3.5 De 'voordelen' voor scholen / scholengemeenschappen

Aan de scholengemeenschappen worden 'direct' twee soorten voordelen toegekend (in de vorm van 'punten': punten stimulus scholengemeenschap en punten zorgenvelophe. De scholengemeenschappen ontvangen dus geen directe werkmiddelen, lestijden of uren. De punten van de zorgenvelophe moeten voor minstens 90% herverdeeld worden naar en ingezet worden op het niveau van de scholen.

Het globaal doel van deze 'voordelen' is de mogelijkheid te creëren om functies op te richten op het niveau van de scholengemeenschap, zodat individuele scholen hun werking kunnen laten ondersteunen door een middenkader. Hierdoor wordt ook gedeelde verantwoordelijkheid voor scholen en voor scholengemeenschap gestimuleerd.

Naast deze directe voordelen (zorg en stimulus) beschikken scholen evenwel over een aanzienlijke beleidsruimte om via overdracht van lestijden (mentoraat) en punten (ICT-coördinatie, administratieve ondersteuning) het niveau scholengemeenschap te versterken.

Algemeen beeld voor toekenning en verdeling van middelen en omkadering in het basisonderwijs:

	Scholen ontvangen	Overdracht mogelijk naar SG?	Scholengemeenschap ontvangt
werkingsmiddelen	Op basis van (gewogen) aantal leerlingen	/	/
lestijden	Voor onderwijzers, kleuteronderwijzers, leermeesters, directeur	/	/
	Mentoraat	Aan te wenden in een samenwerkingsverband 	
uren	Kinderverzorging	/	/
punten	ICT (functie: ICT-coördinator)	 tot 10 %	'ontkleurd' – voor ondersteuning van de SG
	Administratieve ondersteuning (functie: administratieve medewerker)		'ontkleurd' – voor ondersteuning van de SG
	In te zetten voor zorg in individuele scholen	minstens 90% 	Geïntegreerde zorgenvelope
			Stimulus SG: niet gekleurd

Aanwending van de stimuluspunten SG en de samengelegde punten kan

OF op het niveau van de scholengemeenschap:

- Inrichten van functie 'directeur coördinatie-scholengemeenschap' (ambt: directeur)
- Inrichten van functie 'Stafmedewerker-scholengemeenschap' (mogelijke ambten: onderwijzer, kleuteronderwijzer, ICT-coördinator, zorgcoördinator, administratief medewerker, ...)
- Klasvrij maken van een directeur met lesopdracht via een zorg- of ICT-functie of functie van stafmedewerker

OF ter ondersteuning van de scholen van de SG

- Aanstellen van een ICT-coördinator
- Zorgcoördinator
- Administratief medewerker

Aanwending van de geïntegreerde zorgenveloppe kan

OF op het niveau van de scholengemeenschap:

- Inrichten functie 'zorgcoördinator' (ambt: zorgcoördinator)
- Inrichten functie 'stafmedewerker-scholengemeenschap' (ambt: zorgcoördinator)
- Klasvrij maken van een directeur met lesopdracht

OF ter ondersteuning van de scholen van de SG (zorgcoördinator)

Scholengemeenschappen dienen weliswaar te voldoen aan bepaalde regels voor de aanwending van deze middelen (punten, uren, lestijden) maar er is een zekere beleidsruimte om dat vorm te geven. Het gewicht kan variabel meer naar de kant van de scholen of naar de kant van de scholengemeenschap gelegd worden.

4 Actuele cijfergegevens

4.1 Situering

Deze cijfers zijn afkomstig van de databank die werd aangeleverd door Agodi en verwerkt door het Vlor-secretariaat. De leerlingenaantallen zijn de niet-geverifieerde cijfers van teldatum 1/02/10 en kunnen dus nog lichtjes wijzigen. De stimuluspunten zijn de punten van het schooljaar (2009-2010), dus gebaseerd op tellingsdatum 1/02/2009.

In de aangeleverde databank zijn er 2477 scholen opgenomen. Het gaat enkel om scholen die opgenomen zijn in een scholengemeenschap.

In totaal zijn er 2526 scholen in het basisonderwijs. 98,1 % is dus opgenomen in een scholengemeenschap.

In totaal zijn er 367 scholengemeenschappen in het basisonderwijs.

Er zijn 355 scholengemeenschappen met uitsluitend scholen uit eenzelfde onderwijsnet. Er zijn 12 netoverstijgende scholengemeenschappen ('gemengd'). De vier basisscholen van het provinciaal onderwijs zijn opgenomen in netoverstijgende scholengemeenschappen. De school uit het 'andere' net (Vlaamse Gemeenschapscommissie) is eveneens opgenomen in een netoverstijgende scholengemeenschap (tabel in 4.3).

De gegevens voor scholengemeenschappen per net zijn enkel opgemaakt voor niet-netoverstijgende scholengemeenschappen.

4.2 Algemene overzichtstabel

	GO!	OVSG	Vrij	Gemengd	Totaal		
Aantal SGem	35	85	235	12	367		
Scholen							
Gemidd. aantal scholen per SGem	10,7	6,0	6,5	5,6	6,7		
Min	4	2	2	4	2		
Max	23	33	27	9	33		
Leerlingen							
Gemidd. aantal lln per SGem	2664,8	1636,4	1726,7	1436,0	1785,8	Rij %	Gemidd. aantal IM/SGem
<1350	5	38	91	6	140	38,1%	2,5
1350-1799	4	22	62	5	93	25,3%	3,0
1800-2699	10	21	66	1	98	26,7%	3,3
2700-3599	8	1	9	0	18	4,9%	4,0
≥3600	8	3	7	0	18	4,9%	2,6
Stimuluspunten							
Totaal	5692	7918	23685	1479	38774		
Gemiddelde	162,6	93,2	100,8	83,8	104		
SGem <120 pnt	8	58	145	11	222		
% SGem <120pnt	22,9%	68,2%	61,7%	91,7%	60,5%		
Provincie							
Antwerpen	5	28	57	3	93		
Brussel	2	4	8	1	15		
Limburg	7	7	35	2	51		
Oost-Vlaanderen	8	13	54	4	79		
Vlaams-Brabant	6	22	31	1	60		
West-Vlaanderen	7	11	50	1	69		
Buitengewoon onderwijs							
SGem met >1 BuO	28	14	74	7	123		
% SGem met >1 BuO	80,0%	16,5%	31,5%	58,3%	33,5%		
Enkel Buo	0	1	3	0	4		
Schoolbesturen							
Min / SGem	1	1	1	2	1		
Max / SGem	1	11	16	6	16		
Gem # IM/Sgem	1	2,7	3,6	3,6	3,0		
Totaal # IM	GO! ¹	OVSG	Vrij	POV	Andere	Totaal	
	28	235	678	2	1	944	

* Voor het GO! werden de scholengroepen beschouwd als schoolbestuur.

* Het verschil tussen het aantal scholen met minder dan 1800 leerlingen en het aantal scholen met minder dan 120 stimuluspunten wordt verklaard door het feit dat voor de stimuluspunten de gewogen leerlingenaantallen gebruikt werden en de gewone (niet-gewogen) leerlingenaantallen voor het aantal leerlingen.

4.3 Netoverstijgende scholengemeenschappen

In onderstaande tabel wordt voor de 12 netoverstijgende scholengemeenschappen nagegaan hoe ze zijn samengesteld.

In totaal zijn er 67 scholen betrokken in netoverstijgende scholengemeenschappen (waarvan 8 uit het buitengewoon onderwijs).

	Gewoon Onderwijs					Buitengewoon Onderwijs					Totaal
Sgem	GO!	OVSG	POV	Vrij	Totaal	Andere	GO!	POV	Vrij	Totaal	
1		3		1	4						4
2		1		3	4						4
3		5	2		7						7
4		4			4			1		1	5
5		3			3				1	1	4
6		5			5				1	1	6
7		4			4				1	1	5
8		7			7	1				1	8
9	3			2	5						5
10		5			5			1		1	6
11	7				7		1		1	2	9
12		2		2	4						4
Totaal	10	39	2	8	59	1	1	2	4	8	67

5 Bestaande wetenschappelijke evaluaties van samenwerking tussen basisscholen en van scholengemeenschappen

5.1 Evaluatieonderzoek naar schaalvergroting en samenwerkingsrelaties¹¹

Eind de jaren '90 gaf de onderwijsoverheid een opdracht voor onderzoek naar de effecten van schaalvergroting in het basisonderwijs¹². In het onderzoek omschrijven de auteurs samenwerkingsovereenkomsten – naast fusies – als een bepaald type van schaalvergroting. Zij benaderen schaalvergroting als een betekenisvolle onderwijsvernieuwing. Ook bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie is er meer aan de hand dan louter een verandering van structuren en procedures. Samenwerkingsrelaties hebben een grote impact op de schoolcultuur. Volgens de auteurs staat daarin de verandering in werkcondities voor de betrokken personeelsleden centraal. Wanneer ze effecten van schaalvergroting bestuderen, doen ze dat niet in de eerste plaats in termen van efficiëntie en rationeler gebruik van middelen, maar eerder vanuit de vraag of opvoeding en onderwijs er beter van worden. In het onderzoek werd gepeild naar activiteiten en processen n.a.v. schaalvergroting die plaatsvonden tussen 1997 en 2001.

Op basis van hun onderzoek formuleren de auteurs drie voorwaarden om van een succesvolle schaalvergroting te spreken:

Er moet voldoende 'winst' gecreëerd worden voor alle betrokkenen

De onderzoekers stellen vast dat er praktisch nooit onderwijskundige motieven aan de grondslag liggen van een schaalvergroting. Scholen gingen bijna altijd over tot schaalvergroting vanuit een zekere dwang, bv. door de bedreiging van slinkende leerlingenaantallen. Maar schaalvergroting brengt 'kosten' met zich mee: tijd en energie (overleg), wegvallen van een vertrouwde werkomgeving, een strakker en meer geformaliseerd lokaal beleid, minder flexibiliteit voor pedagogisch-didactische initiatieven, meer formele procedures en werkafspraken, meer vergader- en planlast, verplaatsingstijd tussen vestigingen, ... Om van een succesvolle schaalvergroting te spreken moeten deze 'kosten' kleiner zijn dan de onderwijskundige en professionele winst ervan. Deze winst kan bestaan uit betere overlevingskansen, grotere werkzekerheid voor de leerkrachten, uitbreiding van materiële en personele middelen (uitbreiding van de omkadering).

Er moet een constructieve samenwerking zijn tussen directeurs

De tweede voorwaarde is volgens de onderzoekers dat de betrokken directeurs constructief samenwerken. Het onderzoek heeft voor dat aspect vooral fusies van scholen bestudeerd,

¹¹ G. Kelchtermans, R. Vandenberghe e.a. (2003), *Structuurverandering of schoolontwikkeling. Over schaalvergroting in basisscholen*. Mechelen, Wolters-Plantyn (onderzoek op basis van de OBPWO-oproep van 1999)

¹² Aanleiding voor die opdracht was een studie (OBPWO 97.00b, eveneens in opdracht van de Minister van Onderwijs) naar de administratieve taakbelasting van de directeurs uit basisonderwijs die leidde tot de aanbeveling om deze belasting te verminderen via de centralisering van administratieve taken door o.m. de stimulering van een samenwerking en/of fusie tussen scholen. Via nieuw onderzoek wilde de overheid te weten komen wat de effecten zijn van de diverse vormen van schaalvergroting van het basisonderwijs (op de kwaliteit van het onderwijs, op de schoolcultuur en de visie-ontwikkeling, de organisatie van het schoolbestuur en de graad van autonomie, op de stijl van leidinggeven, het inschakelen van bijzondere leerkrachten en andere didactische differentiatievormen, het nascholingsbeleid).

waarbij een van de directeurs de functie van adjunct diende op te nemen. Over samenwerking tussen directeurs in andere vormen van schaalvergroting biedt het onderzoek minder informatie.

Schaalvergrotingsproces stelt hoge eisen aan professionele competenties van de betrokkenen

De derde voorwaarde heeft betrekking op de professionele competenties van de actoren die bij schaalvergroting als 'complex proces van schoolontwikkeling' betrokken zijn: directies en schoolbesturen. De onderzoekers stellen dat deze specifieke competenties niet vanzelfsprekend aanwezig zijn bij directies en schoolbesturen en dat in veel gevallen een beroep op de hulp van externe begeleiders wenselijk is.

5.2 Indirecte evaluatie van de scholengemeenschappen via onderwijskundig onderzoek naar beleidsvoerend vermogen van scholen¹³ (2003-2005)

De meeste scholen moeten volgens de onderzoekers nog groeien in het benutten van de mogelijkheden die de scholengemeenschappen bieden. Er is een breed spectrum in het functioneren van scholengemeenschappen: van scholengemeenschappen met weinig invloed tot scholengemeenschap als doeltreffend instrument om een beleid te voeren (vooral personeelsbeleid). De auteurs stellen dat scholengemeenschappen een goede voedingsbodem zijn voor het vormen van *netwerken* met andere scholen. Echter, nog veel scholengemeenschappen fungeren als 'papierenen besturen'? Let wel: de bevraging vond plaats in 2005.

5.3 Indirect via onderwijskundig onderzoek naar welbevinden van directies¹⁴ (2003-2005)

In het onderzoek naar het welbevinden van directies basisonderwijs werd ook gepeild naar de rol van de scholengemeenschap in het welbevinden (de bevraging vond plaats in 2005). De scholengemeenschap kan zowel een positieve als een negatieve uitwerking hebben op het welbevinden van directeurs. De bevraagde directeurs melden niet of nauwelijks dat de scholengemeenschap er ook voor zorgt dat hun middelen efficiënter worden aangewend. Voorlopig leidt de scholengemeenschap (nog) niet tot meer efficiëntie, maar zorgt ze wel voor bijkomende vergaderingen, uithuizigheid uit de school en dus ook meer tijdsinvestering. Een aantal directeurs signaleren dat de scholengemeenschap voor hen een belangrijke meerwaarde en steun betekent. Deze directies hebben minder het gevoel alleen te staan en kunnen hun zorgen en ideeën delen met hun collega's met wie ze een goede verstandhouding hebben. Ze vinden de toegevoegde waarde van de scholengemeenschap een pluspunt, waardoor zij positief staan tegenover deze structuur en hun welbevinden hierdoor gunstig beïnvloed wordt. Bij een aantal directeurs is dit echter niet het geval. Zij zien de scholengemeenschap vooral als tijdverlies, nog meer vergaderingen, nog meer tijd investeren in niet prioritaire taken. Zij zien de scholengemeenschap ook als een kunstmatige, door de overheid opgelegde structuur, die (alweer) meer administratie en minder autonomie met zich mee brengt. Bij deze directeurs is het contact met de collega's niet positief,

¹³ Peter Van Petegem, Geert Devos en Paul Mahieu, *Beleidsvoerend vermogen van Vlaamse basis- en secundaire scholen* (OBPWO 03.07).

¹⁴ Geert Devos, Nadine Engels en Antonia Aelterman, *Directeurs Basisonderwijs: welbevinden en functioneren* (OBPWO 03.06)

integendeel. De scholengemeenschap tast hun autonomie aan. Het leidt tot een centralisering van het personeelsbeleid. Sommigen zijn zo negatief dat zij ernstig overwegen om uit de scholengemeenschap te stappen.

Het is duidelijk dat de scholengemeenschap een aantal mogelijkheden voor directeurs biedt, maar dat diezelfde scholengemeenschap tegelijk een aantal nadelen met zich mee brengt. Veel hangt af van de mate waarin scholen uit de scholengemeenschap een goede verstandhouding met elkaar hebben en de mate waarin deze structuur de scholen toch de nodige autonomie biedt.

Ook in een aantal van hun aanbevelingen i.v.m. de zorg voor het welbevinden van directies speelt de figuur scholengemeenschap een belangrijke rol.

We geven hieronder integraal een aantal uittreksels uit de synthese van het onderzoek, die relevant zijn voor scholengemeenschappen basisonderwijs.

Uittreksels uit samenvattende brochure:

<http://www.ond.vlaanderen.be/obpwo/projecten/2003/0306/brochure.pdf>

Eén schoolbestuur voor verschillende scholen?

Moet er per school één schoolbestuur zijn? In het onderzoek is dikwijlsesignaleerd dat verschillende opvattingen inzake personeelsbeleid (o.m. aanwervingcriteria, evaluatiecriteria) op het niveau van de scholengemeenschap ervoor zorgen dat de verstandhouding tussen verschillende directeurs zoek is. Wat voor de ene school een goede leerkracht is, is voor een andere school misschien niet het geval. De kracht van én het schoolbestuur én de scholengemeenschap zou ongetwijfeld toenemen als deze beide structuren meer zouden samenvallen. Dit is een aanbeveling die vooral geldt voor scholengemeenschappen met scholen die geografisch dicht bij elkaar liggen. Dit is natuurlijk veel moeilijker te realiseren indien scholengemeenschappen scholen groeperen die zeer ver uit elkaar liggen. Er is ook een bijkomend probleem voor scholengemeenschappen die gemeentelijke scholen van verschillende gemeenten groeperen. Een fusie van vrije schoolbesturen is in dit opzicht makkelijker dan een fusie tussen verschillende gemeenten. Er moet hier bovendien rekening worden gehouden met de specificiteit van elk onderwijsnet.

Realistische blik op het potentieel van scholengemeenschappen

Zoals hiervoor al aan bod kwam, kunnen scholengemeenschappen ondersteuning en omkadering bieden op vlak van professionele dienstverlening in scholen. Ze kunnen ook een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van directeurs tegenover elkaar, als een netwerk waarin ze inhoudelijke en emotionele steun krijgen van hun peers. Wij willen wel waarschuwen voor een blind en onrealistisch geloof in de opportuniteit die scholengemeenschappen bieden. Uit het onderzoek blijkt dat de scholengemeenschappen op een aantal plaatsen totaal niet werken. Scholengemeenschappen moeten voldoende ruimte en autonomie laten aan de scholen. Daarnaast moet een dienst op niveau van de scholengemeenschap ten dienste staan van de directeurs in de betrokken scholen, niet omgekeerd. Scholengemeenschappen moeten voldoende ruimte en autonomie laten aan de scholen.

Wat directeurs kunnen doen:

De cruciale competenties moet een directeur zelf kunnen waarmaken. Dat zijn leiding geven, peoplemanagement en pedagogische expertise. Gezien de eigen aard van een basisschool, haar beperkte omvang en de nabije relatie met de ouders en de kinderen, is het niet opportuun om deze competenties ver weg te situeren op een bovenschools niveau. Het is de directeur van de lokale school die over deze competenties moet beschikken. Daarom is het

volgens ons minder opportuun om voor basisscholen directieteams te creëren, waarin meerdere directeurs de verschillende verantwoordelijkheden onder elkaar verdelen voor verschillende scholen. Directeurs in scholengemeenschappen kunnen wel afspraken maken om voor pedagogisch inhoudelijke aspecten een zekere taakverdeling inzake expertiseontwikkeling te creëren. Daardoor vermijden directeurs dat zij in alle pedagogische ontwikkelingen zelf een expert moeten worden.

Wat schoolbestuur, scholengemeenschappen en overheid kunnen doen

Basisscholen zijn te klein om een goede ICT-medewerker, een sterk secretariaat en een bekwame boekhouder te hebben. Zij kunnen niet elk een directiesecretaris hebben die vertrouwd is met de regelgeving en die daarnaast ook de personeelsdossiers van medewerkers perfect beheerst en opvolgt. Volgens ons moet hier gezocht worden naar een gespecialiseerde ondersteuning op het niveau van het schoolbestuur of de scholengemeenschap. Sommige directeurs signaleren dat zij veel steun krijgen van hun scholengemeenschap en/of van hun schoolbestuur. Bij andere directeurs is dit totaal niet het geval. Zeker op het niveau van de scholengemeenschap zou de overheid maatregelen kunnen nemen om de juridische, financiële en technologische ondersteuning van basisscholen te versterken. Dit betekent niet dat in de basisscholen geen administratief personeel meer kan werken. Wij maken een onderscheid tussen typisch dagelijks secretariaatswerk (best in de school zelf) en meer gespecialiseerde diensten waarvoor hoog gekwalificeerde functies vereist zijn.

Voldoende autonomie

Wie centraliseert, riskeert waterhoofden te creëren. Units die vooral werken voor zichzelf, die steeds nieuwe overhead creëren, de bureaucratie nog doen toenemen en die vooral ook de scholen belasten met nieuwe regels en administratie in plaats van hen te ondersteunen en te ontlasten. Daarom is het absoluut essentieel dat deze gespecialiseerde diensten op het niveau van de scholengemeenschap een ondersteunende functie hebben. Dit impliceert dat daar geen administratieve of financiële directeurs worden geplaatst. Voor basisscholen is dit niet opportuun. De directeurs in hun scholen moeten voldoende autonoom blijven en de nodige bevoegdheid behouden om niet in een ondergeschikte positie te komen tegenover deze diensten.

5.4 Evaluatieonderzoek scholengemeenschappen (nog niet gepubliceerd)

In de OBPWO-oproep van 2007 stelde de overheid de vraag naar evaluatieonderzoek over scholengemeenschappen. De tekst van de oproep luidde als volgt:

“De vorming van scholengemeenschappen is momenteel volop bezig. De overheid biedt de scholengemeenschappen een grote mate van autonomie in het bepalen van hun doelen. Dit impliceert dat er aanzienlijk wat variatie mogelijk wordt tussen scholengemeenschappen onderling. Het gevraagde onderzoek moet deze variatie in kaart brengen en er een verklaring voor aanreiken. We verwachten een antwoord op onder meer de volgende vragen/

- Welke strategieën wenden de betrokken actoren binnen de scholen en de scholengemeenschappen aan om gemeenschappelijke doelen vast te leggen?
- Welke rol spelen de schoolbesturen? Zijn er nog andere (externe) partners betrokken in dat proces?
- Op welke manier volgen scholengemeenschappen zelf op of ze hun doelen bereiken?

- Op welke domeinen realiseren de scholengemeenschappen een meerwaarde (bv. aanwending van de middelen en de infrastructuur, administratieve vereenvoudiging, leiderschap, professionalisering, leerlingenoriëntering,)?
- Hoe kan worden nagegaan of ook de leerlingen uiteindelijk beter worden van de structuur scholengemeenschap?
- Op welke wijze geven scholengemeenschappen impulsen aan de samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs inzake het leerzorg?
- Wat is de optimale schaalgrootte? Hoe groot kan/moet een scholengemeenschap zijn om te kunnen functioneren volgens de gestelde doelen?"

Het onderzoeksproject ('De evaluatie van scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs') werd toegekend aan de Universiteit Gent (promotor Geert Devos) en Antwerpen (promotor Peter Van Petegem). Het loopt van 01/02/2008 tot 31/03/2010. (zie <http://www.ond.vlaanderen.be/obpwo/projecten/2007/0702/0702.htm>) Het onderzoek wil de werking en de variatie van de scholengemeenschappen (SG-en) in het basis- en secundair onderwijs analyseren en evalueren. Er wordt onderzocht wat de meerwaarde is van de SG-en, welke kenmerken van het beleidsvoerend vermogen van SG-en hierin bepalend zijn (doelgerichtheid, teamkenmerken en besluitvormingsproces) en wat de impact is van input- en contextkenmerken (o.m. schoolbesturen, onderwijsnet, grootte, aantal FTE's). Het onderzoek bevraagt coördinerend directeurs, directeurs, coördinatoren en schoolbesturen van 76 SG-en in het basisonderwijs en 53 SG-en in het secundair via een survey. Daarnaast worden directieleden, schoolbesturen, coördinatoren en leerkrachten via semi-gestructureerde interviews en focusgroepgesprekken van 8 SG-en bevraagd.

Op het moment dat de Raad basisonderwijs zijn advies over scholengemeenschappen uitbracht, was het rapport nog niet publiek beschikbaar.