

**MACHT EN FLEXIBILISERING.
EEN SOCIOLOGISCHE ANALYSE VAN HET
SECUNDAIR ONDERWIJS IN VLAANDEREN.**

Geert Devos

Sinds enige tijd zijn thema's als schoolautonomie, responsabilisering, 'empowerment' van leerkrachten én van ouders bijzonder actueel in onderwijsmiddens. Deze thema's hebben met mekaar gemeen dat ze de grootschalige onderwijsbureaucratieën willen hervormen en meer flexibel maken. Scholen moeten meer mogelijkheden krijgen om vorm te geven aan hun onderwijs en leerkrachten moeten daarin meer betrokken worden.

Deze trend duiden wij aan met het begrip 'flexibilisering'. 'Flexibilisering' bestaat uit verschillende dimensies: de decentralisatie van bevoegdheden naar de scholen, de herdefiniëring van de opdracht van de leerkrachten en de directies, de democratisering van het schoolbeleid naar de lokale gemeenschap en de verschuiving van een leerstofgerichte naar een leerlinggerichte onderwijsoriëntatie.

Ook in Vlaanderen is sinds de jaren tachtig een tendens tot flexibilisering ontstaan. Dit artikel gaat nader in op de achtergronden en de betekenis van deze flexibilisering voor het secundair onderwijs.

Organisationele verbanden kunnen vanuit verschillende modellen worden benaderd. Zo spreekt Lammers (1989) van een tweedeling, waarbij een organisationeel verband ofwel als een sociaal-cultureel systeem wordt gezien ofwel als een conglomeraat van partijen. Dit artikel biedt een overzicht van het opzet en de resultaten van het onderzoek naar het flexibiliseringsproces in het secundair onderwijs vanuit het partijen-model. Daarbij wordt nagegaan in hoeverre de dominante partijen of actoren uit het secundair onderwijs het flexibiliseringsproces hebben beïnvloed sedert 1989, het jaar waarin Vlaanderen volledig autonoom werd voor zijn onderwijsbeleid. Het empirisch onderzoek werd in juni 1994 afgerond.

1. STRUCTURELE DETERMINANTEN EN STRATEGIEËN VAN MACHT IN ORGANISATIES

Om de beïnvloeding van de dominante actoren op het flexibiliseringsproces te analyseren, moeten we een duidelijker inzicht krijgen in het fenomeen 'macht' in organisaties en tussen organisaties. Volgens Pfeffer (1981: 98) wordt de macht van organisatorische actoren bepaald door het belang van wat zij doen in de organisatie en de vaardigheid waarmee zij dit doen. Het belang van wat organisatorische actoren doen, wordt bepaald door de arbeidsverdeling. Door de arbeidsverdeling ontstaat een taakspecialisatie. Aangezien niet iedereen hetzelfde doet, zullen sommige taken verrichten die cruciaal zijn voor de overleving van de organisatie dan anderen. In deze zin is macht structureel gedetermineerd. Deze structuur leidt uiteindelijk tot verschillende bronnen van macht. Naast Pfeffer hebben ook andere auteurs (o.a. Hickson, e.a., 1971; Crozier en Friedberg, 1979; Mintzberg, 1983; Morgan, 1986) deze structurele machtsbronnen beschreven. Hun analyses tonen heel sterke overeenkomsten. Samengevat zijn de belangrijkste structurele machtsbronnen: formele autoriteit; de controle van middelen waarvan de organisatie afhankelijk is; de expertise die centraal is voor de werking van de organisatie; de controle over informatie die voor de organisatie van belang is; allianties waardoor een bondgenootschap wordt gevormd met andere actoren.

Macht wordt niet alleen structureel bepaald. De actor moet ook handelen om zijn machtsbasis te gebruiken. Macht is dus ook afhankelijk van de politieke vaardigheden waarover men beschikt om de machtsbasis te benutten of te vergroten (Pfeffer, 1981, 1992). Een eerste reeks van strategieën zijn rechtstreeks gericht op de structurele determinanten van macht. Actoren kunnen pogen hun formele autoriteit of de controle op de beschikbare middelen te vergroten. Zij kunnen zoeken naar nieuwe partners om allianties mee aan te gaan en zo breed mogelijke netwerken ontwikkelen om potentiële coalities te kunnen sluiten. Diezelfde strategieën kunnen ook gebruikt worden om de macht van andere actoren te verkleinen. Twee strategieën worden hier zeer veel toegepast (Pfeffer, 1992). Een daarvan is gebaseerd op het principe: verdeel en heers. Hoe meer middelen, autoriteit, informatie of expertise verspreid zijn over verschillende structurele segmenten, des te zwakker de machtspositie van de afzonderlijke segmenten. Een andere strategie bestaat er in het eigen domein zoveel mogelijk uit te breiden. Hoe meer bijvoorbeeld de formele autoriteit van een actor toeneemt, des te groter zijn expertise en zijn controle over belangrijke informatie wordt.

Pfeffer (1981: 137) beklemtoont dat macht het meest effectief is wanneer zij zo onopvallend mogelijk gebruikt wordt. Macht kan gemakkelijker uitgeoefend worden wanneer het besluitvormingsproces en de resultaten van beslissingen gelegitimeerd zijn. De meeste machtsstrategieën willen de uitoefening van macht verdoezelen en proberen beslissingen in organisaties te legitimeren en te rationaliseren. Naarmate meer steun wordt gewonnen voor de positie van een specifieke actor, zal de beslissing ook meer gelegitimeerd zijn. Een tweede reeks van strategieën is vooral gericht op deze principes: het selectief gebruik van objectieve criteria, waarbij actoren in de publieke discussie alleen objectieve, legitiem-lijkende criteria hanteren die de eigen machtspositie bevoordelen; politiek taalgebruik om attitudes te beïnvloeden; het gebruik van externe experts (consultants) om beslissingen te legitimeren; de controle

van de agenda, waarbij wordt verhinderd dat onderwerpen ooit op de agenda worden geplaatst of waarbij de volgorde van de agenda wordt gemanipuleerd.

Bij de ontwikkeling van strategieën is het niet alleen belangrijk te bepalen wat men zal doen, maar ook wanneer men actie moet ondernemen (Pfeffer, 1992). Het kan heel nadelig zijn om als eerste actie te ondernemen. Wie als eerste iets onderneemt, stelt zichzelf bloot, en laat in zijn kaarten kijken. Uitstel van handeling biedt de kans om meer te leren over de positie en de definitie van de situatie van de anderen. Handelen als eerste kan ook voordelen bieden. Wie als eerste handelt, bepaalt de context waarin iets besproken wordt. Anderen kunnen makkelijker verplicht worden hun reactie aan te passen aan de initiatiefnemer. Tegenstanders kunnen ook verrast worden door een actie, waardoor zij onvoorbereid moeten reageren. Een andere tactiek bestaat erin een beslissing uit te stellen. Een heel succesvolle vertragungstactiek is te verzoeken het probleem verder te onderzoeken. Gevoel voor timing is ook zeer belangrijk. Thema's en gebeurtenissen moeten rijpen. Soms moet men beslissingen uitstellen, en soms is de tijd rijp om te handelen. Als onderwerpen druk in de belangstelling staan, is de tijd rijp om strategieën te ontwikkelen die de discussie kunnen beïnvloeden. Het publiceren of laten publiceren van onderzoeksresultaten op een moment waarop een discussie over een thema vorm krijgt, omdat over afzienbare tijd een beslissing moet genomen worden, kan een heel belangrijke strategie zijn om de definitie van de situatie te beïnvloeden via een selectief pleidooi voor objectieve criteria.

2. EEN CONCEPTUEEL MODEL VOOR DE ANALYSE VAN MACHTSRELATIES

Macht wordt dikwijls beschouwd als een ding, bepaald door een aantal variabelen, dat kan teruggebracht worden tot soevereine actoren. Verschillende auteurs (Clegg, 1989, 1990; Crozier en Friedberg, 1979; Mintzberg, 1983) hebben fundamentele bezwaren geopperd tegen deze zeer mechanistische conceptie van macht. Zij beklemtonen dat macht geen zero sum produkt is, dat door causale mechanismen wordt gedetermineerd. Controle over kapitaal, expertise, informatie, eigendom, autoriteit en allianties spelen een centrale rol in de machtsstrijd, maar het zou verkeerd zijn deze fenomenen als causale machtsmechanismen te zien. Macht moet gezien worden in circulaire termen van relaties tussen actoren; de machtsstrijd wordt gevoerd in complexe en steeds wijzigende spelregels die de actoren proberen te exploiteren in hun eigen voordeel. Macht is dus veeleer een kwestie van belangen van actoren, hun strategieën, de betekenis die deze strategieën hebben voor de andere actoren en vormen van organisatorische calculatie. Silverman (1970: 154) heeft een model ontwikkeld voor de analyse van machtsverhoudingen in organisaties dat tegemoet komt aan de genoemde bezwaren tegen een mechanistisch machts-concept. Centraal in deze benadering staat de definitie van de situatie van de actoren. Het betreft hier de redenen en betekenissen die de actoren in een situatie aan hun handelingen geven. Om een bestaande situatie goed te kunnen begrijpen is het noodzakelijk een inzicht te verwerven in de doelen van de actoren en de strategieën die de actoren ontwikkelen teneinde hun doelen te realiseren. Belangrijk is ook dat organisaties als doelgerichte actoren kunnen beschouwd worden (Silverman, 1994).

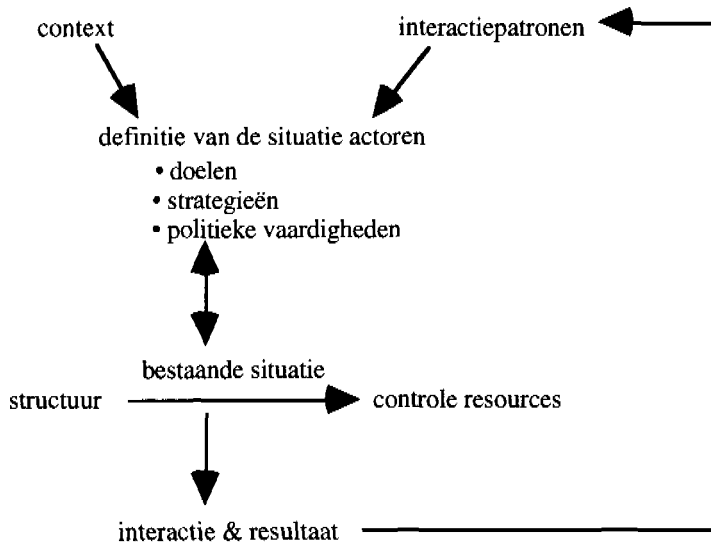
De strategieën die actoren ontwikkelen om hun doelen te bereiken zijn dikwijls gericht op de controle van de centrale resources (Pfeffer, 1981). Structurele determinanten spelen een belangrijke rol in de wijze waarop deze controle over de verschillende actoren is verspreid (Hickson, e.a., 1971; Pfeffer, 1981; Crozier en Friedberg, 1979; Mintzberg, 1983; Morgan, 1986). Door meer greep te krijgen op de centrale resources zullen actoren pogen hun doelen te bereiken. Het is belangrijk de structurele machtsdeterminanten en de relatie tussen de doelen en strategieën van de actoren betreffende deze determinanten in het model van Silverman in te bouwen.

Anderzijds beklemtoont Clegg (1989b: 98) dat om de betekenis van de machtsstrategieën van de actoren goed te kunnen inschatten het essentieel is om de context te construeren waarin deze strategieën plaats grijpen. De context is bepalend voor de betekenis die bepaalde middelen voor de actoren hebben en de strategieën die zij van daaruit ontwikkelen. De door Clegg geschetste context is een belangrijke aanvulling van wat Silverman 'de historiek van de interactiepatronen' noemt.

3. HET MODEL

De inpassing van de structurele machtsdeterminanten in het model van Silverman, aangepast aan de belangrijke opmerking van Clegg inzake de organisatorische context, vormt het theoretisch referentiekader van waaruit wij ons onderzoek hebben geconcipeerd. Figuur 1 geeft een overzicht van dit conceptueel kader.

Figuur 1: Conceptueel model voor de analyse van machtsrelaties



Om de interactie in organisaties en organisationele velden goed te begrijpen, is het belangrijk een inzicht te hebben in de interactiepatronen tussen de actoren en hun historiek. Interactiepatronen zijn vaste vormen van interactie. De betrokken actoren handelen tegenover elkaar volgens een bepaald terugkerend stramien. Dit stramien omvat een aantal spelregels. Interactiepatronen zijn historisch gegroeid. Vanuit deze historiek is te begrijpen in welk opzicht de actoren betrokken zijn bij de organisatie en welke gemeenschappelijke waarden zij delen.

De onderlinge interactiepatronen en de bredere context waarin de interactiepatronen zich afspelen, beïnvloeden de definitie van de situatie van de actoren. Door deze definitie geven de actoren betekenis aan hun handelingen. In deze definitie spelen de doelen van de actoren, de strategieën die zij ontwikkelen om deze doelen te bereiken en hun politieke vaardigheden een belangrijke rol. De actoren willen de bestaande situatie beïnvloeden, zodat zij zoveel mogelijk hun doelen kunnen bereiken. Voor de realisatie van hun doelen zijn de actoren op mekaar aangewezen. De mate waarin zij centrale resources kunnen controleren, is bepalend voor hun greep op de bestaande situatie. Naargelang de context kan om het even wat een centrale resource zijn. De meest voorkomende centrale resources in organisaties zijn formele autoriteit, middelen, expertise, informatie en allianties en netwerken. Deze centrale resources zijn structureel gedetermineerd. Als de structuur van de organisatie wijzigt, kan dit gevolgen hebben voor de controle over centrale resources. De wijze waarop de actoren de context interpreteren, kan bepalend zijn voor hun strategieën.

Actoren zullen door hun strategieën proberen de controle op de centrale resources te vergroten. Hoe groter hun controle op de centrale resources, hoe gemakkelijker zij hun doelen kunnen realiseren. De doelen en de strategieën van actoren geven aanleiding tot interacties tussen de actoren. Deze interactie kan in sommige gevallen leiden tot veranderingen in de spelregels van de interactiepatronen. Wij zijn in ons onderzoek geïnteresseerd in de doelen en strategieën van de actoren die hun onderlinge interactie bepalen en in de interactie waar deze doelen en strategieën toe leiden.

Macht is niet precies te situeren in het conceptueel model. Machtsprocessen situeren zich in de relaties tussen de verschillende onderdelen van het model. Macht zien wij als een proces dat bepaald wordt door de doelen en de strategieën die de actoren ontwikkelen om hun controle op centrale resources te vergroten. Deze controle op centrale resources kan de definitie van de situatie van de actoren beïnvloeden. Door zijn specifieke machtspositie kan een actor beïnvloed worden in zijn definitie van de situatie. Dit kan zijn doelen en zijn strategieën beïnvloeden. Vandaar dat in het conceptueel model ook expliciet een relatie wordt gelegd van de bestaande situatie naar de definitie van de situatie van de actoren.

4. DE SELECTIE VAN DE DOMINANTE ACTOREN

Voor de analyse van het flexibiliseringsproces moeten we eerst identificeren wie de dominante actoren zijn. Pfeffer (1992: 51) beklemtoont dat het niet voor de hand ligt om de meest relevante politieke subunits in één of meerdere organisaties te identificeren. Afhankelijk van de onderzoeksvraag en van de situatie kan dit verschillen. De beste manier volgens Pfeffer (1981: 36; 1992:52) om de meest betekenisvolle politieke categorieën voor een bepaald onderwerp te identificeren is

categorieën te kiezen die 1) zo inclusief mogelijk zijn en 2) intern homogeen zijn met betrekking tot het bestudeerde onderwerp. Belangrijk hierbij is de beslissing die bepaalt of de verschillen tussen verschillende groepen belangrijk genoeg zijn om hen als aparte politieke groepen te beschouwen. Vertrekkend van de suggestie van Pfeffer kunnen wij in het Vlaams onderwijs een aantal inclusieve (elkaar uitsluitende) categorieën onderscheiden: de overheid, de inrichtende machten, de personeelsleden, de leerlingen en hun ouders.

De Vlaamse overheid speelt een zeer belangrijke rol: zij staat in hoofdzaak in voor de financiering van het onderwijs. Elke school die ingericht, erkend of gesubsidieerd wil worden door de overheid, moet voldoen aan de regels die de Vlaamse overheid oplegt. De belangrijkste politieke functie in de Vlaamse overheid wordt waargenomen door de minister van onderwijs. Hij wordt hierin bijgestaan door een administratie, het Departement Onderwijs.

Eén van de belangrijkste kenmerken van het Vlaams onderwijs is het bestaan van verschillende onderwijsnetten. De 'vernetting' van het onderwijs is zichtbaar doorheen de verschillende geledingen van de onderwijsgemeenschap. Er zijn niet alleen groeperingen per net van inrichtende machten, maar ook van personeelsleden en ouders. Gezien deze sterk verzuilde situatie achten wij het noodzakelijk om de categorieën te vernauwen tot vertegenwoordigers binnen de verschillende netten.

De twee belangrijkste groeperingen van de inrichtende machten sinds 1989 zijn het Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (VSKO) en de Autonome Raad van het Gemeenschapsonderwijs (ARGO). De personeelsleden worden vertegenwoordigd door hun vakbonden. De christelijke en de socialistische vakbonden zijn de twee grootste onderwijsvakbonden die samen een front vormen. De ouders worden vertegenwoordigd door ouderverenigingen. Voor onze analyse selecteerden wij de VCOV, de oudervereniging van het katholiek onderwijs en de NVO van het gemeenschapsonderwijs.

5. UITGANGSPUNTEN VOOR DE ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSGEGEVENS

In ons onderzoek zijn de actoren organisaties op zich. Ook organisaties kunnen doelstellingen hebben. Het omschrijven van doelstellingen van organisaties is geen eenvoudige opgave. Vooreerst is het mogelijk dat de actoren hun echte doelen niet openlijk zullen toegeven. Achter hun openlijke verklaringen kunnen verborgen doelstellingen schuil gaan (Pfeffer, 1981). Ten tweede bestaat de kans dat onder de leden van de organisatie, die als actor in ons onderzoek optreedt, geen eensgezindheid is over de doelen of strategieën van de organisatie (Etzioni, 1961). Ten derde kunnen doelen van organisaties evolueren. Soms kan een middel om een doel te bereiken belangrijker worden dan het doel zelf (Silverman: 1970). Tenslotte kan de vraag gesteld worden of de actoren zelf wel weten wat hun echte doelen en belangen zijn? Worden zij niet onbewust door bepaalde zaken gedreven? Worden zij niet gemanipuleerd door hun rechtstreekse tegenspelers, door externe actoren die op de achtergrond blijven of door omstandigheden waar zij zich zelf niet bewust van zijn (Lukes, 1974: 34)?

Er is ons inziens geen enkel objectief criterium dat kan uitmaken wanneer doelen 'echte' doelen zijn. Met Clegg (1989a) stellen wij dat er geen échte, vaste doelen van organisaties zijn. De doelen van organisaties kunnen veranderen, naargelang de situatie.

In tegenstelling tot de doelen van actoren, zijn de acties die voortvloeien uit de doelen en intenties van de actoren wél observeerbaar. Mintzberg (1983: 249) stelt dat we de intenties van (organisationele) actoren moeten begrijpen in het licht van de werkelijke resultaten, de acties van deze actoren. Via de studie van de acties kunnen we de doelen van de participanten proberen te begrijpen. Het verband tussen doelen en acties zijn strategieën die de organisaties ontwikkelen. Het uitgangspunt van onze analyse van het flexibiliseringsproces is bijgevolg de interactie die zich tussen de actoren heeft afgespeeld. Uit deze interactie van de actoren hebben wij de strategieën en de doelen van de actoren afgeleid.

Vervolgens hebben we deze afgeleide doelen vergeleken met wat de actoren zelf zeggen over hun doelen. Wij hebben gepoogd zo nauwkeurig mogelijk te achterhalen hoe de actoren zelf hun doelen m.b.t. het flexibiliseringsproces omschrijven.

6. PROBLEEMFORMULERING EN WERKWIJZE

Nu het conceptueel en methodologisch referentiekader is uitgewerkt, kunnen wij onze probleemstelling nauwkeuriger formuleren:

- wat zijn de doelen van de dominante actoren met betrekking tot de flexibilisering van het secundair onderwijs sinds de federalisering van het onderwijs in België?
- wat zijn de strategieën van de dominante actoren om hun doelen met betrekking tot de flexibilisering van het secundair onderwijs te realiseren?
- wat is het resultaat geweest van deze doelen en strategieën op het flexibiliseringsproces en op de interactiepatronen tussen de dominante actoren?

7. VERZAMELING VAN DE ONDERZOEKSGEGEVENS

De verzameling van de gegevens voor de analyse van het flexibiliseringsproces gebeurde op basis van verschillende methodes. Belangrijk hierbij was de flexibilisering als een proces te beschrijven, niet als een momentopname. Uiteindelijk beoogden we de evolutie in de strategieën van de verschillende actoren te beschrijven. Wij besteedden ook zeer veel aandacht aan de mate waarin individuele uitspraken van vertegenwoordigers van de betrokken organisaties door de hele organisatie werden erkend. Wij baseerden ons op drie types van informatiebronnen:

- 23 interviews met bevoorrechte getuigen: het was van fundamenteel belang zicht te krijgen op de diverse interacties die zich afspeelden tussen de machtsactoren. Tijdens de periode van 1989 tot 1994 hadden wij regelmatig contact met enkele bevoorrechte getuigen. Deze getuigen (directies en pedagogisch begeleiders) zijn lid van interne organen van de machtsactoren. Zij namen ofwel zelf deel aan diverse interne vergaderingen omtrent bepaalde dossiers inzake flexibilisering, ofwel hadden zij nauw contact met collega's die aan deze vergaderingen deelnamen;
- een uitgebreide documentenanalyse: een analyse van het wettelijk kader; een analyse van politieke documenten; interne documenten van de onderwijsactoren die formeel

door de betreffende organisaties waren bekrachtigd: verslagen van interne vergaderingen en artikels, commentaren en interviews in de eigen tijdschriften van de actoren; persartikels.

- 10 interviews met de officiële vertegenwoordigers van de onderwijsorganisaties zelf. Gezien de aard van de problematiek konden onmogelijk de vragen volledig voorgestructureerd worden. Afhankelijk van de antwoorden van de respondenten dienden bijkomende vragen worden gesteld. Het was heel belangrijk om de definitie van de situatie van de bevraagde respondenten te achterhalen. Cruciaal daarbij was hun interpretatie, hun motivatie voor hun houding inzake concrete dossiers en voor hun acties te achterhalen. Alle interviews werden op geluidsband vastgelegd. Daarna werden zij volledig uitgeschreven. De interviews werden gecodeerd per onderwijsdossier. Deze thematische codering bleek zeer handig bij de analyse van de gegevens.

8. ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSGEGEVENS

Voor de analyse van de onderzoeksgegevens was het noodzakelijk te omschrijven hoe de verschillende dominante actoren de flexibilisering percipiëren. Per actor is nagegaan hoe hij de situatie omschrijft in relatie tot zijn doelen en de strategie die hij wil aanwenden om deze doelen te bereiken. De actoren interageren met elkaar. Het resultaat van deze interactie kan, zoals Silverman (1970: 168) stelt, de definitie van de situatie van de actoren veranderen. Het belang van deze dynamiek kan niet genoeg benadrukt worden. Deze dynamiek verklaart immers hoe verandering ontstaat uit de interactie van actoren (Cohen, 1968). Dikwijls wordt deze dynamiek in de sociologie volledig genegeerd. De actoren worden dan tot statische objecten gereduceerd. Op deze wijze verliest het wetenschappelijk onderzoek zijn empirische validiteit.

De analyse van de gegevens diende volgens een systematisch stramien te verlopen, dat toch de dynamiek van het interactieproces en het interpretatieproces van de actoren respecteerde. Een essentieel hulpmiddel bij de analyse was de constructie van een matrix die de gegevens visueel weergeeft. Miles en Huberman (1984) beklemtonen dat het gebruik van een dergelijke matrix bij de analyse van kwalitatieve gegevens gelijkaardige voordelen biedt als statistische programma's in kwantitatief onderzoek:

- de data en de analyse kunnen op één plaats getoond worden;
- de onderzoeker kan zien waar bijkomende analyses nodig zijn;
- de vergelijking tussen verschillende databestanden wordt gemakkelijker;
- de resultaten kunnen onmiddellijk gebruikt worden.

De matrix werd geconstrueerd op basis van de drie centrale onderzoeksvragen. De matrix diende ook rekening te houden met het procesmatig karakter van de interacties. Een belangrijke kapstok hierbij was de opeenvolging van besprekingen over verschillende dossiers waar over flexibilisering werd overlegd en onderhandeld. Wij construeerden een geclusterde matrix met in kolommen de verschillende actoren en in rijen de doelen van de actoren, hun strategieën en het uiteindelijke resultaat van hun interacties. Voor elk flexibiliseringsdossier werd deze matrix opgesteld. Achtereenvolgens werden volgende dossiers geanalyseerd:

- het voorstel van de overheid inzake het ambtenkrediet waarbij de scholen voor ziektes en kleine ter beschikking stellingen van personeelsleden een enveloppe krijgen;

-
- het voorstel van de overheid om aan de scholen één globale enveloppe te geven om zowel hun personeels- als hun werkingskosten te financieren;
 - het voorstel om het prestatiestelsel van leerkrachten te herzien;
 - de koppeling van de thema's schaalvergroting en enveloppefinanciering;
 - de initiatieven van de overheid om de vaste benoeming te beperken;
 - de installatie van lokale raden en participatieraden;
 - de hervorming van de inspectie en de pedagogische begeleiding;
 - de verhouding overheid - scholen.

De matrix werd in de mate van het mogelijke gerangschikt in de chronologische volgorde waarin de dossiers aan bod kwamen. Hij is weergegeven in bijlage 1.

9. RESULTATEN

Wij beperken ons hier tot de samenvatting van de belangrijkste onderzoeksresultaten. Teneinde een systematisch overzicht te krijgen van de interpretatie van de flexibiliseringsproblematiek door de onderwijsactoren, wordt de interpretatie van elke actor afzonderlijk geanalyseerd en geduid. Voor elke actor wordt de relatie tussen de acties en strategieën van de actoren en hun achterliggende doelen ontleed. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het conceptueel model (zie figuur 1) en de matrix (zie bijlage) die de onderzoeksgegevens systematisch in kaart brengt.

a. De overheid

Doelen van de overheid — Uit de strategieën en de acties van de overheid kunnen verschillende doelen afgeleid worden:

- a. een grotere controle op de onderwijsuitgaven;
- b. een optimale aanwending van de middelen;
- c. de vermindering van het aantal leerkrachten;
- d. de selectieve herwaardering van de leraar door een herziening van zijn opdracht.
- e. een grotere kwaliteitscontrole van het onderwijs;
- f. de legitimatie van haar bestuursverantwoordelijkheid in het onderwijs.

Deze doelstellingen hangen nauw met elkaar samen. De doelstelling om haar bestuursverantwoordelijkheid te legitimeren is in feite een onderliggende doelstelling van de vijf andere. Op deze onderliggende doelstelling wordt afzonderlijk ingegaan.

Expliciete doelen — Sinds de jaren tachtig staan de federale, gewestelijke, gemeenschaps- en/of lokale overheden in België onder grote druk om hun uitgaven te beperken en onder controle te houden. Aangezien bijna de helft van de hele Vlaamse begroting naar onderwijs gaat, weegt binnen de Vlaamse overheid een zware verantwoordelijkheid op de onderwijsverhouding in het bijzonder.

Uit internationale vergelijkingen van de OESO blijkt dat het secundair onderwijs in Vlaanderen één van de duurste is. Ook blijkt dat de uitgaven voor het secundair onderwijs verhoudingsgewijs veel groter zijn dan voor de andere onderwijsniveaus. Bijgevolg wil de overheid haar uitgaven in het secundair onderwijs beperken. Daartoe is het nodig de uitgaven-mechanismen onder controle te krijgen. Uitgaven die niet

onder controle zijn, leiden tot een inefficiënte aanwending van middelen. Volgens de overheid wordt daarmee geld uitgegeven, voor zaken die niet echt nodig zijn. Deze uitgavenmechanismen zijn een gevolg van de bestaande bureaucratische onderwijsreglementering, waarin de scholen weinig verantwoordelijkheid dragen. Het huidige financieringssysteem is een 'derde betaler systeem'. De overheid dekt alle uitgaven van de scholen, zolang zij de bestaande regels toepassen. Daar wil de overheid verandering in brengen. Zij beoogt vooral de uitgavenmechanismen die betrekking hebben op vervangingen wegens ziekte en op personeel dat het hele jaar ter beschikking gesteld blijft wegens ontstentenis van betrekking.

Anderzijds heeft de onderwijsoverheid de intentie de leerkracht selectief te herwaarderen. De overheid wil de opdracht van de leraar meer prestatiegericht maken, de opdracht verbreden door meer functies te voorzien, meer carrière-mogelijkheden te bieden. Deze herwaardering moet leiden tot een kwalitatieve verbetering van het onderwijs. Dit is slechts mogelijk indien de leerkrachten hiervoor financieel beter betaald worden. Een dergelijke financiële herwaardering is volgens de overheid alleen mogelijk als het aantal leerkrachten verminderd wordt. Dit maakt dat de herwaardering van de leerkrachten en de vermindering van de onderwijsuitgaven aan mekaar gekoppeld zijn.

De koppeling tussen de grotere controle op en de vermindering van de uitgaven — De voorstellen van de overheid inzake flexibilisering hebben aanvankelijk telkens de bedoeling zowel de uitgaven beter onder controle te krijgen als de uitgaven te verminderen. Een goed voorbeeld hiervan is de enveloppe voor vervangingen wegens ziekte. De overheid stelt voor samenwerkingsverbanden te vormen tussen scholen met het oog op een enveloppe voor vervangingen gelijk aan 3% van de totale omkadering. Uit de huidige cijfers blijkt evenwel dat de vervangingen wegens ziekte in het secundair onderwijs in 1993 4,42% bedragen van de totale omkadering. De overheid neemt duidelijk geen genoegen met het onder controle krijgen van de bestaande uitgaven. Zij wil deze uitgaven ook verminderen. Dit doet de oppositie tegen haar voorstellen toenemen. Niet alleen de vakbonden, ook de vertegenwoordigers van de koepels, onder druk van de schooldirecties, zijn niet te vinden voor dit voorstel.

Maatschappelijke legitimering — De legitimering van haar rol als bestuursverantwoordelijke kan beschouwd worden als een doel dat in verschillende opzichten samenhangt met de hierboven beschreven doelstellingen van de overheid. Deze legitimering houdt verband met de nieuwe visie op de overheid die ontwikkeld wordt. In het Departement Onderwijs heerst onvrede over de bijzonder omvangrijke, ingewikkelde onderwijsreglementering. De complexiteit van deze reglementering draagt er toe bij dat zij nog weinig effectief is. De implementatie van het overheidsbeleid wordt hierdoor dikwijls onmogelijk. Bijgevolg wordt gepleit voor deregulering, waarbij de overheid zich meer beperkt tot het bepalen van de doelstellingen en de grote lijnen van het algemeen onderwijsbeleid. De overheid laat hierbij de wijze waarop deze doelstellingen worden gerealiseerd over aan de scholen. De overheid moet wel blijven waken over de kwaliteit van het onderwijs dat door gemeenschapsgeld wordt gefinancierd. De overheid moet overkomen als een bekwame overheid, die goed kan besturen en die haar middelen en de onderwijsdoelen onder controle heeft. Een dergelijke overheid zal ook in de toekomst de steun krijgen van de gemeenschap.

Optimale aanwending van en meer controle op de middelen:

De idee om het huidige, bureaucratische 'derde-betaler systeem' te wijzigen en over te stappen tot financieringsvormen die de scholen meer verantwoordelijk maken voor hun uitgaven, vormt een eerste hoeksteen van deze nieuwe visie. Met deze strategie wordt getracht verwijten als 'het onderwijs is te duur' en 'het onderwijs wordt niet efficiënt gerund' te ontkrachten. Daardoor kan de overheid haar bestuursverantwoordelijkheid maatschappelijk legitimeren. Het is duidelijk dat een onderwijsverhouding (en haar begroting !), die haar uitgaven niet onder controle heeft, zwak staat, zowel binnen als buiten de overheid. Het opzet van de Vlaamse onderwijsverhouding kan ook gezien worden als een strategie om op lange termijn de besteding van de huidige onderwijsmiddelen te legitimeren.

Meer controle op de beleidsvorming:

Afgezien van het streven naar alternatieve financieringssystemen, wil de overheid ook de oorzaken van de omvangrijke, complexe en gebrekkige reglementering aanpakken. De belangrijkste oorzaak ter zake volgens de secretaris-generaal van het Departement is de te grote rol die belangengroepen spelen in de beleidsvoering van de overheid. Deze rol moet sterk worden ingeperkt. De administratie moet van haar kant meer haar beleidsvoorbereidende opdracht uitvoeren. Hij wordt hier voluit gesteund door minister Van den Bossche. De overheid moet autonoom worden in de besturing van haar onderwijs.

Deregulering:

De overheid moet veel minder regels uitvaardigen die de scholen oplegt hoe ze hun onderwijs moeten realiseren. Scholen kunnen toch niet via regels bestuurd worden. Deze regelgeving is op de duur disfunctioneel.

Kwaliteitscontrole:

De overheid moet zich beperken tot het formuleren van onderwijsdoelstellingen en de controle op deze doelstellingen. Om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen reorganiseert de overheid de taak van de inspectie. Er moeten eindtermen worden opgesteld waaraan alle scholen, ongeacht het net, moeten voldoen. De inspectie moet controleren of het merendeel van de leerlingen in de scholen deze eindtermen bereiken.

Analyse van de strategieën van de overheid

Voor de realisatie van haar verschillende doelstellingen moet de overheid telkens fundamentele structurele veranderingen in het onderwijsbestel doorvoeren. Deze veranderingen hebben belangrijke gevolgen voor de bestaande machtsverhoudingen in het Vlaams onderwijsveld. Vooral de vakbonden worden hierdoor in hun huidige machtspositie bedreigd.

De strategieën van de overheid kunnen op verschillende niveaus gesitueerd worden:

- doelgerichte strategieën gericht op structurele wijzigingen om haar algemeen bekende doelen tegenover het onderwijsveld, een efficiënt en effectief bestuur van het onderwijs, te realiseren;
- machtsstrategieën gericht op het vergroten van haar controle over centrale resources, en op het verkleinen van de controle van de andere actoren. Zij ontwikkelt deze machtsstrategieën:

- als blijkt dat de andere actoren weerstand bieden tegen haar intenties om structurele veranderingen door te voeren;
- met het oog op de legitimering van haar bestuursverantwoordelijkheid. Door een grotere controle te verwerven op de formele beleidsvorming zal de overheid zich maatschappelijk beter kunnen legitimeren.
De overheid hanteert hierbij ook verbloemingsstrategieën om de uitoefening van haar macht te verdoezelen en haar intenties te verrechtvaardigen;
- operationele strategieën, die de andere strategieën moeten ondersteunen.

a. De doelgerichte strategieën van de overheid, gericht op structurele wijzigingen in het onderwijsveld impliceren:

- de wijziging van de bevoegdheidsstructuur in het onderwijssysteem via vormen van enveloppefinanciering, waardoor de scholen meer verantwoordelijk worden voor hun uitgaven
- wijzigingen in de arbeidsspecialisatie van leerkrachten. Enerzijds wil de overheid de opdracht van leerkrachten horizontaal differentiëren door de opdracht van de leraar te verbreden en naast lesgeven ook andere functies toewijzen. Anderzijds wil de overheid de opdracht verticaal differentiëren door promotie-functies in te bouwen. Tenslotte denkt de overheid ook aan een prestatiegebonden verloningssysteem.
- wijzigingen in de kwaliteitscontrole. De overheid wil de scholen controleren op hun kwaliteit door na te gaan in hoeverre zij eindtermen bereiken. Dit impliceert een structurele wijziging van de inspectie-opdracht en de invoering van kwaliteitsnormen: de eindtermen.

b. De machts- en operationele strategieën: als blijkt dat de vakbonden alle flexibiliseringsvoorstellen van de overheid radicaal blijven verwerpen, probeert de overheid ook de centrale onderhandelingspositie van de vakbonden, een formele bevoegdheid, te omzeilen. Tijdens het ambt van minister Van den Bossche is er een verschuiving merkbaar van het formeel naar het informeel overleg. De minister pleegt heel dikwijls informeel overleg, maar handelt soms alsof dit informeel overleg voldoende is om beslissingen te nemen in personeelsmateries. De vakbonden counteren deze initiatieven vooral door een beroep te doen op hun politieke coalitiepartners in de Vlaamse regering en het Vlaamse parlement. Ook de inschakeling van de secretaris-generaal van het Departement Onderwijs als woordvoerder en informele gesprekspartner maakt dat de grens tussen formeel en informeel overleg vervaagt. Door deze strategie kan de minister ook een veel duidelijker zicht krijgen op de standpunten van de vakbonden. Daardoor krijgt hij meer ruimte voor formele onderhandelingen. Deze strategie is een subtiel voorbeeld van politiek-strategische timing. De minister vermijdt de nadelen van als eerste te handelen door anderen het initiatief te laten nemen, terwijl hij er toch de voordelen van meepikt: hij kan de agenda bepalen, waardoor zijn perceptie van de situatie dominant wordt. Bovendien dwingt hij anderen ertoe te reageren en hun posities bloot te geven. Daardoor kan hij zich beter wapenen tegen hun argumenten bij de eigenlijke rechtstreeks onderhandelingen.

Een andere belangrijke strategie is dat de minister door deze werkwijze zich niet snel verbrandt aan publieke stellingnames. In de eerste plaats moet hij dikwijls maar stelling nemen als hij het standpunt van de vakbonden reeds kent. Bovendien kan hij door de vervaging van de grens tussen formeel en informeel overleg steeds

argumenteren dat zijn uitspraken dienen gezien te worden als een informele suggestie, niet als een duidelijk standpunt.

De overheid probeert ook de formele autoriteit van de belangengroepen in het algemeen te verminderen. Door gevestigde interactiepatronen hebben deze belangengroepen een grote informele autoriteit verworven in de controle over de beleidsvorming. Door de rol van de administratie in de beleidsontwikkeling te verhogen, door het rechtstreeks contact tussen de scholen en de administratie te verhogen en door de raadpleging van de rechtstreeks betrokkenen bij belangrijke kwesties zoals vb. het debat over de eindtermen, wil de overheid de rol van de koepels en de vakbonden in de beleidsvorming verminderen.

Deze interacties van de overheid zijn een mix van expliciete machtsstrategieën en operationele strategieën. Met haar expliciete machtsstrategieën wil de overheid de controle verminderen van de belangengroepen op de formele bevoegdheid. Zij wil in het bijzonder de controle van de vakbonden verminderen. Deze controle is gebaseerd op de centrale onderhandelingspositie van de vakbonden. De politieke timing-strategie en de strategie waarbij publieke uitspraken worden vermeden voor de positie van de tegenspeler is bekend, zijn typische operationele strategieën, gericht op de ondersteuning van andere strategieën.

De overheid ontplooit ook verbloemingsstrategieën. Zij hanteert een politiek taalgebruik. De overheid spreekt dikwijls over 'vergroten van de schoolautonomie' en 'responsabilisering van de scholen'. Vooral het begrip 'schoolautonomie' is een woord dat de harde werkelijkheid wel eens camoufleert. Het begrip heeft een positieve connotatie (Wie kan er nu tégen schoolautonomie zijn?), terwijl uiteindelijk toch een operatie beoogd wordt waardoor de scholen meer verantwoordelijk worden voor hun uitgaven en tegelijk geen enkele controle hebben over de omvang van hun middelen. De autonomie duidt alleen op de aanwending van middelen. De operatie impliceert dat de school veel minder greep krijgt op de omvang van haar middelen. Het 'derde betaler systeem' verleent aan de scholen een grotere ruimte om de omvang van hun middelen te bepalen dan een enveloppesysteem.

In haar pogingen om haar structurele wijzigingen te realiseren is het belangrijk voor de overheid haar doelen te verrechtvaardigen. De vraag aan de OESO om het Belgisch onderwijs door te lichten was hiervoor een gedroomde aangelegenheid. De analyse van de OESO onderbouwde in veel opzichten de opvattingen van de overheid inzake de aanwending van de middelen. Door aan dit OESO-rapport een grote ruchtbaarheid te geven, kon de overheid de definitie van de situatie door andere actoren beïnvloeden.

b. Vakbonden

Doelen:

De acties en strategieën van de christelijke en socialistische vakbonden zijn op drie grote doelen gericht:

- de vakbonden willen hun centrale positie in de ontwikkeling van het onderwijs-beleid behouden. Zij danken deze invloed vooral aan hun sterke positie op het

centrale niveau. Deze invloed is zelfs wettelijk gegarandeerd door de wet op het syndicaal statuut van 1974;

- de vakbonden willen de rechtspositionele belangen van het onderwijzend personeel verdedigen; zij willen ook dat de rechtspositie van alle leerkrachten gelijk blijft;
- de vakbonden streven naar een maximale tewerkstelling van het onderwijzend personeel. Zij willen vermijden dat de overheid meer controle krijgt op haar uitgaven.

De vakbonden zijn gekant tegen de flexibiliseringsvoorstellen van de overheid. Deze strategie dient meteen hun drie grote doelen. Gezien de flexibilisering met zich meebrengt dat meer materies op het lokale vlak zullen beslist worden, en zij op dit vlak minder sterk staan, zijn zij een tegenstander van deze flexibilisering.

De vakbonden menen ook dat de rechtspositie van het personeel door de voorstellen van de overheid bedreigd wordt. De voorstellen van de overheid inzake responsabilisering van de scholen, zijn erop gericht de controle van de overheid op de onderwijsuitgaven te vergroten. De vakbonden willen deze grotere controle vermijden, zeker als blijkt dat zieke personeelsleden moeilijker zouden kunnen vervangen worden of minder leerkrachten zouden kunnen benoemd worden. Zij blijven het zogenaamde 'derde betaler systeem' stellig verdedigen, omdat dit systeem volgens hen de tewerkstelling, de arbeidsomstandigheden en de rechtspositie van de leerkrachten het best garandeert.

Ook de intentie van de overheid om de opdracht van de leraar te herzien, wordt door de vakbonden zeer wantrouwig bekeken. Zij vrezen dat een verruiming en differentiatie van de opdracht zal leiden tot een grotere belasting van de leraar en een verschil in rechtspositie. De belangen van personeelsleden met verschillende rechtsposities zijn moeilijker te verdedigen. Anderzijds leiden verschillen tussen leerkrachten volgens de vakbonden tot grotere onderlinge spanningen.

De vakbonden willen eigenlijk de bestaande situatie handhaven. Zij hebben momenteel een sterke machtspositie. Over alle belangrijke personeelsaangelegenheden moet met hen overlegd en onderhandeld worden. Dit is wettelijk vastgelegd. Dank zij deze wettelijke regeling hebben zij een belangrijke controle over alle personeelsmaatregelen die de overheid wil nemen. Waarschijnlijk beïnvloedt deze machtspositie ook hun perceptie van de belangenverdediging van hun leden. Zolang de verschillen tussen de individuele leerkrachten minimaal zijn en formeel geregeld, en zolang de opdracht van de leraar sterk is geformaliseerd, kunnen zij de belangen van de leerkrachten via centrale regels bewaken. Door hun centrale machtspositie in de formele personeelsregelingen menen de vakbonden dat de belangen van hun leden vooral door centrale, formele regels over hun rechtspositie kan verdedigd worden. Het is duidelijk dat de definitie van de situatie van de vakbonden beïnvloed wordt door hun eigen machtspositie.

Strategieën:

De strategieën van de vakbonden zijn vooral gericht op het verhinderen van structurele wijzigingen in het onderwijsveld die hun machtspositie zouden kunnen bedreigen. Daartoe ontwikkelen zij verschillende machts- en operationele strategieën.

Concrete aanpak:

De vakbonden proberen de voorstellen van de overheid tegen te houden. Dit gebeurt vooral in het syndicaal overleg en de onderhandelingen die op het centrale niveau plaats vinden tussen de overheid en de vakbonden. De overheid legt nooit concrete expliciete verbanden tussen haar saneringsvoorstellen en financiële herwaarderingsvoorstellen van de leerkrachten. Dit inspireert de vakbonden ongetwijfeld om alle intenties van de overheid inzake flexibilisering af te doen als 'bezuinigingen'. De vakbonden gebruiken hierbij de strategie van het selectief gebruik van objectieve criteria. Zij hanteren ook een politiek taalgebruik. In hun tijdschriften, op persconferenties en in de interviews die wij met hen hadden, wijzen zij steeds op de achterliggende bezuinigingsintenties van de overheid. Zij zeggen dat de argumentatie van de overheid alleen een alibi is om te bezuinigen in de personeelsuitgaven. Het klopt inderdaad dat de meeste voorstellen van de overheid gepaard gaan met besparingseffecten. Maar voor de redenering van de onderwijsoverheid, dat zij onder budgettaire druk staat om haar uitgaven meer onder controle te krijgen, en daarom streeft naar een meer optimale aanwending van de middelen, hebben zij geen begrip. De vakbonden menen dat de overheid niet in de eerste plaats moet proberen haar uitgaven onder controle te krijgen om hen meer optimaal te benutten. De overheid moet er volgens hen voor zorgen dat meer middelen voor het onderwijs worden uitgetrokken. De interpretatie dat de overheid door een grotere controle op haar uitgaven op lange termijn, haar begroting beter zal kunnen legitimeren, verwerpen zij. De grotere controle van de overheid over de uitgaven zal volgens hen alleen leiden tot meer bezuinigingen, minder tewerkstelling en een slechtere rechtspositie voor het personeel. Uiteraard zwijgen de vakbonden ook in alle talen over het feit dat de invoering van enveloppesystemen hun controle over de onderwijsuitgaven zal verminderen.

Via rationele argumentatie proberen de vakbonden elk voorstel van de overheid als een besparingsintentie af te schilderen. Hierdoor willen zij hun weerstand tegen de voorstellen tot verandering van de overheid legitimeren.

Verdediging van de centrale onderhandelingspositie:

De vakbonden blijven wel eisen dat alle maatregelen inzake autonomie voorafgaandelijk centraal (op het niveau van de Vlaamse gemeenschap) worden besproken met hen. Als de overheid eenzijdig een beslissing neemt over de personeelsomkadering reageren de vakbonden heftig op het feit dat de overheid hen geen onderhandelingsruimte terzake biedt. De voorstellen van de minister om de benoeming van onderwijzend personeel te beperken, wijzen zij radicaal af. Als de minister poogt om buiten het syndicaal overleg om de benoeming van onderwijzend personeel te beperken, reageert vooral de christelijke vakbond. De vakbond oefent druk uit op de leden van de Vlaamse regering om de voorstellen niet goed te keuren en organiseert een persconferentie. Het doel is tweeledig:

- verhinderen dat beperkingen aan de vaste benoeming worden opgelegd;
- de verdediging van de centrale onderhandelingspositie van de vakbonden.

De vakbonden zijn tot nu toe in grote mate in dit opzet geslaagd.

De bonden zijn helemaal niet te vinden voor een meer actieve rol van de administratie in de beleidsvorming. Zij reageren tegen de onduidelijkheid die het gevolg is van de vervaging tussen minister en administratie. De bonden reageren ook tegen de vervaging tussen het formeel en informeel overleg die tijdens de ambtsperiode van

minister Van den Bossche optreedt. Deze vervaging maakt het voor hen moeilijker zicht te krijgen wat denkpijlers zijn en wat concrete beleidsvoorstellen zijn. Het verschil tussen beide impliceert allicht een verschillende reactie van de bonden. Zij klagen ook de uitholling van formele onderhandelingen aan door het veelvuldig gebruik van het informeel overleg.

Hierbij dient opgemerkt dat de socialistische vakbond twijfelt of zij, om haar doelen te kunnen realiseren, verder moet deelnemen aan de beleidsvoering van de overheid zoals zij dat in het verleden heeft gedaan. De ACOD vreest immers dat de onderwijsminister de vakbonden in het beleidsoverleg misbruikt om zijn eigen doelstellingen te realiseren. Deze twijfel heeft zich nog niet vertaald in een effectieve wijziging van de strategie van de vakbond.

Eenheidsfront:

De christelijke en de socialistische vakbonden sluiten een eenheidsfront om hun belangen beter te kunnen verdedigen. Alleen in de discussie over de schaalvergroting verschillen de standpunten van de christelijke en de socialistische vakbonden. Zij delen elk de visie van de koepels van het eigen net wanneer de samenwerking over de netten heen ter sprake komt. Deze visies lopen onderling sterk uiteen.

Zij verschillen echter weinig in hun opstelling tegenover samenwerkingsverbanden van scholen. Aanvankelijk verwerpt de christelijke vakbond de voorstellen van de secretaris-generaal van het VVKSO inzake de samenwerkingsverbanden. De vakbond eist dat eerst de voorstellen inzake benoeming en inzake reëffectatie binnen het ruime kader van een evaluatie van het decreet op de rechtspositie van de leerkracht besproken worden. Zij willen ook garanties van de overheid dat de samenwerkingsverbanden niet leiden tot een vermindering van de tewerkstelling. Ook de socialistische vakbond is om gelijkaardige redenen gekant tegen vrijwillige fusies tussen scholen. Als de minister van onderwijs een regeling uitwerkt om tewerkstellingsgaranties te bieden voor scholen die willen samenwerken, vermindert de vrees van de christelijke vakbond voor tewerkstellingsverlies. De christelijke bond blijft evenwel radicaal gekant tegen de voorstellen die iets aan de rechtspositie van het personeel zouden veranderen. De socialistische vakbond neemt zelfs met de overheidsgaranties geen genoegen. Zij zijn voor deze vakbond te vaag. De ACOD meent ook dat de voorstellen het risico vergroten op een meer elitair onderwijs.

Eis tot participatie:

De vakbonden hanteren ook andere politieke strategieën om hun doelen te bereiken. Zij proberen het verlies van hun macht gebaseerd op hun centrale onderhandelingspositie door de decentralisatie van bevoegdheden aan de scholen, te compenseren door formele macht te verwerven in de lokale scholen. Dit komt het duidelijkst tot uiting in hun pleidooi voor onderhandelingsrecht in lokale raden en participatieraden.

Bij de invoering van de participatieraad in het vrij onderwijs proberen de christelijke vakbonden hun monopolie van vertegenwoordigers van alle leerkrachten te handhaven, door te eisen dat in de participatieraden alleen representatieve vertegenwoordigers van het personeel mogen zetelen. Zij slagen daar ook in.

Als eenmaal een participatieregeling in het katholiek onderwijs voorzien is, verbinden de christelijke en socialistische vakbonden de eis van onderhandelingsrecht in de schoolraden als voorwaarde voor verdergaande autonomie. De vakbonden willen evenwel geen medebeheer van de scholen. Als enige jaren na de installatie van de participatieraad in de vrije scholen blijkt dat deze raad in de meeste scholen alleen een

informatieve en adviserende bevoegdheid heeft, gaan binnen de christelijke vakbond wel stemmen op om te streven naar medebeheer van de scholen.

Een operationele strategie van de vakbonden is de verdragingsstrategie. De eis voor participatieraden, en de eis voor onderhandelingsrecht in de lokale en participatieraden kunnen ook als verdragingsmaneuvers beschouwd worden om het flexibiliseringsproces tegen te houden.

Als de overheid voor het eerst voorstellen ter discussie brengt over een enveloppefinanciering voor vervangingen wegens ziekte en voor beperkte ter beschikking stellingen, dringen zij aan op een onderzoek naar het aantal zieken en ter beschikking stellingen. Dit onderzoek heeft de voorstellen van de overheid alleszins vertraagd. Eenmaal het onderzoek gerealiseerd is, proberen de vakbonden toch maatregelen over deze problematiek tegen te houden.

Strikte belangenverdediging:

De vakbonden vertalen de voorstellen van de overheid steeds naar personeelsgebonden materies. Zij stellen zich hierbij steeds op als belangenverdediger van het personeel. Zij beklemtonen vooral de financiële en rechtspositieele rechten van het personeel. Daarnaast zien zij de deelname aan de besluitvorming in de scholen door leerkrachten vooral in termen van 'onderhandelingsrecht'. Zij zien de lokale besluitvorming als een weerspiegeling van de centrale besluitvorming: beleidsbeslissingen waar inzake personeelsbeleid vooral over rechtsposities en over tewerkstelling moet onderhandeld worden, waar m.a.w. belangen moeten verdedigd worden.

c. Koepels

Controle over eigen net:

De twee grote koepels ARGO en VSKO hebben veel minder moeite met de flexibiliseringsvoorstellen van de overheid. Dat is ook niet verwonderlijk, want de structurele wijzigingen die de overheid voorstelt, brengen hun machtspositie veel minder in het gedrang. De koepels kunnen dus ook gemakkelijker de doelen en structurele voorstellen van de overheid ondersteunen. In principe staan zij positief tegenover de herziening van de opdracht van de leraar. Ook vormen van enveloppefinanciering wijzen zij niet per definitie af. Zij vinden het wel te vroeg om in de huidige situatie over te gaan tot een nieuw financieringssysteem. Eerst moet volgens hen de schaalvergroting van de scholen worden aangepakt.

De twee koepels interpreteren de problematiek rond de schaalvergroting wel heel verschillend. In het gemeenschapsonderwijs zijn de scholen kleiner en meer verspreid dan in het vrij onderwijs. Een algemene maatregel over schaalvergroting van scholen heeft dus verschillende gevolgen voor de beide netten. De wijze waarop de koepels de schaalvergroting interpreteren leert ons veel over hun eigenlijke doelen.

De ARGO:

indien volgens de ARGO door de discussie over de schaalvergroting de belangen van het gemeenschapsonderwijs worden bedreigd (vb. door een lineaire maatregel geldig voor alle netten), stelt de ARGO de huidige definitie van de vrijheid van onderwijs in vraag. Hij wijst hierbij de samenwerking tussen de netten niet af, integendeel. De

ARGO streeft naar een samenwerking tussen de netten, zolang deze het gemeenschapsonderwijs niet benadeelt. Een fusie tussen de netten of een schaalvergroting waarin scholen van verschillende netten zijn betrokken, wordt zeker niet beschouwd als een bedreiging voor het gemeenschapsonderwijs, integendeel. Uit de houding van de ARGO blijkt dat hij in de eerste plaats de belangen van het pluralistisch onderwijs verdedigt.

Het VSKO:

het VSKO is resoluut gekant tegen een fusie van het vrij gesubsidieerd onderwijs met andere netten. Ook schaalvergroting waarin scholen van het katholieke net met scholen van andere netten zouden samengaan, worden resoluut afgewezen. In dergelijke fusies ziet het VSKO per definitie een bedreiging voor het voortbestaan van het katholiek onderwijs. Het verzekeren van de eenheid en de coördinatie van het katholiek onderwijs is precies een formele opdracht waarmee de bisschoppenconferentie het VSKO heeft belast. Om die eenheid van het katholiek onderwijs te behouden, verdedigt het VSKO ook sterk de vrijheid van onderwijs. Het verzekeren van de eenheid van het katholiek onderwijs is niet alleen een doel op zich. Het is ook een belangrijke strategie om a. de algemene belangen van het katholiek onderwijs beter te kunnen verdedigen; en b. de eigen positie te kunnen behouden.

Om hun interpretatie van de situatie kracht bij te zetten, hanteren de beide koepels een typische verbloemingsstrategie, het selectief gebruik van objectieve criteria. De ARGO wil van geen lineaire schaalvergroting weten zonder dat de vrijheid van onderwijs ter discussie wordt gesteld. De ARGO heeft begrip voor de hoge kostprijs van de onderwijsuitgaven. Deze zijn volgens de ARGO onder meer het gevolg van het bestaan van drie netten. Daarom pleit de ARGO voor een koppeling tussen schaalvergroting en netoverschrijdende samenwerking. Ook het VSKO heeft begrip voor de kostprijs van de onderwijsuitgaven. Maar de oorzaak van deze kostprijs zit niet in het bestaan van verschillende netten volgens het VSKO. De oorzaak van de hoge kostprijs is het minder goed beheer van de onderwijsmiddelen door andere netten. Het VSKO beklemtoont dat het vrij onderwijs het goedkoopste net is.

Beide koepels geven hier een schitterend staaltje van een politieke verbloemingsstrategie. Zij baseren hun pleidooi op een selectief gebruik van objectieve criteria die hun eigen positie en hun eigen doelen begunstigen.

Uit deze strategieën blijkt duidelijk dat de beide koepels de belangen van hun onderwijsnet verschillend percipiëren. Het VSKO wil als afzonderlijke katholieke entiteit blijven bestaan. Daarom is de vrijheid van onderwijs voor het katholiek onderwijs zo belangrijk. De ARGO wil opgaan in een volledig pluralistisch onderwijs en de eigenheid van het katholiek onderwijs breken. Daarom wil de ARGO de vrijheid van onderwijs opnieuw ter discussie brengen. Deze verschillende perceptie van de beide koepels komt heel mooi tot uiting in een ander dossier, het dossier van de eindtermen.

Met het oog op het behoud van haar eigenheid reageert het VSKO hier veel scherper dan de ARGO. De invoering van de eindtermen is een structurele wijziging in de kwaliteitscontrole van het onderwijs. Door de eindtermen zullen alle scholen in alle netten aan dezelfde minimale criteria moeten voldoen. De Dienst voor Onderwijsontwikkeling (DVO) is belast met de uitwerking van deze eindtermen. Het VSKO ziet haar autonomie bedreigd door de te vergaande uitwerking van de eindtermen. Het

VSKO ziet ook zijn visie op het onderwijs, die voortvloeit uit het compromis dat intern werd gevormd tussen type 1 en type 2 voor de realisatie van de eenheidsstructuur, bedreigd door de voorgestelde eindtermen van de DVO. Als blijkt dat deze eindtermen in conflict komen met de leerplannen en de autonomie van het VSKO, reageert het VSKO zeer afwijzend. Via het verplichte advies van de Vlaamse Onderwijsraad over de eindtermen kan het VSKO de voorstellen van de DVO over de eindtermen counteren. De oppositie van het VSKO en de reactie daarop van de DVO zijn zo scherp dat het conflict dreigt te escaleren. Dit doet minister Van den Bossche besluiten een beslissing over de eindtermen uit te stellen. Hij lanceert de idee van een maatschappelijk debat. Hierdoor slaagt hij er ook in tijdelijk de spanningen weg te nemen. Het VSKO slaagt er van haar kant in (voorlopig althans) haar autonomie inzake de leerplannen en de visie op onderwijs die daaraan is gekoppeld, te handhaven. Opnieuw blijkt hoe sterk het VSKO de eenheid en de autonomie van het katholiek onderwijs nastreeft en hoe sterk de koepel zijn eigen positie tegenover de katholieke scholen verdedigt.

De ARGO pleegt veel minder oppositie tegen de nieuwe eindtermen. Dit is zeer begrijpelijk daar de eindtermen bedoeld zijn voor alle scholen en dus ook voor alle onderwijsnetten. M.a.w. hoe maximaler de eindtermen worden, hoe kleiner de verschillen tussen scholen van verschillende netten. Dit past precies in de doelstelling van de ARGO om te komen tot één groot pluralistisch onderwijsnet.

Schaalvergroting: doelgerichte of machtsstrategie?

Zeer opvallend is het initiatief van de secretaris-generaal van het VVKSO inzake de samenwerkingsverbanden. Met zijn voorstellen wil de secretaris-generaal de overheid voor blijven inzake de schaalvergrotingsproblematiek. Hij wil met zijn voorstellen ook grotere eenheden vormen opdat de inrichtende machten door religieuzen zouden bevolkt blijven. Uit de voorstellen van de secretaris-generaal blijkt dat hij onder meer inzake schaalvergroting, responsabilisering van de scholen, herdefiniëring van de opdracht van de leraar, rationalisatie van het studieaanbod, dezelfde visie deelt als de onderwijsverhouding. Zijn voorstellen tonen grote gelijkenissen met eerdere voorstellen van de secretaris-generaal van het Departement Onderwijs. Het doel van de secretaris-generaal van het VVKSO gaat daarom verder dan de verdediging van de belangen van het katholiek onderwijs. Hij streeft ook naar een meer efficiënt en functioneel onderwijs. Toch blijft ook bij de secretaris-generaal het belang van de eigen koepel een grote rol spelen. Dit komt duidelijk tot uiting wanneer hij pleit voor een groter budget voor gebouwenkredieten voor het VSKO. Deze kredieten moeten volgens hem komen uit de personeelsbezuinigingen op vervangingen wegens ziekte (zie het enveloppevoorstel) en op niet gereffecteerde boventallige leerkrachten. Zijn pleidooi voor een grotere efficiëntie dient blijkbaar ook het belang van de eigen koepel. Het is moeilijk uit te maken of de hele operatie een doelgerichte strategie betreft, gericht op de realisatie van de algemene doelen van het onderwijsveld, of de strategie een heel subtiele verbloemingsstrategie is, waarbij objectieve criteria worden gebruikt en een politiek taalgebruik wordt gehanteerd om de strategie die de positie van de koepel bevoordeelt, te verrechtvaardigen. Allicht zullen beide intenties een rol spelen. Ook hier is het goed mogelijk dat de perceptie van de situatie vanuit de eigen positie de definitie van de situatie sterk beïnvloedt.

De schaalvergrotingsvoorstellen van de secretaris-generaal van het VVKSO vertonen in ieder geval zeer grote gelijkenissen met de voorstellen van de overheid. Maar de invalshoek is helemaal verschillend. Daar waar de invalshoek voor de samenwerkingsverbanden in de voorstellen van de overheid de enveloppefinanciering voor vervangingen wegens ziekte is, gebruikt de secretaris-generaal van het VVKSO de rationalisatie van het studietoelaanbod als invalshoek voor zijn voorstel. Beide voorstellen komen voor een groot deel op hetzelfde neer, maar het taalgebruik en de opbouw van de redenering is helemaal anders. In het eerste voorstel van de overheid wordt gepleit voor samenwerkingsverbanden om een enveloppefinanciering mogelijk te maken. Dit wekt bij vele betrokkenen uit het onderwijsveld onmiddellijk weerstand op. Het is ook koren op de molen van de vakbonden die opnieuw het initiatief van de overheid kunnen afdoen als een louter besparingsinitiatief. Het voorstel van de secretaris-generaal van het VVKSO vertrekt van de idee dat omwille van het versnipperd studietoelaanbod teveel leerlingen verkeerd georiënteerd worden. Om hier verandering in te brengen pleit hij voor een meer evenwichtig regionaal studietoelaanbod. Daarvoor is schaalvergroting nodig. Daaraan koppelt hij ook de enveloppefinanciering wegens ziekte en de andere flexibiliseringsvoorstellen van de overheid. Het voorstel van de VVKSO is politiek-strategisch gezien veel 'verbloemender' geformuleerd dan het eerste voorstel van de overheid.

Het voorstel over de samenwerkingsverbanden van de secretaris-generaal van het VVKSO was niet zonder risico. De voorstellen hebben ook de eigen rangen van het katholiek onderwijs sterk beroerd. De secretaris-generaal van het VVKSO krijgt geen openlijke steun van het VSKO. Van sommige inrichtende machten van het katholiek onderwijs krijgt hij zelfs felle tegenwind. Zij vrezen dat de voorstellen van de secretaris-generaal hun belangen zouden kunnen schaden. De relatie tussen de centrale koepel en de plaatselijke inrichtende machten wordt hiermee allicht niet verbeterd.

d. De ouderverenigingen

De ouderverenigingen hebben slechts een beperkte rol in het overleg over het flexibiliseringsproces. Zij steunen meestal de voorstellen van de overheid omdat zij door deze voorstellen niet bedreigd worden, integendeel. De vorming van lokale en participatieraden heeft de structurele macht van de ouders vergroot. De NVO en de VCOV verschillen in sommige opzichten van mekaar. Zo stelt de VCOV als expliciete voorwaarde voor een verdere schoolautonomie de eis van medezeggenschap van de ouders. De NVO stelt deze voorwaarde niet. De NVO houdt zich ook afzijdig in zijn commentaar op wijzigingen in de personeelsaangelegenheden. De VCOV doet dit zeer uitdrukkelijk wel. De VCOV onderneemt ook verschillende pogingen om een grotere controle over de middelen te verwerven, maar is daar voorlopig niet in geslaagd. De NVO doet dit niet.

10. CONCLUSIE

Uit de analyse van de acties en de strategieën die de actoren ontwikkelen blijkt duidelijk dat deze acties door de strategieën sterk gelieerd zijn aan de doelen die de actoren beogen. Om hun doelen te kunnen realiseren is de controle van de actoren over

centrale resources van fundamenteel belang. Structurele veranderingen hebben belangrijke implicaties voor de machtsverhoudingen van het onderwijsveld. Daaruit blijkt duidelijk dat de controle over centrale resources structureel bepaald is. De interactie tussen de actoren is de weerspiegeling van de doelen en strategieën die de actoren ontwikkelen. Uiteindelijk kan deze interactie leiden tot nieuwe interactiepatronen. De overheid kan er bijvoorbeeld in slagen de rol van de belangengroepen in de beleidsvorming te verminderen ten voordele van de administratie. In dit geval kan de strategie van de overheid uiteindelijk leiden tot nieuwe interactiepatronen tussen de minister, de administratie en de belangengroepen. Opvallend hierbij is dat wijzigingen buiten het onderwijsveld een belangrijke rol kunnen spelen in de ontwikkeling van de interactiepatronen. Zo heeft de nieuwe benadering van de administratie in de beleidsvorming in Vlaanderen de actieve rol van de administratie in het onderwijsbeleid gestimuleerd. De maatschappelijke context kan dus de interactiepatronen tussen actoren beïnvloeden. De maatschappelijke context is ook belangrijk in een ander opzicht. Sleutelcoalities in het onderwijsveld zijn de allianties tussen de koepels en de politieke partijen. Het zijn precies ook deze allianties die verhinderen dat fundamentele wijzigingen aan de nettenstructuur worden doorgevoerd. Allianties kunnen dus ook extern zijn aan het onderwijsveld.

De wijze waarop de actoren de situatie definiëren blijkt van cruciaal belang te zijn voor hun doelen en hun strategieën. De internationale vergelijkingen waaruit blijkt dat het secundair onderwijs in Vlaanderen één van de duurste is, en de leerling/leerkracht ratio in Vlaanderen één van de kleinste is, hebben de definitie van de situatie van de overheid ongetwijfeld beïnvloed.

De relevante context voor de interacties tussen dominante actoren in het onderwijsveld kan dus zeer uiteenlopende elementen bevatten. Maatschappelijke ontwikkelingen en internationale vergelijkingen kunnen de definitie van de situatie beïnvloeden. Wijzigingen buiten het onderwijsveld kunnen ook een weerslag hebben op interne machtsverhoudingen. Toch dient beklemtoond dat ook deze laatste verschuivingen alleen een impact zullen hebben als zij aldus door de betrokken actoren gepercipieerd worden. Daarom blijft de definitie van de situatie een cruciale variabele in het interactieproces.

Het conceptueel model dat wij uitwerkten in figuur 1 blijkt een goede ondersteuning te bieden om de complexe interactieprocessen tussen de dominante actoren van het Vlaams onderwijsveld te analyseren. Het onderzoek leert ons dat we strategieën van actoren in een organisationeel veld conceptueel kunnen differentiëren:

- doelgerichte strategieën, die door structurele wijzigingen moeten helpen de formele organisationele doelen te realiseren;
- machtsstrategieën die gericht zijn op het behoud of de toename van de controle op centrale resources of op de afname van deze controle door andere actoren;
- een bijzondere maar zeer belangrijke vorm van machtsstrategieën zijn verbloemingsstrategieën die de uitoefening van macht moeten verdoezelen en beslissingen die bepaalde actoren bevoordelen, moeten legitimeren;
- operationele strategieën die andere strategieën moeten ondersteunen.

Pfeffer (1981) beklemtoont dat sommige verbloemingsstrategieën, zoals het selectief gebruik van objectieve criteria, niet altijd een bewuste strategie zijn van actoren. Belangenverdediging kan werken via processen van selectieve perceptie. Actoren kunnen vooral sommige criteria gebruiken omdat zij voor hen belangrijk zijn en

omdat zij deze argumenten het best ook herinneren. Daardoor kan de machtspositie van een actor bepalend zijn voor de wijze waarop een situatie door deze actor wordt gedefinieerd. Ons onderzoek illustreert dat de perceptie van de vakbonden en de koepels van de situatie inderdaad beïnvloed wordt door hun specifieke positie. Dit maakt dat doelen geen onafhankelijke variabelen zijn van machtsstrategieën. De structurele machtspositie kan de definitie van de situatie en dus ook de doelen van de actoren beïnvloeden. Wij hebben hier opnieuw te maken met een proces van wederzijdse beïnvloeding tussen doelen, strategieën en structureel bepaalde machtsposities.

Tenslotte dient beklemtoond dat de politieke vaardigheden van de actoren een heel belangrijke rol kunnen spelen in de interacties tussen de actoren. De strategieën van minister Van den Bossche om het belang van het formeel overleg met de vakbonden te verminderen vormen daar een mooie illustratie van. Ook het verschil in acties en strategieën van de VCOV en de NVO is voor een deel te wijten aan het verschil in politieke vaardigheden.

Soms kunnen individuele personen een heel belangrijke betekenis hebben voor de ontwikkelingen van het gehele organisationele veld. Voorbeelden hiervan zijn de strategische, politieke en managementvaardigheden van de secretaris-generaal van het Departement Onderwijs, de rol van de secretaris-generaal van het VVKSO in de samenwerkingsverbanden en de uitstekende relatie tussen minister Van den Bossche en de secretaris-generaal van het Departement Onderwijs. Een belangrijke voorwaarde voor de impact die individuen kunnen hebben, zijn allicht:

- een structurele, strategische positie in het onderwijsveld bekleden,
- getuigen van een grote competentie in deze functie,
- beschikken over de nodige vaardigheden om deze competentie ook politiek te kunnen gebruiken.

BIBLIOGRAFIE

- CLEGG, S.R. (1989a), *Frameworks of Power*. London: Sage Publications.
- CLEGG, S.R. (1989b), 'Radical Revisions: Power, Discipline and Organizations', *Organization Studies*, 1: 97-115.
- CLEGG, S.R. (1990), *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*. London: Sage Publications.
- COHEN, P. (1968), *Modern Social Theory*. London: Heinemann.
- CROZIER, M. & E. FRIEDBERG (1977), *L'Acteur et le Système*. Paris: Editions du Seuil.
- DEVOS, G. (1993), 'Scholen en eigen beleid: van centralisatie naar deregulering', *Schoolleiding en -begeleiding*. Zaventem: Kluwer Editorial.
- DIMAGGIO, P.J. & W.W. POWELL (1983), 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- ETZIONI, A. (1961), *Complex Organizations: a Sociological Reader*. New York: Holt.
- FRENCH, J.R.P. & B. RAVEN (1960), 'The Bases of Social Power', pp. 607-623, in: CARTWRIGHT, D. & A.F. ZANDER (eds.), *Group Dynamics*. Evanston, Ill.: Peterson.

-
- HICKSON, D.J., C.R. HININGS, C.A. LEE, R.E. SCHNECK & J.M. PENNING (1971), 'A Strategic Contingencies' Theory of Intraorganizational Power', *Administrative Science Quarterly*, 16: 216-229.
- HININGS, C.R., D.J. HICKSON, J.M. PENNING & R.E. SCHNECK (1974), 'Structural Conditions of Intraorganizational Power', *Administrative Science Quarterly*, 19: 22-44.
- LAMMERS, C.J. (1989), *Organisaties vergelijkenderwijs*. Utrecht: Het Spectrum.
- LUKES, S. (1974), *Power: a Radical view*. London: MacMillan.
- MEYER, J.W. & B. ROWAN (1977), 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*, 2: 340-363.
- MEYER, J.W. & B. ROWAN (1978), 'The Structure of Educational Organizations', pp. 78-109, in: MEYER, M.W. & ASSOCIATES (eds.), *Environments and Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- MEYER, J.W. & W.R. SCOTT (1983) *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills: Sage Publications.
- MILES, M.B. & A.M. HUBERMAN (1984), *Qualitative Data Analysis*. Newbury Park, Ca.: Sage Publications.
- MINZBERG, H. (1983), *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MORGAN, G. (1986), *Images of Organization*. Newbury Park, Ca./London: Sage Publications.
- PFEFFER, J. (1981), *Power in Organizations*. Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company.
- PFEFFER, J. (1992), *Managing with Power*. Boston: Harvard Business School Press.
- SILVERMAN, D. (1970), *The Theory of Organizations*. London: Heineman.
- SILVERMAN, D. (1994), 'On Throwing away Ladders: Re-Writing the Theory of Organizations', pp. 1-23, in: HASSARD, J. & M. PARKER (eds.) *Towards a New Theory of Organizations*. London: Routledge.