



Vlaams
Parlement

stuk **2086** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 29 mei 2013 (2012-2013)

Gedachtewisseling

over het ‘Onderzoek naar de planlastvermindering
in het hoger onderwijs’ en het
‘Onderzoek naar de planlastvermindering
in het basis- en secundair onderwijs’

Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen
uitgebracht door mevrouw Kathleen Deckx

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Boudewijn Bouckaert.

Vaste leden:

de heren Paul Delva, Jos De Meyer, de dames Kathleen Helsen, Sabine Poleyn;
mevrouw Katleen Martens, de heren Wim Van Dijck, Wim Wienen;
de dames Irina De Knop, Marleen Vanderpoorten;
de dames Kathleen Deckx, Fatma Pehlivan;
mevrouw Vera Celis, de heer Kris Van Dijck;
de heer Boudewijn Bouckaert;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

de heer Jan Durnez, de dames Cindy Franssen, Veerle Heeren, Katrien Schryvers;
de heren Frank Creyelman, Chris Janssens, Erik Tack;
de dames Ann Brusseel, Fientje Moerman;
mevrouw Yamila Idrissi, de heer Chokri Mahassine;
de heer Willy Segers, mevrouw Goedeke Vermeiren;
de heer Jurgen Verstrepen;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

mevrouw Gerda Van Steenberge.

INHOUD

I. Planlastvermindering in het leerplichtonderwijs.....	4
1. Toelichting door de onderzoekers.....	4
1.1. Doelstelling van het onderzoek, onderzoeksproces en definitie van planlast.....	4
1.2. Aanbevelingen.....	5
1.2.1. Aanbevelingen voor schooldirecties.....	5
1.2.2. Aanbevelingen voor het schoolbestuur en de scholengemeenschap.....	5
1.2.3. Aanbevelingen voor het ministerie van Onderwijs.....	6
1.2.4. Aanbeveling voor de onderwijsnetten en -koepels.....	7
1.2.5. Aanbevelingen voor de onderwijsinspectie.....	7
1.2.6. Aanbevelingen voor de pedagogische begeleidingsdiensten.....	7
1.2.7. Aanbeveling voor de Centra voor Leerlingenbegeleiding.....	8
2. Vragen en opmerkingen van de leden.....	8
3. Antwoorden van de onderzoekers.....	9
II. Planlastvermindering in het hoger onderwijs.....	10
1. Toelichting door de onderzoekers.....	10
1.1. Methodologie.....	10
1.2. Vaststellingen en aanbevelingen.....	11
1.2.1. Generieke vaststellingen.....	11
1.2.2. Vaststellingen en aanbevelingen over personeelsevaluatie.....	11
1.2.3. Vaststellingen en aanbevelingen over het systeem van kwaliteitszorg.....	12
1.2.4. Overkoepelende vaststellingen en aanbevelingen.....	14
2. Vragen en opmerkingen van de leden.....	16
3. Antwoorden van de onderzoekers en replieken.....	16
Gebruikte afkortingen.....	18
Bijlage: Grafiek relatie werkdruk versus regelmogelijkheden.....	19
Bijlagen: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen hield op 21 maart 2013 een gedachtewisseling over twee onderzoeken over mogelijke planlastvermindering. Het onderzoek naar planlastvermindering in het leerplichtonderwijs werd uitgevoerd door de Antwerp Management School. De Hogeschool Gent voerde een onderzoek naar planlastvermindering in het hoger onderwijs.

De PowerPointpresentaties van de sprekers zijn te vinden op de [dossierpagina](#) van dit stuk op www.vlaamsparlement.be.

I. PLANLASTVERMINDERING IN HET LEERPLICHTONDERWIJS

1. Toelichting door de onderzoekers

1.1. *Doelstelling van het onderzoek, onderzoeksproces en definitie van planlast*

Prof. dr. *Patrick Kenis*, Academic Dean Antwerp Management School, verduidelijkt de doelstellingen van het onderzoek. De eerste vraag was tot een goed begrip te komen van wat onder planlast wordt verstaan. De tweede doelstelling was aantonen hoe planlast in relatie staat tot het verwachte kwaliteitsbeleid. Vanuit onderzoeksperspectief is het nodig om een spiegel te hebben of planlast bijvoorbeeld al dan niet zinvol is. De planlast werd aan het kwaliteitsbeleid gespiegeld. Tot slot was er het formuleren van aanbevelingen met het oog op het verminderen van de planlast die als niet nuttig of onzinnig wordt ervaren.

De opdracht werd gegeven in juli 2012. De interviews in de negentien scholen vonden plaats in oktober 2012. Er werd aan extra dataverzameling gedaan bij een aantal instanties die vaker genoemd werden als het over planlast ging. Dit waren de pedagogische begeleiding, het centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB) en de inspectie. Het rapport werd in maart 2013 aan de minister voorgesteld.

Het onderzoek over wat onder planlast wordt verstaan, gebeurde inductief. Dit is zonder definitie van planlast. De leerkrachten en directies konden vrijuit spreken. Welke dingen komen er kijken bij lesgeven en welke worden als lastig ervaren? Dit gaf een waaier aan antwoorden zoals geld inzamelen, remediëren, taken maken, registreren, opvolgen, agenda bijhouden, studie- en speeltijdtoezicht, klaslokaal schilderen enzovoort.

In eerste instantie ging men ervan uit dat planlast te maken had met plannen en papierwerk. Dit werd zo niet ervaren door de leerkrachten en directies. Planlast blijkt iets zeer relatiefs te zijn. Er is geen consensus over wat het begrip juist inhoudt. Sommigen staan onverschillig tegenover het begrip, anderen interpreteren het begrip zeer negatief, als een last en weer anderen zeggen dat er af en toe moet worden gepland. Wat al dan niet als planlast wordt ervaren, blijkt erg afhankelijk te zijn van de situatie. De heer Kenis denkt dat het concept ‘irriterende regeldruk’ beter is. Het omvat meer het subjectieve element. Regeldruk wijst erop dat er dingen moeten gebeuren onder druk en niet vanuit de intrinsieke motivatie van de taak.

Er werd een rapport ‘Kom op tegen Planlast!’ geschreven dat binnenkort bekend zal worden gemaakt. De titel werd gekozen omdat het moeilijk is de echte veroorzakers van planlast te bestemmen. Planlast is meestal het resultaat van goede bedoelingen en maatschappelijke ontwikkelingen, maar het verstoort werkprocessen. Het is een oproep aan een aantal partijen om hun verantwoordelijkheid te nemen tegen het fenomeen van de planlast.

Bijna al de leerkrachten vinden dat hun werk het professioneel werken met kinderen en jongeren in de klas inhoudt. Ze geven aan dat dit veranderd is, dat de kinderen veranderd zijn en dat de context veranderd is. Als men naar de werkelijkheid in een school gaat kijken, wordt het ingewikkelder. Er komen zinnige bijkomende zaken bij zoals waarden en normen bijbrengen, klasmanagement, overleggen met de ouders, informatiedagen, schoolfeesten enzovoort.

Er zijn ook onzinnige bijkomende zaken, dit is de planlast. Er is een consensus dat er de laatste tien jaar zeer veel veranderd is. Het professioneel werken met kinderen wordt moeilijker en zwaarder. De zinnige bijkomende zaken nemen toe. Dit geldt ook voor de onzinnige bijkomende dingen. In sommige scholen is het overzichtelijk, in andere loopt het uit de hand.

In de context van het werk heeft men een aantal zaken geïdentificeerd die er bij gekomen zijn zoals wet- en regelgeving, verwachtingen van de ouders, de generatie van de leerlingen, de zorgvraag, de kwaliteitseisen van inspectie, ondersteuning enzovoort.

Er werd gekeken naar de organisatie van het werk. Daarbij zijn de schoolbesturen, directie en leerkrachten betrokken partij. De organisatie van het werk werd als een intermediaire structuur gedefinieerd tussen het werk en de context van het werk. De context van het werk beïnvloedt de organisatie van het werk, die op zijn beurt het werk beïnvloedt. Dikwijls beïnvloedt de context van het werk ook het werk. De organisatie van het werk medeert in een belangrijke mate hoe de context van het werk neerslaat op het werk. Er ontstaat een mismatch tussen de context van het werk en de organisatie van het werk, de school. Aan de scholen is er de laatste jaren als organisatie weinig veranderd, terwijl de context enorm veranderd is. Het werk leidt tot werkstress. De organisatie van het werk bepaalt in hoge mate hoe werkdruk tot werkstress leidt.

1.2. Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn opgesteld in de geest van de titel van het rapport: Kom op tegen Planlast! Het zijn concrete suggesties. Een van de nieuwe problematieken is het gedrag van ouders. Daarover zijn geen suggesties opgenomen. Het is een uitdaging voor organisaties om er mee om te gaan. Partijen die een bijdrage kunnen leveren worden direct aangesproken.

1.2.1. Aanbevelingen voor schooldirecties

De eerste aanbeveling luidt: “Beheers de problematiek van irriterende regeldruk via professionalisering”. Alle directies doen onmetelijk hun best om hun school goed te organiseren. Er is soms wel een gebrek aan bepaalde managementvaardigheden, leiderschap en ondersteuning. Leerkrachten klagen bijvoorbeeld over lange vergaderingen.

De tweede aanbeveling is: “Maak werk van een dynamisch hrm-beleid”. Dit gaat over de adequate inzetbaarheid van personeelsleden. Er moet worden onderzocht of lessenroosters vervangen kunnen worden door globale werkroosters. Leerkrachten gaan in hun denken heel erg uit van lessenroosters en alles wat naast het lesgeven komt, komt er bij.

“Zoek opportuniteiten door samen te werken met partners” is een volgende aanbeveling. In het organiseren van scholen als complexe systemen ziet men dat er door samenwerking veel zou kunnen worden verbeterd. De laatste aanbeveling voor directies is: “Wees assertief in het verbeteren van operationele processen”. Elk operationeel proces wordt quasi opnieuw uitgevonden in elke school door de directeur. Iedereen heeft zijn eigen manier van hrm, van optekenen van aanwezigheden enzovoort. Er zou een horizontale samenwerking moeten zijn tussen directies.

1.2.2. Aanbevelingen voor het schoolbestuur en de scholengemeenschap

Een aanbeveling voor het schoolbestuur en de scholengemeenschap luidt: “Word partner van de directeur”. Organiseer gerichte ondersteuning van de directie met betrekking tot niet-pedagogische taken, niet alleen omdat ze overbelast zijn, maar ook omdat met ondersteuning alles wellicht gemakkelijker loopt. Er kan ook werk worden gemaakt van nieuwe schooloverstijgende organisatiemodellen om professionele deskundigheid in te schakelen.

Elke directeur wordt nu een specialist in financiën, hrm, infrastructuur, bouwvergunningen enzovoort. Moet dit zo georganiseerd worden?

Een tweede aanbeveling luidt: “Verfijn de begeleiding en benoeming van directies”. Misschien kan men meer aandacht besteden aan management- en leiderschapscapaciteiten van directies, naast uiteraard pedagogische kwaliteiten. Bij de benoeming zou men een aangepast vormingstraject met aandacht voor management en regeldrukbeheersing moeten hebben. Men kon vaststellen dat sommige directies zeer goed zijn om de regeldruk van hun leerkrachten weg te houden, terwijl andere dit minder of niet beheersten.

1.2.3. Aanbevelingen voor het ministerie van Onderwijs

Voor het ministerie van Onderwijs wordt er ten eerste geadviseerd de autonomie voor scholen op het vlak van hrm-beleid te verhogen. Als directies de zelfstandigheid hebben voor intern kwaliteitsbeleid dan moeten ze ook over de middelen en de instrumenten beschikken om meer speelruimte te hebben voor hun hrm-beleid. Er zijn voorbeelden vastgesteld dat leerkrachten veel meer werk hebben omdat er niet-functionerende leerkrachten zijn waaraan de directies weinig kunnen doen. Er moeten wel voorzorgsmaatregelen getroffen worden om willekeur van de directies in de omgang met leerkrachten uit te sluiten. Die directies moeten sterker worden in dat soort management. Ze moeten daartoe wel de kans krijgen.

Het onderzoek van Robert Karasek geeft aan wat het probleem is (zie bijlage, p. 21). Daarin werd onderzocht of werkdruk als een probleem werd ervaren. De conclusie was dat werkdruk positief was. Mensen willen uitgedaagd worden. Maar werkdruk wordt zeer negatief ervaren als de regelmogelijkheden beperkt zijn. Als men allerlei regels moet volgen en hoge werkdruk heeft, dan wordt het werk slopend. Het zijn de regelmogelijkheden, die vaak gekoppeld zijn aan planlast, die in de scholen beperkt worden.

Ten tweede zou het ministerie van Onderwijs de schooldirecties beter kunnen ondersteunen. Scholen zijn complexe organisaties. Dit zijn organisaties die met veel verschillende uitdagingen te maken krijgen, die niet onmiddellijk verband hebben met de kerntaken. Het zou nog complexer zijn indien het een dynamische organisatie zou zijn. Scholen zijn echter eerder niet-dynamisch.

Het aanpassen van de inhoud van de lerarenopleiding is een derde aanbeveling voor het ministerie van Onderwijs. Jonge leerkrachten bleken compleet verrast te zijn door de schoolsituatie waarin ze terecht kwamen. Ze dachten allen voor een klas te komen staan. Ze verwachtten niet in een organisatie terecht te komen waar er afspraken moeten worden gemaakt.

“Het uitvoeren van een regeltoets bij nieuwe regelgeving” is een volgende aanbeveling. Het is in dit geval een risicotoets voor het creëren van planlast. De aanbeveling “Creëer een lastenmonitor voor bestaande regelgeving” is een pleidooi voor het maken van een open kanaal waardoor de klacht over regelgeving ergens terecht kan komen. Het zou kunnen dat Klasse daarin een rol zou kunnen spelen bijvoorbeeld door het uitreiken van een prijs voor de regeldruk van de maand.

Als het ministerie beleid formuleert, dan moet er vroeger gekeken worden wat dit betekent in de school. De aanbeveling luidt dan “Vertrouw scholen bij de uitvoering van de beleidsopdracht”. Scholen formuleren weinig kritiek op het beleid, maar wel op de implementatie ervan. Een knelpunt is dat ook andere ministeries bezig zijn met regelgeving zoals veiligheid, gezondheid en hygiëne. Dit zijn aparte regelingen waardoor het nog ingewikkelder wordt. De heer Kenis adviseert, zoals in Nederland, één instantie waaruit alle schoolregeling komt als het over scholen gaat.

De volgende aanbeveling “Creëer een licentiesysteem voor instanties die zorglabels afgeven” speelt in op het toenemend aantal leerlingen met zorglabels. Hij heeft vastgesteld dat dit een enorme trend is. Als ouders vaststellen dat hun kind het beoogde cijfer niet haalt, dan gaan ze om dat te legitimeren op zoek naar een zorglabel. Blijkbaar zijn er organisaties die dit voor een fors bedrag afleveren.

Recent heeft men kunnen zien wat er met juridische klachten kan gebeuren. Creëer dan ook een barrière tegen de toenemende juridisering. Hij adviseert om een juridisch steekspel te vermijden en om via een onafhankelijk rechtscollege de professionaliteit en de rechten van de leerkrachten te regelen. Leerkrachten hebben meer en meer het gevoel dat zij zich moeten verantwoorden en dit is tijdrovend. Men moet voor vijftientig kinderen van bij het begin van het jaar een dossier aanleggen, omdat men niet weet wie een klacht gaat neerleggen.

Verder adviseren de onderzoekers om verder werk te maken van één centraal datasysteem zodat data slechts eenmalig moeten opgevraagd worden.

De infrastructuur, zowel de IT als de gebouwen, bevindt zich vaak in slechte toestand. De spreker illustreert dat met het voorbeeld van een school die de vensters moet openzetten om voldoende draadloze internetontvangst te hebben. Daarom wordt aanbevolen om op zoek te gaan naar alternatieve financieringsbronnen en vereenvoudigde procedures voor infrastructuurmaatregelen.

Nieuwe onderwijsdoelstellingen worden meestal positief ontvangen, maar de beleidsmakers denken vooraf onvoldoende na over de implementatie. Wat tot ellenlange vergaderingen leidt over wat de doelstelling precies inhoudt. Scholen zijn het meestal eens met de vakoverschrijdende eindtermen, maar documenteren dat ze gehaald zijn, vinden ze moeilijk. De spreker vraagt om daarvoor een goed systeem op punt te zetten.

Voorts pleit de spreker voor een flexibeler personeelsbeleid in secundaire scholen, met weekopdrachten of opdrachten aangepast aan de talenten en ervaring van de leerkrachten. De laatste aanbeveling aan het ministerie van Onderwijs is een open communicatie te creëren over irriterende regeldruk.

1.2.4. Aanbeveling voor de onderwijsnetten en -koepels

Om de toenemende juridisering te beheersen wordt geadviseerd dat de netten en koepels gezamenlijk zouden optreden in juridische kwesties. Als ze er niet in slagen een gemeenschappelijk standpunt in te nemen, zal de maatschappelijke druk alleen maar toenemen.

1.2.5. Aanbevelingen voor de onderwijsinspectie

De onderzoekers bevelen de onderwijsinspectie aan om gedifferentieerd door te lichten om de planlast te verminderen. Daarmee bedoelt de heer Kenis dat de inspectie geen afvinklijst overloopt, maar eerder het algemene kwaliteitsbeleid van de school beoordeelt. Voorts stelt de spreker voor om het doorlichtingsadvies te beperken tot óf gunstig óf ongunstig. Het label ‘beperkt gunstig’ wordt soms als drukingsmiddel door de directie gebruikt, creëert dus stress en zorgt voor extra administratie. Daarnaast stelt de spreker betere afspraken voor tussen inspectie en begeleiding, zodat hun taakverdeling duidelijk is, en ze elkaar niet tegenspreken. Ook pleit hij tegen beperkt goedgekeurde leerplannen. Die leiden tot half werk, het is beter ineens duidelijk te zijn.

1.2.6. Aanbevelingen voor de pedagogische begeleidingsdiensten

De pedagogische begeleiding heeft tot doel de kwaliteit van de school te verbeteren, dat is ook een managementkwestie. Daarom beveelt de heer Kenis aan om een expertisenetwerk

van begeleidingsdiensten en managementdeskundigen te creëren. Daarnaast moeten leerkrachten meer vertrouwd gemaakt worden met kwaliteitsdenken. Verder zou de pedagogische begeleiding de scholen moeten helpen bij de implementatie van nieuwe leerplannen. Een laatste aanbeveling is de leerplannencommissies met externe deskundigen te versterken. Vooral tso en bso vinden immers dat hun leerplannen niet meer afgestemd zijn op de arbeidsmarkt.

1.2.7. *Aanbeveling voor de Centra voor Leerlingenbegeleiding*

Scholen met een goed zorgbeleid werken doorgaans goed samen met het CLB. In de andere gevallen heersen vaak andere verwachtingen: de school vindt dat het CLB de zorgleerlingen moet begeleiden, het CLB wil enkel de school steunen bij het zorgbeleid. Daarom bevelen de onderzoekers aan dat het CLB een partner wordt van de school.

2. **Vragen en opmerkingen van de leden**

Mevrouw *Ann Brusseel* vraagt cijfers over de omvang van het probleem en over welke scholen het meeste planlast ervaren. De aanbevelingen zijn concreet, maar liggen in de lijn van de verwachtingen van al wie het onderwijs kent. Een meldpunt, een soort lastenmonitor, lijkt haar een goed idee. Ze hoopt dat de minister zich dit keer niet verschuilt achter inspectie, pedagogische begeleiding of anderen om niets aan de planlast te doen, maar de aanbevelingen uitvoert.

Mevrouw *Marleen Vanderpoorten* vraagt hoe de directies en schoolbesturen kunnen aangemoedigd worden om de aanbevelingen uit te voeren. Want eigenlijk zijn ze tot niets verplicht. Voorts informeert ze of de problemen even groot zijn in het kleuter-, basis- en secundair onderwijs. Ze wil ook weten of en hoeveel directies en leerkrachten onderling overleggen en afspraken maken over de planlast. Is er een relatie tussen de omgang met planlast en het studieniveau van de leerkracht? De inspectie, traditioneel aangeduid als oorzaak van planlast, vraagt volgens de school op zich niet zoveel, maar bij een doorlichting moet de school wel bepaalde daden kunnen aantonen. De school voelt zich daarom verplicht heel wat te registreren, bij te houden. Misschien zou duidelijkheid hier al wat lasten schrappen.

Het aantal regels, niet alleen voor Onderwijs, maar ook voor Welzijn, Milieu enzovoort, waaraan scholen moeten voldoen, heeft een grens bereikt, aldus de heer *Jos De Meyer*. Daarbij komt nog dat de wijzigingen slechts kort van tevoren beslist worden. Het is aan het beleid om daar iets aan te doen. Daarnaast verwoordt het rapport een probleem dat het lid al maanden aankaat: de mediaheisa over capaciteitsproblemen in steden dreigt de ruimere problemen van achterstand in de vernieuwbouw en aanpassingswerken te verhullen. Tot slot vraagt het lid of de begeleidingscommissie van het onderzoek al reflecties heeft gegeven over het rapport.

Mevrouw *Kathleen Deckx* is vooral verwonderd over wat leerkrachten allemaal als planlast ervaren. Heel wat van die zaken zijn een noodzakelijk onderdeel van de job. Hebben de onderzoekers gepeild naar de redenen van dat ongenoegen? Voorts informeert ze hoe de delegatiemogelijkheid van directies naar specialisten in praktijk kan verlopen. Waarom pleiten de onderzoekers voor een weekopdracht voor leerkrachten? Als een school een ongunstig rapport krijgt, krijgt ze geen herkansing meer. In die zin is het label 'beperkt gunstig' toch beter, hoewel het allicht een zekere druk op de school legt. Ze vraagt dan ook wat meer uitleg bij die aanbeveling.

Het interesseert ook mevrouw *Goedele Vermeiren* of directies de planlast met hun leerkrachten bespreken. Ze heeft begrepen dat ouders volgens de onderzoekers geen planlast veroorzaken. Klopt dat wel, aangezien ze toch wel bij de leerkrachten aankloppen? Tot slot vraagt ze meer uitleg bij de uitspraak dat beginnende leerkrachten niet beseffen dat ze niet alleen zullen lesgeven, maar ook deel uitmaken van een organisatie.

Mevrouw *Gerda Van Steenberge* vraagt hoe de onderzoekers staan tegenover het plan van de minister voor grote scholengemeenschappen met aan het hoofd een managementteam.

De heer *Boudewijn Bouckaert*, voorzitter, verwijst naar de kinderrechtencommissaris die sterk de nadruk legt op de rechten van kinderen en jongeren. Als hun verhouding tot de school en de leerkrachten in termen van rechten gedefinieerd wordt, is juridisering onvermijdelijk. Hoe zien de onderzoekers dat?

3. Antwoorden van de onderzoekers

De heer *Patrick Kenis* zegt dat zijn team gewoon geen uitspraken kan doen over ouders, wat niet betekent dat die geen planlast kunnen veroorzaken. Het is niet zo dat scholen met een complexere populatie een hogere mate van planlast percipiëren dan bijvoorbeeld landelijke scholen. De organisatie, de leiding en de verhouding tussen leerkrachten onderling en met de directie, zijn de meest bepalende factoren daarvoor.

Als docent aan een managementschool, gelooft de heer *Kenis* in permanente opleiding als een middel om directies sterker te maken. Hij pleit voor nieuwe opleidingen op basis van de conclusies van dit onderzoek. Daarnaast gelooft hij sterk in trajecten waarbij directeurs andere coachen en goede praktijken uitwisselen.

De onderzoekers hebben scholen van alle niveaus zonder onderscheid onderzocht, maar in de aanbevelingen maken ze wel een onderscheid tussen kleuter-, lagere en middelbare scholen. Vergelijkingen over de planlast zijn moeilijk omdat er in de lagere scholen geen middenkader is. In de middelbare school is er dan weer meer gedoe door de context van het werk, maar daar hangt heel wat af van het functioneren van het middenkader van de school.

Planlast is geen vergaderonderwerp, maar wordt in de wandelgangen wel besproken. Het onderzoek is gestart met de vraag of leerkrachten en directies naast hun kerntaken nog bijkomende taken hadden. Pas op het einde is hen gevraagd of ze het woord planlast kenden en hoe ze dat zouden definiëren. Ze vinden bepaald werk wel onzinnig of irriterend, maar hanteren het begrip planlast niet. Of het opleidingsniveau een invloed heeft op de planlastervaring heeft het onderzoek niet kunnen bepalen. De directie werd apart geïnterviewd, de leerkrachten in focusgroepen. Als de verhalen van directie en leerkrachten sterk uiteenliepen, stelden de leerkrachten veel planlast te hebben.

De heer *Peter Michielsens* beaamt dat de inspectie geen specifieke eisen heeft, maar scholen gewoon vraagt om iets aan te tonen. Met die onduidelijkheid hebben scholen het moeilijk. Daarbij komt nog dat de inspectie zelf tevreden zegt te zijn met een mondeling verslag, terwijl de pedagogische begeleiding de scholen aanmaant een vakgroepverslag, een thematische en weekagenda, een jaarplan, gedetailleerde vakgroepverslagen enzovoort te hebben. De directie legt daar bovenop nog eigen klemtonen. Het komt erop aan dat de inspectie en de pedagogische begeleidingsdiensten van alle koepels samen eindelijk eens duidelijke afspraken maken en die duidelijk bekendmaken bij de scholen. Het decreet heeft het trouwens over een overlegorgaan tussen inspectie en pedagogische begeleiding.

Bij een beperkt gunstig advies wordt het kwaliteitsdenken van die school toegespitst op enkele vakken of aspecten die minder goed geëvalueerd werden. Twee, drie jaar lang wordt er aan niets anders gewerkt. Daarom stellen de onderzoekers voor ze af te schaffen. De inspectie zou vooral het kwaliteitsbeleid moeten beoordelen. Als dat goed is, moet het onderzoek beperkt blijven. In ieder geval moet de inspectie zich niet over details buigen, maar vooral in het beleid van de school vertrouwen. Niet elk tekort moet verder opgevolgd worden en mag zeker niet automatisch leiden tot een ongunstig advies. Ook daarover moeten er duidelijke afspraken komen tussen inspectie en pedagogische begeleiding.

De begeleidingscommissie van het onderzoek is gedurende het onderzoek vier keer samengekomen, onder andere kort voor het rapport aan de minister bezorgd is. Met haar opmerkingen is in grote mate rekening gehouden, hoewel ze natuurlijk niet allemaal klakkeloos overgenomen zijn.

Het rapport roept op om te stoppen een leerkracht te reduceren tot het aantal uren les dat hij geeft. Het is beter om de leerkracht een takenpakket en realistische doelen per week op te leggen. Dat zijn afspraken die op schoolniveau gemaakt worden. Leerkrachten vangen hun job aan met het idee dat ze in essentie enkel les zullen geven. In de vorming wordt onvoldoende benadrukt dat lesgeven maar een onderdeel is van het proces waar de leerling aan onderworpen is. Leerkrachten moeten dus ook leren denken vanuit de organisatie.

Een directeur moet zeker geen manager in louter economische betekenis worden, maar moet een organisatie kunnen sturen. Managen betekent alle processen onder controle hebben en in goede banen leiden. Dat betekent helemaal niet dat de directeur de pedagogische aspecten afstoot. Hij kan net zo goed niet-pedagogische taken delegeren.

In de samenleving worden rechten en plichten scherp geformuleerd. Scholen lijden vooral onder de onduidelijkheid. Nu kan iedereen beweren dyslecticus te zijn en extra zorg nodig te hebben. Voorts moet duidelijker afgebakend worden hoe ver de verantwoordelijkheid van scholen reikt. Leerlingen en directies hebben het gevoel dat door de aandacht voor procedures de inhoud dreigt verloren te gaan. Ze moeten attesten en adviezen verlenen en worden maar in vraag gesteld als die vormvereisten niet in orde zijn, terwijl de inhoud daardoor dreigt verloren te gaan.

De heer *Patrick Kenis* ziet goede redenen om bepaalde aspecten bovenschools te organiseren, onder meer dat de school daar dan van vrijgesteld is. Het komt er dan wel op aan de taken tussen schooldirectie en scholengemeenschap duidelijk te verdelen. Daarnaast moet er een goed koppelingssysteem tussen beide niveaus komen. Het rapport beveelt aan bij dergelijke ingrijpende veranderingen de werkvloer vooraf te overtuigen van het nut daarvan.

II. PLANLASTVERMINDERING IN HET HOGER ONDERWIJS

1. Toelichting door de onderzoekers

Prof. dr. *Ellen Wayenberg*, van het Onderzoeksteam Hogeschool Gent, licht algemeen toe dat de vraag om onderzoek initieel is gesteld aan professor Filip De Rynck, die de professor vroeg om medewerking vanuit haar lopende onderzoek over de verhouding tussen centraal en lokaal bestuur. In die context wordt ook de planlast bij lokale besturen onder de loep genomen.

Het team is verder versterkt met prof. dr. *Adelien Decramer*, vanwege haar kennis van zaken over onderwijssystemen, ook in het buitenland. Uiteindelijk is mevrouw *Jolien Dewaele* er als projectmedewerker bijgevoegd. Zij geeft uitleg over de setting, methodologie, achtergrond en keuzes. Professor *Adelien Decramer* licht de eerste resultaten toe en mevrouw *Wayenberg* zelf gaat in op de overkoepelende bevindingen.

1.1. Methodologie

Mevrouw *Jolien Dewaele* omschrijft eerst de methodologie van het onderzoek, met drie cruciale ankerpunten in het theoretisch kader: het MAPE-model, de implementation staircase en de benadering vanuit een sociaal-constructivistische kijk.

Het MAPE-model staat voor aansturing op middelen, activiteiten, prestaties dan wel effecten. Men ging na welke soorten van aansturing voorkomen en kon vaststellen dat die

zich vooral situeert op het niveau van de activiteiten. De respondenten ervaren dat soort van aansturing als legitiem, maar de implementatie vaak als problematisch.

Er is sprake van een polycentrische aansturing. Steeds meer externe actoren nemen een aansturende rol op. Kenmerkend is het feit dat ze sterk op zichzelf kunnen functioneren en alleen op zichzelf gericht zijn. Bij externe actoren denkt men aan onder meer de VLUHR, orgaan in het verlengde van VLHORA en VLIR. Ook de associatie speelt een belangrijke rol, vooral met het oog op de toekomst.

Er zijn twee plansystemen onderzocht: kwaliteitszorg en personeelsevaluatie. Vooral bij dat eerste blijkt de sturing polycentrisch. In de universiteiten is ook voor personeelsevaluatie de polycentrische sturing sterk aanwezig.

Tweede aanknopingspunt in het theoretische kader is de implementatieladder. Er is trapsgewijs gewerkt, met start bij de externe actoren en regelgeving van de Vlaamse overheid, maar ook de andere actoren, via het niveau van de instelling om dan dieper te gaan tot het niveau van de individuele docent. Die ketenbenadering is gehanteerd voor zowel de personeelsevaluatie als voor kwaliteitszorg.

Men kon een partieel verloop van de implementatie vaststellen en ook een implementation gap. Wat initieel gevraagd wordt, wordt niet altijd of verkeerd uitgevoerd. Oorzaak daarvan zien de onderzoekers bij de frontlinemedewerkers.

Tot slot komt ook het sociaal-constructivistische doorheen het onderzoek continu aan bod. Het wordt duidelijk in de verschillen tussen de twee hogescholen en de twee universiteiten die men bezoekt. Ook binnen de bewuste instellingen zijn verschillen vast te stellen. Zo is er altijd een alfa-opleiding versus een beta- of gamma-opleiding bijgewoond. Er zijn daar focusgroepen georganiseerd. In beperkte mate zijn ook daar verschillen merkbaar. Voor één opleiding werden zelfs binnen de opleiding zelf verschillen waargenomen.

1.2. Vaststellingen en aanbevelingen

1.2.1. Generieke vaststellingen

Professor *Adelien Decramer* gaat in op de resultaten en stelt dat een eerste generieke vaststelling bij de bezoeken de alsmear toenemende druk om te presteren is. Die prestaties moeten bovendien zichtbaar worden gemaakt op onderwijs-, onderzoeks- en zelfs dienstverleningsvlak. Om planlast en het systeem daarrond te veruitwendigen zijn twee systemen gekozen. Naast personeelsevaluatie en kwaliteitszorg bestaat er echter nog andere planlast of wordt die gegenereerd, waarschuwt de professor vooraf. Personeelsevaluatie behelst een door de overheid verplicht systeem, kwaliteitszorg gaat fundamenteeler en beslaat drie generaties die zijn onderzocht.

Conform de implementation staircase ziet men een sturing gericht op de opleiding, in eerste instantie vanuit de overheid op de instellingen en verder vanuit de instellingen die het systeem adapteren voor dat niveau, ten aanzien van de opleiding. Wat is er vastgesteld?

1.2.2. Vaststellingen en aanbevelingen over personeelsevaluatie

Voor de personeelsevaluatie kon men bij de relatie regelgever/instellingen een globale tevredenheid vaststellen inzake regelgevend kader. Dat betekent niet dat er geen planlast is, stelt de spreker. Alle respondenten gaven er de voorkeur aan het beperkte kader aan te houden en zeker geen regelgeving te verbreden. Dat impliceert evenmin dat de respondenten in de focusgroepen geen planlast zouden ervaren in verband met personeelsevaluatie, integendeel. Die is evenwel veroorzaakt door andere factoren dan de regelgever.

De aansturing, vooral op activiteiten, kan voor de respondenten blijven bestaan, zonder verdere uitbreiding van de regelgeving. Er is een globale appreciatie.

In het kader van de relatie tussen externe actoren en instellingen komen de overige externe actoren weinig aan bod inzake personeelsevaluatie. De tevredenheid over werkgroepen personeel in het kader van VLHORA en VLIR wordt gescoord als correcte ondersteuning.

Een aanbeveling die men formuleerde met betrekking tot het vormingsfonds/aanmoedigingsfonds, was een herziening van de rapportering die enkel planlast creëert en geen meerwaarde biedt. De onderzoekers bevelen aan om deze rapportering te herzien.

Het nieuwe van de associaties leidt zowel bij hogescholen als universiteiten tot onzekerheid, wat dan weer een invloed heeft op de personeelsevaluatie. Men twijfelt over het statuut van het personeel, de vorm van de evaluatie, de loopbaan. Onzekerheid leidt tot planlast, besluiten de onderzoekers.

Ook de functie van een personeelslid binnen de instelling beïnvloedt de ervaring. De decreetgever stelt voorop dat de verantwoordelijkheid voor de eindevaluatie van een personeelslid bij een departementshoofd moet liggen. Zij geven echter aan dat dit planningsgevijs lastig ligt, omdat er een grote groep tegelijkertijd moet geëvalueerd worden. Bovendien gebeurt de dagelijkse aansturing door de direct leidinggevende: vakgroepvoorzitter, teamleider, opleidingscommissievoorzitter enzovoort.

In universiteiten wordt het systeem van personeelsevaluatie omkapseld door een resem andere systemen, die deels door elkaar lopen. Zo worden de nieuwe statuten voor BOF, ZAP-ers, professoren op tenure track, geëvalueerd door een ander centraal orgaan, net als de bevordering die via nog een andere weg verloopt. Dat veroorzaakt planlast, zo blijkt. De respondenten blijven met de vraag zitten welke criteria gehanteerd zullen worden in functie van bevordering, aanstelling of evaluatie.

De onderzoekers raden aan de instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten dragen inzake het systeem van personeelsevaluatie. Ze zouden zelf een eigen hrm-beleid moeten ontwikkelen met planning, opvolging, evaluatie en waardering.

Het lijkt hen ook aanbevelenswaard om in navolging van de evaluatie in de hogeschoolcontext door het departementshoofd van een grote groep, de evaluatie, opvolging en planning door één leidinggevende te laten gebeuren, en liefst door de direct leidinggevende. Mevrouw Decramer wijst erop dat dit één van de beginselen van een goed hrm-beleid is. Koepelorganisaties kunnen ter zake een rol spelen door best practices te verspreiden en aan hogeronderwijsinstellingen een ondersteunende rol toe te bedelen.

Nog aan te raden is een grote betrokkenheid van de direct leidinggevende. Dat blijkt in bepaalde opleidingen te leiden tot een verhoogde waardering van de medewerker binnen een hogeronderwijsinstelling.

1.2.3. Vaststellingen en aanbevelingen over het systeem van kwaliteitszorg

In het systeem van kwaliteitszorg geven een hele rist andere externe actoren het concept vorm. Dat maakt het tot een veel breder item.

In het kader van de relatie tussen externe actoren en instellingen spelen vooral de Vlaamse overheid, NVAO en VLHORA/VLIR/VLUHR een rol. Opnieuw wordt in vraag gesteld in welke mate en hoe er aansturing tussen instellingen en opleidingen te registreren is. Leiden die mechanismen tot planlast?

Ook inzake kwaliteitszorg richt de aansturing zich vooral op activiteiten en niet op output. De respondenten vinden dat prima en zijn er voorstander van enkel op activiteiten te worden aangestuurd.

Een eerste aanbeveling aan de Vlaamse overheid is dat de tool jaarverslag algemeen door de focusgroepen als nutteloos wordt ervaren. Men weet niet tot wat het document moet dienen. De aanbeveling luidt dan ook dat het weinig zinvol is om het jaarverslag in deze vorm nog te verplichten.

Een tweede aanbeveling aan de Vlaamse overheid spitst zich toe op de kritiek op laat-tijdige en foute aanlevering van data uit de databank hoger onderwijs (DHO). Dat heeft tot heel wat planlast geleid. De data zouden dus tijdig beschikbaar en correct moeten zijn.

Aangaande de relatie externe actoren/instellingen VLHORA, VLIR en VLUHR zijn de vaststellingen van het onderzoek geclusterd rond zeven terugkerende problemen met visitatiecommissies. In eerste instantie komt een probleem naar voren met de projectbegeleiders vanuit VLHORA, VLIR en VLUHR. Vele focusgroepen wijzen erop dat de aansturing door de projectbegeleider vaak getuigt van te weinig ervaring met het complexe gegeven van de visitatie.

Ook de communicatie vanuit VLHORA, VLIR en VLUHR blijkt een probleem. De manier van overdracht van informatie en data moet praktischer volgens de onderzoekers.

Ten derde krijgt het zware pedagogische jargon dat wordt gehanteerd in de zelfevaluatiereportages veel kritiek vanuit focusgroepen, maar ook vanwege universiteiten en hogescholen. Het staat volgens hen soms zelfs haaks op de werking van het zelfevaluatiesysteem binnen de eigen opleiding. Een formulering afgestemd op de praktijken van de instellingen zou tot minder planlastervaringen leiden.

In het schrijfproces zelf wordt een duidelijk verschil genoteerd tussen de drie generaties kwaliteitszorg. De respondenten ervaren het schrijven van het zelfevaluatieplan inzake kwaliteitszorg in eerste instantie als zeer nuttig. Ze konden voor het eerst nadenken over de kwaliteit, organisatie en opleiding in zijn geheel. Toch geven heel wat respondenten intussen te kennen dat het schrijfproces als planlast wordt beschouwd. Er wordt geopperd dat er ook wenselijke alternatieven kunnen zijn, zoals portfolio's waarin opleidingen en de kwaliteit ervan aan bod kunnen komen op een andere manier.

Een vijfde probleem vormen de studietijdmetingen. Het zijn verplichte instrumenten, maar ze worden algemeen door alle respondenten als zinloos beschouwd. Er wordt niet gemeten wat nodig is, en de focusgroepen menen dat de data die eruit voortvloeien niet correct zijn. De respondenten zien het dan ook liever afgeschaft.

De zesde aanbeveling stipuleert dat VLHORA, VLIR en VLUHR meer afstand dienen te bewaren ten aanzien van de instellingen. De focusgroepen stellen dat er geen pseudoregeling gecreëerd mag worden. De systemen van kwaliteitszorg en de verantwoordelijkheid daarin behoren exclusief toe aan de instelling en de opleiding zelf, zo luidt het.

Een laatste aanbeveling met betrekking tot VLHORA, VLIR en VLUHR behelst de planlast die zijn oorsprong vindt in de irritatie over visitatiecommissies met Vlaamse en Nederlandse collega's. Er zijn significante regelgevings- en cultuurverschillen ondanks de gemeenschappelijke taal, zo klinkt het in de focusgroepen. Dat leidt tot vreemde interpretaties, vragen en vaststellingen in het kader van de kwaliteit of het visitatierapport.

Met betrekking tot NVAO is gemeld dat er heel wat onvrede is over het nieuwe accreditatiestelsel, en met name niet over de geest ervan maar wel over de onzekerheid rond indica-

toren die gehanteerd worden voor het meten van de kwaliteit. De vraag om duidelijkheid weerklinkt luid. Er zijn opnieuw positieve impulsen aan de instellingen nodig door continue evaluatie van de werkwijze en bijsturing met het oog op kwaliteitsverhoging.

Volgens de implementation staircaseprincipes blijkt er een enorme variatie aan kwaliteitszorgmanagement binnen opleidingen en instellingen. Zo blijkt hogeschool 1 nog in onzekerheid te verkeren over welke instrumenten te hanteren, terwijl hogeschool 2 al bewuste keuzes maakte inzake welke kwaliteitszorgelementen al dan niet te gebruiken.

Ook binnen de universiteiten blijkt er variatie aan systemen aanwezig tussen opleidingen. Zo wordt er enerzijds op twee snelheden gewerkt, terwijl in een andere universiteit al een uniform managementbeleid geldt op basis van de PDCA-circle (Plan Do Check Act).

1.2.4. Overkoepelende vaststellingen en aanbevelingen

De overkoepelende vaststellingen worden door professor *Ellen Wayenberg* doorgenomen.

Er zijn twee hogescholen en twee universiteiten onderzocht, met daarbinnen diverse opleidingen, herhaalt de professor in eerste instantie. Na meer info ter zake, gaat ze verder op de planlast om af te ronden met de rol van de Vlaamse overheid in het systeem van polycentrische sturing.

De prioriteit van het onderzoek lag niet bij de interne organisatie van de betrokken instellingen. Vanuit het concept van de implementation staircase kwam dat element echter wel naar voren. De interne organisatie bleek cruciaal, ook in de ervaring van planlast.

Zelfs met slechts vier instellingen van hoger onderwijs konden de onderzoekers vaststellen dat er een grote variatie bestaat in de manier waarop ze intern gestructureerd zijn. De spreekster heeft het dan vooral over de verhouding tussen centrale diensten en departementen of faculteiten.

De centrale diensten blijken in de jaren voordien sterk gegroeid en staan als eerste in lijn in contact met de externe actoren, in elk geval voor de twee onderzochte systemen. De onderzoekers botsten in dat verband op de professionaliseringskloof tussen enerzijds de centrale diensten die professioneel goed bezig zijn, ook met kwaliteitszorg, en de decentrale diensten, faculteiten of departementen die ook goed werk leveren, maar dan in het kader van opleidingen en andere inhouden. Ze missen inzake personeelsevaluatie en kwaliteitszorg vaak dezelfde graad van professionalisering.

Hoe kan de balans tussen de centrale diensten en de decentrale organen binnen de instelling verbeteren zodat de ondersteuning van onderuit sterker wordt en de ervaring van planlast vermindert? De onderzoekers richten zich met hun aanbeveling in dat verband vooral naar de instellingen van hoger onderwijs. Zij moeten meer openstaan voor beleidsmatige discussies over de systemen en de manier waarop ze intern zijn uitgewerkt binnen de organisatie zelf. Het onderzoeksteam verwacht dat de nood in die zin ook zal toenemen. Het wordt belangrijk te weten welke interne sturingssystemen er gehanteerd zijn en waarom. Is het de bedoeling om binnen een universiteit één uniform systeem rond kwaliteitszorg te hebben dat centraal wordt uitgewerkt en decentraal verder geïmplementeerd wordt? Of is het de keuze van een instelling om meer ruimte voor variatie te laten en zo een kader te scheppen dat op maat van de opleidingen zelf op het decentrale niveau kan worden ingevuld? Die keuzes achten de onderzoekers cruciaal. Ze achten een fundamenteel debat binnen de instellingen zelf daarover onontbeerlijk, zeker met het oog op de ervaring van planlast.

Er zijn vier generieke factoren. Het begrip planlast is moeilijk te vatten, stelt professor Wayenberg. Ze wijst op de vermenging van termen als administratieve last, werklast en planlast tijdens de focusgesprekken. Algemeen blijkt het geheel van de ervaring van lasten

toe te nemen. Dat werd niet zelden omschreven als taken waarvan met het nut niet kon bepalen.

Ten tweede stelden de onderzoekers naast toegenomen lasten ook een toegenomen juridisering vast. Er is voor instellingen en docenten een steeds grotere druk om zich te verantwoorden. Ze worden steeds vaker ter verantwoording geroepen. De spreekster refereert in dat verband aan de ECTS-fiches, waarbij zij zelf bijvoorbeeld al moet aangeven hoe ze een bepaald vak zal doceren in 2014. Tijd voor een evaluatie van de bestaande werkwijze is er niet.

De trend van de associatie en het integreren is een bekend gegeven, ook in de eigen instelling, stelt de professor. Er zijn naast heel wat positieve aspecten, ook een aantal negatieve punten aan verbonden. Zo wordt er onzekerheid, onduidelijkheid, onrust en last gegenereerd. Op bepaalde initiatieven wordt een rem gezet of ze worden niet verder opgezet en reglementen worden niet meer aangepast.

Ten vierde wordt het Flexibiliseringsdecreet ook geklasseerd als belangrijke factor in het kader van planlast. De individuele docent bevindt zich helemaal onderaan de implementation staircase. Daar veroorzaakt het last omdat die zich moet inwerken in de al dan niet toegelaten trajecten, de soort van flexibiliteit die moet worden aangeboden en vooral het intrinsieke jargon en de regelgeving die bij dat alles horen. De onderzoekers zien daarin deels een verklaring voor de ervaring van planlast.

Wat met de Vlaamse overheid en hoe die optreedt in het systeem van polycentrische sturing? Globaal konden de onderzoekers in de focusgroepen wel een tevredenheid vaststellen over de aard van aansturing door de Vlaamse overheid. Er was geen onmiddellijke vraag om verandering.

De polycentrische setting kwam duidelijker naar boven in het systeem van kwaliteitszorg dan in de personeelsevaluatie. Er waren nog veel meer centrale aansturingspunten naast de Vlaamse overheid aanwezig. Moeilijkheid in dergelijk scenario is dat elke actor stuurt, maar dat de onderlinge afstemming soms ontbreekt. Dan rijst de vraag of er een soort van metagovernor is, een aanstuurder die het geheel wil en kan overkoepelen. In die zin kijken de onderzoekers richting Vlaamse overheid. Die aanbeveling geven ze mee.

Tegelijk is het een waarschuwing, merkt professor Wayenberg op. Er is een trend van sturing op resultaten. Het onderzochte werkterrein stelt zich daartegenover eerder afwachtend en sceptisch op. Het onderzoeksteam ziet vooral gevaar in het feit dat er in een bepaalde periode verschillende manieren van sturing tegelijk gehanteerd worden. De manier van sturen die vooralsnog aangewend wordt, is sturen op input, op activiteiten. Wil er een evolutie gebeuren naar outputsturing, op prestatie en effecten, dan moet die stap duidelijk gemaakt worden. Als er twee systemen tegelijk worden ingeschakeld, dan weet degene die eraan onderhevig is, niet precies meer wat van hem verwacht wordt.

Als de Vlaamse overheid wil overstappen naar een andere sturingsfilosofie, moet ze die keuze helder aflijnen, stelt de professor. De bestaande sturing en – in het geval van nieuwe regelgeving – de oude regelgeving zullen moeten worden afgeschaft en de instellingen van hoger onderwijs moeten meer ruimte voor zelfmanagement en autonomie krijgen. Om de trend echt door te trekken, moet ook daarover een uitvoerig en fundamenteel debat gevoerd worden, zodat al wie door de verandering wordt geraakt daarin wordt betrokken. Dat moet onduidelijkheid en onzekerheid voorkomen, die volgens de onderzoekers tot een ervaring van planlast leiden.

2. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw *Gerda Van Steenberge* is met veel van het jargon wel bekend, maar stelt dat de presentatie ook door jargon net moeilijk leesbaar blijkt.

Ze wil graag weten over welke data, die uit een databank beschikbaar zouden moeten worden gesteld, men het heeft.

Hebben de onderzoekers een vergelijking kunnen maken van de planlast voor en na de hervorming van het hoger onderwijs? Is er verbetering? Of speelt het onderzoek alleen over de periode voor het Integratiedecreet?

Het lid hoort spreken over de implementation gap door de frontlinemedewerkers. Kan dat laatste begrip verklaard worden?

De heer *Boudewijn Bouckaert* bevestigt alvast wat de onderzoekers aanbrengen. Het strookt met zijn ervaringen. Het concept van evaluatie en zelfevaluatie bestond niet toen hij als professor begon. Dat bracht een enorme druk mee, mede door het toenemend aantal professoren. Er ontstonden flessenhalzen in de promotietrajecten. Daarin zijn er intussen vier trappen te onderscheiden: docent, hoofddocent, hoogleraar en gewoon hoogleraar. Dat vergt telkens beslissingen, zonder subjectieve elementen te laten spelen. Dat genereert een grote druk inzake de objectivering en kwantificering van de eigen prestaties. Dat is moeilijk, omdat er een groot deel kwalitatieve eigenschappen meespelen. Hoe gaat men met die spanningsvelden om? Het lid acht de fase van verantwoording en evaluatie wel zinvol.

De polycentrische sturing vertaalt de heer Bouckaert als het feit dat er niet één, maar wel veel regelneven zijn. De Vlaamse overheid is daarin dan niet de ergste, leert het lid. Hebben de onderzoekers suggesties om dat onder controle te krijgen en te houden? Moeten bepaalde instellingen dan niet worden afgeschaft, vraagt hij zich af. Al heeft hij in de Belgische context niet echt hoop dat dat ooit gebeurt. Kan het landschap vereenvoudigd worden?

3. Antwoorden van de onderzoekers en replieken

Professor *Adelien Decramer* bevestigt dat de link planlast en Integratiedecreet zeker is gemaakt. De impact van de integratie op de vigerende systemen is onderzocht in het kader van mogelijke extra planlast. Vooral de onzekerheid – over statuten en opleidingen – is genoemd in het kader van personeelsevaluatie, al was het geen focuspunt van het onderzoek. Het is vermeld als antecedent op planlast door alle respondenten, vakgroepen, hogescholen, in alle systemen.

Frontlinemedewerkers passen regelgeving aan in functie van hun eigen instelling, dienst of departement. Er blijkt een enorme variatie in implementatie van de verplichting tot kwaliteitszorg binnen een opleiding. Dat wordt door iedereen anders ingevuld en de front-line medewerkers zitten eigenlijk al op het niveau van de centrale administratie in de universiteiten en hogescholen. Ze maken het beleid dat vervolgens aan de opleidingen wordt opgedrongen.

Alles wordt gemeten, tot op het niveau van de individuele medewerker in elke categorie. Zelfs ook het aantal publicaties en in welke tijdschriften. Dat schept een antecedent van stress, spanning, dat ook in het personeelsevaluatiebeleid een weerslag heeft. Vroeger onderzoek in Vlaamse en Nederlandse context wijst echter uit dat die stress grotendeels kan worden weggewerkt door een eenduidiger beleid rond verwachtingspatronen en evaluatiewijze. In die zin geven de onderzoekers de suggestie mee duidelijkheid te scheppen via een degelijk hrm-beleid. Een systeem van personeelsevaluatie moet consistent zijn en dan blijkt uit kwantitatief onderzoek dat de meeste ZAP-ers tevreden zijn.

Professor *Ellen Wayenberg* legt uit dat polycentrische sturing staat voor het feit dat er diverse centrale entiteiten zijn. Er is vastgesteld dat er naast de Vlaamse overheid als sturingsfactor ook gestuurd wordt vanuit de koepelorganisaties, en ook vanuit het Europese niveau. Dat komt meer en meer ter sprake.

Het lijkt de professor eerder aangewezen te bekijken in hoeverre men zich tijdig kan aanpassen aan de realiteit van de sturingscontext dan wel entiteiten daarin af te schaffen of te willen evolueren naar monocentrische sturing. Volgens de professor wordt de polycentrische sturing in de toekomst alleen maar versterkt, ook in andere sectoren dan onderwijs. Er is al heel wat literatuur over mogelijk metagovernorship. Die moet vooral kaderregeling uitvaardigen, als basis voor een zeer ruime autonomie van wie onderhevig is aan de sturing. Dat vergt dan weer heel wat vertrouwen in de instellingen om te doen wat van hen wordt verwacht. Ook de manier waarop wordt gecontroleerd en waarop verantwoording wordt afgelegd, verandert onherroepelijk, stelt de spreker.

Een andere sturingsmogelijkheid is dat er een grotere participatie is van de grote stuurder binnen de instellingen van hoger onderwijs om mee na te denken over wat er verder kan gebeuren en niet om zich te profileren als degene die de regels oplegt. Meer coachinggericht werken, als ondersteuner, en best practices ter beschikking stellen, de uitwisseling daarvan faciliteren zijn mogelijke taken van een metagovernor, oppert de professor.

De heer *Boudewijn Bouckaert* vult aan dat er vooral moet worden op toegezien dat er bij polycentrische sturing sprake is van complementariteit en niet van duplicatoreffecten. Professor *Ellen Wayenberg* beaamt dat.

Mevrouw *Jolien Dewaele* legt uit dat de Databank Hoger Onderwijs waarvan sprake, vanuit het engagement van de Vlaamse overheid, de data inzake studierendement zou moeten ter beschikking stellen. De bewuste data kwamen wel, zij het zeer laattijdig en ze bleken bovendien niet te stroken met de zelf verzamelde gegevens. Dat maakte dat ze in het zelf-evaluatierapport moesten verantwoorden waarom ze zelf foute data aanleverden. Dat doet de integrale mogelijke meerwaarde teniet en gaf aanleiding tot een ervaring van planlast.

Mevrouw *Gerda Van Steenberge* vraagt of de onderzoekers voorstellen de NVAO te splitsen, naar aanleiding van de verschillen in regelgeving tussen Vlaanderen en Nederland.

De *onderzoekers* zeggen van niet. Professor *Ellen Wayenberg* licht toe dat de Nederlandse deelnemers van de visitatiecommissie te weinig bekend blijken met de Vlaamse regelgeving en context. Ze redeneren en doen aanbevelingen vanuit het Nederlandse denkkader. Er zou minstens een betere briefing moeten gebeuren voor die mensen, in het licht van de verschillen. De meerwaarde van leren vanuit een andere landscontext moet behouden blijven, besluit de professor.

Boudewijn BOUCKAERT,
voorzitter

Kathleen DECKX,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BOF	Bijzonder Onderzoeksfonds
bso	beroepssecundair onderwijs
CLB	centrum voor leerlingenbegeleiding
DHO	Databank Hoger Onderwijs
ECTS	European Credit Transfer System
hrm	humanresourcesmanagement
IT	informatietechnologie
MAPE	middelen, activiteiten, prestaties, effecten
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
PDCA	Plan Do Check Act
tso	technisch secundair onderwijs
VLHORA	Vlaamse Hogescholenraad
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VLUHR	Vlaamse Universiteiten en Hogescholen Raad
ZAP	zelfstandig academisch personeel

BIJLAGE:

Grafiek relatie werkdruk versus regelmogelijkheden

