

ONDERWIJSPLANNING: MINDER OF MEER REGULEREN?



2 287 vrije katholieke basis- en secundaire scholen, 24 centra voor deeltijds onderwijs en 101 internaten zijn aangesloten bij de netwerkorganisatie Katholiek Onderwijs Vlaanderen.¹ Die scholen, centra en internaten zijn gespreid over 3 675 vestigingsplaatsen. Dat zeer dichte netwerk van scholen, centra en internaten is de historische erfenis van de inzet en het engagement van talloze initiatiefnemers: congregaties, onderwijsorden, diocesen, parochiale vzw's en lekencomités. Al bij de opstart van de koepel in 1957 - Nationaal Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (NSKO), vanaf 1993 Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (VSKO) en vandaag de netwerkorganisatie Katholiek Onderwijs Vlaanderen - werd de basis gelegd voor een onderwijsplanningsbeleid eigen voor het katholiek onderwijsnet. Ook de overheid vindt onderwijsplanning nodig. Vandaag wordt de vraag gesteld of er méér dan wel minder onderwijsplanning nodig is.

Wat is onderwijsplanning?

Onderwijsplanning betekent het aansturen van alle programmatie- en rationalisatie-initiatieven van scholen, centra en internaten.

Met *programmatie* wordt bedoeld: de uitbreiding van het bestaande onderwijsaanbod, bijvoorbeeld een lagere school richt het niveau kleuteronderwijs op. Of een meisjesinternaat wordt opengesteld voor jongens. Of nog, een buso-school organiseert een bijkomende opleidingsvorm en een bijkomend type.

Rationalisatie betekent zowel de inkrimping als een betere ordening van het bestaande onderwijsaanbod, bijvoorbeeld een basisschool sluit een van haar kleine vestigingsplaatsen. Of twee secundaire scholen herverkavelen hun studieaanbod tot een complementair geheel.

Alle programmatie- en rationalisatie-initiatieven vatten we samen onder het begrip *structuurwijzigingen*.

Is een eigen onderwijsplanningsbeleid nodig?

De realiteit dat heel veel katholieke scholen en vestigingsplaatsen dicht bij elkaar liggen, heeft tot gevolg dat sommige structuurwijzigingen in school a een impact hebben op de nabijgelegen school b. Concreter: de uitbreiding van het studieaanbod in school a raakt aan de rekrutering van school b.

De aansturing van alle programmatie- en rationalisatie-initiatieven is bedoeld om de bestaande broze evenwichten inzake studieaanbod van scholen van eenzelfde onderwijsregio te bewaken. Ze beoogt uiteindelijk een transparant, geordend en stabiel onderwijslandschap.

Uit de statuten van Katholiek Onderwijs Vlaanderen: *“Als netwerkorganisatie zorgt de vereniging, met uitsluiting van enig winstoogmerk, voor de levensbeschouwelijke, pedagogische, bestuurlijk-beheersmatige en planologische visieontwikkeling en ondersteuning van het katholiek onderwijs in Vlaanderen en Brussel”.*

Hoe pakken we dat aan?

Schoolbesturen die lid zijn van Katholiek Onderwijs Vlaanderen volgen een aantal planningsregels en schikken zich naar de *interne planningsprocedure*. Het schoolbestuur dat de intentie heeft om in het volgende schooljaar een structuurwijziging te realiseren, dient tijdig een aanvraagdossier in bij de Dienst Bestuur & organisatie en bij de Diocesane Plannings- en Coördinatiecommissie (DPCC). Er is per diocees een DPCC voor het gewoon en buitengewoon basisonderwijs (DPCC-bao) en een DPCC voor het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs (DPCC-so). Met diocees bedoelen we de regio's Antwerpen, Limburg, Mechelen-Brussel, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen.

Onderwijsplanning betekent het aansturen van alle programmatie- en rationalisatie-initiatieven van scholen, centra en internaten.

Eigen aan de interne planningsprocedure is de participatiestructuur. Naar het beeld van de Commissie Inspraak is de DPCC paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de bisschoppen, de schoolbesturen, de representatieve vereniging van het personeel en de representatieve vereniging van de ouders. Ook op het niveau van de scholen en van de scholengemeenschappen hebben de schoolraden en de lokale comités, respectievelijk de onderhandelingscomités en de medezeggenschapscolleges, een inbreng in de onderwijsplanning. De adviezen van die participatieorganen worden toegevoegd aan het aanvraagdossier. De ingediende aanvragen worden geïnventariseerd en vervolgens gecommuniceerd aan alle andere scholen/scholengemeenschappen. Schoolbesturen kunnen bezwaar maken tegen een ingediende aanvraag.

Op basis van de adviezen van de school/scholengemeenschap en op basis van het plannings-

advies van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, aangeleverd door de bevoegde adviesraad, neemt de DPCC een beslissing. De aanvrager en de bezwaarmaker kunnen bij een beroepscommissie in beroep gaan tegen een negatieve, respectievelijk tegen een positieve beslissing van de DPCC.

Uit de statuten van Katholiek Onderwijs Vlaanderen: *“De toegetreden leden verbinden zich ertoe om, voor zover van toepassing, de beslissingen van de bevoegde plannings- en coördinatiecommissie op te volgen.”*

Een beschrijving van de criteria, normen en voorwaarden ter beoordeling van de aangevraagde structuurwijzigingen valt buiten het bestek van dit artikel.

Planningsbeleid van de overheid

De *interne planningsprocedure* van Katholiek Onderwijs Vlaanderen is geen geïsoleerd gegeven. Ook de overheid wil zicht houden op de bewegingen in het onderwijslandschap. Ze hanteert een eigen procedure: de Vlaamse regering beslist over een aantal structuurwijzigingen op basis van adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad, de onderwijsadministratie en de onderwijsinspectie. Om het onderscheid te maken met de eigen planningsprocedure, spreken we van de *externe planningsprocedure*. De interne planningsproce-

dure van Katholiek Onderwijs Vlaanderen gaat altijd vooraf aan de externe van de overheid.

Het belang van het regionaal overleg

De rode draad in de interne onderwijsplanning is het streven naar regionaal overleg. Bij de aanvang, tijdens de vroege jaren zestig van de vorige eeuw, situeerde het regionaal overleg zich in de schoot van regionale coördinatiecommissies (RCC's). Die RCC's kunnen beschouwd worden als de 'voorloper' van de scholengemeenschappen. De RCC was een instrument eigen aan het katholiek onderwijs; de scholengemeenschap werd geïntroduceerd door de overheid. Zodra de schaal van de scholengemeenschappen secundair onderwijs voldoende groot was - vanaf 1999 - en op het moment dat er ook scholengemeenschappen basisonderwijs opgericht werden - vanaf 2003 -, kon Katholiek Onderwijs Vlaanderen de eigen regionale coördinatiecommissies opheffen.

In een aantal scholengemeenschappen werd in de afgelopen twee decennia een bestuur gevormd voor alle scholen die deel uitmaken van de scholengemeenschap. Even terzijde: je zou kunnen stellen dat een eengemaakt schoolbestuur op het niveau van de scholengemeenschap het instrument van de scholengemeenschap zelf enigszins overbodig maakt.



In elk geval hebben de scholengemeenschappen en de regionale schoolbesturen als gemeenschappelijke ambitie om het onderling overleg te stimuleren tussen scholen die geografisch bij elkaar aansluiten en afspraken te maken over onderwijsplanning (programmatie en rationalisatie). Dat is onverkort de essentie van de onderwijsplanning: de bereidheid van scholen om samen te werken. Of anders geformuleerd: gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor het katholiek onderwijs in de onderwijsregio.

Bij de start van elk nieuw schooljaar is de lijst van gerealiseerde structuurwijzigingen erg lang.

De afbakening van de planningsbevoegdheid

Bij de start van elk nieuw schooljaar is de lijst van gerealiseerde structuurwijzigingen erg lang: basisscholen worden opgesplitst; vestigingsplaatsen opgeheven, elders nieuwe in gebruik genomen; types en opleidingsvormen buitengewoon onderwijs, opleidingen duaal en opleidingen deeltijds onderwijs worden geprogrammeerd. Ook de uitrol van de modernisering secundair onderwijs tussen 2019 en 2025 met concordanties en bijkomende programmaties raakt aan het bestaande studieaanbod.

Sinds enkele jaren wordt explicieter nagedacht over de afbakening van de planningsbevoegdheid: is het vereist om elke structuurwijziging ter goedkeuring voor te leggen aan de DPCC? Wordt de planningsbevoegdheid op het juiste niveau gelegd? Moeten voor bepaalde structuurwijzigingen de geografische contouren van de DPCC overstegen worden om gedragen beslissingen te kunnen nemen? Is het überhaupt nog nodig om met interne planningsstructuren de onderwijsplanning aan te sturen?

Enkele elementen dragen bij tot die reflectie:

- De reflex om waar mogelijk de (administratieve) planlast voor scholen te verminderen, wint aan belang.
- Katholiek Onderwijs Vlaanderen zet al vijf jaar in op het BOS-proces. BOS staat voor bestuurlijke optimalisering en schaalvergroting. Sterkere schoolbesturen (en/of de bovenvermelde regionale schoolbesturen) zijn inzake onderwijsplanning vragende partij naar meer initiatief- en beslissingsrecht.
- Er zijn structuurwijzigingen waarvan we met voldoende zekerheid kunnen zeggen dat ze geen impact hebben op andere scholen. Ter illustratie: de splitsing van een basisschool met twee vestigingsplaatsen in twee autonome scholen is in wezen een louter administratieve ingreep in de schoolstructuur. Ze raakt niet aan de rekrutering van andere scholen.
- De interferentie van sommige programmaties is van die aard dat het volledige Vlaamse onderwijslandschap in ogenschouw genomen moet worden. Als voorbeeld geldt de vraag van scholen buitengewoon onderwijs om bijkomend een 'klein type' 4, 5, 6 of 7 te programmeren. Die aanvraagdossiers met onvermijdelijk een verband met het recht op gratis leerlingenvervoer overstijgen de bevoegdheid van één DPCC.
- Het is een beetje overdreven als we zeggen dat naast elke aanvrager een bezwaarmaker staat. Maar hier en daar zijn we geëvolueerd naar situaties waar aanvragers en bezwaarmakers elkaar in een houdgreep houden. Dat heeft als gevolg dat een pak programmaties geblokkeerd dreigt te worden. In sommige onderwijsregio's dichten scholen van de officiële netten intussen bepaalde hiaten in het studieaanbod. De programmatie-ijver van officiële scholen is een mogelijke verklaring voor het krimpend aandeel van het katholiek onderwijs.
- Het overleg tussen scholen dat resulteert in een consensus over de geplande programmaties, levert een gezamenlijke aanvraag op die snel en onverkort door de adviesraad en de DPCC bekrachtigd wordt. Illustratief is het onderlinge overleg in elke regio, dit school-

jaar en ook vorig schooljaar, tussen zowel de buso OV3-scholen als de buso OV4-scholen.

In samenspraak met de DPCC's heeft Katholiek Onderwijs Vlaanderen intussen enkele belangrijke beslissingen genomen voor het gewoon secundair onderwijs:

- Voor de uitrol van de modernisering so heeft elke scholengemeenschap eigen planningsbevoegdheid verworven over de organisatie van de eerste graad. De DPCC komt daar niet meer tussen.
- De tweede en derde graad is ingedeeld in basisstudieaanbod en specifiek studieaanbod. De DPCC spreekt zich enkel nog uit over de programmaties van specifieke studierichtingen.
- De programmatie van opleidingen duaal is niet langer DPCC-materie. Ondanks nieuwe programmatieregels van de overheid (zie verder) blijft ook de programmatie van opleidingen deeltijds onderwijs buiten de interne planningsprocedure.

Voor al die structuurwijzigingen wordt de planningsbevoegdheid op het niveau van de scholengemeenschap gelegd. Let wel: een akkoord binnen de scholengemeenschap is voor de overheid een decretales voorwaarde om te kunnen programmeren.

Het is aan te raden om eenzelfde oefening over de (her)afbakening van de planningsbevoegdheid in het basisonderwijs, het buitengewoon onderwijs en de internaten op de agenda te plaatsen.

Eigen aan de interne planningsprocedure is de participatiestructuur.

Tegengestelde ontwikkelingen

Terwijl Katholiek Onderwijs Vlaanderen en DPCC reflecteren over de aangestuurde onderwijsplanning en intussen voor een aantal welomschreven structuurwijzigingen terugtreden, valt op dat de overheid omgekeerd bezig is.

Steeds meer structuurwijzigingen worden onderworpen aan de goedkeuring door de Vlaamse regering. Vorig schooljaar werd vrij onverwacht het niche-label extra toegekend aan een viertal basisopties. Dat houdt in dat op 1 september 2020 enkel de goedgekeurde niche-basisopties geprogrammeerd konden worden. De grotere greep van de overheid op het studieaanbod is vooral merkbaar met ingang van het schooljaar 2021-2022. De vrije programmaties in de tweede en de derde graad modernisering so zijn opgeschort tot 2025. Voortaan is een aantal programmaties in het buso en in het deeltijds onderwijs onderworpen aan de externe planningsprocedure. Ook het in gebruik nemen van nieuwe vestigingsplaatsen wordt geregeld. Voor bijkomende vestigingsplaatsen is een toelating van de Vlaamse regering vereist en het studieaanbod van een school wordt vanaf 2021-2022 vastgelegd per vestigingsplaats.

Die tegengestelde bewegingen - een terugtrekkende DPCC enerzijds en een overheid die meer regelt anderzijds - lijken een andere dynamiek teweeg te brengen.

Aan het indienen van een aanvraagdossier bij de DPCC gaan vaak verkennende gesprekken vooraf met de planningsverantwoordelijken van Katholiek Onderwijs Vlaanderen en de regio's. Beantwoordt het beoogde initiatief aan een behoefte? Wat is de meerwaarde van de programmatie? Met welke valkuilen moet er rekening gehouden worden? Als een ander schoolbestuur bezwaar maakt, wordt er overleg georganiseerd. Aanvragers en bezwaarmakers worden gehoord door de DPCC. De beroepscommissie spreekt zich uit vóór de start van het nieuwe schooljaar. Kortom, de interne planningsprocedure fungeert als een soort kompas. Veel dossiers zijn doorgesproken. Dat biedt enig houvast, zowel voor de scholen zelf als voor hen die namens Katholiek Onderwijs Vlaanderen betrokken zijn bij de eerste fase van de externe planningsprocedure, namelijk de adviesverstrekking door de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR).

Voor dossiers die rechtstreeks bij het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgODi) worden ingediend, nemen anderen het stuur over. Katholiek

Onderwijs Vlaanderen zit nog mee aan tafel in de VLOR. De beoordeling van de programmatie-dossiers door de onderwijsadministratie en de onderwijsinspectie speelt zich evenwel af buiten ons gezichtsveld. Ook de wijze waarop het onderwijskabinet de beslissingen voor de Vlaamse regering voorbereidt, op basis van het VLOR-advies en de adviezen van onderwijsadministratie en -inspectie, gebeurt 'achter gesloten deuren'. De scholen ontvangen geen feedback. Het is lang niet vanzelfsprekend om correct te anticiperen op de beslissingen.

Steeds meer structuurwijzigingen worden onderworpen aan de goedkeuring door de Vlaamse regering.

Het is altijd afwachten tot eind maart, voor de buo-scholen meestal nóg later. Pas dan worden de scholen in kennis gesteld van de beslissingen van de Vlaamse regering. Elke beslissingsronde houdt een aantal verrassingen en onverwachte wendingen in zich. Wie in beroep wil gaan tegen een negatieve beslissing van de Vlaamse regering, wendt zich tot de Raad van State. Er zijn tot nog toe geen uitspraken van de Raad van State bekend die de oorspronkelijke beslissing van de Vlaamse regering ombuigen. En het is maar de vraag of een dergelijke herziening van de beslissing verwacht mag worden vóór de aanvang van het schooljaar.

Ruimte voor een structuur- of masterplan als belangrijkste uitdaging

De evaluatie van de interne planningsprocedure is ingebed in het kerntakendebat dat Katholiek Onderwijs Vlaanderen voert. De besprekingen daarvan zijn toevertrouwd aan het projectteam 'planning en programmatie'. Verwacht wordt dat de Raad van Bestuur in de loop van het schooljaar op basis van de resultaten van de besprekingen van het projectteam enkele coherente beslissingen zal nemen.

Het is weinig waarschijnlijk dat het huidige onderwijskabinet zijn greep op de programmatie zal lossen. Het blijft voorlopig zoeken en aftasten welke richting het planningsbeleid van de overheid uitgaat. Trekt men de kaart van de domeinschool? Hoe gaat men om met de (voorlopig) te lage bezettingsgraad van de duale structuuronderdelen? Welk antwoord geeft men op de vraag naar meer aanbod buso OV4 type 9? De Vlaamse regering spreekt zich enkel uit over initiatieven voor het eerstvolgende schooljaar. Ze gaat geen engagementen aan voor structuurwijzigingen gespreid over meerdere schooljaren. Dat alles speelt de scholengemeenschappen parten die investeren in een structuur- of masterplan. Bewaken dat dergelijke evenwichtig opgebouwde structuurplannen voldoende gehonoreerd worden door de overheid, is en blijft ongetwijfeld een grote uitdaging voor Katholiek Onderwijs Vlaanderen. ◀◀

Patrick Deboutte
patrick.deboutte@katholiekonderwijs.vlaanderen
Stafmedewerker Dienst Bestuur & organisatie

EINDNOTEN

1. Ook tientallen instellingen voor hoger onderwijs en centra voor volwassenenonderwijs maken deel uit van onze netwerkorganisatie maar zijn niet onderhevig aan de onderwijsplanning waarover dit artikel gaat.