

Bestuurlijke schaalvergroting: opportuniteit of bureaucratische valkuil?

Geert Devos

Sinds de jaren 80 is schaalvergroting van organisatorische entiteiten een belangrijk aandachtspunt, ongeacht de sector. In de bedrijfswereld was het thema van fusies en acquisities lange tijd hét thema bij uitstek in strategisch management. Ook in andere sectoren gaat de laatste twee decennia veel aandacht naar het vraagstuk van de optimale schaalgrootte van organisaties, netwerken tussen organisaties en interorganisatorische samenwerking. Steeds is hierbij vooral de drijfveer naar meer efficiëntie een belangrijke prioriteit.

Ook in Vlaanderen is de onderwijsverhouding reeds geruime tijd op zoek naar optimale vormen om scholen in grotere verbanden te doen samenwerken. Voorbeelden hiervan zijn o.m. de fusies van de hogescholen, de vorming van scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs en de scholengroepen in het gemeenschapsonderwijs. De motieven voor deze tendens tot schaalvergroting zijn divers en zijn in Vlaanderen ook vanuit diverse actoren ingegeven. Onderwijs is moeilijk tastbaar, moeilijk meetbaar en sterk afhankelijk van de context (leerlingenkenmerken, thuismilieu, klas- en schoolkenmerken) waardoor het bijzonder moeilijk is om de effectiviteit van onderwijs te bepalen. Daardoor is het ook geen eenvoudige opgave om lineaire aanbevelingen te maken omtrent de ideale schaalgrootte van scholen (cfr. de overzichtsstudie van Leithwood & Jantzi, 2009), laat staan de ideale bestuursvorm. Dat neemt niet weg dat het interessant kan zijn om een aantal elementen in de discussie over schaalvergroting tegen elkaar af te wegen. Deze afweging kan leiden tot een aantal inzichten die betekenisvol kunnen zijn om daar in het onderwijsbeleid rekening mee te houden.

Typerend bij veel discussies over schaalvergroting is dat hierbij meestal de verkeerde vragen worden gesteld, de vragen waarbij wordt verondersteld dat er één correct antwoord is. Die vragen gaan dikwijls over de ideale schaalgrootte (wat is het ideaal aantal leerlingen, het ideaal aantal personeelsleden of het ideaal aantal scholen dat een bestuur moet hebben) of de ultieme juiste taakverdeling op de verschillende niveaus, gaande van bestuur, over schoolniveau tot middenkader en vakgroep- of afdelingsniveau. Deze vragen liggen voor de hand, maar ze zijn niet beantwoordbaar omdat ze eenvoudigweg uitgaan van twee verkeerde vooronderstellingen. Enerzijds is dit de premisse dat de lokale omstandigheden geen rol zouden spelen, dat die dus overal hetzelfde zouden zijn en anderzijds dat de wijze waarop je dit bestuur vorm geeft, er niet toe doet. Nochtans ligt in die laatste vooronderstelling voor een deel de oplossing van de puzzel. Veel belangrijker dan de vraag naar het wat, is de vraag naar het hoe. In deze bijdrage wordt dit uitgangspunt nader toegelicht.

Centrale begrippen in de bestuurlijke context

In de complexe discussie over schaalvergroting in het leerplichtonderwijs is het belangrijk om eerst kort stil te staan bij de belangrijkste kernbegrippen: de school, het schoolbestuur en de scholengemeenschap.

School. Op het eerste zicht is het nogal evident wat een school is. Iedereen weet toch wat een school is? Toch is dit niet zo vanzelfsprekend. Scholen hebben een administratief instellingsnummer. Een administratieve entiteit krijgt een eigen directie. Maar deze administratieve entiteit komt dikwijls niet overeen met de werkelijkheid. Scholen hebben zich in het verleden dikwijls administratief opgesplitst, bijvoorbeeld in een eerste graad en een tweede en derde graad. Op die manier konden zij van de wetgeving gebruik maken om meerdere directieambten in te richten. Die directieambten worden uitgeoefend in wat voor de buitenwereld nog steeds één en dezelfde school is. Veel secundaire scholen in Vlaanderen bestaan uit verschillende administratieve entiteiten, met verschillende door de overheid gefinancierde directieambten, terwijl zij zich eigenlijk gedragen als één pedagogische entiteit. In deze scholen is er dan een directieteam, met meestal één hoofddirecteur. De invulling van deze directieteams is evenwel zeer verschillend, naargelang o.m. ook de grootte van de school in kwestie. In deze bijdrage beschouwen wij een school als de entiteit die zich als één pedagogisch geheel presenteert ten opzichte van de buitenwereld en die dus ook als één grote eenheid door een directie(team) wordt aangestuurd.

Schoolbestuur. Het tweede centrale begrip is de term 'schoolbestuur'. In Vlaanderen hanteren we de termen 'inrichtende macht' en 'schoolbestuur' om te verwijzen naar de entiteit die juridisch verantwoordelijk is voor de inrichting van de scholen. 'Schoolbestuur' is de term die in het basisonderwijs wordt gebruikt, 'inrichtende macht' wordt in het secundair onderwijs gehanteerd. In deze tekst zullen we systematisch spreken over 'schoolbestuur'. Besturen van scholen zijn in Vlaanderen zeer belangrijke entiteiten. Zij hebben de vrijheid om een eigen pedagogisch project te ontwikkelen, ze zijn vrij in de keuze van de onderwijsmethoden en zij krijgen de autonomie om volledig zelfstandig de leerlingen te evalueren en ze diploma's toe te kennen, binnen de grenzen van de eindtermen die door de overheid worden opgelegd. Zij zijn ook autonoom, binnen bepaalde statutaire regels o.m. inzake diplomavereisten, om leerkrachten aan te werven en te benoemen. Met onze cruciale vrijheid van onderwijs vormen de schoolbesturen één van de meest opmerkelijke entiteiten in het Vlaamse onderwijslandschap. Mede door onze verre gaande vrijheid van onderwijs kunnen schoolbesturen in Vlaanderen zeer diverse vormen aannemen, zowel qua organisatiestructuur, qua juridische vorm, qua onderwijsniveau waarin het bestuur hoofdzakelijk actief is, qua leerlingenaantal dat door hetzelfde type van schoolbesturen bediend wordt en qua geografische verspreiding. Dit maakt de situatie van de schoolbesturen in Vlaanderen zeer moeilijk vergelijkbaar.

In het GO! is dit bestuur een complexe aangelegenheid die eigenlijk uit drie niveaus bestaat, nl. de centrale raad, de scholengroepen en de scholen. De 28 scholengroepen, die zich op het regionaal niveau situeren, vormen hier een zeer belangrijke component. Zij groeperen scholen uit een bepaalde regio, zowel basis- als secundaire scholen. Aan het hoofd staat een afgevaardigd beheerder met een raad van bestuur. In het gemeentelijk onderwijs is de situatie helemaal anders. Hier is de gemeenteraad het schoolbestuur, met de schepenen van onderwijs uit het schepencollege als de centrale bestuurder. Deze gemeenteraad valt onder de federale gemeentewet en heeft dus andere

regels dan die van de Vlaamse overheid. Bovendien zijn er binnen het gemeentelijk onderwijs grote verschillen. Een kleine landelijke gemeente is heel anders dan een grote stad als Brussel, Gent of Antwerpen. Buiten de grote steden heeft het gemeentelijk onderwijs ook bijna alleen basisscholen. Dat maakt het referentiekader van het gemeentelijk onderwijs sterk verschillend is van dat van het gemeenschapsonderwijs. Het provinciaal onderwijs is vergelijkbaar georganiseerd als het gemeentelijk onderwijs, met de klemtoon hier op het secundair onderwijs met de provincieraad en de bestendig gedeputeerde voor onderwijs als hoofactoren in het bestuur. Het grootste net is het katholiek onderwijs, goed voor 62% van de leerlingen in het basisonderwijs en maar liefst 75% in het secundair onderwijs. Dit net is eigenlijk een verzameling van VZW's die een diocesane of congregatieve achtergrond hebben. Deze VZW's zijn ook heel verschillend gestructureerd. Sommige congregaties hebben een overkoepelende VZW voor hun besturen, die dan onder zich verschillende regionale VZW's hebben met een aantal scholen. Andere congregaties hebben één VZW zonder verdere onderverdeling. De bisdommen hebben ook verschillende VZW structuren. Opvallend is dat er in het katholiek onderwijs nog steeds zeer veel VZW's zijn die maar verantwoordelijk zijn voor één school. Daardoor is het aantal besturen in het katholiek onderwijs ontzettend hoog. Dit baarde het VSKO in de jaren 90 reeds grote zorgen (Devos, 1995). Hoe moesten, in een periode van secularisatie, al deze VZW's blijvend bemand worden? Sommige van deze VZW's zijn alleen actief in het basisonderwijs, andere zijn actief in het secundair onderwijs, nog andere hebben scholen in beide onderwijsniveaus. Er is ook een verschil tussen de bisdommen en de congregaties. De bisdommen zijn enkel in één provincie actief, de congregaties zijn dikwijls in meerdere provincies actief en de grote congregaties, die dikwijls in bepaalde opzichten sterk geprofileerd zijn, zijn actief over heel Vlaanderen.

Dit bijzonder gevarieerd schoolbestuurlijk landschap maakt dat naargelang het net, de besturen ook anders gestructureerd zijn, andere groottevormen hebben, meer of minder grote schoolpopulaties bedienen, actief zijn in één of in beide onderwijsniveaus van het leerplichtonderwijs, zeer regionaal verankerd zijn of juist helemaal niet regio-gebonden zijn. Dikwijls zijn bijgevolg drijfveren ingegeven door de specifieke situatie van één net helemaal niet relevant voor een ander net en zelfs binnen een net kunnen er zich soms grote verschillen, zelfs verschillen in belangen, voor doen. Dit maakt het bijzonder moeilijk om lineaire maatregelen te nemen of voor te stellen die voor alle schoolbesturen eenzelfde effect of dezelfde gevolgen hebben. Wat goed past voor de ene, past dikwijls totaal niet voor de andere; wat de effectiviteit voor de ene zou verhogen, is contraproductief voor de andere. Dit is de prijs die we moeten betalen voor onze grote vrijheid van onderwijs in Vlaanderen.

Scholengemeenschap. Het derde belangrijke begrip is de scholengemeenschap. Dit is een vrijwillige vorm van samenwerking tussen scholen die geografisch dicht bij elkaar liggen. Het zijn ook telkens scholen van eenzelfde onderwijsniveau, dus alleen basisscholen die samen werken of enkel secundaire scholen die samen werken. In ruil voor deze samenwerking krijgt de scholengemeenschap een incentive van de overheid, extra middelen die de scholen via de scholengemeenschap kan besteden. Deze samenwerkingsvorm kent reeds een lange geschiedenis. Begin de jaren 80 werden scholengemeenschappen gevormd in het secundair onderwijs, toen nog zonder bijkomende extra middelen van de overheid. De bedoeling was toen vooral om scholen er toe aan te zetten hun studieaanbod te rationaliseren, de programmatie van nieuwe studierichtingen te coördineren onder de scholen en de oriëntatie van de leerlingen meer te objectiveren. Toen uiteindelijk eind de jaren 80 het eenheidstype werd ingevoerd als compromis tussen het vernieuwd secundair onderwijs en het traditioneel secundair onderwijs, verloren ook de scholengemeenschappen hun belang. Maar eind de

jaren 90 werden die nieuw leven ingeblazen, ditmaal geruggesteund door extra financiële middelen van de overheid. Naast opnieuw het doel om het studieaanbod te rationaliseren onder de deelnemende scholen en de oriëntering van leerlingen te objectiveren, hadden de scholengemeenschappen ook tot doel de middelen beter en efficiënter te besteden. Dit was een idee die ook voor het basisonderwijs aantrekkelijk leek. Dus werden scholengemeenschappen in 2003 ook in het basisonderwijs ingevoerd met als belangrijkste doel om de middelen efficiënter onder de scholen te besteden en expertise te delen.

De scholengemeenschap speelt ook een belangrijke rol in het personeelsbeleid. Leerkrachten kunnen binnen de scholen van eenzelfde scholengemeenschap anciënniteit opbouwen waardoor zij na een tijd (720 dagen) het recht opbouwen om aangesteld te worden als TADD (tijdelijke aanstelling van doorlopende duur). Dit is een belangrijke stap richting vaste benoeming. Wie TADD is, kan niet makkelijk meer verwijderd worden uit de scholengemeenschap. Een leerkracht met TADD heeft zelfs prioriteit op andere leerkrachten met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur om in andere scholen van de scholengemeenschap aangesteld te worden, als die zijn of haar betrekking verliest. Het schoolbestuur, die de werkgever is van de leerkracht, wordt dus via de scholengemeenschap in zijn autonomie beperkt. Het komt er op aan goede afspraken te maken met andere scholen, dikwijls van andere schoolbesturen, om leerkrachten voldoende anciënniteit te laten verwerven om aanspraak te kunnen maken op het statuut van TADD. Hier bevindt zich een belangrijk spanningsveld tussen schoolbestuur en scholengemeenschap, tussen de autonomie van een schoolbestuur om zelf te bepalen wie aangesteld wordt in zijn eigen school en de werkzekerheid van leerkrachten met een zekere anciënniteit in dezelfde lokale omgeving. Dit spanningsveld speelt een zeer belangrijke rol in de actuele discussie.

Voordelen van bestuurlijke schaalvergroting

Er zijn een aantal argumenten die kunnen naar voren geschoven worden om te pleiten voor een bestuurlijke schaalvergroting.

Minder bestuurders. Schoolbesturen hebben een steeds belangrijker opdracht. Er wordt steeds meer verantwoording van besturen verwacht. Dat betekent dat er dus ook steeds grotere eisen gesteld worden aan diegenen die in deze besturen zitten. Als er zeer veel besturen zijn, is er ook nood aan veel bestuurders. Een belangrijke vraag is waar al deze bekwame bestuurders moeten gevonden worden. Een deel van de oplossing hiervoor is om het aantal besturen – en dus ook het vereist aantal bestuurders – te verminderen. Dit argument is vooral relevant voor het katholiek onderwijs. Momenteel telt dit net meer dan 800 besturen met in totaal ongeveer 6.000 bestuurders. Dit is een indrukwekkend aantal. Het is begrijpelijk dat het katholiek onderwijs zoekt naar mogelijkheden om dit aantal te reduceren. De redenering omtrent de vermindering van het aantal bestuurders ligt heel anders in het gemeentelijk onderwijs. Hier zijn de gemeenteraden de besturen en die kan je niet zomaar in aantal verminderen. Ook in het GO! lijkt dit niet een grote prioriteit. Er zijn 28 scholengroepen. Dit is goed overzichtelijk. De scholengroepen in het GO! hebben eigenlijk reeds een voldoende schaal grootte om geen buitengewoon aantal bestuurders nodig te hebben.

Kansen tot professionalisering. Het is in principe makkelijker om in grotere besturen de bestuurders te professionaliseren. Daar waar minder mensen verantwoordelijk zijn voor meer scholen, is het eenvoudiger om de taken goed op te splitsen en uit te bouwen, selectiever te rekruteren, meer vorming te voorzien en strenger te zijn in het verlengen van bestuursmandaten.

Betere oriëntering van leerlingen. Uit onderzoek naar de werking van de scholengemeenschappen (Devos et al., 2010) blijkt dat scholen in een scholengemeenschap van eenzelfde schoolbestuur makkelijker leerlingen doorverwijzen naar elkaar. Secundaire scholen zijn ook meer bereid om hun studieaanbod op elkaar af te stemmen. De rationalisatie van het studieaanbod is een element dat bij scholengemeenschappen dikwijls nog niet goed verloopt. Scholen blijven zich tegenover elkaar profileren vanuit concurrentieoverwegingen. Scholen van eenzelfde bestuur hebben deze onderlinge concurrentiedruk minder en zijn daardoor bereid om meer in functie van het geheel te denken waar ze deel van uitmaken, dan hun eigen belang voorop te stellen. Zowel voor een meer optimale rationalisatie van het studieaanbod als voor de verbetering van de oriëntering van leerlingen is het noodzakelijk dat het scholen uit dezelfde regio betreft. Een studieaanbod kan uiteraard alleen regionaal goed uitgebouwd worden.

Strategisch meer gewicht. Hoe groter een schoolbestuur hoe meer dit bestuur kan wegen op haar omgeving. Wanneer grote besturen ergens willen voor gaan, of juist iets willen tegen houden, zal er meer naar hen geluisterd worden. Deze omgeving kan zeer breed zijn: andere besturen, de gemeente, bedrijven en leveranciers, lerarenopleidingen, maar ook de eigen koepel of zelfs de overheid.

Meer expertise. Grotere besturen kunnen de beschikbare expertise die in de scholen aanwezig is, beter bundelen. Dit kan zeker voordelen opleveren. We zien in de gezondheidssector dat voor de behandeling van weinig voorkomende ziekten grote ziekenhuizen die jaarlijks een redelijk aantal gevallen behandelen, deze ziekte beter kunnen behandelen dan ziekenhuizen die jaarlijks maar één dergelijke patiënt hebben. Door een redelijk aantal patiënten te behandelen, bouwt men geleidelijk aan ervaring en dus expertise op. De vraag is of we dit ook kunnen toepassen in het onderwijs, dat toch een minder verregaande vorm van expertise vereist. Ook bestaat het risico dat een bestuur zich groot genoeg waant voor een eigen gespecialiseerde dienst, zoals bijvoorbeeld een eigen pedagogische begeleidingsdienst. Uit het recente evaluatierapport van de pedagogische begeleidingsdiensten (Commissie Monard, 2014) blijkt dat te kleine diensten (gekoppeld aan te kleine besturen) te weinig schaalgrootte hebben om voldoende deskundigheid op te bouwen om hun begeleidingsopdracht in de volle breedte te kunnen invullen.

Betere efficiëntie. Zeer dikwijls worden schaalvergrotingsoperaties opgezet vanuit het efficiëntiemotief. Het klopt zeker dat sommige taken inderdaad efficiënter op een grotere schaal kunnen uitgevoerd worden. Een te grote versnippering van een bepaalde opdracht over te veel functies, kan vooral leiden tot te veel personen die elk apart met het zelfde bezig zijn. Dit kost dan veel middelen (met soms ook gevolgen voor de expertise zoals we hiervoor reeds vermeldden). Eén fulltime-equivalent (FTE) kan veel efficiënter zijn dan 5 personen die slechts voor een beperkt deel van hun opdracht voor een bepaalde taak verantwoordelijk zijn. Een groter bestuur kan ook makkelijker veranderingen in de omgeving opvangen. De gevolgen van reducties in leerlingenaantallen voor het personeel kunnen makkelijker door grotere besturen opgevangen worden. Door middelen te verschuiven van de ene school naar de andere, kan op die manier een zekere stabiliteit geboden worden.

Eén visie, één identiteit. Wanneer een schoolbestuur voldoende groot is, kan dit bestuur een volledig zelfstandig personeelsbeleid voeren. Dit is zeker een heel belangrijk element in de hele schaalvergrotingsdiscussie. De huidige regels inzake TADD en reffectatie maken dat schoolbesturen

die samenvallen met de scholengemeenschap volledig autonoom beslissingen kunnen nemen inzake selectie, aanstelling tot TADD en benoeming. Zij moeten met niemand anders rekening houden. Schoolbesturen die samen met andere besturen deel uitmaken van eenzelfde scholengemeenschap, moeten meer afspraken maken met elkaar en moeten hopen dat iedereen zich ook aan die afspraken houdt (Devos, Van Petegem, Vanhoof, Vekeman & Delvaux, 2013). Bovendien is natuurlijk de vraag of deze afspraken voor iedereen voldoende zijn. Wat als het ene schoolbestuur andere eisen stelt aan zijn leerkrachten, dan het andere? De autonomie inzake personeelsbeleid is een zeer belangrijke pijler in het schoolbeleid. Het opbouwen van een visie, een gemeenschappelijke identiteit, hangt uiteraard sterk af van de mate waarin de organisatie zelf een autonoom personeelsbeleid kan voeren in functie van deze visie. Het is zeer begrijpelijk dat directeurs en schoolbesturen hier streven naar een zo groot mogelijke autonomie. Het inzetten van personeel, het doorsturen van personeel in geval van boventaligheid naar andere scholen is evenwel toch weerom vooral een lokale aangelegenheid. Leerkrachten vinden het vooral aantrekkelijk als ze in dezelfde regio werkzekerheid hebben.

Nadelen van bestuurlijke schaalvergroting

Tegenover de genoemde voordelen en opportuniteiten van bestuurlijke schaalvergroting staan ook een aantal minpunten.

Vervreemding. In de literatuur wordt dikwijls gerefereerd naar het belang van een schoolbestuur om voeling te houden met de lokale gemeenschap waarin zijn scholen actief zijn. Sommigen beschouwen dit zelfs als een kerntaak van elk schoolbestuur (Farrell, 2005). Bij grote schoolbesturen neemt de afstand tussen bestuurders en ouders, leerlingen en lokale buurtbewoners toe. Zeker voor basisscholen is dit een element dat de nodige aandacht verdient.

Risico van professionalisering. Eerder is reeds aangegeven dat schaalvergroting bepaalde opportuniteiten biedt voor de professionalisering van de besturen. Daartegenover staan ook een aantal risico's. Vooreerst rijst de vraag of we er kunnen van uitgaan dat als we minder bestuurders nodig zullen hebben, deze bestuurders automatisch beter zullen zijn. Is het voldoende het aantal te beperken om hun bekwaamheid op te drijven? Ook moeten er vragen gesteld worden bij de termijn van een bestuursmandaat. Dit geldt uiteraard voor alle besturen, groot of klein, maar laat ons stellen dat als besturen in grootte toenemen, hun verantwoordelijkheid ook toeneemt en deze vraag nog meer pertinent wordt. Hoe lang moet een termijn van een bestuurder duren? Voor het leven? Wat als bestuurders het moeilijker krijgen omdat zij bijvoorbeeld door hun leeftijd niet meer alle ontwikkelingen even goed kunnen volgen? Wie maant hen dan aan om te overwegen om hun mandaat te beëindigen? Uiteraard zijn er besturen die hier duidelijke spelregels over hebben. Maar meer nog dan spelregels, is de vraag hoe het er in de praktijk aan toe gaat. Soms nemen tradities en gewoontes het over van de formele spelregels. Het is belangrijk hiervoor alert te zijn. Een ander element dat aan belang toeneemt bij grotere besturen, is de vraag naar de controle van het bestuur. Ook hier weer gaat het niet in de eerste plaats om formele regels, maar om wat er in de praktijk echt gebeurt. Wie neemt het intern toezicht op het bestuur waar? In veel gevallen is dit het bestuur zelf. Zo is er een onderscheid tussen de eigenlijke bestuurders, verantwoordelijk voor het bestuur, en leden van het bestuur die officieel vooral het bestuur controleren. Men spreekt in dit geval van een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht. In de realiteit vervaagt dit onderscheid heel dikwijls. In veel gevallen zijn de bestuurders zelf zich niet eens bewust van hun taak als

toezichthouder. Alle bestuursleden volgen vooral de afgevaardigd-bestuurder. Een alternatief hiervoor is om bestuur en intern toezicht formeel te scheiden en aldus een organieke scheiding tussen beide functies door te voeren. Dit heeft het voordeel van een grotere objectiviteit van het intern toezicht. Nadeel is dan weer het risico op toenemende bureaucrativering. Want als het intern toezicht organiek is afgescheiden van het bestuur, dan moet dit intern toezicht toch weer (via dikke rapporten) geïnformeerd worden over de werking van het bestuur. Aan beide alternatieven zijn voor- en nadelen verbonden. Belangrijk is wel dat bij bestuurlijke schaalvergroting vooraf goed over deze vragen en alternatieven wordt nagedacht.

Bureaucrativering. Het risico van bureaucrativering doet zich niet alleen voor bij de scheiding van bestuur en intern toezicht. Bestuurlijke schaalvergroting biedt opportuniteiten tot meer expertise-ontwikkeling en het bundelen van expertise, maar deze bundeling kan ook anders beginnen werken dan ze oorspronkelijk bedoeld was. Diensten gevormd voor een bijzondere expertise, zoals bijvoorbeeld voor administratieve, technologische of financiële ondersteuning of inzake kwaliteitszorg evolueren in veel organisaties tot bureaucratische controle-instanties. Medewerkers hopen op meer IT-ondersteuning en krijgen vooral meer regels inzake privacy, logins, software- en back-up gebruik. Eerder dan ondersteuning bij het zoeken en verwerven van nieuwe fondsen zorgt de financiële dienst vooral voor een lawine aan administratieve formulieren en documenten, die eindeloos lang zijn, met procedures die nooit te vroeg kunnen opgestart worden en die zoveel mogelijk verschillende stappen van goedkeuring moeten doorlopen. Dit fenomeen is niet eigen aan onderwijs, het is eigen aan alle sectoren, bedrijven en diensten, privé- en overheidssector. Dit fenomeen leidde de grote organisatiedeskundige Karl Weick tot zijn definitie van organisaties: "Organizations keep people busy".

Nauw aansluitend bij de bureaucrativering zijn de risico's op waterhoofdvorming. Opnieuw zien we hier de keerzijde van de opportuniteit die schaalvergroting teweegbrengt inzake expertise-ontwikkeling. Een belangrijk kenmerk van goed presterende organisaties is dat zij zich concentreren op hun kernactiviteiten en kerncompetenties (e.g. Hamel & Prahalad, 1994; Peters & Waterman, 1982). Schoenmaker, blijf bij uw leest, is hier het principe. Toch zien we bij grotere entiteiten dikwijls de neiging om hier juist van af te wijken. Grotere entiteiten hebben dikwijls de neiging om zich juist meer en meer toe te leggen op andere dan hun kernactiviteiten. Momenteel is bijvoorbeeld in het hoger onderwijs in dit opzicht een dergelijke trend waar te nemen. Hogescholen moeten steeds meer aan wetenschappelijk onderzoek doen (een kerntaak van universiteiten) en universiteiten moeten in visitaties steeds meer aantonen dat zij een sterke band hebben met het praktijkveld (een kerntaak van hogescholen). Opvallend is ook dat ondersteunende diensten in professionele organisaties, zoals ziekenhuizen en sociale instellingen, dikwijls vooral deskundig worden in formulieren, checklists, en procedures. Zij ontwikkelen expertise in wat er telkens weer opnieuw in rapporten en procedures op papier moet staan. Zoals veel studies uit de neo-institutionele theorie (Powell & DiMaggio, 1991; Scott, 2001) hebben aangetoond, zijn deze procedures en rapporten niet in de eerste plaats bedoeld voor de eigenlijke ontwikkeling van de professionals, maar voor de legitimatie van de instellingen waarin zij actief zijn. Als alles goed op papier staat, is het goed.

Bestuurbaarheid. Bij het onderzoek naar de scholengemeenschappen (Devos et al., 2010) hebben we vastgesteld dat directeurs van grote scholengemeenschappen signaleren dat het niet evident is om in vergaderingen overleg te plegen met 15 of 20 scholen. De mogelijkheid tot onderlinge interactie is beperkt en de besluitvorming wordt bemoeilijkt. Ook blijkt het behoorlijk complex te worden om de

middelenverdeling te berekenen en te verdelen over de verschillende scholen heen. We zien trouwens dat grote schoolbesturen zich dikwijls weer in kleinere entiteiten opsplitsen juist om de bestuurbaarheid van hun scholen te optimaliseren.

Als we de verschillende voor- en nadelen van bestuurlijke schaalvergroting op een rijtje zetten, zien we – zoals meestal – dat dit geen zwart wit verhaal is van goed of fout. Er zijn opportuniteiten, en zeker in het katholiek onderwijs kan de vraag gesteld worden of een situatie met meer dan 6000 bestuurders wenselijk is. Daartegenover staat dat schaalvergroting ook behoorlijk wat valkuilen met zich mee brengt. Daarom lijkt het aangewezen om rekening te houden met bepaalde risico's en met specifieke omstandigheden. Lineaire maatregelen voor àlle schoolbesturen lijken hoe dan ook niet opportuun. Daarvoor zijn er te veel grote verschillen tussen de besturen en de context waarin deze besturen opereren. Gezien zowel de rationalisatie van het studieaanbod en de oriëntering van leerlingen als het creëren van werkzekerheid ook een belangrijke, regionale dimensie hebben, lijkt het aangewezen dat een schoolbestuur ook lokaal verankerd is.

De scholengemeenschappen in Vlaanderen

Onderzoek naar de werking van de scholengemeenschappen (Devos et al., 2010; Devos, Tuytens, Leysen & Ysenbaert, 2013) heeft duidelijk gemaakt dat scholengemeenschappen in Vlaanderen variëren in grootte, organisatievorm en interne samenwerking. Bij de aanwending van de beschikbare middelen stellen we vast dat sommige scholengemeenschappen de toegewezen middelen weer gewoon volgens het leerlingenaantal van de deelnemende scholen aan de scholen terug toewijzen. De scholengemeenschap is hier enkel een soort administratief allocatiesysteem van middelen. Maar in veel gevallen doet de scholengemeenschap meer. Soms worden middelen benut om het beleid op het niveau van de scholengemeenschap te versterken. Soms worden centrale diensten gecreëerd, zoals bijvoorbeeld de personeelsadministratie of de preventiefunctie. Deze diensten ontlasten de betrokken scholen van niet-onderwijsgebonden taken. Directeurs in de betrokken scholen beschouwen dit als een positief gegeven. Sommige scholengemeenschappen herverdelen de middelen ook onder de scholen in functie van specifieke noden. Vooral als deze noden van tijdelijke aard zijn, zijn scholen dikwijls bereid om solidair te zijn met andere scholen. Soms zorgen schommelingen in leerlingenaantallen tussen verschillende schooljaren dat bepaalde personeelsleden een fulltime opdracht dreigen te verliezen. Via de scholengemeenschap worden dit soort situaties dikwijls vermeden. Kortom, in veel gevallen zorgt de scholengemeenschap voor een extra toegevoegde waarde bij de aanwending van de beschikbare middelen.

Scholengemeenschappen spelen ook een belangrijke rol bij het personeelsbeleid. Door de voorrangregels inzake TADD en de reffectatieregeling zijn scholengemeenschappen belangrijk. Ook scholen en schoolbesturen die geen fan zijn van scholengemeenschappen vinden het daarom belangrijk om afspraken te maken op het scholengemeenschapsniveau inzake de selectie, de functiebeschrijvingen en de evaluatie van leerkrachten (Devos et al., 2010). Soms gaat de samenwerking zo ver dat leerkrachten door de directeurs van alle scholen uit de scholengemeenschap gezamenlijk worden geselecteerd.

Scholengemeenschappen zorgen er ook voor dat directeurs, dikwijls geïsoleerd in hun positie, soms ook tegenover het eigen schoolbestuur, uit hun isolement geraken en morele en inhoudelijke steun krijgen van hun collega's uit de andere scholen. De wetenschap dat andere directeurs ook met dezelfde problemen kampen, reduceert meestal de stress en zorgt ervoor dat directeurs hun

werksituatie beter kunnen relativeren. In veel gevallen zorgen de veelvuldige contacten ervoor dat directeurs ook inhoudelijk bij elkaar kunnen te rade gaan voor bijzondere of problematische situaties.

Dit betekent niet dat scholengemeenschappen steeds voorbeeldig werken. Niet alles in de scholengemeenschappen is rozengeur en maneschijn. Soms klikt het niet tussen de betrokken scholen. Daar waar een sterke concurrentie tussen de scholen gepaard gaat met een sterk dalend leerlingenaantal in één van de scholen, zijn er meestal grote onderlinge spanningen. De sterke scholen verwijten de scholen die leerlingen verliezen onvoldoende orde op zaken te stellen. De verlieslatende scholen verwijten de sterke scholen dikwijls een selectief rekruteringsbeleid en een harde competitieve ingesteldheid. Daarbij creëert het steeds opnieuw doorsturen van leerkrachten uit de verlieslatende school naar de sterkere scholen voor aanhoudende spanningen. Daarnaast dient ook opgemerkt dat één van de elementen die het minst gerealiseerd wordt via de scholengemeenschappen, de doelstelling is waarvoor de scholengemeenschappen oorspronkelijk voor een groot deel in het leven zijn geroepen. De rationalisatie van het studieaanbod in het secundair onderwijs wordt tot nu toe te weinig of niet gerealiseerd waar het scholengemeenschappen met verschillende schoolbesturen betreft.

Ondanks deze bedenkingen kunnen we over het algemeen toch stellen dat een meerderheid van de directeurs positief staat tegenover de scholengemeenschap. Zij menen dat de scholengemeenschap het draagvlak voor hun schoolbeleid verhoogt en dat zij als individuele school dankzij de scholengemeenschap meer kunnen bereiken. Velen onder hen willen niet meer terug naar de situatie van voor de scholengemeenschappen. Zij waarderen vooral de expertise-uitwisseling, de extra middelen en de onderlinge morele en inhoudelijke ondersteuning.

Het is interessant na te gaan welke kenmerken scholengemeenschappen met een sterke onderlinge samenwerking tussen scholen onderscheiden van minder goed samenwerkende scholengemeenschappen (Devos et al., 2010). Goed functionerende scholengemeenschappen hebben geleidelijk aan onderling vertrouwen opgebouwd. Dat was in veel gevallen niet van in het begin aanwezig, maar dit is stapje voor stapje gegroeid. Typerend in dit vertrouwen is ook dat veel directeurs signaleren dat de besluitvorming echt gedeeld is en dus niet hiërarchisch door de coördinerende directeur wordt opgelegd. De scholengemeenschappen hebben ook gedeelde doelen ontwikkeld. Soms is dit een gedeelde visie omtrent de kern van het pedagogisch project. Soms zijn dit ook concrete objectieven die men gemeenschappelijk voorop stelt. Als leider zorgt de coördinerend directeur ervoor dat er aandacht is voor alle betrokkenen, dat er gestreefd wordt naar een consensus en dat bij conflicten compromissen worden gezocht waar iedereen kan achter staan. Ook zorgt in goed samenwerkende scholengemeenschappen de coördinerend directeur steeds voor nieuwe ideeën en impulsen zodat de samenwerking niet stil valt. Belangrijk is ook wat veel directeurs beklemtonen en wat in alle vormen van samenwerking telkens weer naar voor komt: het moet klikken tussen de betrokken personen. Leidinggevend van organisaties met tegengestelde belangen, maar tussen wie het persoonlijk klikt, kunnen dikwijls meer bereiken dan leidinggevend van organisaties met dezelfde belangen.

Wanneer we de werking van scholengemeenschappen relateren aan hoe schoolbesturen functioneren, kunnen we stellen dat een scholengemeenschap het best werkt als deze samen valt met één schoolbestuur. De betrokken scholen beconcurreren elkaar dan veel minder via hun

studieaanbod, rationaliseren makkelijker dit aanbod waardoor leerlingen ook objectiever georiënteerd worden. Zij kunnen een meer eensgezind personeelsbeleid voeren en ook in de verdeling van de middelen kunnen zij allicht een nog coherenter beleid ontwikkelen. Voorlopig is de situatie in Vlaanderen evenwel nog niet zo dat schoolbestuur en scholengemeenschap overal samen vallen. Het zou ook geen goed idee zijn om dit lineair van bovenaf ineens op te leggen. Dit wil ook niet zeggen dat scholengemeenschappen met verschillende schoolbesturen per definitie niet goed kunnen functioneren. De scholengemeenschappen bieden kansen om te zorgen voor een betere verstandhouding tussen de scholen en besturen. Veel scholengemeenschappen benutten in die zin ook mogelijkheden om hun beleid beter op elkaar af te stemmen. Zij zijn soms solidair in de aanwending van hun middelen en gebruiken die regelmatig om bepaalde functies te centraliseren. De personeelsreglementering kan ook zorgen voor een minder competitieve houding. Zoals een directeur in één van de studies het stelde (Devos et al., 2010): “Je wint er niet bij om andere scholen van de scholengemeenschap dood te concurreren, want dan moet je hun leerkrachten ook overnemen. Er is nog concurrentie, maar als een leerling naar een andere school van de scholengemeenschap gaat, dan vinden wij dat jammer, maar de leerling blijft wel in onze eigen scholen.”

Lessen uit gedeeld leiderschap

Bij bestuurlijke schaalvergroting is een belangrijk element hoe er kan voor gezorgd worden dat de verschillende onderdelen voldoende goed samenhangen en op een coherente manier geleid worden zodat alle leerkrachten zich ook betrokken voelen in de visie van het bestuur en de school. Daarom is het interessant om na te gaan wat er precies voor zorgt dat gedeeld leiderschap goed werkt. In recent onderzoek in Vlaanderen (Hulpia, Devos & Rosseel, 2009; Devos, Tuytens & Hulpia, 2014) naar de werking van leidinggevende directieteams in grote secundaire scholen kwamen volgende kenmerken naar voren van goed gedeeld leiderschap: een sterke samenwerking in het leidinggevend team, een goede ondersteuning van de leerkrachten, een consistente opvolging van de leerkrachten en de mogelijkheid tot echte participatie door de leerkrachten. Kenmerken die irrelevant bleken te zijn waren de duidelijkheid van de taakverdeling, de inhoudelijke criteria voor de taakverdeling (bijvoorbeeld per domein of per graad) en de grootte van het leidinggevend team.

Laten we de kenmerken die ertoe doen eens wat nader bekijken. Vooreerst is er het belang van een sterke samenwerking binnen het leidinggevend team. In scholen waar de betrokkenheid van leerkrachten hoog is, zien we dat leden van het leidinggevend team dikwijls onderling sterk discussiëren over de te volgen richting, maar dat zij steeds eenduidig over deze richting communiceren tegenover de leerkrachten en de buitenwereld. Zij spreken met één stem en er is ook een duidelijke en gedeelde visie aanwezig. Dit is anders in scholen met een lage leerkrachtbetrokkenheid. Hier zijn er dikwijls nauwelijks discussies onder de teamleden maar iedereen geeft aan de schoolvisie zijn eigen interpretatie naar de leerkrachten waardoor er dikwijls onderlinge tegenspraak is en leerkrachten helemaal verward worden. In sterke teams is er ook een zeer intense onderlinge communicatie. Wat belangrijk is wordt doorgegeven aan elkaar zodat iedereen permanent op de hoogte wordt gehouden van belangrijke kwesties. Bij zwakkere teams is dit niet zo. Hier is de reactie van een lid van het team dikwijls: “Dit is mijn verantwoordelijkheid niet,” waarna het betrokken personeelslid in het beste geval wordt doorverwezen. De teamleden informeren elkaar hier over uiterst zelden.

In scholen met een hoge betrokkenheid van de leerkrachten wordt veel aandacht besteed aan ondersteuning van de leerkrachten. De leidinggevenden zijn zeer zichtbaar aanwezig in de school, zij zijn gemakkelijk aanspreekbaar en geven frequent positieve feedback aan de leerkrachten. Zij vinden persoonlijke relaties met de leerkrachten zeer belangrijk. Hoewel er duidelijk één persoon uit het team verantwoordelijk is voor deze ondersteuning, zijn ook de andere leiders dikwijls hierin betrokken. Bij scholen met een lage betrokkenheid van leerkrachten wordt door de leidinggevenden aangegeven dat zij hier te weinig tijd voor hebben. Ze slagen er niet in om hier werk van te maken wegens te veel andere beslommeringen. De ondersteuning van leerkrachten wordt hier ook niet als een prioritaire taak gezien. Ofwel neemt ieder teamlid dat op met zijn of haar andere taken ofwel is dit toegewezen aan één persoon die dit onvoldoende opvolgt. In alle gevallen wordt deze ondersteuning niet goed uitgebouwd en dikwijls geven leiding-gevenden aan dat ze niet weten hoe ze dit moeten aanpakken. Er wordt ook bijna nooit positieve feedback gegeven aan de leerkrachten.

Sterke teams volgen ook goed op wat er gebeurt in de school. Zij formuleren duidelijke verwachtingen, geven frequent feedback en voorzien regelmatig evaluaties om de gang van zaken te beoordelen. Leerkrachten in deze scholen ervaren deze opvolging als positief, niet als betuttelend, en als een vorm van aandacht krijgen vanuit de leiding. Zij ervaren de feedback die zij krijgen als motiverend. In deze scholen is ook een duidelijk vormingsbeleid op schoolniveau aanwezig. Zwakke teams volgen niet goed op. Verslagen van vakgroepvergaderingen worden niet gelezen, waardoor leerkrachten zich afvragen waarom ze eigenlijk vergaderen. Schoolleiders brengen nooit klasbezoeken en het vormingsbeleid in de school is beperkt tot individuele keuzes van de leerkrachten.

In sterke teams is er ook participatie mogelijk vanuit de leerkrachten. De schoolleiders vinden dit belangrijk en houden rekening met de inbreng van de leerkrachten. In de scholen van zwakkere teams hebben leerkrachten dikwijls het gevoel dat ze alleen pro forma inspraak krijgen maar dat op dat ogenblik eigenlijk al alles beslist is.

Sterke leidinggevende teams bewijzen eigenlijk dat goed leiderschap ook kan opgesplitst worden over verschillende personen. Belangrijke elementen zijn een sterke eenduidige visie die eensgezind extern wordt gecommuniceerd, aandacht en één hoofdverantwoordelijke voor de ondersteuning van leerkrachten, consistentie onder de verschillende leden en een intense onderlinge communicatie, een balans tussen ondersteuning met veel zichtbaarheid van de leiders en opvolging met veel feedback. Ook de mogelijkheid tot reële participatie van de leerkrachten is kenmerkend.

Conclusie: een beetje organisatietheorie

Vanuit de voorgaande bedenkingen kunnen we uiteindelijk een aantal elementen aanduiden die maken dat grotere gehelen al dan niet goed werken. Deze elementen hebben niet te maken met ideale groottes of optimale taakverdelingen tussen verschillende niveaus. Zij hebben vooral te maken met de wijze waarop deze taken worden uitgevoerd. Onder het adagium "There is nothing more practical as a good theory" van de grote Kurt Lewin kunnen we deze elementen duiden binnen het referentiekader van de organisatietheorie. Burns en Stalker (1961) hadden het als eersten over mechanische en organische organisaties. Naar analogie daarmee kunnen we spreken van rationeel-technische kenmerken en organisch-culturele kenmerken (Devos, Verhoeven, Beuselinck, Van den Broeck & Vandenberghe, 1999; Hulpia & Devos, 2010). Rationeel-technische kenmerken verwijzen naar de formalisatie van regels en procedures, de afbakening van rollen, de mate van

taakspecialisatie en de aanwezigheid van hiërarchie. Hoe sterker deze kenmerken aanwezig zijn, hoe meer we kunnen spreken van rationeel-technisch georiënteerde organisaties. De coördinatie van de verschillende onderdelen wordt vooral via technische regels gegarandeerd. Organisch-culturele kenmerken verwijzen naar cohesie en onderling vertrouwen, eenheid en gedeelde waarden, informele en persoonlijke communicatie en participatie. De coördinatie van de verschillende onderdelen wordt hier veel meer vanuit gedeelde waarden dan vanuit formele regels gegarandeerd. Deze waarden zijn geleidelijk aan en via veel menselijke interacties, stap voor stap, organisch gegroeid.

Het is heel duidelijk dat zowel de kenmerken van goed functionerende scholengemeenschappen als de kenmerken van sterke leidinggevende teams in grote secundaire scholen veel overeenkomsten vertonen met de organisch-culturele organisaties. Meer zelfs, de kenmerken van rationeel-technische organisaties zijn compleet afwezig. Dit zegt veel over de wijze waarop we ook bestuurlijke schaalvergroting vorm moeten geven. We moeten opletten met rationeel-technische praktijken. Die zouden wel eens vooral kunnen leiden tot de nadelen die we beschreven hebben bij het overwegen van bestuurlijke schaalvergroting. Toch zien we in de praktijk in diverse sectoren dat hier makkelijk wordt naar teruggegrepen. Dat is niet zo verwonderlijk, want rationeel-technische regels passen perfect in de veel gehanteerde top down veranderingslogica. Voor beleidsverantwoordelijken is het veel makkelijker om formele regels op te leggen die lineair geldig zijn, altijd en overal. Deze regels kunnen makkelijk van op afstand opgelegd worden. In deze regels wordt dan vooral aandacht besteed aan rationeel optimaal uitgedachte systemen en structuren. Terwijl de werkelijkheid vooral een heel andere veranderingslogica (Beer & Nohria, 2000; Hopkins, 2001) vraagt, namelijk de logica van de ontwikkeling, die van onderuit opgebouwd wordt en die aansluit bij de organisch-culturele benadering. Die vraagt een context-gebonden aanpak, dus zeker geen lineaire maatregelen. Een aanpak die stap voor stap gaat, met veel aandacht voor persoonlijke contacten, menselijke contacten van nabij, niet van op afstand. Met veel zorg voor processen in plaats van structuren.

We moeten dus bij het overwegen van bestuurlijke schaalvergroting vooral zorgen dat we op een goede manier deze schaalvergroting stimuleren door te streven naar een organisch-culturele aanpak. Maar hoe wordt iets organisch-cultureel? Hoe kan je iets dat de tijd moet hebben om te groeien, doen groeien zonder het kunstmatig op te leggen? Dat is zeker niet evident. Toch zijn hier een aantal aanbevelingen voor te maken:

- Het is belangrijk lineaire maatregelen te vermijden. Intelligente maatregelen voor organisaties zijn uiterst zelden lineair, precies omdat de lokale context er zo veel toe doet.
- Initiatieven zijn best zo weinig mogelijk artificieel en zoveel mogelijk contextgebonden. Hoe meer de nieuwe initiatieven aansluiten bij wat reeds lokaal aanwezig is of wat lokaal als nood wordt gevoeld, hoe beter.
- Een hiërarchische benadering werkt zelden. Via overleg, compromisvorming en het opbouwen van vertrouwen bereikt men meer vanuit bestaande gehelen dan vanuit top down beslissingen.
- Het is goed om van bij de start te waken op het beperken van formalisatie. De reflex om voor elke situatie, uitzondering of risico vooraf regels op te stellen die dan moeten gelden voor alles en iedereen is één van de grote ziektes van de 'verrationalisering' en 'vertechnisering' van onze maatschappij. Dat is voor bestuurlijke schaalvergroting niet anders. Vandaar ook

dat stimulerende maatregelen in veel gevallen veel meer aangewezen zijn dan top down opgelegde regels.

- De professionele ontwikkeling van de kernprofessionals, de leerkrachten, is een absolute prioriteit. Daarbij is het essentieel te beseffen dat professionals het meest en het best kunnen leren van elkaar. Daarom is het stimuleren van collectief leren een centraal aandachtspunt in de professionele ontwikkeling van leerkrachten. Collectief leren betekent overigens niet dat autonomie niet belangrijk is, integendeel. De autonomie van de leerkracht is essentieel om de eigen praktijk goed te kunnen toepassen. Die autonomie moet gerespecteerd worden. Daarom is vertrouwen geven een belangrijk onderdeel van collectief leren. Het beleid van de kernopdracht van de professionele ontwikkeling moet voor een belangrijk deel op schoolniveau gebeuren. Dit moet voldoende dicht bij de leerkrachten gesitueerd zijn, maar moet tegelijk ook kunnen aansluiten bij de overkoepelende visie van de school. Het is nodig dat één persoon hiervoor de hoofdverantwoordelijkheid draagt op de school.
- Het is belangrijk goed te selecteren wie het geheel uitbouwt, de hoofdverantwoordelijke zal zijn of haar persoonlijke stempel drukken op de vorm van het groter geheel. Sommige leiders zijn nu eenmaal meer technisch-rationeel aangelegd en andere meer organisch-cultureel.
- Men kan nooit voldoende aandacht besteden aan communicatie tussen de verschillende onderdelen. Zorg dat die communicatie zoveel mogelijk persoonlijk is (en dus zo weinig mogelijk formuliersgewijs en email-gerelateerd), frequent, en nabij. Door persoonlijke communicatie leren mensen elkaar pas echt beter kennen, groeit er vertrouwen, kan het klikken en kunnen opvattingen echt gedeeld worden.
- Belangrijk is om dienstverleners, actief in de expertise-units van de grote entiteit, voldoende leerlinggericht te houden. Dienstverleners hebben dikwijls de neiging zich na verloop van tijd van de buitenwereld mentaal af te sluiten en alleen nog vanuit hun eigen dienstrationeiteit te denken. Door hen permanent te doen focussen op de vraag: "En wat betekent dit nu voor de leerlingen?" kan die neiging worden afgebouwd.
- Een organisch-culturele aanpak vraagt tijd. Dit betekent dat we de tijd zijn werk moeten laten doen. Onderling vertrouwen en gedeelde waarden zijn kostbaar sociaal kapitaal. Dit sociaal kapitaal wordt geleidelijk aan opgebouwd. Zoals het spreekwoord zegt: gras groeit niet door eraan te trekken.

Met deze suggesties zijn zeker niet alle vragen beantwoord. Maar zij kunnen er allicht voor zorgen dat de bureaucratische valkuilen van een bestuurlijke schaalvergroting voor een deel worden vermeden en dat die schaalvergroting wel degelijk een toegevoegde waarde kan inhouden. Door waakzaam en alert te zijn voor de valkuilen en door aandacht te hebben voor wat er werkelijk toe doet, kan een bestuurlijke schaalvergroting zinvol zijn. We mogen alleen niet te veel alles tegelijk overal en meteen willen. Want te veel verandering, leidt er meestal toe dat er uiteindelijk niets verandert.

Referenties

Beer, M. & Nohria, N. (2000) Cracking the code of change. *Harvard Business Review*, 78(3), 133-141.

Burns, T. & Stalker, G.M. (1961) The management of innovation. London: Tavistock.

- Commissie Monard (2014). *Evaluatie pedagogische begeleidingsdiensten, permanente ondersteuningscellen en VZW samenwerkingsverband netgebonden begeleidingsdiensten*.
- Devos, G. (1995) *De flexibilisering van het secundair onderwijs in Vlaanderen. Een organisatie-sociologische studie van macht en institutionalisering*. Amersfoort/ Leuven: Acco.
- Devos, G., Verhoeven, J., Beuselinck, I., Van den Broeck, H. & Vandenberghe, R. (1999) *De rol van schoolbesturen in het schoolmanagement*. Apeldoorn/Leuven: Garant.
- Devos, G., Van Petegem, P., Delvaux, E., Feys, E. & Franquet, A. (2010) *De evaluatie van scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs*. Mechelen: Plantyn.
- Devos, G., Van Petegem, P., Vanhoof, J., Vekeman, E. & Delvaux, E. (2013) *Evaluatie van het onderwijspersoneel. Beleid en praktijk in het Vlaamse secundair onderwijs, centra voor leerlingenbegeleiding en voor volwassenenonderwijs*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Devos, G., Tuytens, M., Leysen, C. & Ysenbaert, J. (2013) *Bestedingspatroon van personeelsmiddelen in basis- en secundaire scholen voor de invulling van hun administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken*. Vakgroep Onderwijskunde, Universiteit Gent.
- Devos, G., Tuytens, M. & Hulpia, H. (2014) Teachers' Organizational Commitment: Examining the Mediating Effects of Distributed Leadership. *American Journal of Education*, 120(2), 205-231.
- Farrell, C.M. (2005) Governance in the UK public sector: the involvement of the governing board. *Public Administration*, 83(1), 89-110.
- Hamel, G. & Prahalad, C.K. (1994) *Competing for the future*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hopkins, D. (2001) *School improvement for real*. London/New York: Routledge Falmer.
- Hulpia, H., Devos, G. & Rosseel, Y. (2009). The relationship between the perception of distributed leadership in secondary schools and teachers' and teacher leaders' job satisfaction and organizational commitment. *School Effectiveness and School Improvement*, 20(3), 291-317.
- Hulpia, H. & Devos, G. (2010) How distributed leadership can make a difference in teachers' organizational commitment? A qualitative study. *Teaching and Teacher education*, 26(3), 565-575.
- Leithwood, K. & Jantzi, D. (2009) A review of empirical evidence about school size effects: a policy perspective. *Review of Educational Research*, 79(1), 464-490.
- Peters, T. & Waterman, B. (1982). *In search of excellence*. New York: Harper & Row.
- Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (1991) (Eds.), *The new institutionalism in organization analysis*. Chicago : University of Chicago Press.
- Scott, R. W. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousands Oaks, CA: Sage.