

CAJO Dossier



Bestuurlijke optimalisatie



Anatole Francestraat 119 bus 1
1030 Brussel
☎ 02 240 07 50 📠 02 240 07 51

Redactie: Annelien Maebe

datum	Contactpersoon	e-mailadres	status
28 oktober 2015	Annelien Maebe	annelien.maebe@vclb-koepel.be	Definitief - groeidocument

1. Inleiding	3
A. Context.....	3
B. Doelstelling dossier	5
2. Definitie schaalvergroting	5
A. Centrumfusie.....	5
B. Bestuurlijke fusie.....	6
C. Andere vormen van samenwerking en schaalvergroting.....	6
3. Doelstellingen schaalvergroting	6
4. Randvoorwaarden	7
5. Aandachtspunten schaalvergroting.....	9
6. Voor- en nadelen schaalvergroting	10
A. Voordelen schaalvergroting.....	11
1. Voor de primaire processen.....	11
2. Voor de secundaire processen.....	12
B. Nadelen schaalvergroting.....	14
1. Voor de primaire processen.....	14
2. Voor de secundaire processen.....	14
7. Ondersteuning aan besturen en directies	15
A. VCLB-koepel.....	15
B. Katholiek Onderwijs Vlaanderen.....	16
8. Bronnen	16
Bijlage 1: De voor- en nadelen opgesplitst per soort schaalvergroting	18

1. INLEIDING

In het beleidsplan van de VCLB-koepel¹ is het belang van investeren in bestuurders opgenomen. Dit beleidsplan stelt dat de VCLB-koepel investeert in overleg met bestuurders, om hen te versterken in hun rol als bestuurder. Dit dossier wil bestuurders handvaten aanreiken in het proces van de bestuurlijke optimalisatie van de CLB's die zij besturen.

Dit dossier is tot stand gekomen op basis van gesprekken met bestuurders en directies van de centra. In de loop van de maanden juni en september vonden daarnaast in de verschillende provincies gesprekken plaats met de lokale bestuursleden. De uitdagingen en de bezorgdheden die daar werden aangegeven vormen eveneens mee de basis van dit dossier (zie bronvermelding). Dit dossier dient binnen deze context gelezen te worden en mag niet beschouwd worden als een wetenschappelijk onderzoek.

A. Context

Dit dossier, en de nood aan ondersteuning van bestuurders binnen het proces van bestuurlijke optimalisatie, situeert zich binnen een specifieke context. We schetsen hierna een aantal maatschappelijke evoluties die deze context verduidelijkt.

- **Evoluties binnen maatschappelijk veld**

Het landschap waarbinnen het CLB moet fungeren, is de laatste jaren aanzienlijk gewijzigd door de evoluties binnen IJH (brede instap, MDT's, ...), het ontstaan van de Huizen van het Kind, de grote rol die het CLB kreeg in het M-decreet, Om met deze evoluties om te kunnen gaan, zoeken heel wat CLB's naar nieuwe organisatievormen en een efficiëntere samenwerking met andere CLB's.

- **Audit en masterplan hervorming secundair onderwijs**

Daarnaast is er de **audit** van de CLB's. Deze audit is er gekomen omdat het voortbestaan van de centra nadrukkelijk in vraag gesteld werd. Een eerste keer was dit het geval op het moment dat er gesproken werd over de scholenassociaties. Dit waren gelekte nota's van de vorige regering waar duidelijk de ambitie in stond om de CLB's af te schaffen en per scholenassociatie een cel leerlingenbegeleiding onder te brengen en hierbij werd een model voorgesteld dat min of meer overeenkomt met het model van het gemeenschapsonderwijs, maar dan zonder eigen directeur.

Vervolgens lag het voortbestaan van de centra in de weegschaal ten tijde van de besprekingen van het masterplan hervorming secundair onderwijs. De afschaffing van de CLB's lag hierbij op tafel, maar kon op het laatste nippertje voorkomen worden. Met andere woorden, het voortbestaan van de CLB's hing aan een zijden draadje. Vandaag zijn we in een andere situatie terecht gekomen, maar het zou fout zijn om te veronderstellen dat dit zijden draadje nu een stevige kabel is geworden. Wel kunnen we zeggen dat er op een

¹ In strategische doelstelling 2.4 van het beleidsplan 2014-2020.

andere manier naar de centra gekeken wordt vandaag. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat de personeelsbesparingen beperkt zijn gebleven. Vooraf was er nog sprake van een besparing van 2% op de personeelsomkadering. Om ervoor te zorgen dat de kabel nog steviger wordt, zullen we op een efficiëntere manier moeten omgaan met de middelen die de overheid ter beschikking stelt aan de CLB's.

- **Regeerakkoord**

Wanneer we het regeerakkoord en de beleidsnota van de minister lezen vallen twee belangrijke elementen op. Zo wordt in beide teksten vooral naar de audit gewezen voor de hervorming van de leerlingenbegeleiding. Op basis van die audit wil de minister de taakinvulling en de organisatie van de centra bekijken. Daarnaast is het de bedoeling om de leerlingenbegeleiding in zijn volle breedte te herbekijken en daarbij overlappingsen en versnippering weg te werken. Er wordt hierbij opgemerkt dat we vandaag in een unieke positie zitten, omwille van een minister op welzijn en onderwijs van dezelfde signatuur. We moeten deze kans aangrijpen om een model van CLB voor de toekomst te borgen. Vandaar ook het belang om aan hetzelfde zeel te trekken en te streven naar optimale organisaties.

- **VCLB-beleidsvisie en grotere gelijkgerichtheid**

De VCLB-beleidsvisie kan de basis vormen om de centra in de toekomst te versterken. Hierbij is het essentieel om te komen tot een grotere gelijkgerichtheid. Belangrijk is echter om gelijkgerichtheid niet te verwarren met eenheidsworst. Vanuit VCLB kiezen we dan ook bewust voor vrije centra.

Om tot grotere gelijkgerichtheid te komen zijn er **verschillende werven** waar we verder werk van moeten maken. Deze werven zijn ook opgenomen in het beleidsplan van VCLB.

In eerste instantie willen we werk maken van een *duidelijker profiel* van de centra in het kader van 'A Brand new VCLB'. Hiervoor is Memorie, een spin-off-communicatiebureau van Thomas More, aangetrokken als externe partner om dit proces te begeleiden. Op die manier willen we een *sterkere identiteit* realiseren en bijgevolg het imago van de centra verbeteren.

Ten tweede is het belangrijk om ook de professionalisering van de medewerkers op een meer *gelijkgerichte manier* te organiseren. Daarvoor werd op de raad van bestuur van VCLB eind vorig werkjaar al een nota goedgekeurd rond de aanpak van de professionalisering van medewerkers. Die nota wordt verder uitgewerkt door de werkgroep inhoudelijke ondersteuning, een werkgroep waarin zowel de provincies als de koepel vertegenwoordigd worden. Het is de bedoeling om in de toekomst te werken met een model van expertiseclusters. In elke cluster worden mensen gemandateerd vanuit het veld om een gemeenschappelijk traject uit te tekenen dat ook gemeenschappelijk uitgedragen wordt naar de centra.

Ook op het vlak van *organisatiemodellen* is er heel wat diversiteit. Hier zien we dat er al heel wat goede ideeën bestaan om tot een andere manier van organiseren te komen en een beetje los te komen van het klassieke schoolteammodel.

Een laatste werf is de *bestuurlijke optimalisatie*. We vinden het belangrijk om met besturen in gesprek te gaan om te bekijken hoe ze zich sterker kunnen maken voor de toekomstige uitdagingen (IJH, Huizen van het Kind, ...). Dit is belangrijk op het vlak van efficiëntie en effectiviteit, maar we mogen ook niet blind zijn voor bestuurlijke evoluties in andere sectoren.

Zo is er een belangrijke oefening bezig binnen het katholiek onderwijs rond bestuurlijke optimalisatie.

Om al deze werven te realiseren zal er ook vanuit de koepel moeten geïnvesteerd worden in het optimaliseren van het overleg met de centra en specifiek ook de besturen van de centra.

B. Doelstelling dossier

Met dit dossier willen we besturen een eerste aanzet geven om het gesprek te openen inzake de optimalisatie van de *bestuurlijke organisatie* van een CLB. We gaan in deze tekst enkel in op de laatste hierboven beschreven werf. We zijn ervan overtuigd dat dit een essentieel onderdeel vormt van een globale optimalisatie van de organisatie van een CLB. Uiteraard zijn er nog andere mogelijkheden om de organisatie van een CLB te optimaliseren, maar deze belichten we niet in dit dossier.

Wanneer nagedacht wordt over bestuurlijke optimalisatie, zal het bestuur een grondige studie moeten maken van de concrete plaatselijke situatie waarbinnen het bestuur (en het centrum/de centra) zich bevindt en van de mogelijke voor- en nadelen van een schaalvergroting. Het definiëren van de te bereiken doelstellingen zal hierin een eerste stap zijn. Met dit dossier willen we besturen bijkomende informatie geven voor het maken van deze studie en het formuleren van de doelstellingen.

We lichten hierna eerst de focus van dit dossier toe en bespreken vervolgens de voornaamste doelstellingen en randvoorwaarden van een schaalvergroting. Daarna bespreken we de aandachtspunten en de voor- en nadelen van een schaalvergroting. Tot slot lichten we de ondersteuning toe die vanuit de VCLB-koepel (en Katholiek Onderwijs Vlaanderen) geboden kan worden.

2. DEFINITIE SCHAALVERGROTING

Een schaalvergroting kan gedefinieerd worden als een ontwikkeling die het werken in grotere gehelen mogelijk maakt, met als doel een grotere efficiëntie, grotere kostenvoordelen en het optimaliseren van de werking.

We bespreken in dit dossier twee vormen van schaalvergroting die relevant zijn binnen de CLB-sector, namelijk de centrumfusie en de bestuurlijke fusie. Er zijn ongetwijfeld nog vormen van schaalvergroting, maar deze belichten we hier niet.

Hieronder volgt een korte definiëring en toelichting van de twee vormen van schaalvergroting die we belichten.

A. Centrumfusie

Een fusie kan gedefinieerd worden als het samengaan van twee of meerdere, voorheen zelfstandige, eenheden (vb. CLB's). Bij een centrumfusie kiezen twee of meerdere centra ervoor om te fusioneren tot één CLB.

- Dit impliceert dat er op dat moment zowel een bestuurlijke fusie (zie hierna) als een centrumfusie plaatsvindt.
- Bij de start van elke nieuwe periode waarvoor de omkadering wordt vastgesteld, kan een CLB met één of meerdere andere centra fusioneren.

- Het centrum dat door fusie is ontstaan, wordt niet als een nieuwe oprichting beschouwd. De programmatiënormen zijn zodoende niet van toepassing.
- Een fusie van centra heeft steeds uitwerking (o.a. voor de personeelsleden) op 1 september.

B. Bestuurlijke fusie

Een fusie wordt gedefinieerd als het samengaan van twee of meerdere, voorheen zelfstandige, eenheden (vb. VZW's). Bij een bestuurlijke fusie kiezen twee of meerdere centra ervoor om enkel op bestuurlijk niveau (op niveau van de vzw) te fusioneren.

- Er zijn verschillende mogelijkheden: fusie door opslorping in een bestaande vzw, fusie door het oprichten van een nieuwe vzw, fusie door de (creatie van een) overkoepelende vzw, oprichten patrimonium-vzw,...
- Een fusie op bestuurlijk niveau heeft, voor de personeelsleden, ook steeds pas uitwerking op 1 september.

C. Andere vormen van samenwerking en schaalvergroting

Er zijn nog heel wat andere vormen van samenwerking en schaalvergroting mogelijk. Enkele voorbeelden zijn:

- **Personele fusie**

Bij een personele unie blijven beide organisaties als afzonderlijke juridische eenheden bestaan, maar er wordt via eenzelfde personele bezetting van beide besturen gekomen tot een gezamenlijk beleid voor beide organisaties.

Deze samenwerkingsvorm is vaak een (voorlopige) tussenoplossing, waarbij de organisaties langzaam kunnen toegroeien naar een bestuurlijke fusie.

- **Koepel-VZW**

Dit is een vzw die enkel bestaat uit vertegenwoordigers van andere vzw's. Dit kan een eerste basis zijn voor verdere samenwerking.

- **Samenwerkingsovereenkomst**

Bij een samenwerkingsovereenkomst behoudt elk centrum zijn eigen bevoegdheid, maar worden er wel onderlinge afspraken gemaakt inzake samenwerking. Deze afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

We belichten deze samenwerkingsvormen niet in dit dossier, maar focussen en verdiepen ons louter op de centrumfusie en de bestuurlijke fusie om een afgebakend dossier te kunnen afleveren.

3. DOELSTELLINGEN SCHAALVERGROTING

Een schaalvergroting kan om verschillende redenen doorgevoerd worden, maar is nooit een doel op zich. Het zal dus steeds een middel zijn om andere doelstellingen te verwezenlijken. De keuze voor een schaalvergroting zal zodoende het resultaat zijn van een oefening die het bestuur gemaakt heeft en

waarbij een schaalvergroting wordt aanzien als meerwaarde voor de organisatie van het centrum, om de begeleiding naar de leerling te optimaliseren.

We selecteerden hieronder de 3 meest voorkomende doelstellingen van een schaalvergroting²:

- **Meer efficiëntie**

De veelheid aan taken (die o.a. zeer specifieke kennis vereisen) binnen een CLB doet de nood aan efficiënt werken sterk toenemen. Schaalvergroting heeft als doelstelling de efficiëntie binnen de organisatie te vergroten en de (primaire en secundaire) taken en specialisaties te clusteren.

- **Meer gelijkgerichtheid**

Er is binnen de CLB-sector veel versnippering en gebrek aan inhoudelijke gelijkgerichtheid. Een schaalvergroting heeft als doelstelling de neuzen in dezelfde richting te doen wijzen en gelijkgerichtheid te verwezenlijken. Deze gelijkgerichtheid zal echter geen automatisch gevolg zijn van een schaalvergroting. Een schaalvergroting zal deze gelijkgerichtheid echter wel kunnen faciliteren doordat het de geijkte kanalen creëert om te komen eenzelfde visie.

- **Sterkere organisatie**

Een organisatie die groter (georganiseerd) is, zal - zowel op bestuurlijk als op inhoudelijk vlak - meer kunnen wegen op de verschillende andere actoren in het veld (die vaak zelf groter georganiseerd zijn of evolueren naar grotere organisatievormen). We definiëren een dergelijke organisatie hierna als een 'sterkere organisatie'. Een schaalvergroting heeft als doelstelling sterkere organisaties te maken.

4. RANDVOORWAARDEN

Binnen het proces van schaalvergroting zijn er een aantal randvoorwaarden die vervuld moeten zijn³. In eerste instantie moet elke betrokken actor binnen de organisatie de opdracht en positie van het bestuur kennen, ten tweede is de samenstelling van het bestuur cruciaal en tot slot is een goede analyse van de bestaande context en noden van het bestuur en de betrokken centra aan de orde. We lichten deze randvoorwaarden hieronder kort toe.

- **Duidelijke positie van het bestuur**

- Het dient voor alle partijen (bestuur, directies, personeelsleden,) duidelijk te zijn welke positie het bestuur inneemt.

Het bestuur is het beslissingsorgaan van de organisatie en draagt de eindverantwoordelijkheid voor alle beslissingen. Deze positie dient aan alle

² De drie hierna opgesomde randvoorwaarden werden prioritair geselecteerd uit de verschillende gesprekken die gevoerd werden met bestuurders en directies die ervaring hebben met (het proces van) schaalvergroting. Doorheen de tekst komen daarnaast nog heel wat andere randvoorwaarden aan bod, die eveneens belangrijk zijn.

³ Geselecteerd uit de verschillende gesprekken die gevoerd werden met bestuurders en directies die ervaring hebben met (het proces van) schaalvergroting.

betrokkenen duidelijk gecommuniceerd te worden zodat iedereen zijn rol in het proces van schaalvergroting kent.

- Vooral de bestuurders zelf dienen zich bewust te zijn van de impact en verantwoordelijkheid die zij hebben ten aanzien van de organisatie. De Raad van Bestuur is namelijk het bestuursorgaan dat de lijnen van de organisatie uitzet. Bestuurders dienen deze verantwoordelijkheid te kennen en op te nemen.

- **Samenstelling bestuur**

- Uit bovenvermelde voorwaarde is af te leiden dat de samenstelling van het bestuur van groot belang is voor de organisatie.
- Vaak zullen aanpassingen aan de samenstelling van het bestuur noodzakelijk zijn bij de start van het proces. De aanpassingen zullen tot doel hebben te komen tot een Raad van Bestuur die bestaat uit bestuurders die mee vorm geven aan de hervormingen die nodig zijn voor de verdere optimalisatie van de (organisatie van de) vzw en hoe deze het best bereikt kan worden.
- De lokale inbedding van bestuurders is van cruciaal belang. Het grote engagement dat gevraagd wordt van bestuurders, hangt nauw samen met de betrokkenheid van de bestuurders bij de organisatie. Bestuurders die lokaal ingebed zijn en vanuit deze inbedding een geëngageerde rol als bestuurder opnemen, moeten blijvend gevoed worden. Een schaalvergroting heeft als risico dat de lokale inbedding verloren gaat. Hier moet dan ook aandacht aan geschonken worden.
- Een ideale samenstelling van bestuur bestaat niet. Belangrijk evenwel is dat er geen 'personeelsleden' (personeel, directie,...) in het bestuur zetelen. Wel is het aan te raden dat een bestuur bestaat uit enkele inhoudelijke deskundigen (inzake leerlingbegeleiding) en enkele technische deskundigen (vb. jurist, architect, ...). Deze personen mogen evenwel geen opdrachten hebben binnen de vzw. Alleen zo kunnen zij een onafhankelijke controle uitoefenen op de werking van de vzw.

- **Analyse van de opdrachten en context van de vzw**

- Een derde voorwaarde binnen het proces van een schaalvergroting, is het hebben van een correct beeld van de opdrachten en de context van de vzw (en de betrokken centra). Daarbij dient steeds de concrete impact op de begeleiding naar de leerling voor ogen gehouden te worden (*welke organisatievorm zorgt ervoor dat de begeleiding naar de leerling zo optimaal mogelijk kan verlopen?*) én dient gekeken te worden naar de personele gevolgen (*vb. welke impact heeft een bepaalde organisatievorming op de binding van de personeelsleden, op de onderlinge samenwerking,...*).
- Een belangrijke oefening hierbij is het maken van een overzicht met een antwoord op o.a. volgende vragen:
 - Nabijheid
 - ✓ Hoe zorgen we ervoor dat de begeleiding zo dicht mogelijk bij de leerling blijft?
 - ✓ Hoe zorgen we ervoor dat de directe relatie tussen de directie, het eventuele middenkader en het personeelslid blijft bestaan?

- Opdrachten
 - ✓ Welke opdrachten wenst de vzw op te nemen?
 - ✓ Welke opdrachten wenst het CLB of de betrokken CLB's op te nemen?
 - ✓ Op welk niveau zouden deze opdrachten idealiter opgenomen moeten worden?
 - ✓ Welke opdrachten blijven de bevoegdheid van de betrokken CLB's (vb. financiële autonomie) en welke worden overkoepelend opgenomen?
 - ✓ ...
 - Clusteren van opdrachten
 - ✓ Wat moet centraal en wat moet decentraal opgenomen worden (vb. boekhouding, personeelsadministratie, ...)?
 - ✓ Welke opdrachten kunnen geclusterd worden (vb. expertises)?
 - Context
 - ✓ Hoe is de vzw ingebed in de lokale context?
 - ✓ Welke actoren dienen betrokken te worden in het proces van schaalvergroting?
 - ✓ ...
 - ...
- Pas na een algemene analyse van de organisatie, kan een volgende stap gezet worden. In dit dossier zit geen stappenplan/leidraad inzake schaalvergroting vervat⁴.

5. AANDACHTSPUNTEN SCHAALVERGROTING

Binnen de vrije CLB's zijn er doorheen de jaren al verschillende schaalvergrotingen doorgevoerd. Uit de verkregen ervaringen van deze processen (zie bronvermelding) kunnen aandachtspunten gedestilleerd worden. We lijsten ze hierna op.

- **Laat een schaalvergroting organisch-cultureel groeien**

Een schaalvergroting technisch-rationeel (= top-down-veranderinglogica) doorvoeren is geen goed idee. Het blijkt beter te zijn om een schaalvergroting organisch-cultureel te laten groeien en te enten op lokale kenmerken, gedeelde waarden, informele communicatie, cultuur,....

De keuze van wie de schaalvergroting zal uitbouwen zal hierbij belangrijk zijn (vb. *stijl van de verantwoordelijke*).

- **Werk naar een consensus**

Er wordt best via overleg en het opbouwen van vertrouwen gekomen tot een consensus of een compromis tussen de betrokken actoren (vb. *besturen, directies, ...*). Dit vraagt tijd, want dit kan slechts geleidelijk worden opgebouwd. Een stevige vertrouwensrelatie is echter

⁴Eventuele ondersteuning dienaangaande kan momenteel gevonden worden in de documenten die door het Katholiek Onderwijs Vlaanderen ontwikkeld (zullen) worden (zie bronvermelding, punt 8).

cruciaal voor het verdere proces van de schaalvergroting. Een schaalvergroting hiërarchisch opleggen geeft geen optimaal resultaat.

- **Hou rekening met de lokale context en noden van de betrokken CLB's**

De lokale situatie en noden (vb. *huidige VZW-structuur, aantal scholen, stedelijk versus landelijk gebied, fysieke afstand tussen betrokken CLB's,...*) zullen een impact hebben op de keuze van de vorm van de schaalvergroting (bestuurlijke fusie, centrumfusie, samenwerkingsverbanden, ...). Een goede analyse maken van de beginsituatie, met de noden, tekorten, ... van de lokale context, is noodzakelijk om te komen tot een optimale keuze van schaalvergroting.

- **Laat differentiatie toe**

Binnen een schaalvergroting maatregelen trachten te nemen die voor alle betrokken CLB's gelijk zijn, is niet opportuun. De context is daarvoor vaak te verschillend. We pleiten dan ook voor het inbouwen van voldoende differentiatie in de principeovereenkomsten.

- **Laat ruimte voor good practices**

Een schaalvergroting kan formalisme in de hand werken. We pleiten ervoor om dit zoveel mogelijk te vermijden. Niet voor elke uitzondering of risico moet een regel opgesteld worden. Er dient eerder gezocht te worden naar good practices die zich gaandeweg zullen ontwikkelen. Stel dus basisregels voorop, maar laat nog ruimte voor verdere uitwerking door de 'basis'.

- **Investeer in communicatie tussen de 'onderdelen' binnen de schaalvergroting**

Het is belangrijk om de communicatie (over de schaalvergroting, maar ook nadien) zo persoonlijk mogelijk te houden, frequent en nabij de medewerkers. De communicatie moet ook steeds eenduidig zijn (vb. *intern kan er discussie zijn tussen de betrokkenen, maar naar buiten toe moet er één standpunt verspreid worden*). Bij het ontwikkelen van structuren binnen de schaalvergroting, dient hiermee rekening gehouden te worden. Daarnaast is er goed gedeeld leiderschap nodig om de grotere structuur optimaal vorm te geven (vb. *sterke samenwerking tussen de directies, goede en consequente ondersteuning van CLB'ers, directe communicatie,...*).

- **Investeer in het uitbouwen van één visie, één identiteit**

Via schaalvergroting kan getracht worden om een gezamenlijke visie en identiteit uit te bouwen, maar dit zal enkel mogelijk zijn indien voldoende aandacht besteed wordt aan het uitbouwen van die gezamenlijke visie en er actief gewerkt wordt aan de gelijkgerichte werking en identiteit. Concrete opvolging, evaluatie en bijsturing van de gezamenlijke visie en identiteit en de concrete toepassing in de praktijk is een vereiste.

6. VOOR- EN NADELEN SCHAALVERGROTING

Om een inschatting te kunnen maken van de noodzaak, opportuniteit, ... voor het doorvoeren van een schaalvergroting, is het belangrijk om zicht te hebben op de voor- en nadelen van een schaalvergroting. Elk bestuur zal deze voor- en nadelen moeten afwegen binnen de eigen situatie.

Hieronder vindt u een oplistings van de voor- en nadelen van een schaalvergroting⁵. We maken daarbij een onderverdeling in de voor- en nadelen ten aanzien van de primaire processen en de voor- en nadelen ten aanzien van de secundaire processen. In bijlage 1 vindt u vervolgens een overzicht van deze voor- en nadelen, opgesplitst per soort schaalvergroting (centrumfusie of bestuurlijke fusie).

A. Voordelen schaalvergroting

1. Voor de primaire processen

- **Bundelen expertise**

Bij een bestuurlijke fusie en vooral bij een centrumfusie zal de expertise die aanwezig is in de verschillende betrokken CLB's meer gestructureerd gebundeld kunnen worden (*vb. MDT-werking, specialisaties inzake BuO, specialisaties inzake schoolondersteuning, ...*). Een eerste voorwaarde hierbij is dat het organisatiemodel afgestemd wordt op de vorm van de schaalvergroting (*vb. bij een bestuurlijke fusie blijven de CLB's aparte entiteiten waarbij de begeleidingsopdrachten zich enkel kunnen richten naar de scholen uit het eigen werkingsgebied*). Een tweede voorwaarde is dat de samenwerking en communicatie tussen de 'specialisten' voldoende aandacht krijgt zodat de multidisciplinaire werking niet in het gedrang komt.

- **Betere efficiëntie**

Bij een bestuurlijke fusie en vooral bij een centrumfusie zal er, door het bundelen van de versnipperde primaire opdrachten, efficiënter gewerkt kunnen worden. Inhoudelijke opdrachten zullen namelijk gebundeld kunnen worden bij één personeelslid (*vb. expert in DRM, LARS-coach, ...*), terwijl dit voor de schaalvergroting opgenomen werd binnen elk CLB. Een voorwaarde is evenwel dat de verantwoordelijkheden effectief verdeeld worden; het opdelen van de opdrachten moet strikt opgevolgd worden zodat de verantwoordelijkheid effectief enkel door het betrokken personeelslid opgenomen wordt.

- **Eén visie, één identiteit**

Een centrumfusie en een bestuurlijke fusie zullen tot gevolg hebben dat een gezamenlijke visie en identiteit uitgebouwd kan worden binnen de betrokken CLB's. Een voorwaarde is evenwel dat voldoende aandacht wordt besteed aan het uitbouwen van de gezamenlijke visie en dat er dus actief wordt gewerkt aan de gelijkgerichte werking en identiteit binnen de betrokken CLB's. Een schaalvergroting zorgt er namelijk niet automatisch voor dat een gezamenlijke visie uitgedragen wordt binnen de entiteiten. Het zorgt enkel voor de geijkte kanalen om een visie tot stand te brengen (*namelijk: eenzelfde raad van bestuur*) en het zorgt voor bijkomende mogelijkheden om de visie te implementeren in de betrokken CLB's (*namelijk: eenzelfde beleidsplan voor de betrokken CLB's, communicatiekanalen die vanuit één bestuur aangestuurd*

⁵ Verzameld uit de verschillende gesprekken die gevoerd werden met bestuurders en directies die ervaring hebben met (het proces van) schaalvergroting en aangevuld met informatie uit de geconsulteerde bronnen (zie punt 8).

worden, ...). Deze kanalen en mogelijkheden gebruiken is zodoende een vereiste om te komen tot éénzelfde gedragen visie.

2. Voor de secundaire processen

- **Meer expertise**

Bij een bestuurlijke fusie en vooral bij een centrumfusie zal de expertise die aanwezig is in de verschillende CLB's (vb. *inzake boekhouding, personeelsadministratie, ...*) structureel gebundeld kunnen worden. Een voorwaarde is evenwel dat de verantwoordelijkheden effectief verdeeld worden; het opdelen van de opdrachten moet strikt opgevolgd worden zodat de verantwoordelijkheid effectief enkel door het betrokken personeelslid opgenomen wordt. Een tweede voorwaarde is dat het organisatiemodel afgestemd moet worden op de vorm van de schaalvergroting (vb. *binnen een bestuurlijke fusie zal aandacht besteed moeten worden aan het uitbouwen van een efficiënte procedure om te komen tot een gezamenlijke boekhouding*).

- **Betere efficiëntie**

Bij een bestuurlijke fusie en vooral bij een centrumfusie kan er door het bundelen van de versnipperde secundaire opdrachten, efficiënter gewerkt worden. Administratieve, boekhoudkundige opdrachten zullen gebundeld kunnen worden bij één personeelslid (vb. *verantwoordelijke personeelsadministratie, boekhouder, preventiemedewerker, ICT'er, ...*), terwijl dit voor de schaalvergroting opgenomen werd binnen elk CLB apart. Een voorwaarde is evenwel dat de verantwoordelijkheden effectief verdeeld worden; het opdelen van de opdrachten moet strikt opgevolgd worden zodat de verantwoordelijkheid effectief enkel door het betrokken personeelslid opgenomen wordt.

- **Middenkader creëren**

Bij een centrumfusie van een welbepaalde grootorde, zal een middenkader wellicht aan de orde zijn. Het voordeel is dat dit middenkader dicht bij de cliënt en de actoren in het veld kan staan (*leerling, school, IJH, ...*) maar toch ook afstand kan nemen waar nodig (vb. *bij onderhandelingen kan de directie de knoop doorhakken*). Een nadeel is momenteel dat dit middenkader in de regelgeving niet als dusdanig erkend wordt (vb. *binnen de evaluatieprocedure kan enkel de directie bevoegdheden opnemen*), waardoor de betrokken personeelsleden wel gedelegeerde bevoegdheden uitoefenen maar hiervoor niet beschikken over een specifiek kader. Bij een bestuurlijke fusie zal dit middenkader bestaan uit door de betrokken directies en stelt dit probleem zich niet.

Een aandachtspunt bij dit middenkader is dat dit er niet mag voor zorgen dat teveel tijd verloren gaat naar intern overleg. Het is dan ook belangrijk om goede afspraken te maken inzake de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen (vb. *welke items worden opgenomen door het bestuur, welke items dienen uitgewerkt te worden door het middenkader, welke ruimte heeft elk CLB nog binnen dit item, ...*). Het mag niet de bedoeling zijn dat dezelfde thema's op de verschillende niveaus opnieuw besproken moeten worden.

- **Eén visie, één identiteit**

Een bestuurlijke fusie en vooral een centrumfusie geven de mogelijkheid om, ten aanzien van de secundaire processen (personeelsbeleid, boekhouding, welzijnsbeleid, ...), een algemeen beleid op te stellen dat voor iedereen gelijk is. Bij een bestuurlijke fusie zal het bijvoorbeeld mogelijk zijn om eenzelfde personeelsbeleid uit te werken, waarbij de algemene principes door het bestuur worden vastgelegd (deze principes kunnen vastgelegd worden in een algemeen model van arbeidsreglement voor de betrokken CLB's). Elk centrum kan dan nog de mogelijkheid hebben om hier eigen accenten in te leggen (*vb. huishoudelijk reglement*). Bij een centrumfusie zal dit algemeen beleid rechtstreeks van toepassing zijn op de betrokken entiteiten.

- **Minder bestuurders**

Bestuurder zijn van een CLB, wordt in de huidige context een steeds belangrijkere (en complexere) opdracht. Er worden steeds grotere (bekwaamheids)eisen aan bestuurders gesteld. Het vinden van betrokken en bevoegde bestuurders is dan ook geen gemakkelijke opdracht. Zowel bij een centrumfusie als bij een bestuurlijke fusie, zullen er minder bestuurders nodig zijn gezien er bij de beide fusies een fusie van bestuurders plaatsvindt.

- **Professionaliseren van bestuurders**

Bij een centrumfusie en een bestuurlijke fusie zullen er minder bestuurders nodig zijn. Dit heeft tot gevolg dat er beter kan ingezet worden op het selectiever rekruteren van bestuurders (in functie van competenties, specialisaties, ...). Het zal daarbij van belang zijn dat er vorming kan voorzien worden voor deze bestuurders. Ook kan gekozen worden om specifieke deeltaken toe te bedelen aan welbepaalde bestuurders, zodat ook daar specialisaties kunnen opgebouwd worden.

Voorwaarde is evenwel dat er op een structurele manier aandacht besteed wordt aan de selectie en vorming van bestuurders.

- **Concurrentiepositie tussen betrokken CLB's daalt**

CLB's die samenwerken binnen een bestuurlijke fusie, ervaren doorgaans dat zij minder in een concurrentiepositie ten opzichte van elkaar staan. Doordat een gezamenlijke visie wordt uitgebouwd binnen het bestuur, ervaren de betrokken CLB's vaak een gevoel van samenhangigheid doordat beslissingen genomen worden in functie van het geheel. Men denkt na verloop van tijd meer aan het geheel en minder louter aan het eigen CLB. Dit komt de gelijkgerichtheid, efficiëntie en gelijke visie ten goede. Dit is echter niet steeds het geval.

- **Strategisch meer gewicht**

Hoe groter een bestuur, hoe meer er kan gewogen worden op het maatschappelijk veld waarbinnen men fungeert (partnerorganisaties, schoolbesturen, gemeente, leveranciers, koepel, overheid, ...). Gezien de huidige trend van meer en meer schaalvergroting (*vb. schaalvergroting binnen onderwijs*), is het van cruciaal belang dat ook de CLB's sterkere organisaties worden die een tegengewicht kunnen bieden ten aanzien van de andere (partner)organisaties. Zowel bij een centrumfusie als bij een bestuurlijke fusie wordt een groter bestuur gecreëerd.

- **Directeurs vinden steun bij elkaar**

Bij een bestuurlijke fusie is de kans groot dat de betrokken directeurs onderling meer steun vinden bij elkaar dan voorheen, gezien zij na de bestuurlijke fusie binnen eenzelfde organisatie fungeren en geregeld in overleg met elkaar zullen moeten gaan om te komen tot een consensus. Vanuit het bestuur zal dit onderling overleg gestimuleerd worden, gezien dit een basis zal vormen om te komen tot eenzelfde visie en de gelijkgerichtheid zal verbeteren.

- **Personeelsleden bouwen rechten op binnen het bestuur**

Zowel bij een centrumfusie als bij een bestuurlijke fusie zullen de personeelsleden rechten opbouwen binnen het bestuur. Een personeelslid zal sneller het recht op een TADD opbouwen (vb. wanneer het opdrachten uitvoert bij de verschillende betrokken CLB's van een bestuurlijke fusie). Een vaste benoeming zal daarnaast sneller verkregen kunnen worden aangezien het aantal betrekkingen per ambt groter zal zijn (op het moment van de fusie komt men weliswaar op de overkoepelende voorranglijst terecht en kan het voorkomen dat men daardoor onverwachts een ander personeelslid moet laten voorgaan). Een goede opvolging van het personeelsbeleid en -administratie door één verantwoordelijke (of één personeelsdienst) is hier een vereiste.

B. Nadelen schaalvergroting

1. Voor de primaire processen

- **Te weinig directe communicatie ('vervreemding')**

Zowel een centrumfusie als een bestuurlijke fusie hebben als risico dat de voeling met de lokale gemeenschap verloren gaat doordat de organisatie groter wordt. Er zal dus ingezet moeten worden op lokale structuren (vb. *interne communicatielijnen, lokaal overleg,...*) die hier rekening mee houden. Er moet hierbij aandacht geschonken worden aan de relatie tussen bestuur en directie, directie en ouder, directie en leerlingen, bestuur en scholen, directie en lokale verenigingen,...

- **Verlies van verantwoordelijkheden**

Grotere structuren kunnen tot gevolg hebben dat er een verlies van betrokkenheid en van verantwoordelijkheid optreedt. De betrokkenheid met het abstracte fusieniveau kan wegvallen. Bij een grote fusieoperatie is het dus van groot belang dat alle mandaten en taken goed gecommuniceerd worden naar de betrokken personeelsleden en dat de verbondenheid tussen de verschillende niveaus (*personeelsleden-bestuur, personeelsleden-directiecomité, staf-directiecomité, ...*) behouden blijft.

2. Voor de secundaire processen

- **Bureaucratisering**

Bij een centrumfusie en een bestuurlijke fusie zullen secundaire expertises gebundeld worden. De 'diensten' waarin deze expertises gebundeld worden, kunnen evolueren naar bureaucratische controle-instanties (vb. *meer regels inzake privacy, administratie, boekhouding, ...*). Het zal belangrijk zijn om de kernactiviteiten voor ogen te houden en enkel de noodzakelijke middelen in te zetten op de secundaire processen. Daarnaast moet steeds

gezocht worden naar de meest efficiënte en pragmatische opvolging van de secundaire processen. Dit kan ervoor zorgen dat men niet terechtkomt in een situatie van bureaucratisering.

- **Bestuurbaarheid**

Zowel bij een centrumfusie als bij een bestuurlijke fusie zal het niet evident zijn om de onderlinge interactie en besluitvorming optimaal te laten verlopen. Wanneer de schaalvergroting te groot is, zal er teveel tijd verloren gaan naar onderling overleg en het creëren van middenkaders. Er is echter geen algemene richtlijn inzake de ideale schaalgrootte. Dit dient bekeken te worden binnen de plaatselijke context en zal afhankelijk zijn van heel wat factoren (*vb. grootte van betrokken CLB's, geografische spreiding, visie betrokken besturen, ...*).

- **Complexer personeelsbeleid en -administratie**

Doordat alle personeelsleden rechten opbouwen op het niveau van het bestuur (*vb. TADD, vaste benoeming, ...*), zorgt zowel een centrumfusie als een bestuurlijke fusie ervoor dat het voeren van een personeelsbeleid en -administratie zeer complex wordt. Deze materie dient dan ook toevertrouwd te worden aan één dienst/persoon die hierin expertise opbouwt.

- **Verdeling van opdrachten tussen centra**

Bij een bestuurlijke fusie is het in bepaalde gevallen/situaties een evenwichtsoefening om de onderlinge overkoepelende taken te verdelen. Er dient veel vertrouwen aanwezig te zijn om een goede onderlinge verstandhouding tussen de betrokken centra te behouden.

- **Verdeling van omkadering en werkingsbudget**

Bij een bestuurlijke fusie is het voor het bestuur niet eenvoudig om de totale omkadering en het werkingsbudget (dat in principe toegekend wordt aan het bestuur) over de betrokken centra te verdelen. Dit geeft soms een onderlinge concurrentiestrijd tussen de betrokken centra.

- **Verlies densiteit**

Bij een centrumfusie bestaat er een kans dat centra die densiteit verkrijgen, deze densiteit verliezen bij de fusie wegens een veranderde verhouding van de oppervlakte/leerlingen van het nieuwe centrum. Dit is op voorhand niet altijd gemakkelijk om in te schatten aangezien de berekening van de densiteit van heel wat factoren afhangt waar het centrum geen zicht op heeft (*vb. rangorde van de toegekende densiteit is afhankelijk van de cijfers van alle CLB's*).

7. ONDERSTEUNING AAN BESTUREN EN DIRECTIES

A. VCLB-koepel

- **Ondersteunende documenten**

De VCLB-koepel wenst met dit dossier een eerste ondersteuning te geven aan de besturen. Dit dossier kan in de toekomst verder aangevuld worden met ervaringen en good practices uit de praktijk.

- **Ondersteuning via vorming**

We bekijken momenteel of het mogelijk is om volgend schooljaar een vorming te voorzien voor bestuurders inzake schaalvergroting.

- **Ondersteuning via mail, telefonisch,...**

De VCLB-koepel wil de besturen ook vraaggestuurd ondersteunen, door beschikbaar te zijn voor het beantwoorden van vragen via mail of telefonisch. Contact kan opgenomen worden met Annelien Maebe (Annelien.maebe@vclb-koepel.be).

B. Katholiek Onderwijs Vlaanderen

- **Dienst Besturen Katholiek Onderwijs Vlaanderen**

De Dienst Besturen van het Katholiek Onderwijs Vlaanderen is bereid ondersteuning te geven aan vrije CLB's bij hun proces van schaalvergroting. Zij beschikken over heel wat ervaring ten gevolge van de ondersteuning die zij dienaangaande bieden aan de scholen.

Contactgegevens zijn terug te vinden op de website www.besturen.vsko.be. De VCLB-koepel kan hier als tussenpersoon fungeren.

Momenteel wordt binnen de dienst besturen ook gewerkt aan een actieplan bestuurlijke optimalisering en schaalvergroting. Men werkt onder andere aan een code van goed bestuur, een stappenplan van schaalvergroting, een taakverdeling bestuur-gedelegeerd bestuurder-directeur, modellen van samenwerkingsovereenkomst, praktijkvoorbeelden,

De dienst besturen heeft de ambitie om een aantal van die instrumenten in het voorjaar van 2016 ter beschikking te stellen. Van zodra dit het geval is, zullen wij de voor CLB relevante documenten onder de aandacht brengen.

- **Gids voor besturen**

Het Katholiek Onderwijs Vlaanderen ontwikkelde een *Gids voor Besturen*. Deze gids wil een soort praktische handleiding zijn en wil echte steun bieden doorheen de dagelijkse beleidsbepalingen van bestuurders van scholen. Deze gids is uiteraard ook interessante lectuur voor bestuurders van CLB's en kan besteld worden via de website www.gidsvoorbesturen.be.

- **Vorming bestuurders**

De Dienst Besturen biedt ook vormingssessies aan voor bestuurders inzake bestuurlijke optimalisatie en schaalvergroting. De nascholingsbrochure is terug te vinden op de website www.besturen.vsko.be.

8. BRONNEN

Bestuurlijke schaalvergroting: opportuniteit of bureaucratische valkuil?, Geert Devos, Universiteit Gent.

Fusie van vzw's: juridische aspecten, Dienst Beleidscoördinatie, VSKO, 2014.

Gids voor besturen, *Vademecum voor bestuurders van het katholiek onderwijs*, VIMKO, VSKO, 2015.

WAJA-vergadering, Organisatiestructuren, 16 juni 2015.

Individuele gesprekken met directies en besturen (juni-augustus 2015)

Provinciaal gesprek bestuurders West-Vlaanderen, 16 juni 2015.

Provinciaal gesprek bestuurders Oost-Vlaanderen, 22 juni 2015.

Provinciaal gesprek bestuurders Antwerpen, 23 juni 2015.

Provinciaal gesprek bestuurders Brabant, 17 september 2015.

Provinciaal gesprek bestuurders Limburg, 14 september 2015.

Vorming Escala, Herstructureren en reorganiseren van vzw's: over fusies, splitsingen en inbrengen, 25 maart 2014.

Vorming VSKO, Bestuurlijke schaalvergroting, 26 januari 2015.

Vorming SBB, Samenwerkingsverbanden en fusies, 6 oktober 2015

BIJLAGE 1: DE VOOR- EN NADELEN OPGESPLITST PER SOORT SCHAALVERGROTING

	Voordelen	Nadelen
Centrumfusie	<p>Meer (gebundelde) expertise Betere efficiëntie Eén visie, één identiteit Minder bestuurders Professionele bestuurders Minder directies Concurrentiepositie tussen betrokken CLB's verdwijnt Strategisch meer gewicht Personeelsleden bouwen rechten op binnen het centrum en binnen het bestuur. Vrijheid om omkadering en werkingsbudget aan te wenden binnen het centrum.</p>	<p>Te weinig directe communicatie ('vervreemding van directie en bestuur') Afstand met school en leerling is groter Bureaucratisering Moeilijkere bestuurbaarheid Complexer personeelsbeleid en -administratie Kans op verlies densiteit</p>
Bestuurlijke fusie	<p>Meer (gebundelde) expertise Betere efficiëntie Eén visie, één identiteit Minder bestuurders Professionele bestuurders Directeurs vinden steun bij elkaar Concurrentiepositie tussen betrokken CLB's daalt Strategisch meer gewicht Personeelsleden bouwen rechten op binnen het bestuur</p>	<p>Te weinig directe communicatie ('vervreemding van bestuur') Bureaucratisering Moeilijke bestuurbaarheid Complexer personeelsbeleid en -administratie Verdeling van opdrachten tussen betrokken centra is soms een evenwichtsoefening Verdeling van omkadering en werkingsbudget tussen betrokken centra en op bestuurlijk niveau is vaak interne onderhandelingsmaterie</p>