

VLAAMS PARLEMENT



stuk **37-K** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 17 juni 2010 (2009-2010)

Verslag

van het Rekenhof

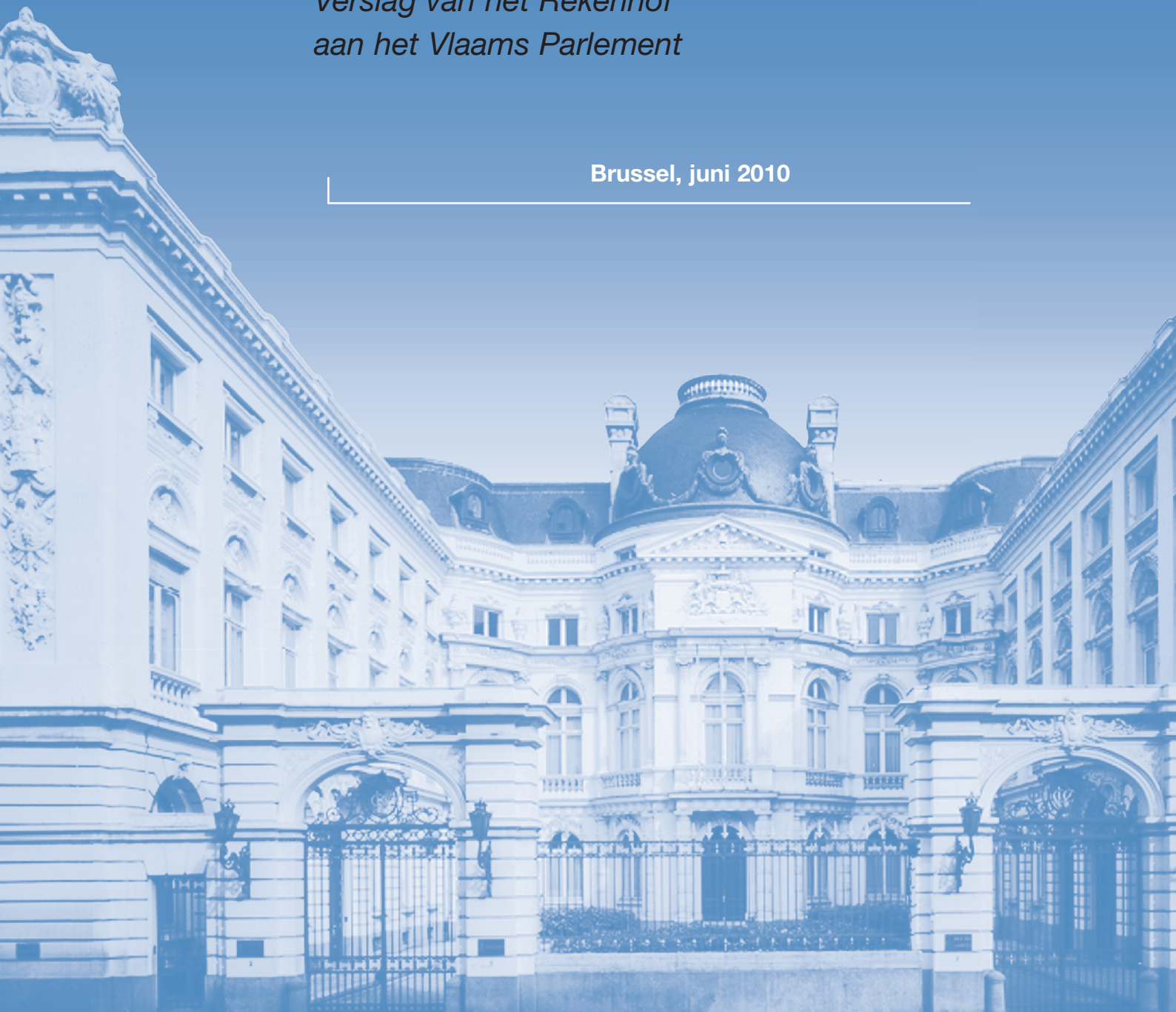
over de pedagogische en administratieve ondersteuning
van basisscholen en secundaire scholen

R E K E N H O F

Pedagogische en administratieve ondersteuning van basisscholen en secundaire scholen

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, juni 2010



REKENHOF

Pedagogische en administratieve ondersteuning van basisscholen en secundaire scholen

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 15 juni 2010

Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding.....	8
1 Regelgeving en basisprincipes.....	10
1.1 Ondersteunend personeel en enveloppenfinanciering	10
1.2 Financiering en subsidiëring met puntenenveloppen in het basisonderwijs	11
1.3 Financiering en subsidiëring met puntenenveloppen in het secundair onderwijs	12
2 Onderbouwing en transparantie van de financiering en subsidiëring met puntenenveloppen.....	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Stimulusenveloppe voor ondersteuning van scholengemeenschappen basisonderwijs.....	14
2.3 Enveloppe voor administratieve ondersteuning van basisscholen	15
2.4 Zorgbeleid in de basisscholen.....	16
2.5 Organieke en forfaitaire puntenenveloppe in de secundaire scholen	17
2.6 Puntenenveloppe voor taak- en functiedifferentiatie in de secundaire scholen.....	19
2.7 ICT-enveloppe in het basis- en secundair onderwijs	19
2.8 Verhoudingen tussen puntengewichten van het personeel	20
2.9 Transparantie van de financiering en subsidiëring met puntenenveloppen	21
2.10 Conclusie.....	22
3 Evaluatie door de overheid.....	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Opvolging en monitoring	24
3.2.1 Algemene opvolging	24
3.2.2 ICT	26
3.2.3 Taak- en functiedifferentiatie in het secundair onderwijs ..	27
3.3 Conclusie.....	28
4 Aanwending van de puntenenveloppen en taakinwilling	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Omvang van het personeelskader aangesteld op basis van puntenenveloppen en de taakinwilling	30
4.2.1 Aantal personeelsleden uit puntenenveloppen per honderd leerlingen	30
4.2.2 Aandeel personeel uit puntenenveloppen in totaal personeelsbestand.....	30
4.2.3 Personeel per enveloppe	31
4.2.4 Aanwending voor het ondersteunend personeel	32
4.2.5 Toereikendheid van de ondersteuning	33
4.2.6 Taakinwilling	34

4.3	Omvang en aanwending van de ICT-enveloppe	35
4.4	Kwalificatieniveau van het puntenenveloppenpersoneel	37
4.4.1	Evolutie	37
4.4.2	Motieven	41
4.5	Samenwerking van scholen in scholengemeenschappen	42
4.5.1	Omvang van het personeelskader ter ondersteuning van de scholengemeenschappen	42
4.5.2	Kwalificatie van de personeelscategorieën ter ondersteuning van de scholengemeenschappen	45
4.5.3	Waardering van de samenwerking in scholengemeenschappen	46
4.6	Administratieve lastenverlaging	50
4.6.1	Definitie	50
4.6.2	Doelstelling Vlaamse Gemeenschap inzake lastenverlaging	50
4.6.3	Maatregelen tot planlastverlaging	51
4.6.4	Onderzoek naar planlast bij schooldirecties en leerkrachten	51
4.7	Conclusie	52
5	Rechtmatigheid van de financiering en subsidiëring	54
5.1	Inleiding	54
5.2	Berekening en toekenning van puntenenveloppen	54
5.2.1	Systeemcontrole	54
5.2.2	Gegevenscontrole	54
5.3	Controle op de aanwending van de puntenenveloppen	55
5.3.1	Systeemcontrole	55
5.3.2	Gegevenscontrole	57
5.4	Bezoldiging	60
5.4.1	Systeemcontrole	60
5.4.2	Gegevenscontrole	61
5.5	Conclusie	62
6	Algemene conclusie	63
7	Aanbevelingen	65
8	Reactie van de minister	67
	Bijlage 1: Taakinvulling van beleids- en ondersteunend personeel van basisscholen	69
	Bijlage 2: Taakinvulling van ondersteunend personeel van secundaire scholen	70
	Bijlage 3: Taakinvulling van het personeel ter ondersteuning van de scholengemeenschap basisonderwijs	72
	Bijlage 4: Taakinvulling van het personeel ter ondersteuning van de scholengemeenschap secundair onderwijs	73
	Bijlage 5: Samenstelling van de steekproef voor controle van de bezoldiging van de personeelsleden	75
	Bijlage 6: Antwoord van de minister	76

Samenvatting

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de pedagogische en administratieve ondersteuning in de basis- en secundaire scholen.

Regelgeving en basisprincipes

Voor de financiering en subsidiëring van het personeel met een ondersteunende functie werd een systeem met puntenenveloppen ingevoerd. Elke betrekking staat voor een aantal punten, dat varieert volgens het bekwaamheidsbewijs of de salarisschaal van het personeelslid dat de functie uitoefent. De belangrijkste personeelscategorieën die met puntenenveloppen gefinancierd worden, zijn het beleids- en ondersteunend personeel in het basisonderwijs (administratief medewerker, zorg- en ICT-coördinator) en het ondersteunend personeel in het secundair onderwijs (opvoeder en administratief medewerker). De aanstelling van andere personeelscategorieën, zoals onderwijzend personeel, is ook mogelijk.

Onderbouwing en transparantie

Met de invoering van de puntenenveloppen had de overheid specifieke doelstellingen voor ogen. De omvang van de diverse enveloppen is echter niet onderbouwd. Ze steunt niet op een objectieve behoeftemeting bij de scholen. De vrijgekomen budgettaire ruimte of het bestaand personeelskader was doorslaggevend. De puntenwaarden die de betrekkingen kregen toegekend op grond van het bekwaamheidsbewijs of de salarisschaal, staan niet in dezelfde verhouding tot elkaar als de corresponderende salarisschalen. Dat leidt tot minder aanstellingen van hoger gekwalificeerd personeel.

De huidige enveloppenfinanciering is, met uitzondering van de enveloppe administratieve ondersteuning in het basisonderwijs, voldoende transparant.

Evaluatie door de overheid

De overheid heeft de ondersteuning tot nu toe beperkt opgevolgd en geëvalueerd. De overheid ging evenmin na wat de gerealiseerde schaalvoordelen zijn door vorming van scholengemeenschappen. Zij benaderde de behoeften aan ondersteuning van de scholen ook niet als een geheel, zodat het onduidelijk is of de financiering met afzonderlijke of specifieke enveloppen optimaal is.

Aanwending van de puntenenveloppen en taakinvulling

Ondanks een sterkere stijging in het basisonderwijs krijgt het gewoon secundair onderwijs per leerling nog steeds bijna drie keer zoveel ondersteuning dan het gewoon basisonderwijs.

De meerderheid van de bevraagde basisscholen stelt dat ze nog altijd onvoldoende ondersteunend personeel krijgt. Een aantal taken van de directies of leerkrachten zou door het beleids- en ondersteunend personeel kunnen worden verricht. De administratieve medewerkers vervullen hoofdzakelijk uitvoerende administratieve taken. In het secundair onderwijs doet zich een gelijkaardige situatie voor. Ondersteunend personeel wordt weinig aangesproken voor beleidsondersteuning. Vooral leraren krijgen dergelijke taken. De ICT-coördinator, die meestal een kleine opdracht heeft, verleent overwegend technische ondersteuning en, in veel mindere mate, pedagogische ondersteuning.

Sinds de invoering van het puntensysteem is het aantal personeelsleden met een bachelor- of masterdiploma nauwelijks of niet gestegen. Een groot deel van de administratieve medewerkers bestaat nog altijd uit laag gekwalificeerd personeel. De keuze voor een bepaald opleidingsniveau hangt voor de meeste bevraagde scholen af van het aantal aan te rekenen punten.

Basisscholen staan positiever dan secundaire scholen tegenover samenwerking voor ondersteuning in scholengemeenschappen, maar vinden de ondersteuning die de samenwerking oplevert toch nog ontoereikend. Behalve voor de aanmoediging tot samenwerking in scholengemeenschappen, heeft de overheid ook maatregelen getroffen tot vermindering van de planlast om de ondersteuning efficiënter te maken. De meeste administratieve verplichtingen die de scholen als planlast ervaren, betreffen noodzakelijke of nuttige informatie voor beleidsevaluatie, die de scholen echter toenemend belasten.

Rechtmatigheid van de financiering en subsidiëring

De berekening van de puntenenveloppen is zo goed als volledig geautomatiseerd en steunt op betrouwbare databanken, wat de kans op fouten minimaliseert. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat de administratie de puntenenveloppe administratieve omkadering voor de basisscholen niet conform de regelgeving berekent.

De controle op de aanwending van de diverse puntenenveloppen vertoont een aantal zwakheden. Het Rekenhof ontdekte zelf enkele onregelmatigheden in de aanwending. De administratie heeft alle gesignaleerde problemen rechtgezet.

Het afdoend opsporen van de risico's en degelijk uitgewerkte interne beheersingsmaatregelen bieden voldoende garantie op een correcte uitbetaling van de salarissen. Voor 120 personeelsleden keek het Rekenhof twee bezoldigingsaspecten na: de salarisschaal en de geldelijke anciënniteit. Het heeft slechts één foute betaling vastgesteld.

Antwoord van de minister

De minister gaf eerst specifieke verduidelijking bij een aantal punten uit het verslag en becommentarieerde vervolgens de aanbevelingen. Het verslag geeft volgens hem zicht op een aantal ontwikkelingen en feiten waarmee het beleid terdege rekening moet houden.

Inleiding

De overheid financiert en subsidieert de pedagogische en administratieve ondersteuning in de basisscholen en secundaire scholen met diverse puntenenveloppen. Met de toegekende punten kunnen de scholen naar keuze personeel aanstellen in een betrekking. De aan te rekenen punten variëren volgens het bekwaamheidsbewijs of de salarisschaal van het personeelslid. De enveloppenfinanciering diende de ondersteuning van de schooldirecties en leerkrachten te verbeteren door een betere invulling van de noden met het gewenste en hoger gekwalificeerde personeel. De belangrijkste personeelscategorieën die met de puntenenveloppen gefinancierd of gesubsidieerd worden, zijn het beleids- en ondersteunend personeel in het basisonderwijs en het ondersteunend personeel in het secundair onderwijs.

Het Rekenhof heeft de diverse puntenenveloppen onderzocht. Het ging daarbij uit van de volgende onderzoeksvragen:

- Is het puntensysteem voor de financiering en subsidiëring van het betrokken personeel onderbouwd en transparant ?
- Evalueert de overheid de ondersteuning aan de scholen door het personeel dat gefinancierd of gesubsidieerd wordt met de diverse puntenenveloppen ?
- Heeft de overheid maatregelen genomen om de ondersteuning door het betrokken personeel efficiënter te maken ?
- Zijn de financiering en subsidiëring van het betrokken personeel rechtmatig ?

Het onderzoeksverslag start met een uiteenzetting over de basisprincipes van de enveloppenfinanciering (hoofdstuk 1). De volgende vier hoofdstukken geven een antwoord op de respectieve onderzoeksvragen. Hoofdstuk 4 geeft daarbij eerst een actueel beeld van de aanwending van de enveloppen en gaat vervolgens in op de vraag of de genomen maatregelen (voornamelijk de invoering van de scholengemeenschappen en de administratieve lastenverlaging) de ondersteuning hebben verbeterd.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek uitgevoerd tijdens het schooljaar 2008-2009, op grond van de enveloppen die de overheid voor dat schooljaar heeft toegekend en de regelgeving die toen van kracht was. Het heeft zich voor zijn onderzoek gebaseerd op uitgevoerde onderzoeken, regelgeving en voorbereidende documenten van de regelgeving. Het deed ook een aantal analyses op grond van personeelsbestanden van de administratie. Daarbuiten organiseerde het een schriftelijke enquête bij scholen om zich een beeld te vormen van de belangrijkste actuele knelpunten. Wat het rechtmatigheidsaspect betreft, heeft het Rekenhof zowel een systeem- als een gegevensgerichte controle uitgevoerd.

Het Rekenhof heeft het onderzoek naar de ondersteuning in de basis- en secundaire scholen op 5 augustus 2008 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming, de secretaris-generaal van het onderwijsdepartement en de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten. Op 12 januari 2010 bezorgde het Rekenhof zijn voorlopige onderzoeksresultaten aan het departement Onderwijs en Vorming en aan het Agentschap voor Onderwijsdiensten in een voorontwerp van verslag. Op 12 februari 2010 volgde een gecoördineerde reactie van de twee entiteiten, waarmee rekening werd gehouden in het ontwerpverslag dat het Rekenhof op 23 maart 2010 heeft verstuurd naar de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel. Zijn antwoord van 3 mei 2010 is integraal opgenomen als bijlage 6 en wordt samengevat in hoofdstuk 8.

1 Regelgeving en basisprincipes

1.1 Ondersteunend personeel en enveloppenfinanciering

Het decreet van 10 juli 2003 betreffende het landschap basisonderwijs heeft de personeelscategorie *beleids- en ondersteunend personeel* voor het gewoon en buitengewoon basisonderwijs vanaf 1 september 2003 ingevoerd. De categorie omvat drie ambten: ICT-coördinator, administratieve medewerker en zorgcoördinator. Dit personeel is specifiek bedoeld ter ondersteuning van de directie en het leerkrachtenteam op pedagogisch en administratief vlak en wordt gefinancierd of gesubsidieerd met puntenenveloppen.

Het decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs heeft de personeelscategorie *ondersteunend personeel* voor het gewoon secundair onderwijs ingevoerd op 1 september 1998, dat eveneens met een puntenenveloppe wordt gefinancierd en gesubsidieerd. Zij bestaat uit opvoeders en administratieve medewerkers. Op 1 september 2006 werd deze personeelscategorie ook in het buitengewoon secundair onderwijs geïntroduceerd. Vanaf het schooljaar 2007-2008 kende de overheid ter aanvulling van de ondersteuning ook een puntenenveloppe voor taak- en functiedifferentiatie toe. Zij geeft een school meer de mogelijkheid andere opdrachten dan een lesopdracht aan het onderwijzend personeel toe te kennen. De puntenenveloppe kan ook aangewend worden voor de aanstelling van ondersteunend personeel (en andere personeelscategorieën).

Met de diverse toegekende puntenenveloppen kunnen de scholen betrekkingen oprichten. Elke betrekking staat voor een aantal punten dat varieert volgens het bekwaamheidsbewijs of de salarisschaal van het personeelslid dat de functie uitoefent.

Dit puntensysteem heeft de beleidsruimte van de scholen vergroot. De schoolbesturen kiezen autonoom het opleidingsniveau van het ondersteunend personeel dat zij willen aanstellen. Ze kunnen dus deskundig personeel aanwerven met een aangepast loon. De overheid betaalt de lonen rechtstreeks uit.

De bovengenoemde decreten introduceerden en stimuleerden ook de mogelijkheid tot samenwerking van scholen in scholengemeenschappen, zowel in het basisonderwijs als in het secundair onderwijs: zij kenden een extra puntenenveloppe toe voor de ondersteuning van de scholengemeenschap. Een scholengemeenschap is een vrijwillig tot stand gebracht samenwerkingsverband tussen verschillende scholen die al dan niet behoren tot hetzelfde schoolbestuur of hetzelfde onderwijsnet. Deze nieuwe structuur moest, onder meer, bijdragen tot een efficiënter gebruik van middelen en een beter management. Zij moest ook de mogelijkheid tot schaalvergroting creëren.

Op 1 april 2008 telde het gewoon basisonderwijs 3.819 leden van het beleids- en ondersteunend personeel, het buitengewoon basisonderwijs 222. In het gewoon secundair onderwijs waren er 6.894 leden van het ondersteunend personeel en in het buitengewoon secundair onderwijs 413⁽¹⁾.

In het schooljaar 2008-2009 omvatte het basisonderwijs 367 scholengemeenschappen, met 2.290 van de 2.320 scholen van het gewoon basisonderwijs (98,7 %) en 175 van de 197 scholen van het buitengewoon basisonderwijs (88,8 %). Er waren 118 scholengemeenschappen secundair onderwijs. 934 van de 953 scholen van het gewoon secundair onderwijs (98 %) en 50 van de 116 scholen van het buitengewoon secundair onderwijs (43,1 %) behoorden tot een scholengemeenschap.

1.2 Financiering en subsidiëring met puntenenveloppen in het basisonderwijs

In het basisonderwijs krijgt elke school een puntenenveloppe voor administratieve ondersteuning en een puntenenveloppe voor ICT-coördinatie. Daarmee kan ze personeel aanstellen in de ambten van administratief medewerker en ICT-coördinator. Scholen kunnen beslissen maximum 10 % van deze enveloppen samen te leggen op het niveau van de scholengemeenschap. De scholengemeenschap ontvangt bovendien een stimulusenveloppe om haar beleidsvoerend vermogen te versterken en een geïntegreerde zorgenvveloppe voor het voeren van een zorgbeleid. De scholen die niet tot een scholengemeenschap behoren, ontvangen een eigen zorgenvveloppe. Vanaf het schooljaar 2011-2012 kent de overheid de zorgenvveloppe nog alleen toe aan de scholengemeenschappen. Zij berekent de enveloppen op grond van het aantal leerlingen.

De scholen kunnen de enveloppen voor zorg, ICT-coördinatie en administratieve ondersteuning alleen aanwenden voor het doel waarvoor ze bestemd zijn. Voor ICT is er de bijkomende voorwaarde dat de scholen moeten toetreden tot een samenwerkingsverband (scholengemeenschap, scholengroep of ICT-samenwerkingsplatform⁽²⁾). De scholengemeenschap kan de samengelegde punten en de punten uit de stimulusenveloppe vrij gebruiken ter ondersteuning van haar scholen (aanstellingen in de ambten van zorgcoördinator, ICT-coördinator en administratief medewerker) of ten behoeve van de scholengemeenschap zelf (di-

¹ Aantal budgettaire fulltime-equivalenten. Bron: cijfers van de ondersteunende entiteit ICT van AgODi.

² Voor de oprichting van een samenwerkingsplatform wordt een overeenkomst gesloten tussen scholengemeenschappen, scholengroepen, scholen die niet tot een scholengemeenschap behoren, centra voor volwassenenonderwijs, consortia volwassenenonderwijs en/of instellingen voor deeltijds kunstonderwijs.

recteur met een coördinerende opdracht en stafmedewerker⁽³⁾). De scholengemeenschap verdeelt de zorgenvelophe over haar scholen. Met deze enveloppe kan ze de volgende opdrachten realiseren: alle zorginitiatieven op het niveau van de school en de scholengemeenschap coördineren, het onderwijzend personeel ondersteunen, leerlingen begeleiden en kleuterparticipatie bevorderen. Met de punten zorg kan personeel in het ambt van zorgcoördinator worden aangesteld.

1.3 Financiering en subsidiëring met puntenenveloppen in het secundair onderwijs

Elke scholengemeenschap kreeg tot en met het schooljaar 2008-2009 jaarlijks:

- Een *organieke enveloppe*. Deze enveloppe is berekend op grond van het aantal leerlingen en het aantal toegekende uren-leraar⁽⁴⁾. De scholengemeenschap verdeelt haar over haar instellingen met een maximale voorafname van 5 % voor de ondersteuning van de scholengemeenschap. Ze kan deze voorafname alleen aanwenden voor de oprichting van een of meer betrekkingen in ambten van het onderwijzend of bestuurspersoneel. De scholen moeten met hun organieke punten een kader van opvoeders en administratieve medewerkers invullen.
- Een *forfaitaire enveloppe* van 120 punten, eventueel verhoogd, naargelang het totaal aantal leerlingen. De forfaitaire punten zijn bestemd om in de scholengemeenschap aan een dynamisch proces van organisatie- en beleidscultuur te werken. De scholengemeenschap mag deze forfaitaire punten naar keuze aanwenden voor het school- of klasvrij maken van een personeelslid dat belast is met het mandaat van algemeen directeur of coördinerend directeur, voor het school- of klasvrij maken van een ander personeelslid of voor het ondersteunend personeel.
- Een *enveloppe voor taak- en functiedifferentiatie*, berekend op basis van het aantal leerlingen en het aantal toegekende uren-leraar. De scholengemeenschap mag deze enveloppe aanwenden om een beleid voor taak- en functiedifferentiatie gestalte te geven. Zij verdeelt de puntenenveloppe over haar scholen. Ze kan maximum 10 % van de enveloppe voorafnemen en met hetzelfde doel aanwenden bij de scholengemeenschap. Met deze puntenenveloppe kunnen personeelsleden aangesteld worden in alle wervingsambten.

³ Een stafmedewerker kan worden aangesteld in één van de ambten van het beleids- en ondersteunend personeel of van het onderwijzend personeel.

⁴ Met de uren-leraar wordt de formatie van het onderwijzend personeel bepaald.

De scholen die niet tot een scholengemeenschap behoren, ontvangen alleen een organieke puntenenveloppe en een puntenenveloppe voor taak- en functiedifferentiatie.

Voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 worden in het secundair onderwijs de organieke en forfaitaire punten en de punten voor taak- en functiedifferentiatie tijdelijk samengevoegd tot één puntenenveloppe⁽⁵⁾. Aan die globale enveloppe voegt de overheid ook de middelen voor de selectie- en bevorderingsambten van het bestuurs- en onderwijzend personeel (met uitzondering van de directeur) toe. De scholengemeenschappen en de scholen kunnen voortaan - binnen de grenzen van de toegekende globale puntenenveloppe - volledig autonoom beslissen hoe ze de punten aanwenden en welke soort of categorie van personeel zij aanstellen. Na een evaluatie kan de samenvoeging definitief worden.

Alle secundaire scholen – of ze nu wel of niet tot een scholengemeenschap behoren – krijgen ook een *enveloppe voor de ICT-coördinatie*, die ze net zoals de basisscholen maar kunnen aanwenden als ze toetreden tot een samenwerkingsverband. De enveloppe mag uitsluitend worden gebruikt voor de aanstelling van personeel met een ICT-opdracht (in ambten van het bestuurs-, onderwijzend en ondersteunend personeel).

⁵ Decreet van 8 mei 2009 betreffende het onderwijs XIX; VI.P., Stuk 2159 (2008-2009) – Nr. 1 (p. 25-27). Het Rekenhof heeft de samenvoeging niet onderzocht.

2 Onderbouwing en transparantie van de financiering en subsidiëring met puntenenveloppen

2.1 Inleiding

Het Rekenhof ging na of de diverse puntensystemen onderbouwd en transparant zijn. Een degelijke onderbouwing van de enveloppenfinanciering houdt in elk geval in dat argumenten kunnen worden gevonden voor de verschillende elementen van het financieringsstelsel. Welke omkadering had de regeling op het oog en waarop steunden de gewichten van de verschillende personeelscategorieën? Transparantie houdt in dat de betrokkenen, op grond van beschikbare informatie, kunnen nagaan op hoeveel betrekkingen een school recht heeft. De voornaamste betrokkenen zijn de scholen zelf.

De bevindingen steunen op de regelgeving, de voorbereidende stukken bij die regelgeving⁶), gesprekken met diensthoofden en medewerkers van de administratie en een bevraging van de scholen. Hieronder wordt eerst de onderbouwing van de verschillende enveloppen onderzocht. In punt 2.9 komt de transparantie aan bod.

2.2 Stimulusenveloppe voor ondersteuning van scholengemeenschappen basisonderwijs

Bij de voorbereiding van het decreet van 10 juli 2003 betreffende het landschap basisonderwijs werd vastgesteld dat er een groot basisscholenaanbod was. De memorie van toelichting bij het decreet stelde dat de kleinschaligheid van de basisscholen een van de belangrijkste oorzaken was voor hun ontoereikende ondersteuning en omkadering, maar schaalvergroting door verhoging van de programmatie- en rationalisatienormen werd niet wenselijk geacht.

Samenwerking in scholengemeenschappen zou een bestuurlijke schaalvergroting kunnen teweegbrengen en de scholen in staat stellen de beleids- en beheersproblemen beter het hoofd te bieden. Efficiëntie, vorming van expertise, beter management en realisatie van schaalvoordelen vormen de belangrijkste doelstellingen voor de vrijwillige samenwerking in scholengemeenschappen⁷).

⁶ O.a. de nota van 16 mei 2001 betreffende het ondersteunend personeel - maatregelen voor het schooljaar 2001-2002 in uitvoering van CAO VI gericht aan de minister van begroting.

⁷ Zie memorie van toelichting bij het decreet betreffende het landschap basisonderwijs - Stuk 1720 (2002-2003) - Nr. 1 en omzendbrief BaO/2005/11 betreffende de scholengemeenschappen basisonderwijs (algemene motivering).

De overheid financiert de omkadering van de scholengemeenschappen met een stimulusenveloppe, die zij naar eigen inzicht en behoefte kunnen aanwenden voor beleid, administratie, ICT of zorg.

Twee jaar na de invoering verhoogde de overheid de stimulusenveloppe. De verhoging moest de scholen en scholengemeenschappen de mogelijkheid bieden:

- een voltijds personeelslid van het niveau secundair onderwijs aan te stellen bij iedere scholengemeenschap;
- een middenkader uit te bouwen;
- een daadkrachtig beleid te voeren ten bate van alle betrokkenen.

Uit documenten ter onderbouwing van die verhoging van de puntenenveloppe⁽⁸⁾ blijkt dat een scholengemeenschap met een minimale omvang van 900 gewogen leerlingen de laagste enveloppe van 63 punten kreeg, het vereiste minimumaantal voor de aanstelling van één personeelslid. De documenten geven niet aan op welke behoeften de bepaling van die minimale personeelsformatie steunt. Uit de simulaties bij het ontwerp van besluit, blijkt dat de overheid de omkadering en de corresponderende puntenaantallen heeft afgestemd op de budgettaire ruimte die voor dit initiatief was vrijgekomen.

2.3 Enveloppe voor administratieve ondersteuning van basisscholen

Vóór de invoering van de stimulusenveloppe verleende de overheid alle basisscholen al een administratieve ondersteuning die bestond uit rekenplichtige correspondenten en gesubsidieerde contractuelen⁽⁹⁾. De toekenning van de gesubsidieerde contractuelen was gestoeld op het werkingsbudget.

Uit de visienota bij het decreet van 10 juli 2003 betreffende het landschap basisonderwijs blijkt dat die bestaande omkadering als basis diende voor de omschakeling naar de puntenenveloppe voor administratieve ondersteuning aan basisscholen. De noden en de beleidsdoelstellingen waarop ze is gericht, zijn voor een deel gelijklopend aan die van de stimulusenveloppe, maar ook deels gericht op de oude en beperkte inhoud van administratieve ondersteuning. De instellingen hadden meer omkadering gevraagd, maar de overheid beantwoordde die vraag vooral

⁸ RIA-rapport bij de nota aan de Vlaamse Regering betreffende het ontwerp van besluit van 30 september 2005 tot wijziging van het besluit van 5 maart 2004 betreffende de puntenenveloppen voor de scholengemeenschappen in het basisonderwijs (VR 2005/2207/DOC.0630).

⁹ Dat oude kader was niet gefinancierd met een enveloppe en vertegenwoordigde budgettair een bedrag van 64 miljoen euro op 1 september 2003 (visienota bij het decreet betreffende het landschap basisonderwijs van 10 juli 2003).

met de stimulusenveloppe, omdat het scholenaanbod, zoals al gesteld, te sterk versnipperd was. De overheid pleegde wel overleg met de instellingen en de koepels, maar de omvang van de enveloppe bleef gestoeld op een historisch gegroeide toestand en de beperkte budgettaire mogelijkheden, niet op een behoeftemeting. Voor de stimulusenveloppe had de overheid een bepaalde omkadering op het oog, maar voor de enveloppe administratieve ondersteuning was dat niet het geval. Waarop de gewichten steunen, heeft de regelgever bij de invoering van de enveloppe niet expliciet beschreven in zijn motiverende nota's. Daardoor geven de puntenenveloppe en het personeelskader dat daarmee kan worden samengesteld, onvoldoende garantie op toereikendheid van de ondersteuning en realisatie van de doelstellingen.

2.4 Zorgbeleid in de basisscholen

Sinds het schooljaar 2003-2004 verstrekt de overheid middelen voor het zorgbeleid aan alle basisscholen op grond van het aantal leerlingen. De decreetgever onderkende drie grote terreinen voor het lokale zorgbeleid⁽¹⁰⁾:

- de coördinatie van alle zorginitiatieven op het niveau van de school en, in voorkomend geval, van de scholengemeenschap;
- de ondersteuning van het handelen van het onderwijzend personeel;
- de begeleiding van leerlingen.

Later werd met ingang van het schooljaar 2007-2008 daaraan een specifieke enveloppe *zorg*⁺ toegevoegd, bestemd voor de bevordering van kleuterparticipatie⁽¹¹⁾.

Vanaf het schooljaar 2008-2009 werd het zorgbeleid geactualiseerd en aangepast aan de gewijzigde noden⁽¹²⁾. Het zorgbeleid in de scholengemeenschappen bleef gericht op de bovengenoemde items, maar de overheid maakte extra middelen vrij en integreerde de twee bestaande zorgenveloppen tot één enveloppe, die zij toekende aan de scholengemeenschappen. Zij versterkte de rol van de scholengemeenschap, onder meer door de middelen rechtstreeks aan haar toe te kennen en basisscholen die binnen de drie schooljaren niet aansloten bij een gemeenschap, het recht op zorgfinanciering te ontnemen.

Deze verhoging van de middelen, de vereenvoudiging van de regelgeving en de aanwijzing van de scholengemeenschappen als eerste en hoogste beleidsniveau, steunen hoofdzakelijk op veldonderzoek van de

¹⁰ Artikel 153septies van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

¹¹ Decreet van 22 juni 2007 betreffende het onderwijs XVII.

¹² Decreet van 4 juli 2008 betreffende het onderwijs XVIII.

administratie⁽¹³⁾. Dat onderzoek evalueerde tussentijds de scholengemeenschappen in het basisonderwijs en was ook gericht op een herziening van de regelgeving over zorg.

De financiële middelen voor zorgbeleid stegen in verschillende stappen: van een basisenveloppe ging het naar een verhoogde enveloppe met zorg+ en vervolgens naar een nog hogere globale enveloppe voor de scholengemeenschap. De voorbereidende documenten bij de drie initiatieven geven niet aan welke omkaderingsomvang de regering nastreefde. De regelgever en de administratie formuleerden voornamelijk inhoudelijke doelstellingen⁽¹⁴⁾. Zo deelden zij de scholen mee dat zij met de verhoogde middelen een aanspreekpunt voor kleuterparticipatie bij de scholengemeenschap moesten creëren.

De berekening van de zorgenvolpoe stoelt dus niet op een objectieve meting van het vereiste of minimale personeel voor de ontwikkeling en uitvoering van een zorgbeleid. De grootte van een school of scholengemeenschap is weliswaar bepalend voor de toekenning van de middelen, maar het totaal van de middelen is voornamelijk gedetermineerd door de beschikbare budgettaire ruimte en de andere prioriteiten in het onderwijsbeleid.

2.5 Organieke en forfaitaire puntenenveloppe in de secundaire scholen

Aan de basis van de financiering met puntenenveloppen lag het onderkennen van een verhoogde nood aan ondersteuning van de schooldirecties en de leerkrachten in het secundair onderwijs. Er was vraag naar een ruimer personeelskader en hogere competenties door het ontstaan van een andere en complexere, pedagogische problematiek. Meer specifiek blijken uit de voorbereiding en bespreking van de regelgeving⁽¹⁵⁾ de volgende doelstellingen van de financiering:

- een mogelijke upgrading van het personeelskader en een betere verloning;
- schaalvoordelen door de inzet van ondersteunend personeel op het niveau van de scholengemeenschap;
- de vorming van een middenkader ter ondersteuning van de werking van de scholengemeenschap (forfaitaire enveloppe voor de scholengemeenschappen);

¹³ Interne publicatie (februari 2005) van de resultaten van een tussentijdse evaluatie van de scholengemeenschappen in het basisonderwijs, verricht in 2004.

¹⁴ Bijlage van de administratie met *duiding bij het voeren van een zorgbeleid in de school en scholengemeenschap* bij de aangepaste omzendbrief over de scholengemeenschappen basisonderwijs (BaO/2005/11).

¹⁵ Decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs.

- een versoepeling van het personeelsbeleid en meer autonomie voor de inrichtende macht;
- een vereenvoudiging van de regelgeving.

De parlementaire stukken geven niet aan op grond van welke personeelsbehoeften de nieuwe financiering werd vastgesteld en hoe zij rekening hield met de invloed van de organisatie (school of scholengemeenschap) op de personeelsbehoeften. Zo wordt ook niet verduidelijkt waarom bij de toekenning van de middelen niet alleen rekening wordt gehouden met het aantal leerlingen, maar ook met het aantal uren-leraar.

Bij de invoering van het nieuwe systeem voor het ondersteunend personeel diende de school rekening te houden met de personeelsleden die in dienst waren op 30 juni 1998⁽¹⁶⁾. Zij kon nieuwe personeelsleden aanwerven als de nieuwe regeling met de puntenenveloppe er ruimte voor bood⁽¹⁷⁾. De nieuwe financiering vertrok dus van het bestaande kader en garandeerde de financiering of subsidiëring van de in dienst zijnde personeelskaders.

Uit de voorbereidingen en uit de parlementaire stukken blijkt dat de invoering van de enveloppenfinanciering ook een besparing beoogde. De aard, noch de omvang van de besparing komt echter tot uiting in de motiveringen bij het decreet. De Vlaamse Onderwijsraad was in zijn advies daarover kritisch. Hij formuleerde een negatief advies over de besparing: *De overheid snoeit hier op basis van een toestand die zij vermoedt, in plaats van eerst op basis van functiebeschrijvingen te gaan kijken welke de echte taakbelasting is van deze personeelscategorie en welke de reële behoeften zijn van een school aan dit personeel, onder meer ten gevolge van nieuwe maatschappelijke verwachtingen*⁽¹⁸⁾.

Vanaf het schooljaar 2005-2006 legde de overheid de scholen een aanvullende besparing van 5 % op voor de uitgaven van ondersteunend personeel. Het betrof een zuiver budgettaire maatregel om middelen vrij te maken voor andere beleidskeuzes in het beleidsdomein onderwijs. Daartoe wijzigde de Vlaamse Regering de coëfficiënten voor de berekening van de puntenenveloppen⁽¹⁹⁾.

¹⁶ Alle vastbenoemde en tijdelijke personeelsleden die in dienst waren op 30 juni 1998 konden op 1 september 1998 in dienst blijven, in toepassing van het bestaande normensysteem voor het opvoedend hulppersoneel en het administratief personeel.

¹⁷ Stuk 1058 (1997-1998) – Nr. 1, decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs.

¹⁸ Stuk 1058 (1997-1998) – Nr. 1, decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs, inzonderheid het advies van de VLOR.

¹⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 betreffende het onderwijzend en het ondersteunend personeel.

2.6 Puntenenveloppe voor taak- en functiedifferentiatie in de secundaire scholen

Sinds 1 september 2007⁽²⁰⁾ verleent de Vlaamse overheid, eveneens in de vorm van een puntenenveloppe, complementaire middelen voor taak- en functiedifferentiatie. Deze specifieke financiering voor de scholengemeenschappen in het secundair onderwijs diende de personeelsleden de gelegenheid te geven hun taak of functie te differentiëren⁽²¹⁾. Zij beoogde ook een verhoging van het arbeidscomfort en de aantrekkelijkheid van een job in het onderwijs.

De overheid kent de middelen aan de scholengemeenschap toe. Het bestuur van de scholengemeenschap bepaalt de criteria voor de verdeling van deze punten over de verschillende scholen. Met de nieuwe enveloppe kan zij de ondersteuning voor beleid en administratie op het niveau van de scholengemeenschap of de school uitbreiden.

Aanvullend duidde de maatregel dat de scholen door de nieuwe middelen BPT-uren (uren voor bijzondere pedagogische taken) niet meer moeten gebruiken voor taken en functies als graadcoördinatie, preventieadviseur of *groene leraar*⁽²²⁾. Zij zouden het lesurenpakket minder moeten aanwenden voor andere taken en zij zouden de mogelijkheid hebben de leerkrachten minder te belasten.

De voorbereidingen en de toelichtingen bij de regeling van de financiering, noch de CAO 2005-2009 bevatten elementen die de omvang van de enveloppe onderbouwen.

2.7 ICT-enveloppe in het basis- en secundair onderwijs

De Vlaamse Gemeenschap financiert of subsidieert een personeelskader voor ICT-coördinatie. De decreetgever ging voor de berekening van de middelen uit van een *rugzak* per leerling, waarvan de zwaarte afhangt van het onderwijsniveau⁽²³⁾. De scholen kregen vrijheid in de aanwending. Zij kunnen zelf de taken en het profiel van het ICT-personeel bepalen. De overheid heeft wel aanbevolen het takenprofiel op te nemen in het ICT-beleidsplan van de school⁽²⁴⁾.

²⁰ Decreet van 22 juni 2007 betreffende het onderwijs XVII.

²¹ Beleidsbrief voor onderwijs en vorming 2006-2007.

²² Toespraak van de minister van 22 augustus 2006 over onderwijs CAO VIII: investeren in sterk onderwijs door gewaardeerd en gemotiveerd personeel.

²³ Het aantal leerlingen bepaalt dus het ICT-personeelskader. Het uitvoeringsbesluit van 5 december 2003 deelde de leerlingen uit het leerplichtonderwijs op in twee klassen, die respectievelijk een wegingsfactor 1 en 1,25 kregen.

²⁴ Memorie van toelichting van het decreet betreffende het onderwijs XIV.

De decreetgever heeft deze specifieke financiering voor het basis- en secundair onderwijs gezamenlijk geregeld in een aantal autonome bepalingen van het onderwijsdecreet XIV⁽²⁵⁾. De overheid kent de middelen volgens het decreet toe aan een scholengemeenschap, een scholengroep of een samenwerkingsplatform. Het uitvoeringsbesluit bepaalt dat de scholen de middelen voor ICT-coördinatie alleen kunnen aanwenden als zij tot een samenwerkingsverband behoren⁽²⁶⁾.

Buiten deze gezamenlijke regeling, is voor het basisonderwijs een afzonderlijke bepaling in het decreet basisonderwijs ingeschreven. Daarin staat dat elke school, en niet de scholengemeenschap, een ICT-puntenenveloppe krijgt. Voorwaarde is dat de school deel uitmaakt van een samenwerkingsverband.

De facto deelt de administratie de puntenenveloppe zowel in het basis- als in het secundair onderwijs mee aan de scholen en niet aan de samenwerkingsverbanden⁽²⁷⁾. Ze deelt wel mee dat *samenwerkende scholen hun puntenenveloppe samenleggen en op basis hiervan betrekkingen oprichten in één of meer scholen van een samenwerkingsplatform, van de scholengemeenschap of scholengroep*. De administratie legt niettemin door haar handelwijze het initiatief en de beleidsbevoegdheid voor ICT in eerste instantie bij de school, terwijl decreet XIV die bij het samenwerkingsverband legt. Door samenwerking moesten de scholen de ICT-middelen immers efficiënter kunnen gebruiken. De overheid beoogde bij de vaststelling van deze enveloppe namelijk een minimale omkadering op het niveau van elke samenwerking.

2.8 Verhoudingen tussen puntengewichten van het personeel

Behalve de vraag naar de juiste omvang van het ondersteunend kader, is er ook de vraag naar de juiste verhoudingen tussen de puntengewichten van de ambten. De toelichting bij de regeling van bepaalde enveloppen stelt dat de puntenwaarden in verhouding staan tot het diploma en de salarisschaal van het personeelslid⁽²⁸⁾. Hoe hoger de salarisschaal en het diploma, hoe hoger het aantal aangerekende punten. Een andere motivering voor deze puntenwaarden werd niet gegeven. De keuze van de puntenwaarden blijkt budgettair echter niet neutraal.

²⁵ Artikel X.51 tot X.55 van het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV.

²⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 betreffende ICT-coördinatie in het onderwijs.

²⁷ Omzendbrief (GD/2003/04) betreffende ICT-coördinatie.

²⁸ Memorie van toelichting bij het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV waarbij de overgangperiode voor de oude personeelscategorieën werd ingekort zodat het aantal puntenwaarden voor de organieke enveloppe onmiddellijk werd gereduceerd van 15 tot 3.

Voor de aanstelling van alle personeelscategorieën uit de diverse puntenenveloppen kunnen de scholen of scholengemeenschappen gebruik maken van vijf verschillende puntenwaarden. De laagste puntenwaarde, 63, staat voor de aanstelling van een personeelslid met een diploma secundair onderwijs dat de salarisschaal 202 krijgt. Kiest de school voor een bachelor met salarisschaal 158, dan bedraagt de vereiste puntenwaarde 82. Een bachelor met salarisschaal 148/301 vergt 85 punten. De twee hoogste waarden, 120 en 126, gelden voor de aanstelling van een master met salarisschaal 542, respectievelijk 501⁽²⁹⁾.

De onderstaande tabel geeft de verhoudingen weer tussen alle bovengenoemde salarisschalen⁽³⁰⁾ en tussen de overeenkomende punten⁽³¹⁾.

Salarisschaal	Opleiding	Minimumwedde	%	Maximumwedde	%	Punten	%
Schaal 501	MA	21.726,55	148,5	38.312,63	139,1	126	200,0
Schaal 542	MA	20.410,57	139,5	36.996,65	134,4	120	190,5
Schaal 148 / 301	PBA	17.347,42	118,6	30.212,35	109,7	85	134,9
Schaal 158	PBA	16.417,16	112,2	29.282,09	106,3	82	130,2
Schaal 202	SO	14.630,42	100,0	27.534,94	100,0	63	100,0

Uit de tabel blijkt dat de spanning tussen het hoogste en het laagste aantal punten groter is dan die tussen de hoogste en laagste salarisschaal. Voor een school is het dan ook minder aantrekkelijk hoger-gechoold personeel aan te stellen, dan wanneer de punten meer in verhouding zouden staan tot het salaris⁽³²⁾. Analyses van personeelsbestanden en de resultaten van de bevraging die het Rekenhof bij school-directies hield, tonen aan dat de scholen in de praktijk mede daardoor een relatief laag opgeleid personeelskader aanstellen (zie punt 4.4).

2.9 Transparantie van de financiering en subsidiëring met puntenenveloppen

Buiten een degelijke onderbouwing, is ook transparantie een vereiste voor goede regelgeving. Transparantie houdt in dat scholen, op grond van de beschikbare informatie, kunnen nagaan op hoeveel betrekkingen ze recht hebben.

De financieringsvorm met puntenenveloppen betekende in het algemeen een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging. De samenvoeging van de enveloppen voor zorg in het basisonderwijs en de samenvoeging van de verschillende puntenenveloppen in het secundair on-

²⁹ Het gaat hier om de meest frequent gebruikte salarisschalen.

³⁰ De bedragen in de tabel zijn brutojaarwedden aan 100 %.

³¹ MA = masterdiploma; PBA = diploma van professioneel gerichte bachelor; SO = diploma secundair onderwijs.

³² De minister antwoordde dat deze opmerking correct is. Hij stelde evenwel dat voor het 'juist' zetten van de verhoudingen tussen de aantallen punten extra geld nodig is.

derwijs tot één enveloppe voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 (zie punt 1.3), verhogen nog de transparantie en betekenen een vereenvoudiging.

Uit de bevraging van de scholen door het Rekenhof bleek dat 82 % van de secundaire scholen en 90 % van de basisscholen narekent of hun aanwendbare punten correct zijn berekend. Scholen die niet narekenen, blijken een groot vertrouwen te hebben in de controle en de berekening van de scholengemeenschap. Geen enkele school verklaarde dat de berekening te complex is⁽³³⁾. Deze reacties geven aan dat de berekening transparant is.

De berekening van de puntenenveloppe voor administratieve ondersteuning in het basisonderwijs vormt daarop een uitzondering. De schooldirecties kunnen de omvang van hun enveloppe niet zonder problemen op grond van de regelgeving⁽³⁴⁾ berekenen. Jaarlijks fluctuerende gegevens beïnvloeden immers de grootte van de enveloppe van een school: het aantal scholen, het aantal leerlingen en de gemiddelde loonkosten van een fulltime betrekking⁽³⁵⁾. De enveloppe is volgens de regelgeving ook afhankelijk van het jaarlijks begrotingsbudget voor administratief personeel. Het Rekenhof heeft er echter in voorgaande verslagen al op gewezen dat substantiële subsidies of financieringen in het onderwijs niet in te sterke mate afhankelijk mogen zijn van een discretionaire beslissing van de regering⁽³⁶⁾. Artikel 24 van de gecoördineerde Grondwet gebiedt voor de financiering en subsidiëring van onderwijs immers een decretale regeling. De financierings- en subsidiëringsbedragen moeten dan ook decretaal vaststaan of bepaalbaar zijn op grond van criteria die decretaal vastliggen.

2.10 Conclusie

De enveloppe voor administratieve ondersteuning in het basisonderwijs en de organieke enveloppe voor het secundair onderwijs vervingen een bestaande financiering van ondersteunend personeel. Die nieuwe financiering steunt op het bestaande kader en niet op onderzoek naar de noodzakelijke omkadering. De nieuwe enveloppen voor zorg, ICT en taak- en functiedifferentiatie, alsook de stimulus- en de forfaitaire enveloppe voor scholengemeenschappen zijn evenmin vastgesteld op grond

³³ De scholen ervaren de aanwendingsregels van de punten wel als complex (zie punt 5.3.1).

³⁴ Artikel 27undecies tot en met 27quindecies van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs.

³⁵ Uit de controle van de berekening van de puntenenveloppen (zie punt 5.2.2) blijkt dat de praktijk anders is.

³⁶ Rapporten van het Rekenhof over gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs (Stuk 37-M (2007-2008) – Nr. 1) en over de werkingsbudgetten voor het basisonderwijs (Stuk 37-E (2005-2006) – Nr. 1).

van behoeftemetingen. Zij zijn hoofdzakelijk afgestemd op de beschikbare of vrijgemaakte middelen in het onderwijsbudget⁽³⁷⁾.

Bij de introductie van de verschillende enveloppen heeft de overheid doorgaans specifieke, inhoudelijke doelstellingen geformuleerd.

Het laagste en hoogste aantal aan te rekenen punten per betrekking staan niet in dezelfde verhouding als de laagste en hoogste salarisschaal. Daardoor wordt aanstelling van hoger geschoold personeel, één van de inhoudelijke doelstellingen, ontmoedigd.

De onderzochte enveloppenfinanciering is, met uitzondering van de financiering van de administratieve ondersteuning in het basisonderwijs, voldoende transparant.

³⁷ De minister stelde in zijn reactie dat bij de middelentoekenning een systematiek werd gehanteerd, namelijk de grootte van de leerlingenpopulatie, zij het steeds met in acht name van het beschikbare budget. Het behoeft patroon speelt m.a.w. wel een rol volgens hem, zij het niet in absolute termen, doch relatief. Het Rekenhof betwist niet dat de verdeling van de middelen op basis van normen plaatsvindt. Het stelt wel vragen over de onderbouwing van die normen. Sommige enveloppen zijn gesteund op het leerlingenaantal, andere zijn ook gebaseerd op het aantal uren-leraar. Nergens geeft de overheid aan waarom het leerlingenaantal een goede indicatie geeft van de behoeften en waarom dat soms aangevuld moet worden met het aantal uren-leraar. In dit verband is het verslag van het Rekenhof over de omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs relevant (Stuk 37-A (2009-2010) – Nr.1). Het geeft aanwijzingen dat de toekenning van het aantal uren-leraar niet voldoende op de behoeften is afgestemd.

3 Evaluatie door de overheid

3.1 Inleiding

Het is noodzakelijk dat de overheid de financieringswijze en de omvang van haar financiële tussenkomst evalueert of monitort, zowel kwantitatief (aantal personeelsleden gefinancierd door puntenenveloppen), als kwalitatief (taken die dit personeel toegekend krijgt).

3.2 Opvolging en monitoring

3.2.1 Algemene opvolging⁽³⁸⁾

De minister liet in de periode 2004-2005 een onderzoek uitvoeren naar het beleidsvoerend vermogen van de basis- en secundaire scholen⁽³⁹⁾. Het onderzoek was niet specifiek gericht op het functioneren van het ondersteunend personeel. De onderzoekers beschrijven in hun verslag de rol van de verschillende actoren. Ze stelden vast dat scholengemeenschappen toen weinig betrokken waren bij de ontwikkeling en bewaking van de pedagogische projecten van individuele scholen. Het onderwijskundig beleid is meer een zaak van de scholen. De scholen gaven ook haast geen financiële invloed en beslissingsmacht prijs aan de scholengemeenschappen. Het beleid werd toen veeleer geadviseerd en beïnvloed door kaders en staffuncties in de individuele scholen. In het personeelsbeleid spelen de scholengemeenschappen wel een grote rol. Er wordt gestreefd naar een goed overkoepelend personeelsbeleid.

Het departement heeft in 2004 een tussentijdse evaluatie van de scholengemeenschappen in het basisonderwijs uitgevoerd⁽⁴⁰⁾. Deze evaluatie richtte zich deels op een herziening van de regelgeving over zorg, maar lag ook aan de basis van de herziening en verhoging van de stimulusenveloppe. Het onderzoek gaf tussentijds een aantal bruikbare inzichten over de financiering en de werking van de scholengemeenschappen. De scholen lieten zich positief uit over de samenwerking voor

³⁸ De administratie stelde een evaluatie van de regelgeving over de enveloppenfinanciering voor ondersteunend personeel in het vooruitzicht op het einde van de periode van 6 jaar waarvoor de scholengemeenschappen op 1 september 2005 werden gevormd. Mogelijk zijn gerichte onderzoeken daardoor momenteel schaars. (RIA-rapport bij de nota aan de Vlaamse Regering over het ontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van 5 maart 2004 betreffende de puntenenveloppen voor de scholengemeenschappen in het basisonderwijs).

³⁹ Onderwijskundig, beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek (OBPWO) 0307.

⁴⁰ Interne publicatie, februari 2005.

ondersteuning door vorming van scholengemeenschappen. De evaluatie heeft geleid tot de bijsturing en samenvoeging van de zorgenveloppen. In 2004 vond ook een evaluatie plaats van de scholengemeenschappen in het secundair onderwijs. Op basis van analyses van beschikbare gegevens en panelgesprekken met vertegenwoordigers van de koepels, de vakorganisaties, de algemeen en de coördinerende directeurs van de scholen en scholengemeenschappen werd een toestandsonderzoek gemaakt. Ook in het secundair onderwijs had de scholengemeenschap haar plaats gevonden als lokale ondersteunende structuur. De scholengemeenschappen kunnen hun rol echter maar invullen als zij daarvoor de nodige ruimte, bevoegdheden en middelen krijgen. De resultaten van de evaluatie hebben gediend voor de bijsturing van de puntenenveloppen, inzonderheid de invoering van de enveloppe voor taak- en functie-differentiatie.

In 2007 bestelde de minister een onderwijskundig, beleids- en praktijk-gericht wetenschappelijk onderzoek over de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs⁽⁴¹⁾. Dat onderzoek loopt van februari 2008 tot maart 2010 en moet de werking en de variatie van de scholengemeenschappen analyseren en evalueren.

Al deze onderzoeken geven dus weinig inzicht in de realisatie van de doelstellingen van de puntenenveloppen en de leniging van specifieke noden. De volgende vragen kwamen niet of maar in beperkte mate aan bod:

- Volstaan de enveloppen voor de nood aan ondersteuning van de scholen ?
- Kunnen scholen meer hoger of specifiek geschoold personeel aantrekken sinds de invoering van de enveloppen ?
- Worden schaalvoordelen gerealiseerd door de vorming van scholengemeenschappen ?
- Kunnen de scholen voortaan beter de beleidsaccenten die ze wensen, in hun personeelsbeleid leggen ?
- Hebben de scholengemeenschappen in het secundair onderwijs met de forfaitaire enveloppe een middenkader gevormd ter ondersteuning van hun werking ?

De invoering van de enveloppenfinanciering en de stimulering van de samenwerking in scholengemeenschappen beoogden schaalvoordelen. Er zijn tot op heden geen gegevens verzameld over die schaalvoordelen of de besparingen die de scholen en scholengemeenschappen daardoor hebben gerealiseerd. De onderzoeken benaderden de behoeften aan ondersteuning van de scholen ook niet als een geheel, zodat zij niet

⁴¹ OBPWO 0702.

uitwezen of financiering met afzonderlijke en specifieke enveloppen optimaal is.

3.2.2 ICT

Buiten de onderzoeken met een brede scope van de administratie, kunnen ook individuele schooldoorlichtingen door de Vlaamse onderwijsinspectie en haar algemene onderzoeken (jaarverslagen over de toestand van het onderwijs) aspecten van de ondersteuning evalueren.

Zo heeft de onderwijsinspectie de invulling van ICT in het leerplichtonderwijs opgevolgd en daarover gerapporteerd in *De Onderwijsspiegel*, haar jaarverslag 2003-2004 over de toestand van het onderwijs. Het betrof een bevraging van de beleidsactoren en leraren zelf. Ze had niet de bedoeling outputgerichte informatie te verzamelen. Het verslag geeft inzicht in de beleidslijnen die de Vlaamse scholen uitzetten en in de effecten ervan op de ICT-integratie bij de leraren.

Voor de taakinfilling van ICT-coördinatoren in het basisonderwijs stelde de inspectie vast dat de ICT-coördinator volgens 65 % van de leraren voldoende tijd kan vrijmaken voor ondersteuning van technische aard. Op pedagogisch-didactisch vlak ervaart slechts een minderheid van de leraren voldoende ondersteuning van die coördinator. De ICT-coördinator besteedt prioritair aandacht aan de technische ondersteuning. In het secundair onderwijs werden volledig gelijkaardige vaststellingen gedaan. Dat verhindert volgens de inspectie de snelle en voldoende integratie van ICT in het leerproces. Er zou nood zijn aan een taakomschrijving en profilering van de ICT-coördinator.

De administratie heeft intussen zelf een taakomschrijving gegeven voor het personeelslid belast met ICT-coördinatie. De omschrijving is niet limitatief, noch dwingend⁽⁴²⁾.

Het verslag van de onderwijsinspectie verschaft de overheid beperkte informatie over het efficiënter gebruik van ICT-middelen door de vorming van een grotere organisatie, minder versnippering van middelen en de aanwending op een voldoende schaalgrootte. Een van de conclusies luidde dat scholengemeenschappen die goed functioneren, een positieve invloed hebben op het werkvolume en werkschema van de ICT-coördinatoren.

⁴² Omzendbrief GD/2003/04 van 18 juli 2003 - Mededeling betreffende ICT-coördinatie: *Er worden geen formele criteria vastgelegd betreffende het takenprofiel. De scholengemeenschap/ de scholengroep/ het samenwerkingsplatform kan na onderlinge afspraken autonoom beslissen welke taken het betrokken personeelslid op zich neemt. Het is uiteraard wel de bedoeling dat hij/zij taken opneemt zowel ten gunste van het leerproces van de leerkracht als van de leerling.*

3.2.3 Taak- en functiedifferentiatie in het secundair onderwijs

Het departement heeft de gevolgen van deze relatief recente maatregel nog niet geëvalueerd. Het volgt de aanwending van de puntenenveloppe wel op, omdat die enveloppe deel uitmaakte van een pakket maatregelen gericht op arbeidsomstandigheden en loopbaanontwikkeling. De invoering van de enveloppe voor taak- en functiedifferentiatie kaderde in de maatregelen overeengekomen bij CAO VIII. Een van de doelstellingen was de scholen middelen te geven voor pedagogische ondersteuning, zodat zij daarvoor minder BPT-uren uit het urenpakket van de leraars moeten aanspreken. De administratie heeft de onderstaande vergelijkende tabel opgemaakt met:

- de punten die werden aangewend voor taak- en functiedifferentiatie in de schooljaren 2007-2008 en 2008-2009;
- de aanwending van uren-leraar voor bijzondere pedagogische taken (BPT) in de periode 2003-2009.

De scholen wendden de punten hoofdzakelijk aan voor taak- en functiedifferentiatie van onderwijzend personeel en slechts heel beperkt voor ondersteunend personeel (zie ook punt 4.2).

Evolutie BPT-uren en uren taak- en functiedifferentiatie

Schooljaar	BPT-uren	Uren taak- en functiedifferentiatie
2003-2004	35.397,0	
2004-2005	39.960,5	
2005-2006	40.345,0	
2006-2007	41.562,0	
2007-2008	39.149,5	8.410,0
2008-2009	39.529,0	9.186,0

Bron: onderwijsdepartement

Het aantal BPT-uren steeg ononderbroken van het schooljaar 2003-2004 tot en met 2006-2007. In 2007-2008 financierde de overheid 8.410 uren taak- en functiedifferentiatie. Het aantal uren-leraar aangewend voor BPT daalde echter slechts met 2.412,5 en in het schooljaar 2008-2009 is het aantal uren BPT zelfs opnieuw gestegen, hoewel ook het aantal uren aangewend voor taak- en functiedifferentiatie met 9,2 % steeg. Hoewel de uren uit de puntenenveloppe niet zonder meer vergelijkbaar zijn met de uren uit het pakket uren-leraar (de ene zijn klokuren, de andere lestijden), toont de tabel van de administratie aan dat de invoering van de enveloppe taak- en functiedifferentiatie slechts een beperkte invloed had op het aantal BPT-uren.

De scholen bepalen zelf jaarlijks het percentage van het aantal uren-leraar dat ze aanwenden voor BPT. De regelgever heeft dat aantal geplafonneerd op 3 %, maar de scholen kunnen daarvan afwijken met het akkoord van het lokaal comité bevoegd voor arbeidsvoorwaarden en personeelsaangelegenheden. Het Rekenhof heeft in zijn onderzoek van de omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs vastgesteld

dat 60 % van de onderzochte scholen in het schooljaar 2006-2007 meer dan 3 % van hun pakket aan BPT-uren besteedde⁽⁴³⁾. Bij de onderzochte scholen varieerde het percentage aanzienlijk (van 0 tot 13,5 %).

De administratie kon de substantiële stijging van de middelen voor taak- en functiedifferentiatie in 2008-2009 niet verklaren. Zij staat niet in verhouding tot de stijging van het aantal leerlingen⁽⁴⁴⁾.

3.3 Conclusie

De overheid heeft de ondersteuning door personeel dat zij financiert en subsidieert met specifieke puntenenveloppen, te beperkt opgevolgd en geëvalueerd. Zij richtte zich vooral op specifieke enveloppen. Evenmin vond onderzoek plaats naar de evolutie van de behoefte aan administratieve ondersteuning en beleidsondersteuning met het oog op de afstemming van de enveloppen. De Vlaamse overheid verzamelde ook nog geen informatie over de schaalvoordelen die de vorming van scholengemeenschappen met zich bracht.

Bepaalde enveloppen, zoals die voor zorg, kenden een bijsturing en afstemming op gewijzigde behoeften. Toch blijft het ook voor zorg onduidelijk hoe groot de noodzakelijke personeelsinzet is.

Hoewel de overheid voor de ICT-ondersteuning vaststelde dat de scholen de taken onvoldoende pedagogisch invulden, trof zij geen maatregelen. De verhoogde maatschappelijke eisen voor ICT-kennis kunnen het probleem nog verscherpen.

De overheid volgt de aanwending van de enveloppe voor taak- en functiedifferentiatie en de inzet van onderwijzend personeel voor bijzondere pedagogische taken (BPT) gezamenlijk op. De invoering van de enveloppe taak- en functiedifferentiatie blijkt slechts een beperkte invloed op het aantal BPT-uren te hebben gehad.

De overheid heeft de behoeften aan ondersteuning van de scholen dus nog niet als een geheel benaderd, zodat zij niet weet of de financiering met afzonderlijke en specifieke enveloppen optimaal is.

⁴³ Verslag van het Rekenhof over de omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs, Stuk 37-A (2009-2010) – Nr.1.

⁴⁴ Het aantal punten (uren) taak- en functiedifferentiatie hangt samen met het aantal uren-leraar en het aantal leerlingen vermenigvuldigd met een coëfficiënt die constant blijft.

4 Aanwending van de puntenenveloppen en taakinvulling

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de ondersteuning in de scholen, georganiseerd met puntenenveloppen. Het Rekenhof voerde daartoe een aantal analyses uit op grond van personeelsbestanden die de administratie bezorgde⁽⁴⁵⁾. De bestanden bevatten de opdrachten en het diplomaniveau van de onderzochte personeelscategorieën.

Het Rekenhof vulde zijn analyses aan met bevindingen uit een bevraging van een selectie van schooldirecties⁽⁴⁶⁾. Met de reacties van 50 basisscholen en 76 secundaire scholen wilde het Rekenhof achterhalen:

- of de directies zelf nog overmatig uitvoerende taken uitvoeren;
- of ze hoger gekwalificeerd personeel aanwerven;
- hoe scholen de ICT-enveloppe aanwenden;
- en welke taken de verschillende personeelsleden die zijn aangesteld met puntenenveloppen, verrichten.

Punt 4.5 handelt specifiek over het personeel dat werd aangesteld ter ondersteuning van de scholengemeenschappen.

Buiten maatregelen tot aanmoediging van samenwerking rond administratieve en pedagogische ondersteuning, heeft de overheid ook maatregelen tot vermindering van *planlast* getroffen, om het ondersteunend personeelskader in te perken. Planlast slaat in deze context op het geheel van administratieve lasten of kosten van de administratieve handelingen die de scholen moeten uitvoeren ter naleving van wettelijke informatieverplichtingen aan de overheid. Over het onderzoek naar die maatregelen rapporteert punt 4.6.

⁴⁵ De administratie haalde de gegevens uit het elektronisch personeelsdossier. Ze leverde bestanden met de opdrachten van alle personeelsleden, zonder rekening te houden met dienstonderbrekingen. Het aantal bft's is dus in zekere mate overschat.

⁴⁶ Twee afzonderlijke aselechte trekkingen van basisscholen en secundaire scholen.

4.2 Omvang van het personeelskader aangesteld op basis van puntenenveloppen en de taakinvulling

4.2.1 Aantal personeelsleden uit puntenenveloppen per honderd leerlingen

De onderstaande tabel geeft voor elk onderwijsniveau het aantal personeelsleden weer dat wordt gefinancierd of gesubsidieerd met puntenenveloppen per groep van 100 leerlingen⁽⁴⁷⁾. De aantallen zijn uitgedrukt in bft's⁽⁴⁸⁾. Om een evolutie in kaart te kunnen brengen, heeft het Rekenhof de toestand op 1 april 2008⁽⁴⁹⁾ vergeleken met die van het schooljaar 2001-2002 voor het gewoon secundair onderwijs en die van het schooljaar 2003-2004 voor het basisonderwijs, de schooljaren waarin in alle scholen van het gewoon secundair, respectievelijk het basisonderwijs, overstapt op het puntensysteem.

Het liet voor de evolutie het buitengewoon secundair onderwijs buiten beschouwing. Dit onderwijsniveau kreeg pas op 1 september 2006 een puntensysteem voor het ondersteunend personeel.

Het Rekenhof concludeert dat het gewoon secundair onderwijs nog altijd bijna driemaal zoveel ondersteuning krijgt dan het gewoon basisonderwijs, ondanks een sterkere stijging in het basisonderwijs.

Aantal bft's per 100 leerlingen			
Onderwijsniveau / -soort	2001/2003	2008	Stijging
Gewoon basisonderwijs	0,52	0,63	21,2 %
Buitengewoon basisonderwijs	0,62	0,79	27,4 %
Gewoon secundair onderwijs	1,57	1,74	10,8 %
Buitengewoon secundair onderwijs	-	2,39	-

Bron: bestanden administratie en Statistisch Jaarboek

4.2.2 Aandeel personeel uit puntenenveloppen in totaal personeelsbestand

Een tweede vergelijking zet het aantal personeelsleden aangesteld lastens de puntenenveloppen tegenover het totaal aantal personeelsleden (uitgedrukt in bft's)⁽⁵⁰⁾. De onderstaande tabel geeft per onderwijsniveau

⁴⁷ Leerlingenaantallen op 1 februari 2002, 2004 en 2008 (Bron: Statistisch Jaarboek van het Vlaams Onderwijs).

⁴⁸ Bft's = budgettaire fulltime-equivalenten (inclusief vervangingen en terbeschikkingstellingen).

⁴⁹ Situatie vóór de invoering van de geïntegreerde zorgenvolpe in het basisonderwijs.

⁵⁰ Totaal aantal personeelsleden uitgedrukt in bft's (inclusief vervangingen, TBS+ en Bonus) – toestand in januari 2002, januari 2004 en januari 2008 (Bron: Statistisch Jaarboek van het Vlaams Onderwijs).

het procentueel aandeel weer van de personeelsleden uit de punten-enveloppen in het totaal personeelsbestand.

Het aandeel personeel uit puntenenveloppen blijkt in het gewoon secundair onderwijs het grootst te zijn (in 2008 12,1 %). Voor alle onderwijsniveaus is er een groei.

Aandeel van puntenenveloppenpersoneel in totaal personeelsbestand		
Ondewijsniveau / -soort	2001/2003	2008
Gewoon basisonderwijs	6,5 %	7,8 %
Buitengewoon basisonderwijs	2,3 %	2,7 %
Gewoon secundair onderwijs	10,7 %	12,1 %
Buitengewoon secundair onderwijs	-	6,7 %

Bron: bestanden administratie en Statistisch Jaarboek

4.2.3 Personeel per enveloppe

De onderstaande tabellen delen het personeel in het basis- en secundair onderwijs op naar enveloppe⁵¹). Alle aantallen zijn uitgedrukt in bft's. De cijfers geven de situatie van 1 april 2008 weer.

De tabellen tonen aan dat in het basisonderwijs meer dan de helft van het personeel wordt gefinancierd of gesubsidieerd met de enveloppe voor administratieve omkadering (54,9 %). In het secundair onderwijs wordt het overgrote deel van het personeel aangesteld met de organieke puntenenveloppe (90,7 %).

Basisonderwijs

Aantal personeelsleden per enveloppe in het basisonderwijs

Soort enveloppe	Personeelsleden	%
Administratieve ondersteuning	2.284,18	54,9 %
Zorg	906,57	21,8 %
ICT	380,39	9,1 %
Stimulus en samengelegde punten	591,86	14,2 %
Totaal enveloppen	4.163,00	100 %

Bron: bestanden administratie

⁵¹ 4,42 bft's beleids- en ondersteunend personeel voor tijdelijke projecten, 2,5 bft's ondersteunend personeel voor tijdelijke projecten en 76,64 bft's ondersteunend personeel aangesteld met de forfaitaire puntenenveloppe Gemeenschapsonderwijs (5.330 punten) zijn niet in de tabel opgenomen.

*Secundair onderwijs***Aantal personeelsleden per enveloppe in het secundair onderwijs**

Soort enveloppe	Personeelsleden	%
Organieke	7.230,81	90,7 %
Forfaitaire	108,82	1,4 %
ICT	223,31	2,8 %
Taak- en functiedifferentiatie	408,76	5,1 %
Totaal enveloppen	7.971,70	100,0 %

*Bron: bestanden administratie***4.2.4 Aanwending voor het ondersteunend personeel**

De scholen wenden de enveloppen niet volledig aan voor het beleids- en ondersteunend personeel in het basisonderwijs of het ondersteunend personeel in het secundair onderwijs. Dat tonen de volgende tabellen aan.

Basisonderwijs

Het basisonderwijs gebruikt de enveloppe voor administratieve omkadering volledig voor de aanstelling van administratieve medewerkers. De zorg- en ICT-enveloppen zijn voor het grootste deel bestemd voor het beleids- en ondersteunend personeel. Een klein deel ervan gaat naar directeurs van kleine basisscholen (minder dan 180 leerlingen) die een gedeeltelijke opdracht van zorg of ICT opnemen⁵²).

Aandeel beleids- en ondersteunend personeel per enveloppe basisonderwijs

Soort enveloppe	Beleids- en ondersteunend personeel	Alle personeel	%
Administratieve ondersteuning	2.284,18	2.284,18	100,0 %
Zorg	895,74	906,57	98,8 %
ICT	380,14	380,39	99,9 %
Stimulus en samengelegde punten	476,37	591,86	80,5 %
Totaal enveloppen	4.036,43	4.163,00	97,0 %

*Bron: bestanden administratie**Secundair onderwijs*

De organieke puntenenveloppe is grotendeels bestemd voor betrekkingen van opvoeders en administratieve medewerkers. Het secundair onderwijs wendt de andere enveloppen hoofdzakelijk aan voor andere personeelscategorieën.

⁵² Artikel 130, § 2, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

Aandeel ondersteunend personeel per enveloppe secundair onderwijs

Soort enveloppe	Ondersteunend personeel	Alle personeel	%
Organieke	7.156,19	7.230,81	99,0 %
Forfaitaire	19,00	108,82	17,5 %
ICT	16,50	223,31	7,4 %
Taak- en functiedifferentiatie	36,50	408,76	9,0 %
Totaal enveloppen	7.228,19	7.971,70	90,7 %

Bron: bestanden administratie

Louter op het vlak van administratieve ondersteuning (de eerste enveloppe in de tabellen) beschikt het basisonderwijs over 0,9 bft per school; het secundair onderwijs over 3,6 bft's per school. Bij deze vergelijking werd geen rekening gehouden met de gemiddelde schoolgrootte⁽⁵³⁾ en werden de opvoeders⁽⁵⁴⁾ bij de secundaire scholen voor 45 % meegerekend, omdat hun reële taakin-vulling voor dit percentage bestaat uit administratieve taken (zie verder).

4.2.5 Toereikendheid van de ondersteuning*Gewoon basisonderwijs*

Uit de bevraging van het Rekenhof blijkt dat de directie bij een grote meerderheid van de basisscholen (82 %) uitvoerende, administratieve en pedagogische taken uitvoert, omdat ze over onvoldoende ondersteunend personeel beschikt. De reacties van de directeurs wijzen op een zware belasting. Het betreft vooral administratieve taken van uiteenlopende aard, gaande van organisatorische taken tot louter uitvoerende taken, zoals brieven opstellen. De directies vermelden in het bijzonder personeelsadministratie, boekhouding en veiligheidspreventie als knelpunten. Sommige directeurs deelden ook mee dat ze een aantal uren ondersteuning uit het gewone urenpakket putten. Uit de reacties blijkt dat elke basisschool behoefte heeft aan minstens één voltijdse administratieve kracht, terwijl uit de bevraging blijkt dat een school gemiddeld over dertig uur administratieve ondersteuning beschikt⁽⁵⁵⁾. Overwegend stellen de scholen personeel met een diploma secundair onderwijs aan. 78 % van alle basisscholen ontvangt onvoldoende punten om een voltijds personeelslid aan te stellen met dit diploma.

Gewoon secundair onderwijs

Twee op drie secundaire scholen stellen dat de directeurs of leraren nog taken uitvoeren die ondersteunend personeel eigenlijk kan uitvoeren.

⁵³ De gemiddelde schoolgrootte in het basisonderwijs bedraagt 260 leerlingen, die in het secundair onderwijs bedraagt 425 leerlingen.

⁵⁴ De opvoeders vertegenwoordigen 84 % van het ondersteunend personeel.

⁵⁵ De opdracht van een voltijds personeelslid bedraagt 36 uur.

Hoger geschoold personeel voor beleidsondersteuning of meer taak- en functiedifferentiatie voor ervaren leerkrachten, kunnen volgens hen de overbelasting van de directie verhelpen. Ook leerkrachten moeten andere taken uitvoeren bovenop hun normale onderwijsopdracht.

4.2.6 Taakinvulling

Gewoon basisonderwijs

Bijlage 1 weerspiegelt de taakinvulling van het beleids- en ondersteunend personeel van de basisscholen in het schooljaar 2008-2009. De directies stellen dat de verschillende personeelsleden hoofdzakelijk het werk verrichten waarvoor de subsidie of financiering is bedoeld. Een zorgcoördinator is hoofdzakelijk met zorg begaan (zowel zorgbeleid als zorgtaken). Een administratief medewerker verricht hoofdzakelijk uitvoerend administratief werk. Dit personeelslid wordt maar beperkt aangesproken voor beleidsondersteuning (voor 16 % van zijn opdracht).

Gewoon secundair onderwijs

De gegevens van de bevroegde secundaire scholen geven een beeld van de taken waarvoor de scholen het ondersteunend personeel in het schooljaar 2008-2009 (vóór de samenvoeging van de enveloppen) hebben ingezet (zie bijlage 2):

- Het personeel aangesteld lastens de organieke enveloppe (opvoeders en administratieve medewerkers), dat 90,7 % uitmaakt van het totaal personeel gefinancierd door puntenenveloppen, verricht hoofdzakelijk uitvoerend administratief werk.
- De opvoeders, die minimaal 50 % van dit personeelsbestand moeten uitmaken, leveren, meer dan administratieve medewerkers, pedagogische ondersteuning (gemiddeld 23 % van hun werktijd). Toch zijn administratieve en diverse andere taken de hoofdmoot (45 % en 19 %) van hun werk. In werkelijkheid bedraagt het aandeel van de opvoeders 83,7 % van het ondersteunend personeel, dus veel meer dan de verplichte 50%. Dat gaat ten koste van het aantal administratieve medewerkers. Dat kan voor de scholen een reden zijn om opvoeders zoveel administratieve taken toe te vertrouwen.
- Het onderwijzend personeel dat lastens de enveloppe voor taak- en functiedifferentiatie werd aangesteld, levert vooral pedagogische ondersteuning en beleidsondersteuning voor de directies en leerkrachten.
- Dat is minder het geval voor het ondersteunend personeel dat lastens deze enveloppe is aangesteld, maar deze personeelsgroep is ook kleiner.

De laatste twee vaststellingen sluiten aan bij de behoefte aan meer beleidsondersteuning door personeel met onderwijservaring.

4.3 Omvang en aanwending van de ICT-enveloppe

De personeelsbestanden van de administratie geven geen volledig beeld van de samenwerking door scholen inzake de gemeenschappelijke inzet van personeelsleden voor ICT. Ze zijn niet bruikbaar voor de opvolging van de aanwending op het niveau van de samenwerkingsplatforms. De bestanden konden uitsluitend worden geanalyseerd in functie van scholen en scholengemeenschappen.

Gewoon secundair onderwijs

In het secundair onderwijs laten de toegekende punten⁽⁵⁶⁾ toe dat, op één na, iedere scholengemeenschap minstens een halftijdse opdracht kan creëren voor een personeelslid met een bachelordiploma. Vier op vijf scholengemeenschappen kunnen een voltijdse bachelor aanstellen. Mogelijks komen de scholen door de vorming van samenwerkingsplatforms tot nog grotere globale enveloppen.

In de praktijk gebruiken zij de punten echter versnipperd. De gemiddelde opdracht van een ICT-coördinator in het secundair onderwijs bedraagt 0,21. Een groot aantal personeelsleden heeft een kleine opdracht van enkele uren. Dat blijkt uit een uitsplitsing van de personeelsbestanden van de administratie (aangestelde personeelsleden op 1 april 2008), volgens personeelscategorie en omvang van de opdracht. De opdrachten die een personeelslid bij verschillende instellingen heeft, werden daarbij samengeteld om zijn totale opdracht te bekomen⁽⁵⁷⁾.

De secundaire scholen hebben 957 verschillende personeelsleden⁽⁵⁸⁾ aangesteld met ICT-punten. De ICT-ondersteuning gebeurt bijna volledig door leerkrachten (97,6 % van de ambten). Daarvan werkten er slechts 16 voltijds en 7 bijna voltijds (80 % of meer) voor ICT. Bij 78,5 % (751 op 957 ambten) van alle ICT-personeel gaat het om kleine opdrachten van minder dan 35 % van een voltijdse opdracht⁽⁵⁹⁾.

⁵⁶ Berekening ICT-enveloppe van de administratie, schooljaar 2008-2009.

⁵⁷ De minister wees er in zijn antwoord op dat de rechtspositiedecreten bepalen dat een personeelslid steeds moet geaffecteerd worden aan een instelling. Daardoor hebben personeelsleden die voor een scholengemeenschap werken een administratieve "plaatsing" die verspreid is over diverse instellingen. Dit impliceert dat heel wat van de versnipperde opdrachten tot één personeelslid kunnen worden teruggebracht. Het Rekenhof heeft evenwel om die reden bij zijn analyse de opdrachten die een personeelslid bij verschillende instellingen heeft, samengeteld.

⁵⁸ Ook voor dit aantal werden de verschillende ICT-opdrachten van een zelfde personeelslid, bij verschillende scholen, samengevoegd.

⁵⁹ Een voltijdse opdracht voor een leraar in het secundair onderwijs varieert van 20 tot 29 uur.

Volume ICT-opdrachten gewoon secundair onderwijs

Personeelscategorieën aangesteld met ICT-enveloppe	Aantal	%
Administratief medewerker of opvoeder	23	2,4 %
Leraar	934	97,6 %
<i>Totaal</i>	<i>957</i>	<i>100,0 %</i>
Voltijds administratief medewerker of opvoeder	9	39,1 %
Halftijds administratief medewerker of opvoeder	14	60,9 %
<i>Totaal</i>	<i>23</i>	<i>100,0 %</i>
Voltijds leraar	16	1,7 %
Deeltijds leraar (0,95 tot en met 0,03 opdracht)	918	98,3 %
<i>Totaal</i>	<i>934</i>	<i>100,0 %</i>
Alle voltijdse personeelsleden	25	2,6 %
Halftijds administratief medewerker of opvoeder	14	1,5 %
Deeltijds leraar	918	95,9 %
<i>Totaal</i>	<i>957</i>	<i>100,0 %</i>

Bron: bestanden administratie

Volume ICT-opdrachten onderwijzend personeel gewoon secundair onderwijs

Opdracht leraar	Aantal	%
0,80 en meer	23	2,5 %
0,50 tot 0,80	55	5,9 %
0,35 tot 0,50	105	11,2 %
0,10 tot 0,35	515	55,1 %
minder dan 0,10	236	25,3 %
<i>Totaal leraar</i>	<i>934</i>	<i>100,0 %</i>

Bron: bestanden administratie

Geen enkele individuele secundaire school heeft voldoende punten om een voltijds personeelslid met bachelordiploma te financieren. Daardoor is het nodig dat de aanstelling van voltijdse personeelsleden wordt beslist op het niveau van de scholengemeenschap. Slechts een minderheid van samenwerkingsverbanden wendt punten aan voor de creatie van voltijdse of bijna voltijdse opdrachten (0,80 opdracht of meer).

Gewoon basisonderwijs

In het basisonderwijs is de opdracht van een ICT-coördinator groter dan in het secundair onderwijs.

Volume ICT-opdrachten gewoon basisonderwijs

Deeltijdse ICT-opdracht	Aantal	%
0,80 en meer	154	12,0 %
0,50 tot 0,80	121	9,5 %
0,35 tot 0,50	80	6,3 %
0,10 tot 0,35	574	45,0 %
Minder dan 0,10	347	27,2 %
<i>Totaal</i>	<i>1.276</i>	<i>100,0 %</i>

Bron: bestanden administratie

Bij samenvoeging van de punten van de scholen die tot één scholengemeenschap behoren⁶⁰), zouden slechts 155 scholengemeenschappen (42 %) over 82 of meer punten beschikken, wat minstens nodig is voor de aanstelling van een voltijdse bachelor.

In werkelijkheid streeft het basisonderwijs weinig naar de aanstelling van personeelsleden met een voltijdse ICT-opdracht. Driekwart van de personeelsleden heeft zelfs minder dan een halftijdse opdracht. Toch kan worden aangenomen dat het basisonderwijs meer samenwerkt dan het secundair onderwijs door gezamenlijk een personeelslid aan te stellen. Procentueel zijn er meer dan dubbel zoveel personeelsleden met een halftijdse tot een voltijdse opdracht. De gemiddelde opdracht van een ICT-personeelslid is 0,30 in het basisonderwijs, tegenover 0,21 in het secundair onderwijs. Ook voor deze berekening werden de opdrachten die een personeelslid bij verschillende instellingen heeft, samengeeld om zijn totale opdracht te bekomen.

Taakinvulling

De taakinvulling van het ICT-personeel wordt weergegeven in de bijlage 1 voor het basisonderwijs en de bijlage 2 voor het secundair onderwijs. Daaruit blijkt dat er nog steeds meer tijd gaat naar technische ondersteuning, dan naar pedagogische ondersteuning. Het basisonderwijs zorgt voor iets meer pedagogische ondersteuning dan het secundair onderwijs (31 % tegen 18 %). Mogelijks bevorderen de grotere samenwerking in het basisonderwijs en de grotere opdrachten dit. De vaststelling die de inspectie in het schooljaar 2003-2004 deed betreffende de beperkte pedagogische ICT-ondersteuning, geldt dus nog steeds.

De taakinvulling vormt een probleem in het licht van de nieuwe vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor ICT die in uitvoering van het ICT-beleidsplan 2007-2009 werden ingevoerd in het basisonderwijs en in de eerste graad secundair onderwijs.

4.4 Kwalificatieniveau van het puntenenveloppenpersoneel

4.4.1 Evolutie

Gelet op de verruimde taak van het ondersteunend personeel, wilde de overheid de scholen met de financiering en subsidiëring door puntenenveloppen de mogelijkheid geven deskundig personeel met een aan-

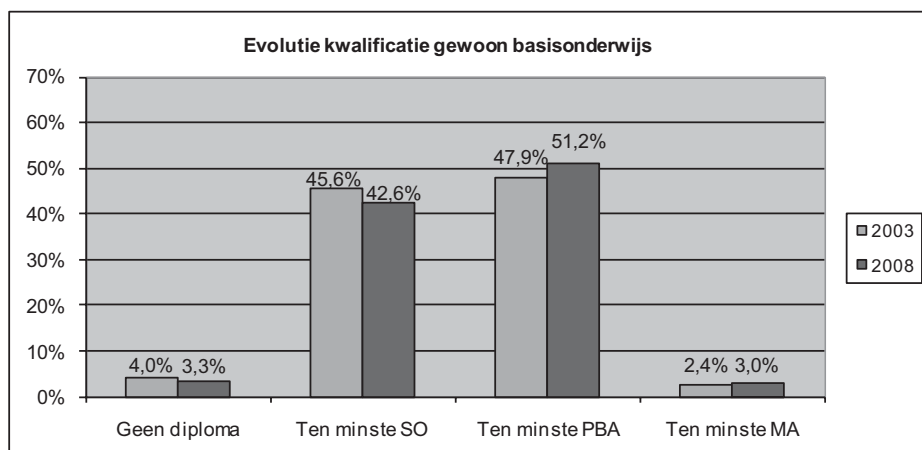
⁶⁰ Over de samenwerkingsplatforms voor ICT zijn geen gegevens beschikbaar.

gepast loon aan te trekken⁽⁶¹⁾. Het puntensysteem heeft als doel de scholen de mogelijkheid te bieden in te spelen op lokale en specifieke behoeften. Het moest de scholen ook de mogelijkheid geven het personeel te upgraden en beter te verlonen⁽⁶²⁾.

Met de bestanden die de administratie aanleverde, kon het Rekenhof in kaart brengen of de scholen inderdaad kozen voor meer hoger gekwalificeerd personeel. De onderstaande figuren en tabellen geven per onderwijsniveau en -soort aan welke percentages de verschillende diplomaniveaus⁽⁶³⁾ in 2001 of 2003 en in 2008 vertegenwoordigden op het totale aantal bft's. De cijfers laten de evolutie zien na de invoering van de enveloppen.

Gewoon basisonderwijs

De onderstaande figuur geeft het diplomaniveau van alle personeelscategorieën uit de puntenenveloppen weer⁽⁶⁴⁾.



Bron: bestanden administratie

De onderstaande tabel geeft het diplomaniveau van alleen het beleids- en ondersteunend personeel weer.

⁶¹ Toespraak van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming op 20 oktober 2005.

⁶² Bespreking in de parlementaire onderwijscommissie van het ontwerp van decreet houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs (Stuk 1058 (1997-1998) - Nr. 4).

⁶³ Geen diploma = in het elektronisch personeelsdossier heeft de administratie geen diploma ingevoerd omdat dit niet mogelijk is of omdat de betrokkene beschikt over een lager diploma dan *ten minste* SO en overgangsmaatregelen geniet. SO = diploma secundair onderwijs; PBA = diploma van professioneel gerichte bachelor; MA = masterdiploma.

⁶⁴ Punt 4.2.4 geeft het aandeel weer van het beleids- en ondersteunend personeel binnen de verschillende personeelscategorieën die met de puntenenveloppen worden aangesteld.

**Evolutie kwalificatie beleids- en ondersteunend personeel
gewoon basisonderwijs**

	2003 ⁽⁶⁵⁾			2008		
	Adm mw	ICT ⁽⁶⁶⁾	Zorg	Adm mw	ICT	Zorg
Geen diploma	6,2 %	0,3 %	0,4 %	5,1 %	1,2 %	0,6 %
Tenminste SO	72,3 %	0,6 %	-	71,0 %	13,0 %	-
Tenminste PBA	20,3 %	93,7 %	95,3 %	22,3 %	80,7 %	94,2 %
Tenminste MA	1,2 %	5,4 %	4,3 %	1,6 %	5,1 %	5,2 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Bron: bestanden administratie

In het gewoon basisonderwijs is het aantal personeelsleden met een bachelor- of masterdiploma procentueel licht gestegen. Dat onderwijzers door de stimuluspunten en samengelegde punten de mogelijkheid kregen een beleidsondersteunende functie uit te oefenen, speelt daarbij een rol. Bij het beleids- en ondersteunend personeel valt op dat het aandeel hoger gediplomeerden bij de administratieve medewerkers maar beperkt steeg. De administratie wijst er op dat het toenmalige gesubsidieerde contractueel personeel (met een *nepstatuut*), voor wie uitdrukkelijk was voorzien dat het ten hoogste het diplomaniveau secundair onderwijs mocht hebben, in 2003 is overgegaan naar een volwaardige statutaire tewerkstelling. Voor de ICT-coördinatoren is het aantal met een bachelordiploma zelfs gedaald ten voordele van het aantal met een diploma secundair onderwijs⁽⁶⁷⁾. Bij de zorgcoördinatoren is er een status-quo.

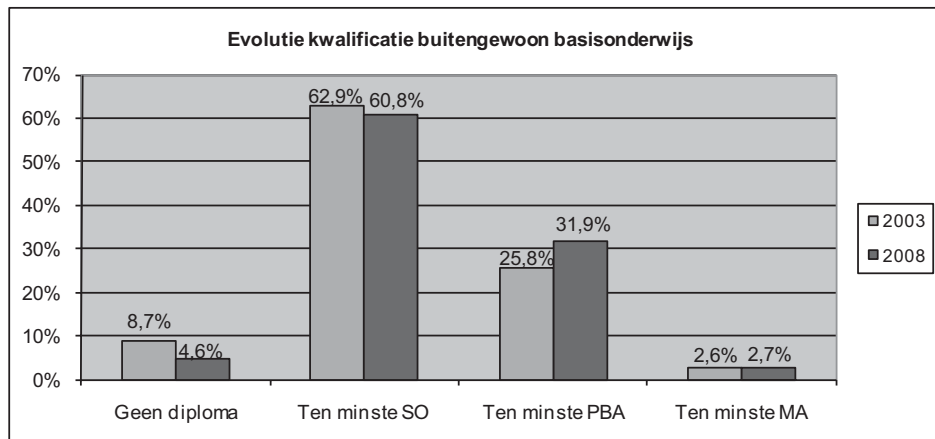
Buitengewoon basisonderwijs

De onderstaande figuur geeft het diplomaniveau van alle personeelscategorieën uit de puntenenveloppen weer.

⁶⁵ De minister wees er in zijn antwoord op dat het Rekenhof voor het basisonderwijs de situatie in 2008 vergelijkt met die in 2003, zijnde twee jaren waarin het systeem al bestond (de puntenenveloppen werden in 2003 geïntroduceerd). Hij is van mening dat het beter is 2008 te vergelijken met 2001 omdat in 2002 de ICT-punten werden ingevoerd. De introductie van coördinatoren zorg en ICT heeft er volgens de minister per definitie toe geleid dat het opleidingsniveau toegenomen is (voor zorg is enkel aanstelling op niveau bachelor of master mogelijk). Het Rekenhof koos evenwel voor 2003 omdat de situatie vóór de invoering van de puntenenveloppen moeilijk vergelijkbaar is met de huidige.

⁶⁶ Vóór 1 september 2005 waren er slechts twee ambten, administratief medewerker en beleidsmedewerker. Het ambt van beleidsmedewerker kon ingericht worden op basis van ICT-punten of zorgpunten. Vanaf 1 september 2005 zijn het er drie, administratief medewerker, ICT-coördinator en zorgcoördinator.

⁶⁷ Een gedeelte van de beleidsmedewerkers die vanaf 1 september 2005 ICT-coördinator werden, is in het bezit van het diploma secundair onderwijs. Dit verklaart echter niet volledig de stijging van het aantal ICT-coördinatoren met een diploma secundair onderwijs.



Bron: bestanden administratie

De onderstaande tabel geeft het diplomaniveau van alleen het beleids- en ondersteunend personeel weer.

Evolutie kwalificatie beleids- en ondersteunend personeel buitengewoon basisonderwijs

	2003			2008		
	Adm mw	ICT	Zorg	Adm mw	ICT	Zorg
Geen diploma	9,7 %	-	-	5,2 %	0,6 %	-
Tenminste SO	69,8 %	-	-	69,9 %	7,4 %	-
Tenminste PBA	18,6 %	91,7 %	84,6 %	23,0 %	85,6 %	86,3 %
Tenminste MA	1,9 %	8,3 %	15,4 %	1,9 %	6,4 %	13,7 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

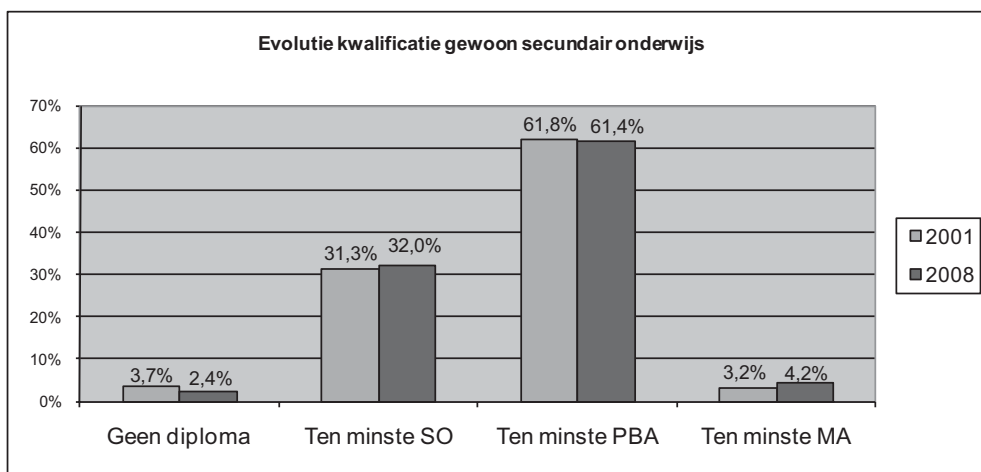
Bron: bestanden administratie

Het buitengewoon basisonderwijs toont dezelfde algemene tendens, hoewel het aandeel personeelsleden met een bachelordiploma er aanzienlijk lager ligt. Vooral bij het beleids- en ondersteunend personeel is de situatie vergelijkbaar met die van het gewoon basisonderwijs. In vergelijking met 2003 kiezen scholen bij de aanstelling van ICT-coördinatoren nu ook personen met een diploma secundair onderwijs. Het aandeel zorgcoördinatoren met een masterdiploma ligt hoger dan in het gewoon basisonderwijs. De specificiteit van het buitengewoon basisonderwijs leidt meer dan in het gewoon basisonderwijs tot een nood aan meer hoger gekwalificeerd personeel voor zorg.

Gewoon secundair onderwijs⁽⁶⁸⁾

De onderstaande figuur geeft het diplomaniveau van alle personeelscategorieën uit de puntenenveloppen weer.

⁶⁸ Voor het buitengewoon secundair onderwijs kan er geen evolutie worden weergegeven.



Bron: bestanden administratie

De onderstaande tabel geeft het diplomaniveau van alleen het ondersteunend personeel weer.

**Evolutie kwalificatie ondersteunend personeel
gewoon secundair onderwijs**

	2001		2008	
	Adm mw	Opvoeder	Adm mw	opvoeder
Geen diploma	16,8 %	1,3 %	10,8 %	0,8 %
Tenminste SO	54,7 %	27,6 %	58,1 %	29,7 %
Tenminste PBA	25,7 %	68,5 %	27,6 %	66,6 %
Tenminste MA	2,8 %	2,6 %	3,5 %	2,9 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Bron: bestanden administratie

Het gewoon secundair onderwijs vertoont een status-quo. Sinds de invoering van het puntensysteem koos dit onderwijs niet echt voor meer hoger gekwalificeerd personeel. Het aandeel personeelsleden met een bachelordiploma ligt wel hoger dan in het basisonderwijs. Ongeveer tweederde van het personeel bestaat uit minstens bachelors.

4.4.2 Motieven

Bij de bevraging van de directies vroeg het Rekenhof naar de motivatie en intentie voor de aanwerving van personen met een diploma van master, bachelor of secundair onderwijs.

Gewoon basisonderwijs

De helft van de basisscholen gaf geen of geen duidelijke reden op voor de aanwerving van personeel van een bepaald niveau. Zij gaven het aantal punten dat ze voor een bepaald diplomaniveau moeten aanrekenen op als meest voorkomend motief voor de keuze van het opleidingsniveau bij de aanwerving (20 % van de deelnemende scholen). Slechts een derde van de basisscholen stelden dat ze in de toekomst vrijko-

mende betrekkingen bij voorkeur willen invullen met hoger gediplomeerd personeel. De meerderheid wil het opleidingsniveau niet verhogen.

Twintig procent van de basisscholen gaven aan dat ze personeel met onderwijservaring en gespecialiseerde kennis verkiezen voor zorg en ICT. Enkele scholen (minder dan 10 %) verkiezen een bachelor (geen leerkracht) voor specifieke domeinen zoals personeels- en leerlingenadministratie, logopedie of boekhouden. Masters willen de directies aanwerven voor beleidsondersteuning, management of hoog gespecialiseerde zorg.

Gewoon secundair onderwijs

De voorkeur van de directies gaat in het secundair onderwijs uit naar bachelordiploma's, ook voor administratieve medewerkers. Het kennisniveau, de competenties en de eventuele ervaring van bachelors zijn volgens de directies het best afgestemd op de taakinhoud van de ondersteunende functies. Veel bachelordiploma's leveren ook een gezochte combinatie van pedagogische en administratieve kennis en competentie. Ten slotte vinden veel scholen het specifieke potentieel met gecombineerde kennis van ICT en boekhouden bij bepaalde bacheloropleidingen. Als secundaire scholen opteren voor personeelsleden met een diploma secundair onderwijs, dan is dat in de eerste plaats omdat die minder punten vereisen. De scholen nemen ze in dienst voor het eenvoudiger en uitvoerend werk, dat geen hogere opleiding vereist. Masters kiezen de scholen voor hun kennis en ervaring van boekhouden, financiën, personeelsbeleid en -wetgeving, bouwdoSSIERS voor subsidieaanvragen en veiligheid. De meeste secundaire scholen werven echter geen personeel aan met een masterdiploma wegens het hoge puntenaantal.

Ruim de helft van de directies stelde het opleidingsniveau van het ondersteunend kader te willen verhogen door in de toekomst vrijkomende betrekkingen in te vullen met hoger gediplomeerd personeel.

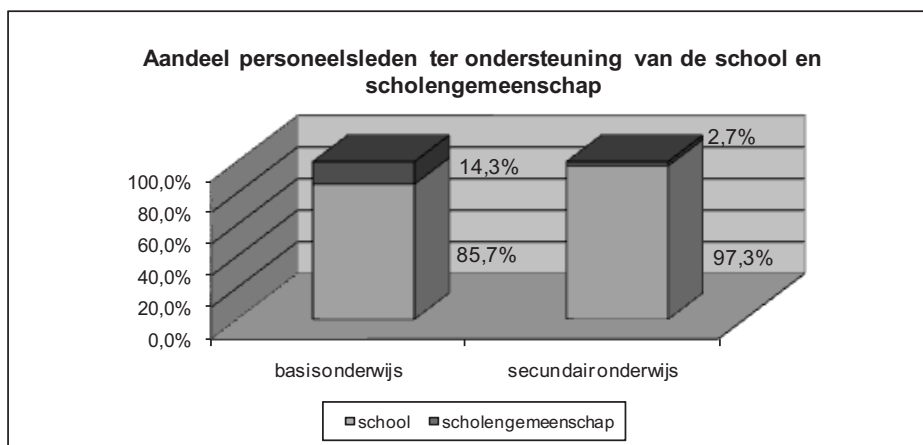
4.5 Samenwerking van scholen in scholengemeenschappen

4.5.1 Omvang van het personeelskader ter ondersteuning van de scholengemeenschappen

Met de personeelsgegevens die de administratie aanleverde, brengen de onderstaande figuren de verhouding in kaart tussen de aantallen personeelsleden ter ondersteuning van de school en ter ondersteuning van de scholengemeenschap⁶⁹). Het gaat om alle personeelscatego-

⁶⁹ Situatie op 1 april 2008.

rieën. Deze verhouding wordt voor elk onderwijsniveau afzonderlijk weergegeven.



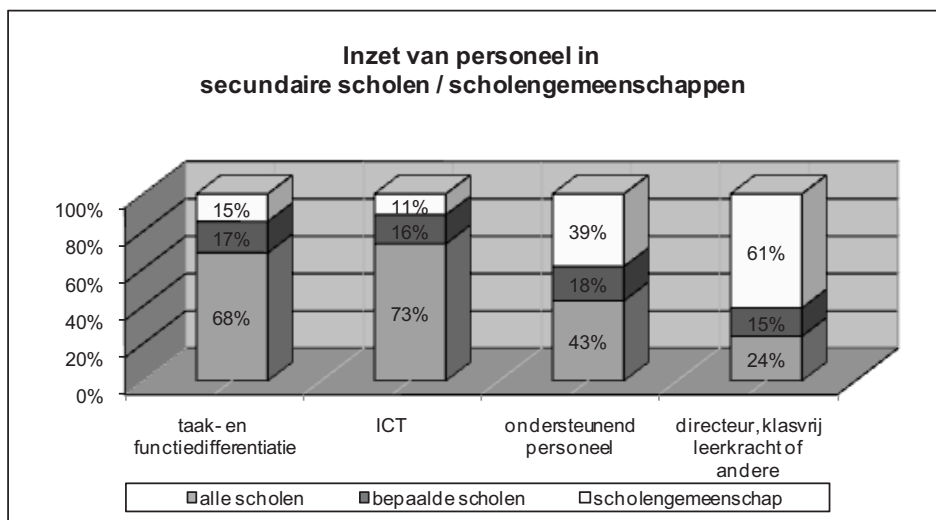
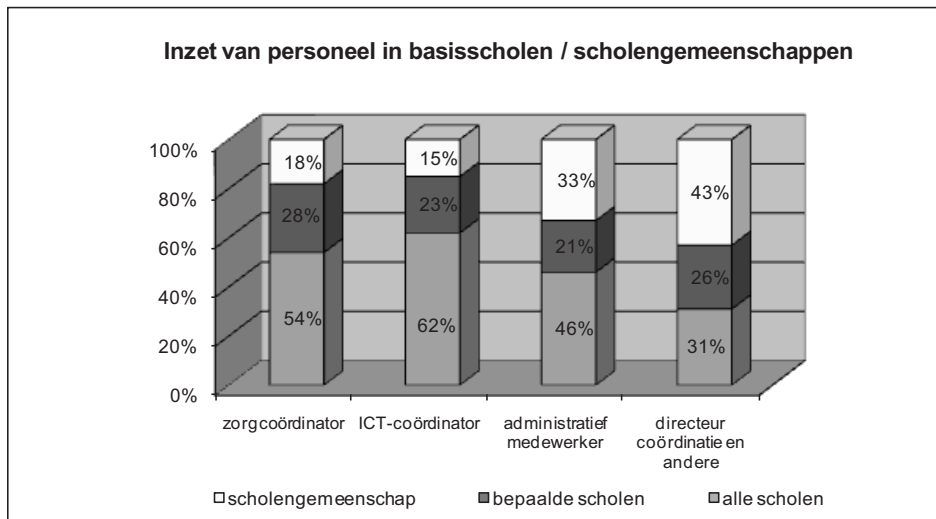
Bron: bestanden administratie

Het aandeel personeelsleden ter ondersteuning van de scholengemeenschap ligt hoger in het basis- dan in het secundair onderwijs (14,3 % tegenover 2,7 %). Ruw geschat, beschikt een scholengemeenschap basisonderwijs gemiddeld over 1,6 bft's en een scholengemeenschap secundair onderwijs over 1,8 bft's voor de ondersteuning van haar werking⁽⁷⁰⁾.

De informatie over de samengelegde punten die het Rekenhof verkreeg uit de bevraging van de scholen is gunstiger dan die uit de personeelsbestanden. De scholen denken dus dat ze meer middelen voor ondersteuning samenvoegen voor de scholengemeenschappen.

De informatie die de scholen verstrekten, geeft ook een beeld van de taakinvulling van de verschillende personeelcategorieën die ze aanstellen met gezamenlijk aangewende punten (forfaitaire enveloppe en andere enveloppen in het secundair onderwijs / stimulus- en samengelegde punten in het basisonderwijs). Het Rekenhof vroeg de scholen of deze personeelsleden hun ondersteuning richten op de scholengemeenschap, specifieke scholen of alle deelnemende scholen. Ondersteunend personeel (secundair onderwijs), administratieve medewerkers (basisonderwijs), directeurs (coördinerend) en klasvrije leerkrachten blijken het meest gericht te zijn op de scholengemeenschap. De ICT- en zorgcoördinatoren zijn meer gericht op de scholen. Personeel aangesteld met de enveloppe voor taak en functiedifferentiatie, meestal onderwijzend personeel, blijkt ook sterk gericht te zijn op de werking in de scholen.

⁷⁰ Een scholengemeenschap in het basisonderwijs telt gemiddeld 7 scholen en bij benadering 1.820 leerlingen, in het secundair onderwijs 8 scholen en 3.400 leerlingen.



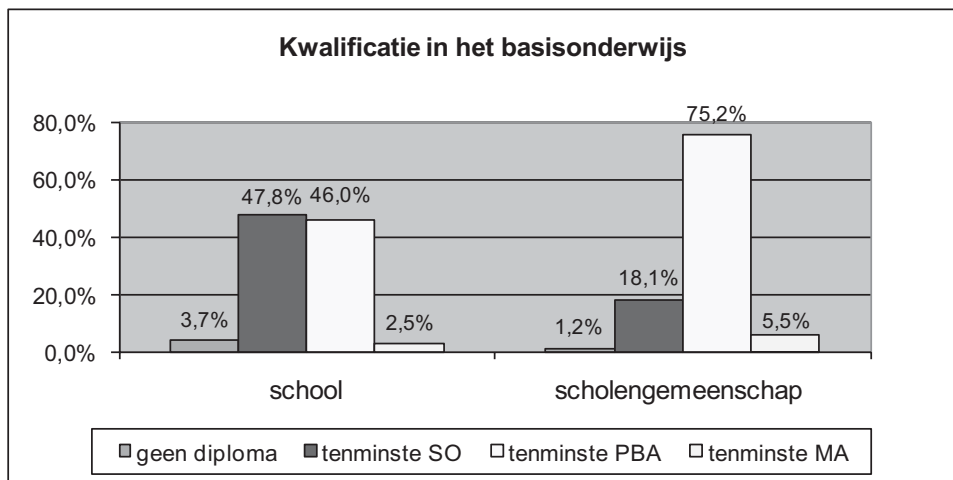
Bron: bevraging door Rekenhof van schooldirecties

Het basisonderwijs maakt een groter percentage personeelsleden vrij voor de ondersteuning van de scholengemeenschap. Dat leidt echter niet tot meer ondersteuning per scholengemeenschap, omdat het basisonderwijs minder ondersteuning krijgt⁽⁷¹⁾ en meer scholengemeenschappen telt. De personeelsleden die voor de scholengemeenschap worden aangesteld, zijn bovendien – meer in het basisonderwijs dan in het secundair onderwijs – voor een groot deel gericht op de werking in de scholen.

⁷¹ Zie de tabellen onder punt 4.2 over de omvang van het personeelskader.

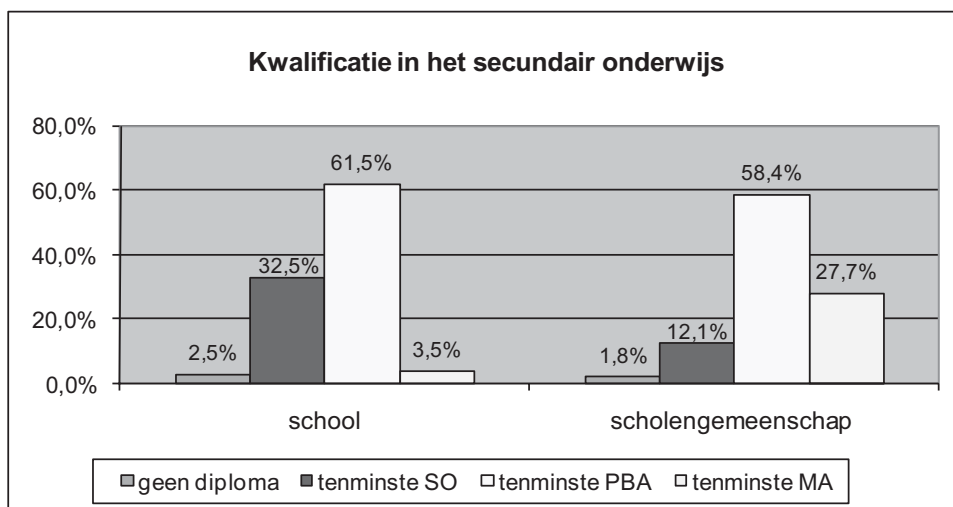
4.5.2 Kwalificatie van de personeelscategorieën ter ondersteuning van de scholengemeenschappen

De analyse van de personeelsbestanden van de administratie toont dat het basisonderwijs (gewoon en buitengewoon) voor de ondersteuning van de scholengemeenschappen procentueel meer hoger gekwalificeerd personeel inzet dan voor de scholen. Op het niveau van de scholengemeenschap hebben 80,7 % van de personeelsleden een bachelor- of masterdiploma, tegenover 48,5 % van de personeelsleden in de scholen.



Bron: bestanden administratie

Ook in het secundair onderwijs (gewoon en buitengewoon) is het personeel voor de ondersteuning van de scholengemeenschap hoger gekwalificeerd dan dat voor de ondersteuning van de scholen. Er zijn iets minder bachelors dan op het niveau van de scholen, maar het aantal personeelsleden met een masterdiploma dat de scholengemeenschap ondersteunt, is aanzienlijk hoger.



Bron: bestanden administratie

4.5.3 Waardering van de samenwerking in scholengemeenschappen

Scholengemeenschappen in het basisonderwijs

Inzicht van de schooldirecties in de aanwending van de enveloppen

Het Rekenhof peilde naar het inzicht in de aanwending en verdeling van de enveloppen en naar het bestaan van klare afspraken over de inzet van het personeel van de scholengemeenschap.

De grote meerderheid van de scholen (81 %) stelde een goed inzicht te hebben in de berekening van de punten die hun school mag aanwenden, en te weten welk percentage de school afstaat aan de scholengemeenschap. De overige stelden dat inzicht niet te hebben. 75 % van die meerderheid gaf ook details over de percentages die hun scholengemeenschap aanwendt.

De basisscholen (87,5 %) stelden ook te weten welke personeelsleden werden aangesteld met de stimulus- en samengelegde punten van hun scholengemeenschap én met welke opdracht die personeelsleden zijn belast. Zelden bestaat een formele afspraak of beslissing over de taakindeling van dat personeel. In de meerderheid van de scholengemeenschappen (bijna 6/10) bestaat een informele afspraak over de inzet van de personeelsleden in de scholen naargelang de behoeften. Een andere veel voorkomende afspraak is een tijdsverdeling in verhouding tot het aantal leerlingen (3,5/10).

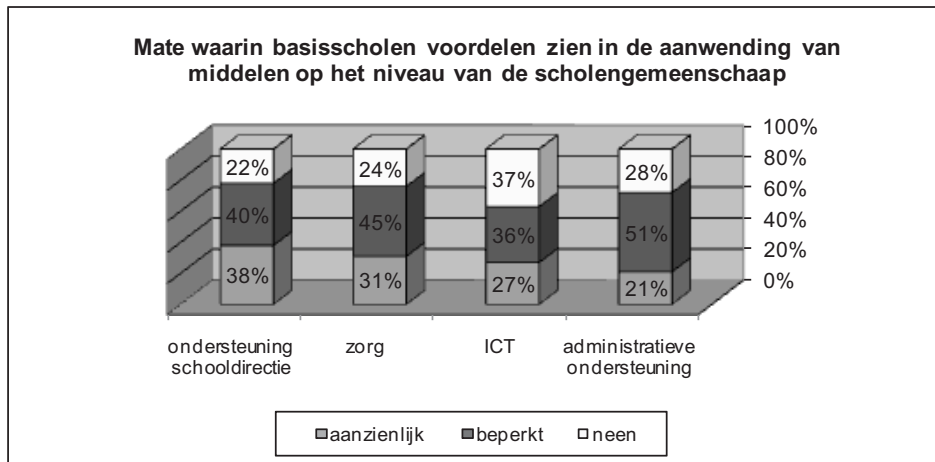
Taakinvulling van het personeel ter ondersteuning van de scholengemeenschappen (zie bijlage 3)

Het personeel ter ondersteuning van de scholengemeenschap heeft volgens de schooldirecties nagenoeg dezelfde taken als het personeel dat één basisschool ondersteunt. Op deze algemene vaststelling bestaan twee uitzonderingen:

- De zorgcoördinator van de scholengemeenschap heeft beleidsondersteuning als hoofdopdracht (52 % tegenover 36 % in de scholen), terwijl dat bij de inzet in één school de zorgtaak is (43 % tegen 30 % in de scholengemeenschap).
- De ICT-coördinator van de scholengemeenschap biedt meer technische en minder pedagogische ondersteuning dan in een individuele school.

Inzet van het personeel voor de ondersteuning van de scholengemeenschappen

De basisscholen zijn gematigd tevreden over de samenwerking en over de voordelen daarvan⁷². Ze staan positiever tegenover samenwerking in scholengemeenschappen dan secundaire scholen.



Bron: bevraging door Rekenhof van schooldirecties

Ruim een derde van de scholen bevestigde dat de organisatie van ondersteuning in scholengemeenschappen aanzienlijke voordelen biedt voor de meeste takenpakketten (ondersteuning schooldirectie, zorg, ICT-ondersteuning en administratieve ondersteuning). Zowat 10 % van de scholen wees op hogere competenties, specialisatie of kennisopbouw in specifieke domeinen door schaalvergroting.

50 % stelde dat er niet echt een storende factor is bij samenwerking in scholengemeenschappen. Toch stoort het 18 % van de basisscholen dat ze te weinig middelen (punten) krijgen, zodat ze, ondanks samenwerking in scholengemeenschappen, geen toereikende ondersteuning hebben. Daardoor blijft in een aantal scholengemeenschappen de reactie bestaan voor personeel op het niveau van de scholen te kiezen. Ze geven dan prioriteit aan de invulling van het noodzakelijke ondersteuningkader op het niveau van de school (12 % van de antwoorden). Een minderheid van de scholen (6%) wil – hoewel ze tot een scholengemeenschap toetraden - op geen enkel vlak samenwerken, omdat ze hun eigen pedagogisch project voldoende willen kunnen bewaken.

⁷² Er werd aan de scholen gevraagd aan te geven in welke mate (aanzienlijk, beperkt of niet) de ondersteuning van hun school was verbeterd door de gemeenschappelijke aanwending.

Scholengemeenschappen in het secundair onderwijs

Inzicht van de schooldirecties in de aanwending van de enveloppen

De meeste secundaire scholen (89 %) stellen dat ze een goed inzicht hebben in de berekeningswijze binnen de scholengemeenschap. Ongeveer 60 % van de scholengemeenschappen verdeelt de organieke enveloppe volledig over de scholen. Bovendien houden voorafnames, in zover ze plaatsvinden, maar enkele procenten van de enveloppe in. Niettegenstaande de meeste scholen stellen dat ze een goed zicht op de berekeningswijze hebben, konden een aantal onder hen geen consistente informatie geven over het percentage van de enveloppen dat wordt afgehouden voor de aanwending en samenwerking op het niveau van de scholengemeenschap.

Na de eventuele afhouding van punten voor de scholengemeenschap, ontvangt 62,5 % van de scholen uit de organieke enveloppe het deel dat overeenkomt met hun aandeel in het gewogen aantal leerlingen en het toegekende pakket uren-leraar. Bij de overige scholen verdelen de scholengemeenschappen de organieke enveloppe volgens de noden aan ondersteuning van de scholen. De meest gehanteerde verdeling is er in die scholen op gericht de gevolgen van bruuske en grote leerlingenfluctuaties op te vangen en het bestaande ondersteunende personeelsbestand tijdelijk te garanderen. Enkele scholengemeenschappen garanderen een minimale ondersteuning voor elke school. Een aantal scholen stelt dat de verdeling afwijkt van de algemene regel als er scholen zijn met bijzondere noden: GOK-noden, TSO/BSO-scholen, kleine scholen of scholen met verscheidene vestigingsplaatsen.

Bij 63 % van de scholen die tot een scholengemeenschap toetraden, weet de directie naar welke personeelsleden, taken en niveaus (school of scholengemeenschap) de forfaitaire punten en de samengelegde punten van de scholengemeenschap gaan. Iets minder dan de helft van de secundaire scholen deelt mee dat in de scholengemeenschap een formele afspraak of regeling bestaat. De overige stellen dat die niet bestaat.

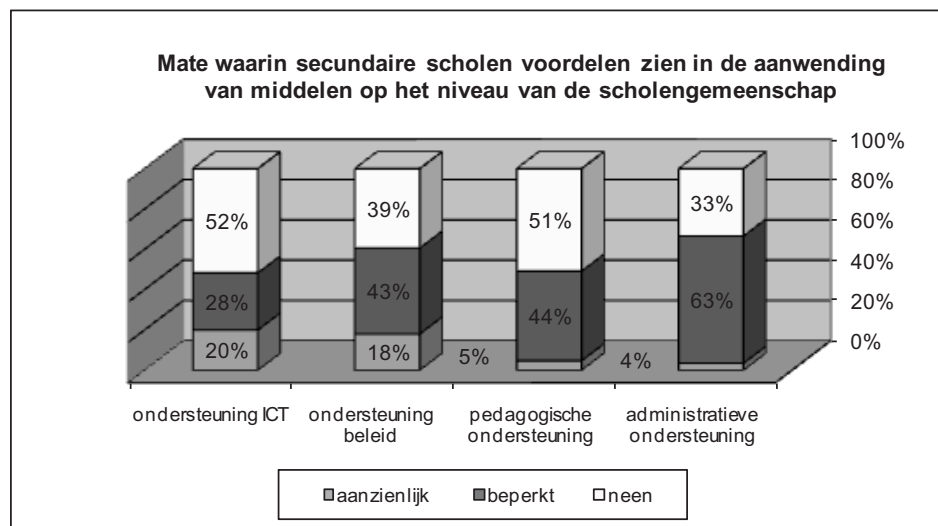
Taakinfilling van het personeel ter ondersteuning van de scholengemeenschap (zie bijlage 4)

Een administratief medewerker besteedt gemiddeld 73 % van zijn arbeidstijd aan uitvoerende administratieve taken en slechts 19 % aan beleidsondersteunende taken. Ook een opvoeder besteedt gemiddeld 41 % van zijn arbeidstijd aan uitvoerende administratieve taken, 29 % aan beleidsondersteunende taken en slechts 27 % aan pedagogische taken. Een ICT-coördinator besteedt gemiddeld 66 % aan technische ondersteuning, 21 % aan beleidsondersteunende taken en 11 % aan pedagogische taken.

De takenverdeling van het personeel ter ondersteuning van de scholengemeenschap wijkt dus beperkt af van de takenverdeling voor de individuele school.

Inzet van het personeel voor de ondersteuning van de scholengemeenschappen

De bevroagde scholen uitten zich eerder negatief over de samenwerking in scholengemeenschappen voor ondersteuning. Zo stelde slechts een minderheid van de directies dat de ondersteuning aanzienlijk verbeterde door organieke punten samen aan te wenden op het niveau van de scholengemeenschap. Hun kritiek geldt ook voor ICT-ondersteuning, hoewel de tegenstelling tussen tevreden en ontevreden voor deze ondersteuning het meest uitgesproken is.



Bron: bevraging door Rekenhof van schooldirecties

25 % van de scholen gaf negatieve argumenten voor hun ervaring met samenwerking in de scholengemeenschap. Die argumenten zijn uiteenlopend, maar het is opmerkelijk dat 5 % van de scholen te kennen gaf geen solidariteit en samenwerking te wensen voor ondersteuning. Nog eens 5 % van de scholen kloeg erover dat geen echte samenwerking tot stand kwam. Ook werd geklaagd over inertie in de besluitvorming, ondoorzichtige structuren en werking en een beperkt inzicht in de taak van het personeel van de scholengemeenschappen.

Hoewel de secundaire scholen weinig voordeel zagen in samenwerking, nuanceerden ze ook dat negatieve beeld. De helft onderkende toch een belangrijk voordeel en enkele scholen gaven een algemene positieve appreciatie. De helft van de positieve reacties betrof voordelen die een scholengemeenschap en een school halen uit de gemeenschappelijke organisatie van de administratieve processen en verplichtingen, kennis van regelgeving over personeel, beheer van leerlingengegevens en opvolging van de schoofinanciering. Andere, maar minder frequent vernoemde voordelen zijn: optimalisatie van ICT-ondersteuning, opvang

van korte afwezigheden, overkoepelend personeelsbeleid, pedagogisch overleg en mogelijkheid van specialisatie.

4.6 Administratieve lastenverlaging

4.6.1 Definitie

Het departement Onderwijs en Vorming definieert administratieve lasten als de kosten van de administratieve handelingen die actoren moeten uitvoeren voor de naleving van wettelijke informatieverplichtingen aan de overheid, ongeacht of zij die handelingen ook zonder wettelijke verplichting zouden uitvoeren. Die kosten zijn additioneel ten opzichte van de kosten om de administratie van hun kernproces op orde te hebben en gaan uit van een efficiënte naleving van de informatieverplichtingen door de actoren⁽⁷³⁾. Die administratieve lasten worden ook planlast genoemd.

Het Rekenhof ging na of de overheid ernaar streeft ondoelmatige planlast, uitgelokt door regelgeving, te remediëren door aanpassing van de regelgeving.

4.6.2 Doelstelling Vlaamse Gemeenschap inzake lastenverlaging

De Vlaamse overheid onderkent dat administratieve formaliteiten een zware last zijn voor burgers en ondernemingen, maar ook overheidsadministraties en -instellingen. Onderzoek leert dat de kostenbesparingen en andere voordelen van administratieve lastenverlaging aanzienlijk kunnen zijn. Daarom heeft de Vlaamse Regering administratieve lastenverlaging als een prioritaire doelstelling geformuleerd.

De onderwijsminister heeft ook de behoefte aan ondersteunend personeel willen inperken door maatregelen tot vermindering van de planlast.

Bovendien besliste de Europese Raad dat alle lasten verbonden aan Europese regelgeving tegen 2012 met 25 % moeten verminderen. Ze spoorde ook de lidstaten aan deze doelstelling na te streven voor hun regelgeving. Op 29 juni 2007 besliste de Vlaamse Regering de administratieve lasten van haar regelgeving te zullen meten⁽⁷⁴⁾.

⁷³ MALDO 2005 - Meten vermindering administratieve lasten door het departement Onderwijs en Vorming op website Onderwijs en Vorming.

⁷⁴ VR/PV/2007/25-punt 41.

4.6.3 Maatregelen tot planlastverlaging

Door het Europese initiatief is het departement Onderwijs en Vorming in 2008 voor alle onderwijsniveaus gestart met de nulmeting van de lasten. Bij het basis- en secundair onderwijs vonden de metingen voornamelijk plaats in de periode september-december 2008. Tegen 31 december 2008 moesten de aangeduide diensten een eindrapport afleveren met de metingen en doelstellingen voor de reductie van de planlast. Tegen 31 maart 2009 moesten die diensten een actieplan opstarten, met definitieve reductiedoelstellingen. De metingen en analyses geschieden aan de hand van panelgesprekken met de doelgroepen en de administratie. Voor die methode werd onder meer gekozen omdat ze inzicht kan geven in de subjectieve lasten. Dat zijn lasten die niet steunen op objectieve administratieve kennis van het beleidsdomein.

Daarbuiten betekenen de reguleringsimpactanalyses (RIA) van de Vlaamse administratie een rem op de aangroei van administratieve lasten. De Vlaamse Regering verplichtte de RIA's vanaf 1 januari 2005⁽⁷⁵⁾. RIA's zijn testen die bij elke bestaande of nieuwe regel aangeven welke effecten de toepassing van de regel heeft of zal hebben voor zowel de klant (burger, bedrijven, andere overheidsinstellingen, de natuur), als voor de instanties die de regels moeten toepassen en handhaven. De onderwijsminister en zijn administratie leven de RIA-verplichting goed na. Bij elk ontwerp van regelgeving betreffende het onderzochte thema legde de administratie een reguleringsimpactanalyse voor, waarin zij onder meer de planlast die de regelwijziging of nieuwe regelgeving met zich brengt voor de scholen, ernstig inschatte en overwoog.

Ook de coördinatie van decreten betekent een vereenvoudiging van de regelgeving voor de scholen. In het onderwijsdecreet XIV machtigde de decreetgever de Vlaamse Regering de verschillende onderwijsdecreten te coördineren. De memorie van toelichting stelde: *van de bestaande niveaudecreten kunnen eensluitende coördinaties worden gemaakt en autonome bepalingen die in eerdere verzameldecreten zijn blijven staan, kunnen op een verantwoorde manier worden samengebracht*⁽⁷⁶⁾. Toch heeft de Vlaamse Regering nagelaten de autonome bepalingen die de financiering van ICT-ondersteuning regelen, te verwerken in de niveau-decreten voor het secundair onderwijs en het basisonderwijs.

4.6.4 Onderzoek naar planlast bij schooldirecties en leerkrachten

Het Rekenhof vroeg de bevraagde schooldirecties om hun mening over de resterende planlast.

⁷⁵ Beslissing van 4 juni 2004, kenmerk VR/PV/2004/23 - punt 4.

⁷⁶ Memorie van toelichting bij decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV (Afdeling 4: Coördinatie - Artikel X.35).

De meeste administratieve verplichtingen die de scholen als planlast meldden, betreffen de gegevensverzameling en -opvolging die aan hen of de overheid noodzakelijke of nuttige informatie moet verstrekken voor de evaluatie en bijsturing van de financiering, het beleid en het beheer. Uit de reacties van de scholen blijkt dat die vraag naar leerlingen- en schoolgegevens toeneemt en hun administratie momenteel zwaar belast.

Enkele kenmerkende voorbeelden van planlast die de scholen vermelden zijn:

- de registratie van de aanwezigheid van leerlingen;
- outputdossiers;
- GOK-vragenlijsten;
- verslagen van vergaderingen.

Aangezien het om onontbeerlijke informatiegaring gaat, rijst de vraag of zij vatbaar is voor een lastenverlaging.

De onderwijsinspectie had een meldpunt voor planlast en problemen met regelgeving. De vragen die personeelsleden aan dat punt stelden, bevestigen het beeld dat het Rekenhof kreeg door zijn bevraging van de scholen. Bovendien blijkt dat personeelsleden meestal geen onderscheid maken tussen de planlast die de regelgeving veroorzaakt enerzijds en formele en informele instructies van de schooldirectie anderzijds.

4.7 Conclusie

Het puntensysteem deed het aantal personeelsleden ter ondersteuning toenemen in verhouding tot het aantal leerlingen. Hoewel de toename voor het basisonderwijs sterker was dan voor het secundair onderwijs, heeft het gewoon secundair onderwijs nog altijd bijna drie keer meer ondersteuning per leerling dan het gewoon basisonderwijs.

De meerderheid van de scholen stelt echter dat ze nog steeds onvoldoende ondersteunend personeel heeft. Meer basisscholen dan secundaire scholen onderkennen dat tekort. De vorming van scholengemeenschappen heeft dat probleem volgens de basisscholen onvoldoende opgevangen. De samenwerking in scholengemeenschappen bleef overigens beperkt.

Het aantal personeelsleden met een bachelor- of masterdiploma is in het basisonderwijs licht gestegen sinds de invoering van het puntensysteem, in het secundair onderwijs is er een status-quo. Voor ICT vertoont het basisonderwijs zelfs een lichte evolutie naar lager gekwalificeerd personeel. In het algemeen speelt vooral het aantal aan te rekenen punten een rol bij de keuze van het opleidingsniveau. Het puntensysteem heeft dus niet geleid tot de verhoopte hogere kwalificatie van het onder-

steunend personeel. Voor de ondersteuning van de scholengemeenschap wordt wel iets hoger gekwalificeerd personeel ingezet dan op het niveau van de scholen.

Het beleids- en ondersteunend personeelskader van de basisscholen is beperkt in omvang en bestaat vooral uit administratieve medewerkers, die hoofdzakelijk uitvoerende administratieve taken doen. Ook het ondersteunend personeel van de secundaire scholen verricht hoofdzakelijk uitvoerend administratief werk. Opvoeders doen meer administratief dan opvoedend werk. Het ondersteunend personeel wordt dus weinig aangesproken voor beleidsondersteuning. Dat brengt de beleidsondersteuning ook in het secundair onderwijs in de verdrukking. Die ondersteuning wordt meer gezocht bij leraren die vrijgemaakt worden met de enveloppe voor taak- en functiedifferentiatie. De scholen spreken ook voor bijzondere pedagogische taken leraren aan.

In het secundair onderwijs zijn bijna alle ICT-coördinatoren leerkrachten, meestal met een kleine opdracht. Ook het basisonderwijs toont een grote versnippering van de opdrachten, maar de scholen voegen er meer punten samen voor een gezamenlijk personeelslid. De taakin-vulling van de ICT-coördinatoren richt zich nog altijd sterk op louter technische ondersteuning en er is te weinig samenwerking om expertise te vormen.

In beide niveaus zijn de schooldirecties tevreden over hun inzicht in en de informatie over de aanwending van punten voor hun school of scholengemeenschap. In de meerderheid van de gevallen bestaat er geen formele regeling voor de inzet en aanspreekbaarheid van dat personeel voor individuele scholen.

De bevraagde basisscholen zijn gematigd tevreden over de samenwerking in een scholengemeenschap. De secundaire scholen zijn, ondanks de extra middelen ervoor, eerder negatief over de voordelen van samenwerking in scholengemeenschappen. Bij de meerderheid van de secundaire scholen verdeelt de scholengemeenschap de organieke enveloppe overigens zonder voorafname voor de scholengemeenschap.

De meeste administratieve verplichtingen die de scholen als planlast meldden, betreffen de gegevensverzameling en -opvolging om noodzakelijke of nuttige informatie te verstrekken voor de evaluatie en bijsturing van de financiering, het beleid en het beheer. De vraag naar leerlingen- en schoolgegevens verhoogt en belast hun administratie momenteel zwaar.

5 Rechtmatigheid van de financiering en subsidiëring

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de rechtmatigheid van de financiering en subsidiëring van het personeel dat aangesteld wordt met de puntenenveloppen. De berekening van de puntenenveloppen, de controle op de aanwending ervan en de bezoldiging van het personeel komen aan bod. Het Rekenhof voerde eerst een systeemgerichte controle uit op grond van interviews en vervolgens een gegevensgerichte controle.

5.2 Berekening en toekenning van puntenenveloppen

5.2.1 Systeemcontrole

Het Rekenhof ging na welke risico's een correcte en tijdige berekening van de puntenenveloppen kunnen belemmeren en welke interne beheersingsmaatregelen de administratie toepast om deze risico's te beperken.

De administratie steunt voor de berekening op leerlingenaantallen, die de scholen elektronisch doorsturen en de onderwijsverificateurs controleren. Daarbuiten gebruikt ze voor een aantal enveloppen in het secundair onderwijs het aantal uren-leraar dat de basis vormt voor de formatie van het onderwijzend personeel. Bijna alle gegevens worden automatisch ingevoerd en verwerkt. Veelvuldige controles op de handmatige aanpassingen beperken het risico op fouten. Bij aanpassingen van de regelgeving en het berekeningsprogramma voert de administratie tests uit. Ook voert ze steekproefcontroles uit op de dienstbrieven die ze naar de scholen en scholengemeenschappen stuurt met de berekening van de puntenenveloppen.

De risico's op een foute of laattijdige berekening zijn dus klein (als er geen laattijdige wijzigingen van de reglementering plaatsvonden). Zowel de aanlevering van de gegevens als de berekening van de punten zijn zo goed als volledig geautomatiseerd en steunen op betrouwbare databanken. Voor de manuele handelingen zijn voldoende controlepunten ingebouwd.

5.2.2 Gegevenscontrole

Het Rekenhof heeft onderzocht of de administratie de puntenenveloppen correct berekent en toekent. Het hanteerde daarvoor de bestanden van de administratie met de berekende punten van de verschillende enveloppen in het basis- en secundair onderwijs voor het schooljaar

2008-2009. Een controle van alle scholen wees uit dat de berekening door de administratie correct verliep. Elke school en scholengemeenschap kreeg de punten waar ze recht op had.

Het Rekenhof stelde een probleem vast bij de berekening van de puntenenveloppe administratieve omkadering voor de basisscholen. Eén van de parameters is de puntenwaarde per leerling. Deze puntenwaarde hangt volgens de regelgeving af van een aantal elementen die jaarlijks kunnen fluctueren, zoals: het aantal scholen, het aantal leerlingen, het binnen de begrotingskredieten beschikbare budget en de gemiddelde loonkosten van een fulltime betrekking⁽⁷⁷⁾. De administratie heeft deze puntenwaarde bij de invoering van de personeelscategorie beleids- en ondersteunend personeel berekend, maar sindsdien niet meer aangepast. De reden ligt volgens haar deels bij het ontbreken van een aparte basisallocatie in de begrotingskredieten voor het administratief personeel. Ze opteert voor een berekeningswijze waarbij ze de puntenwaarde bevest en het budget jaarlijks aanpast aan de puntenwaarde, zonder rekening te houden met de andere wijzigende elementen. Dat is niet conform de regelgeving⁽⁷⁸⁾.

5.3 Controle op de aanwending van de puntenenveloppen

5.3.1 Systeemcontrole

Het Rekenhof ging na hoe de administratie de controle op de aanwending van de puntenenveloppen organiseert en of de gevolgde methode een volkomen controle biedt.

De scholen zenden hun personeelsformatie elektronisch door en maken daarbij gebruik van codes⁽⁷⁹⁾. Een programma zet de opdrachten om in punten. Per scholengemeenschap vergelijkt de administratie de aangewende punten met de toegekende. Voor het basisonderwijs vindt die controle plaats in het begin van het schooljaar voor alle puntenenveloppen. Bij overschrijdingen met meer dan 10 punten en bij vaste benoemingen, volgt een meer grondige controle, zowel op het niveau van de school als op het niveau van de scholengemeenschap. Voor het secundair onderwijs toetst de administratie de aanwending van alle organieke en forfaitaire enveloppen vier maal per jaar. Voor de enveloppe taak- en

⁷⁷ Artikelen 27duodecies en 27terdecies van het besluit van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs. Artikelen 25ter en 25quater van het besluit van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het buitengewoon basisonderwijs.

⁷⁸ De coëfficiënten die gehanteerd worden voor de berekening van de administratieve ondersteuning zijn opgenomen in een ministeriële omzendbrief. De minister bevestigde de desbetreffende coëfficiënten in de regelgeving te laten opnemen.

⁷⁹ Ambtcodes en codes voor de oorsprong van de omkadering.

functiedifferentiatie beperkt de controle zich tot een kleine steekproef van scholengemeenschappen.

De administratie kijkt de besteding van de ICT-enveloppe na per onderwijsniveau en per scholengemeenschap. Op de niveauoverschrijdende ICT-samenwerkingsverbanden voert ze geen controle uit, maar voorziet die wel voor de toekomst.

Vóór het onderzoek van het Rekenhof controleerde de administratie niet of alle scholen tot een samenwerkingsverband⁽⁸⁰⁾ behoorden, wat nochtans een voorwaarde is om ICT-punten te mogen aanwenden. Ook de gegevensuitwisseling tussen de afdelingen van de administratie die de samenstelling van de ICT-samenwerkingsplatforms opvolgen, blijkt niet optimaal te verlopen. Het gaat om afdelingen binnen het Agentschap voor Onderwijsdiensten. Het risico bestaat dat ze niet over de meest betrouwbare informatie beschikken, wat een adequate controle op de aanwending van de ICT-punten hypothekeert.

Buiten de bovengenoemde controles gaat de administratie op grond van de zendingen na of de basisscholen de specifieke enveloppen alleen gebruiken voor het doel waarvoor ze bestemd zijn. Ze onderzoekt ook of alle secundaire scholen minstens 50 % van het ondersteunend personeel als opvoeder in dienst hebben. Ze doet geen uitspraak over de inhoudelijke aanwending van de enveloppen, omdat ze stelt dat ze zich niet kan inlaten met pedagogische methoden, op basis van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

De administratie legt vermoedelijke onregelmatigheden voor aan de betrokken school of scholengemeenschap. In de meeste gevallen gaat het om het gebruik van verkeerde codes bij de zendingen. De scholen ervaren de regelgeving over de aanwending van de punten als complex. Ook laat de laattijdige mededeling van grondige reglementaire wijzigingen soms weinig tijd voor overleg in de scholengemeenschap over de aanwending, wat het risico op foute zendingen verhoogt.

Om deze risico's zoveel mogelijk te beperken, voorziet de administratie in een aantal beheersingsmaatregelen, zoals de tegensprekelijke procedure met de scholen ingeval van vastgestelde overschrijdingen, opleidingen voor de schoolsecretariaten, omzendbrieven met praktische instructies en een jaarlijkse ronde van Vlaanderen met infosessies. Naar aanleiding van het Rekenhofonderzoek heeft de administratie haar interne beheersingsmaatregelen voor de ICT-enveloppen verfijnd, althans voor de basisscholen. Ze zal voortaan nagaan of scholen tot een samenwerkingsverband behoren en, zo niet, of ze ICT-coördinatoren in dienst hebben.

⁸⁰ Scholengemeenschap, scholengroep of ICT-samenwerkingsplatform.

De administratie voert al deze controles op de aanwending louter op grond van elektronische zendingen uit. Ze gaat niet na hoe de scholen de punten in werkelijkheid invullen⁽⁸¹⁾. Noch de verificateurs, noch de inspectie kregen de opdracht dat ter plaatse te onderzoeken.

Er kan worden geconcludeerd dat de administratie de risico's bij de aanwending van de personeelsformatie beperkt. De controle kent echter enkele zwakheden. Ze vindt slechts op bepaalde tijdstippen plaats en niet permanent en automatisch, de administratie tolereert overschrijdingen tot 10 punten, de steekproefcontroles bieden minder garanties op een volkomen controle (zie punt 5.3.2), de administratie kijkt niet na of de niveauoverschrijdende samenwerkingsverbanden niet meer ICT-punten aanwenden dan toegekend en de administratie heeft geen zicht op de werkelijke besteding van de punten in de scholen en de scholengemeenschappen.

Ten slotte geeft de administratie met twee omzendbrieven een eigen interpretatie aan de regelgeving voor de aanwending van punten bij de vervanging van een titularis. Volgens haar speelt de puntenwaarde van het diplomaniveau van de vervanger geen rol en is het de titularis die de puntenwaarde van de betrekking bepaalt. Zowel iemand met een hoger bekwaamheidsbewijs als iemand met een lager bekwaamheidsbewijs kan hem vervangen. In het eerste geval hoeft de school geen extra punten uit haar enveloppe aan te wenden, in het tweede geval komen geen punten vrij. De vervanger krijgt wel de salarisschaal die aan zijn diploma verbonden is. Uit de regelgeving blijkt echter dat een vervanger maar een hogere of lagere salarisschaal krijgt dan de titularis, naargelang de school hem aanstelt in een betrekking van een hoger of lager opleidingsniveau, met een hoger of lager aan te rekenen puntenaantal tot gevolg⁽⁸²⁾. Voor het secundair onderwijs, voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011, stelt het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009⁽⁸³⁾ dat als een personeelslid wordt aangesteld als vervanger van de titularis, de betrekking de puntenwaarde behoudt die er bij de oprichting aan werd toegekend.

5.3.2 Gegevenscontrole

Het Rekenhof ging voor acht scholengemeenschappen basisonderwijs (55 scholen) en zeven scholengemeenschappen secundair onderwijs

⁸¹ Indien de administratie signalen opvangt dat de reële aanwending niet strookt met de doorgezonden gegevens, gaat ze met een beperkt team wel ter plaatse in de betrokken school.

⁸² Artikel 153sexies, §2, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de artikelen 99bis en 99ter van het decreet secundair onderwijs van 14 juli 1998.

⁸³ Artikel 6, §3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009 betreffende de globale puntenenveloppe in het secundair onderwijs. Dit besluit treedt in werking op 1 september 2009 en wordt opgeheven met ingang van 1 september 2011 (artikel 13).

(54 scholen) na of ze in het schooljaar 2008-2009 niet meer punten aanwendden dan waar ze recht op hadden. Uitgaande van de elektronisch doorgestuurde opdrachten, berekende het met behulp van de regelgeving zelf de aangewende puntenaantallen. De aangewende aantallen vergeleek het met de aantallen op de dienstbrieven. Deze controle betrof alle enveloppen, behalve de ICT-enveloppe, waarvoor informatie ontbrak (de ICT-punten kunnen niveauoverschrijdend verdeeld worden).

Een andere controle van het Rekenhof betrof de naleving van een aantal reglementaire aanwendingsregels⁽⁸⁴⁾, zoals:

- personeelsleden belast met taken ter ondersteuning van de scholengemeenschap, mogen slechts tijdelijk worden aangesteld⁽⁸⁵⁾;
- het basisonderwijs mag de enveloppen alleen aanwenden voor het doel waarvoor ze bestemd zijn⁽⁸⁶⁾;
- het secundair onderwijs mag de voorafgenomen punten van de organieke enveloppe alleen aanwenden voor de aanstelling van bestuurs- en onderwijzend personeel op het niveau van de scholengemeenschap⁽⁸⁷⁾;
- elke secundaire school moet ten minste 50 % van haar ondersteunend personeel als opvoeder tewerkstellen⁽⁸⁸⁾;
- scholen mogen ICT-punten alleen aanwenden als ze tot een samenwerkingsverband behoren⁽⁸⁹⁾.

Het onderzoek wees uit dat de secundaire scholen en scholengemeenschappen niet meer punten uit de organieke en forfaitaire enveloppen aanwenden dan toegekend. Volgens de zendingen gebruiken de basis-scholen de enveloppen conform het doel waarvoor ze bestemd zijn. Alle aanstellingen ter ondersteuning van de scholengemeenschap zijn tijdelijk. Voor ICT behoren alle scholen tot een samenwerkingsverband, ondanks het gebrek aan controle, zoals aangestipt in punt 5.3.1.

Het Rekenhof heeft evenwel de volgende onregelmatigheden vastgesteld:

⁸⁴ De controle is uitgevoerd volgens de regelgeving geldig vóór de wijzigingen, op 1 september 2009, door het decreet van 8 mei 2009 betreffende het onderwijs XIX.

⁸⁵ Voor het basisonderwijs: artikel 40septies van het rechtspositiedecreet gemeenschapsonderwijs, artikel 36quinquies van het rechtspositiedecreet gesubsidieerd onderwijs, de artikelen 4bis en 4ter van het besluit van 5 maart 2004 betreffende de puntenenveloppen voor de scholengemeenschappen basisonderwijs. Voor het secundair onderwijs: de artikelen 99, 99bis en 99quater van het decreet secundair onderwijs van 14 juli 1998.

⁸⁶ De enveloppen ICT en administratieve ondersteuning van de scholen en de geïntegreerde zorgenvolpoe. Artikelen 125duodecies 1 en 153sexies van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

⁸⁷ Artikel 99 van het decreet secundair onderwijs van 14 juli 1998.

⁸⁸ Artikel 95 van het decreet secundair onderwijs van 14 juli 1998.

⁸⁹ Artikel 5 van het besluit van 5 december 2003 betreffende ICT-coördinatie in het onderwijs.

- *Scholengemeenschappen basisonderwijs*

Twee van de acht onderzochte scholengemeenschappen basisonderwijs wendden meer punten aan dan toegekend. Het ging om overschrijdingen met 22 en 63 punten op totalen van respectievelijk 610 en 963 toegekende punten. Met 22 punten kan ze bijvoorbeeld een administratief medewerker aanstellen voor 12/36 van een opdracht en met 63 punten kan ze een voltijdse administratief medewerker aanstellen. De administratie bevestigde de vaststellingen. Bij één scholengemeenschap ging het om een foutieve zending, die werd rechtgezet⁽⁹⁰⁾. De andere scholengemeenschap loste het probleem van de overschrijding deels op door omzetting naar mentoruren. De administratie vorderde het ten onrechte uitbetaalde salaris terug voor de uren die de scholengemeenschap na deze omzetting nog teveel heeft ingericht⁽⁹¹⁾.

- *Taak- en functiedifferentiatie*

Twee van de zeven onderzochte scholengemeenschappen secundair onderwijs overschreden de enveloppe taak- en functiedifferentiatie (met 14 en 29,5 punten op totalen van respectievelijk 504 en 83 toegekende punten). Met 29,5 punten kan een scholengemeenschap bijvoorbeeld een onderwijzend personeelslid aanstellen voor een deeltijdse opdracht van 10/29. Voor één scholengemeenschap heeft de administratie de overschrijding opgevangen met niet ingerichte punten uit de organieke enveloppe. De administratie verwees voor haar handelwijze naar de nieuwe geïntegreerde puntenenveloppe, die echter pas vanaf het schooljaar 2009-2010 ingevoerd werd⁽⁹²⁾. Voor de tweede scholengemeenschap bleek dat het niet om een overschrijding ging, maar om een verkeerde zending van de opdracht van een personeelslid door een van haar scholen. Het personeelslid was onterecht aangesteld met punten uit de enveloppe taak- en functiedifferentiatie. Bovendien fungeerde hij deels als opvoeder, deels als leraar, terwijl hij volledig als opvoeder werd uitbetaald. De administratie diende achterstallen uit te betalen aan het personeelslid⁽⁹³⁾.

⁹⁰ Een school had verkeerdelijk een opdracht doorgestuurd als tijdelijk vacant in plaats van tijdelijk niet vacant. Bij de aanwending van de punten moet enkel rekening gehouden worden met de organieke ambten (vast of tijdelijk vacant) en niet met de vervangers (tijdelijk niet vacant).

⁹¹ Het betreft een terugvordering van 16.427,43 EUR. De afhoudingen voor de bedrijfsvoorheffing en de patronale bijdrage zijn niet in dit bedrag inbegrepen.

⁹² Decreet van 8 mei 2009 betreffende het onderwijs XIX.

⁹³ Het bedrag van de uitbetaalde achterstallen is 366,54 EUR. Dat bedrag houdt geen rekening met de weerslag op de patronale bijdrage, het vakantiegeld en de eindejaarstoelage.

- *Voorafname organieke enveloppe*

De controle toonde ook aan dat één scholengemeenschap secundair onderwijs een opvoeder had aangesteld met de voorafname van de organieke enveloppe. De regelgeving stelt dat deze punten alleen naar ambten van het bestuurs- en onderwijzend personeel mogen gaan. De school heeft een nieuwe zending gedaan. Ze heeft het personeelslid correct aangerekend op de organieke enveloppe.

- *Minstens 50 % opvoeders*

De personeelsleden van de categorie ondersteunend personeel in een secundaire school moeten uit ten minste 50 % opvoeders bestaan. Eén van de 54 onderzochte scholen haalde de norm op grond van het puntenaantal. Zij stelde twee opvoeders (164 punten) en drie administratieve medewerkers (157,5 punten) tewerk. Het Rekenhof legde dit geval voor aan de administratie, die bevestigde dat de 50 %-norm in de regelgeving het aantal betrekkingen betreft. De betrokken school voldeed dus niet. In overleg met de school werd een betrekking van administratief medewerker omgezet naar opvoeder.

5.4 Bezoldiging

5.4.1 Systeemcontrole

Het Rekenhof ging na of er risico's bestaan die een tijdige en correcte uitbetaling van de salarissen in het gedrang kunnen brengen. Vervolgens onderzocht het in welke interne beheersingsmaatregelen de administratie heeft voorzien.

De schoolsecretariaten leveren de personeelsgegevens hoofdzakelijk elektronisch aan. Een gebrekkige aanlevering van gegevens door de school vormt volgens de administratie een belangrijke risicofactor. De administratie organiseert cursussen of infosessies voor de schoolsecretariaten over de te volgen procedure bij de indiensttreding van nieuwe personeelsleden. Met omzendbrieven, elektronische dienstbrieven en de website Onderwijs en Vorming informeert ze de scholen over de te bezorgen gegevens en de regelgeving. De dossierbehandelaars verlenen rechtstreekse ondersteuning ingeval van problemen of tekortkomingen bij de aanlevering.

Zowel de bepaling van de salarisschaal als de berekening van de geldelijke anciënniteit zijn geautomatiseerde processen. Toch moeten de dossierbehandelaars een beperkt aantal handelingen manueel uitvoeren, wat de kans op fouten verhoogt. De administratie heeft een aantal maatregelen getroffen om deze risico's te beperken, zoals de organisatie van opleidingen en infosessies voor de dossierbehandelaars, regelmatig overleg tussen collega's, de aanstelling van specialisten voor specifieke personeelsaangelegenheden, de organisatie van een cel

kwaliteitsbewaking en de uitvoering van proefbetalingen met controle van risicopunten.

Na de effectieve uitbetaling ontvangen de scholen maandelijks een lijst met de salarisberekeningen van hun personeel. Deze betalingslijsten zijn voor de scholen een belangrijk controle-instrument om de personeelsgegevens die ze aanleverden te toetsen aan de betalingsgegevens. Ze zijn niet verplicht deze lijst na te kijken, maar de meeste scholen doen het volgens de administratie wel.

5.4.2 Gegevenscontrole

Samenstelling van de steekproef

Uit de bestanden van de administratie heeft het Rekenhof aselect een steekproef van personeelsdossiers samengesteld (zie de tabel in bijlage 5), waarmee het de bezoldiging van het beleids- en ondersteunend personeel in het basisonderwijs en van het ondersteunend personeel in het secundair onderwijs controleerde. De bestanden bevatten in totaal 15.964 verschillende personeelsleden, die 11.781,99 bft's vertegenwoordigen⁽⁹⁴⁾.

Het Rekenhof koos een steekproefgrootte van 120 personeelsleden. Het keek in hoofdzaak twee bezoldigingsaspecten na: de toekenning van de salarisschaal en de geldelijke anciënniteit. Het betrof ook aspecten bij het onderzoek die nauw verbonden zijn met de salarisschaal en de geldelijke anciënniteit, zoals de opdrachtbreuken en de periode van uitbetaling. Het beperkte de controle tot de opdracht die de personeelsleden in april 2008 uitoefenden. De 120 geselecteerde personeelsleden vertegenwoordigden in totaal 88,45 bft's. De gemiddelde omvang van de opdracht per personeelslid bedroeg dus 0,74. Eenzelfde gemiddelde omvang wordt bekomen als naar de gehele populatie wordt gekeken (11.781,99/15.964).

Resultaten van de steekproef

Het Rekenhof vond in één van de onderzochte personeelsdossiers een bezoldigingsfout. Over deze fout heeft het vragen aan de administratie gesteld, die voor een rechtzetting zorgde. De fout had betrekking op een foutief vastgestelde geldelijke anciënniteit. Bij het personeelslid diende de administratie achterstallen uit te betalen⁽⁹⁵⁾.

⁹⁴ De bestanden bevatten alle opdrachten van april 2008, inclusief de interims voor de volledige maand. Bron: cijfers van de ondersteunende entiteit ICT van het AgODi.

⁹⁵ Het totale bedrag van de uitbetaalde achterstallen is 13.338,85 EUR. Dit bedrag houdt geen rekening met de weerslag op de patronale bijdrage, het vakantiegeld en de eindejaarstoelage.

Aangezien de steekproef aangeeft dat 0,8 % (1/120) van de personeelsleden foutief werd uitbetaald en uitgaande van een betrouwbaarheid van 95 %, kan worden aangenomen dat tussen 0,2 % en 4,5 % van alle personeelsdossiers een bezoldigingsfout bevat.

Het verslag van het Rekenhof over de financiering en subsidiëring van de centra voor leerlingenbegeleiding⁽⁹⁶⁾ bood een overzicht van de resultaten van andere steekproeven die het Rekenhof al uitvoerde. Die steekproeven toonden duidelijk hogere foutenpercentages in de andere onderwijssectoren. De personeelsdossiers van de onderzochte personeelscategorieën in het onderhavige onderzoek zijn in het algemeen minder ingewikkeld. Het aantal verschillende salarisschalen is beperkt. De loopbanen zijn relatief eenvoudig. Bovendien vermindert het elektronisch personeelsdossier aanzienlijk het risico op fouten. Het afdoend opsporen van de risico's en de degelijk uitgewerkte interne beheersingsmaatregelen bieden voldoende garantie op correcte uitbetalingen.

5.5 Conclusie

Bij de vaststelling van de puntenenveloppen en de bezoldiging vond het Rekenhof nagenoeg geen fouten.

Bij de berekening van de puntenenveloppen zijn de risico's op fouten nagenoeg onbestaand. Zowel de aanlevering van de gegevens als de berekening van de punten verlopen bijna volledig geautomatiseerd. Wel heeft het Rekenhof vastgesteld dat de administratie de puntenenveloppe administratieve omkadering voor de basisscholen niet volgens de formule in de regelgeving berekent.

Het aantal fouten bij de bezoldiging is zeer laag door de minder complexe regelgeving, de ondersteuning door het elektronisch personeelsdossier en de goede interne beheersing.

De controle door de administratie op de aanwending van de puntenenveloppen is daarentegen niet volkomen. Overschrijdingen kwamen vooral voor bij de enveloppen die de administratie niet exhaustief controleerde. Ook is er een gebrek aan controle op de aanwending van de ICT-enveloppen in de samenwerkingsplatforms. De administratie organiseert bovendien geen controle ter plaatse, waardoor ze geen inzicht heeft in de reële aanwending in de scholen en scholengemeenschappen.

⁹⁶ Stuk 37-A (2006-2007) – Nr.1.

6 Algemene conclusie

De financiering en subsidiëring van personeel met puntenenveloppen voor pedagogische en administratieve ondersteuning van basisscholen en secundaire scholen is vrij transparant, met uitzondering van de administratieve ondersteuning in het basisonderwijs, die volgens de reglementering substantieel afhankelijk is van de beschikbare begrotingskredieten. De puntenenveloppen zijn echter onvoldoende onderbouwd. Bij de introductie van de puntenenveloppen ging de overheid voornamelijk uit van de bestaande kaders en de beschikbare budgettaire ruimte, zonder dat zij uitgebreid onderzoek deed naar de nodige omkadering. Wel koos zij, rekening houdend met de verschillende behoeften, voor afzonderlijke enveloppen met specifieke doelstellingen.

De overheid heeft de ondersteuning met de verschillende puntenenveloppen maar beperkt opgevolgd. Ze heeft die ook nooit als geheel geëvalueerd en ging dan ook niet na of de financiering en subsidiëring met verschillende enveloppen optimaal was. Bepaalde enveloppen, zoals die voor zorg, heeft ze wel bijgestuurd en afgestemd op de gewijzigde behoeften. De Vlaamse overheid verzamelde evenmin informatie over de schaalvoordelen waartoe de vorming van scholengemeenschappen aanleiding gaf.

Het actuele beeld van de ondersteuning toont een grote ongelijkheid tussen het gewoon basisonderwijs en het gewoon secundair onderwijs, dat bijna drie keer meer ondersteuning per leerling ontvangt. De meerderheid van de scholen, meer basisscholen dan secundaire scholen, is van mening dat ze onvoldoende ondersteunend personeel heeft.

De invoering van de enveloppenfinanciering moest de scholen de mogelijkheid bieden hoger geschoold personeel aan te trekken. Het opleidingsniveau verhoogt echter nauwelijks of niet. De overheid heeft dat ook zelf ontmoedigd door een onevenredig hoog aantal punten aan te rekenen voor hogere salarisschalen en diploma's. Hoewel de enveloppenfinanciering tot meer pedagogische taken en beleidsondersteuning wilde leiden, ligt het accent bij de taakinvulling van het merendeel van het personeel nog altijd op administratieve taken. Het secundair onderwijs zoekt die beleidsondersteuning vooral bij onderwijzend personeel, zowel door de aanwending van de puntenenveloppen (vooral taak- en functiedifferentiatie), als door de aanwending van uren-leraar als bijzondere pedagogische taken. Het basisonderwijs, waar de financiering en subsidiëring van de ondersteuning beperkter is, legt de klemtoon van de taken nog meer op uitvoerende administratieve taken en minder op beleidsondersteuning. De zorgcoördinatoren in het basisonderwijs zijn wel hoofdzakelijk gericht op hun specifieke zorgtaken en op beleidsondersteuning voor zorg en niet op administratie. De ICT-coördinatoren bieden in beide onderwijsniveau's op het vlak van informatica meer technische ondersteuning dan pedagogische.

De overheid introduceerde de mogelijkheid van samenwerking in scholengemeenschappen om de ondersteuning efficiënter te maken, maar aan bepaalde noden wordt onvoldoende tegemoet gekomen. Samenwerking op het vlak van ondersteunend personeel is nog beperkt en de basisscholen zijn er gematigd tevreden over, de secundaire scholen minder.

Hoewel de Vlaamse Regering administratieve lastenverlaging prioritair stelde, belasten de administratieve verplichtingen de scholen sterk en in toenemende mate. Het betreft wel meestal nuttige of noodzakelijke gegevensverzameling over leerlingen en scholen voor evaluatie en bijsturing van het beheer en beleid door de scholen of de overheid. Niettemin levert de overheid inspanningen voor planlastverlaging.

Er zijn goede garanties voor een correcte berekening van de puntenenveloppen en uitbetaling van de salarissen. De controle op de aanwending van de diverse puntenenveloppen is evenwel onvolkomen.

7 Aanbevelingen

- De Vlaamse overheid dient de huidige behoefte aan personeel voor ondersteunende taken te meten voor de verschillende puntenenveloppen. Zij moet inzonderheid nagaan of de grootte van het verschil in financiering van basisonderwijs en secundair onderwijs verantwoord is. Onderzoek naar de behoeften kan ook leiden tot bijsturing en onderbouwing bieden van het financiering- en subsidiëringssysteem.
- De overheid dient in elk geval na te gaan hoe zij de beleidsondersteuning van de scholen, vooral in het basisonderwijs, kan versterken.
- De decreetgever kan, op grond van een globale evaluatie, een verdere samenvoeging van enveloppen overwegen. Dat zou de scholen nog meer mogelijkheden bieden hun personeelbeleid af te stemmen op specifieke behoeften en op het eigen pedagogisch project⁽⁹⁷⁾.
- De scholen dienen de mogelijkheden van schaalvergroting die de scholengemeenschappen bieden, beter te benutten. De toekenning door de overheid van enveloppen aan scholengemeenschappen in plaats van aan scholen, is een onvoldoende stimulans, zoals blijkt uit de beperkte samenwerking in het secundair onderwijs. De overheid kan de scholen aansporen met de scholengemeenschap meer volledige opdrachten te creëren, zodat specialisatie mogelijk wordt en meer expertise wordt opgebouwd.
- De Vlaamse Regering kan overwegen de rem op de aanwerving van hoger gediplomeerd personeel, die voortkomt uit de aanrekening van een onevenredig hoog aantal punten, weg te werken. De opportuniteit die ontstaat bij de uitdiensttreding van ouder en laag geschoold personeel, kunnen de scholen meer dan nu het geval is, gebruiken voor de aanwerving van hoger gediplomeerd personeel. Zij zouden dan wellicht op hen ook meer een beroep kunnen doen voor pedagogische ondersteuning en beleidsondersteuning.
- De administratie moet haar inspanningen voor lastenverlaging voortzetten en de toegevoegde waarde van de vergaring van beleidsinformatie over leerlingen en scholen afwegen tegen de kosten.
- De administratie kan de controle op de aanwending van de puntenenveloppen optimaliseren door een permanente en automatische toetsing in te voeren. Zij dient ook een controle te organiseren op

⁹⁷ De minister wees in zijn antwoord op het risico van samenvoeging van de enveloppen in het basisonderwijs: gelet op de beperktere financiering in het basisonderwijs kunnen door ontkleuring van de middelen zorg en beleidsondersteuning nog meer in de verdrukking komen. Het is inderdaad aangewezen eerst de behoefte aan ondersteuning in het basisonderwijs te kennen en de middelen daar correct op af te stemmen, om daarna over te gaan naar een globale enveloppe.

de reële aanwending in de scholen zelf, in het bijzonder op het juiste gebruik van de middelen voor specifieke doelstellingen.

8 Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 3 mei 2010 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 6). Hij deelt mee dat in het licht van een aantal cruciale dossiers die deze legislatuur zijn gepland, het rapport zicht geeft op een aantal ontwikkelingen en feiten waar het beleid terdege rekening moet mee houden. Hij reageert verder op het rapport met een nuancering of verfijning van een aantal tekstonderdelen.

1) De minister geeft eerst specifieke verduidelijkingen en argumenten bij:

- de enveloppe voor administratieve ondersteuning van basisscholen: deze enveloppe is gebaseerd op de vroegere toekenning van gesubsidieerde contractuelen, die gestoeld is op het werkingsbudget;
- het zorgbeleid in de basisscholen: de grootte van een school of scholengemeenschap is determinerend voor de behoeften en, ipso facto, voor de middelenomvang;
- de puntenenveloppe voor taak- en functiedifferentiatie in de secundaire scholen: het in de CAO voorziene budget werd maximaal aangewend;
- de transparantie van de financiering en subsidiëring met puntenenveloppen: de coëfficiënten die gehanteerd worden voor de berekening van de administratieve ondersteuning in het basisonderwijs zijn opgenomen in een omzendbrief en zullen in de regelgeving worden hernomen;
- het kwalificatieniveau van het puntenenveloppenpersoneel: de minister becommentarieert de evolutie.

Verder heeft de minister opmerkingen bij de conclusies over de taakin-vulling van het beleids- en ondersteunend personeel in het basisonderwijs en over de samenwerking in de scholengemeenschappen van het basisonderwijs.

Met de commentaar van de minister heeft het Rekenhof in de mate van het mogelijke rekening gehouden in zijn verslag.

2) Reactie op de aanbevelingen:

De overheid is zich bewust van het verschil in financiering tussen het basisonderwijs en het secundair onderwijs. Er werden stappen gezet om dat verschil te verkleinen door extra middelen te investeren in de puntenenveloppen basisonderwijs. De minister vindt het anderzijds niet onlogisch dat er een verschil blijft omdat een basisschool en een secundaire school qua structuur, organisatie en profiel van leerlingenpopulatie niet gelijk zijn.

De minister wijst er op dat hij in zijn beleidsnota aandacht besteedde aan de versterking van de scholengemeenschappen, waar de versterking van de beleidsondersteuning van de scholen onderdeel van is. Er is ook een debat gepland met de sociale partners, waar het aspect van de beleidsondersteuning aan bod zal komen.

De minister wijst op de risico's die gepaard gaan met een samenvoeging van de enveloppen voor het basisonderwijs in het licht van de beperktere financiering in het basisonderwijs. Daardoor kan het ontkleuren van de middelen andere effecten hebben dan in het secundair onderwijs. Er bestaat een risico dat er minder aandacht zal zijn voor zorg en meer voor administratieve ondersteuning. Dergelijke maatregel is dus onlosmakelijk verbonden met een correcte afstemming van de middelen voor het basisonderwijs op de behoeften.

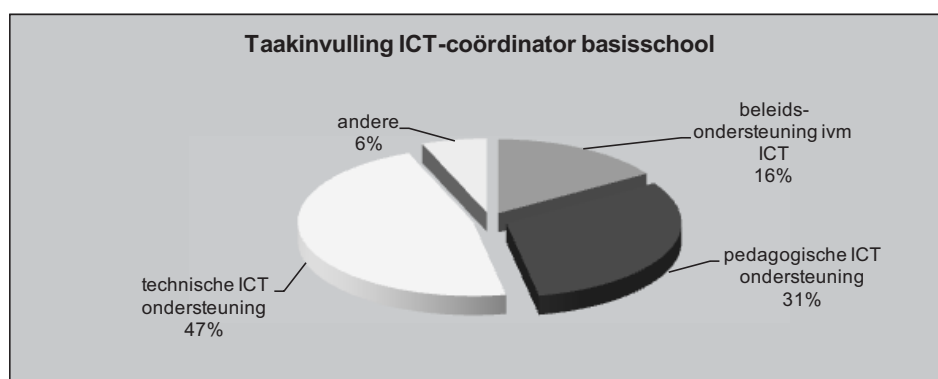
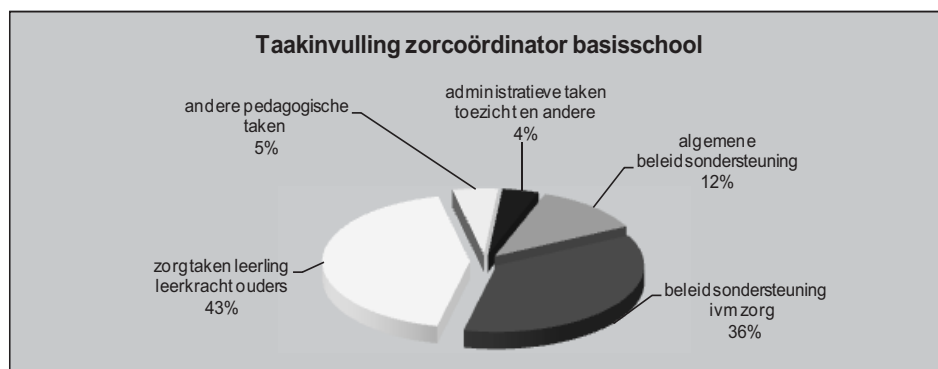
Hij wijst er ook op dat het van bij de invoering van de puntenenveloppen een bewuste beleidskeuze is geweest om de invulling van het personeelskader over te laten aan de autonomie van scholen en scholengemeenschappen. Op basis van lokale noden moeten zij autonoom kunnen bepalen welke ambten zij wensen in te richten. Opleggen dat een scholengemeenschap haar middelen uit deze enveloppen inzet om in eerste instantie volledige opdrachten in te richten, druist volgens de minister in tegen de autonomie. Personeelsbeleid blijft volgens hem best de bevoegdheid van de rechtstreekse werkgever, zijnde het schoolbestuur of de inrichtende macht.

De minister deelt mee dat hij beseft dat er een discrepantie is ontstaan tussen de diverse puntenwaarden. Dit kan enkel worden opgelost door alle verhoudingen binnen de verschillende puntenenveloppen in alle onderwijsniveaus (ook volwassenenonderwijs) op elkaar af te stemmen. Een aanpassing van die systemen lijkt hem echter op korte termijn niet haalbaar gezien de actuele budgettaire context.

De administratieve lastenverlaging is een permanent aandachtspunt binnen het beleidsdomein onderwijs. Het beleidsdomein volgt hier volledig de afspraken die door de regering zijn bepaald. Een rapport van de cel wetmatiging vormt de basis voor een verder actieplan.

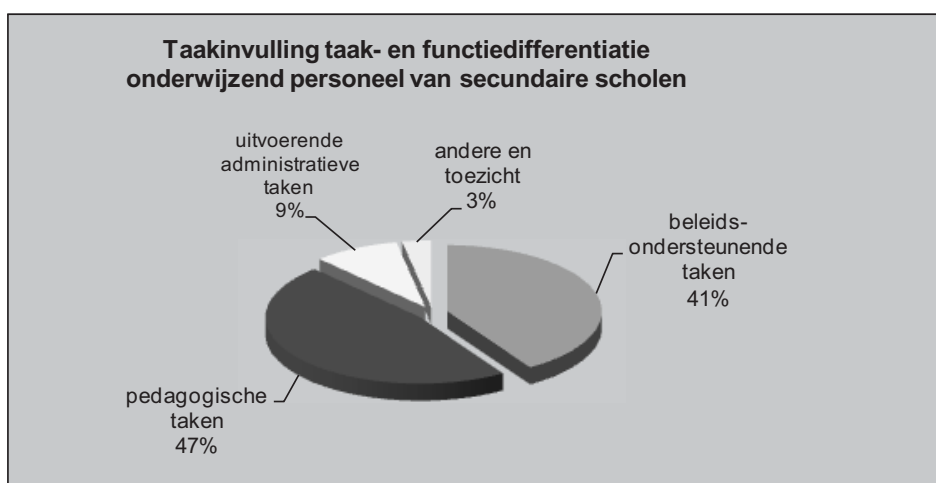
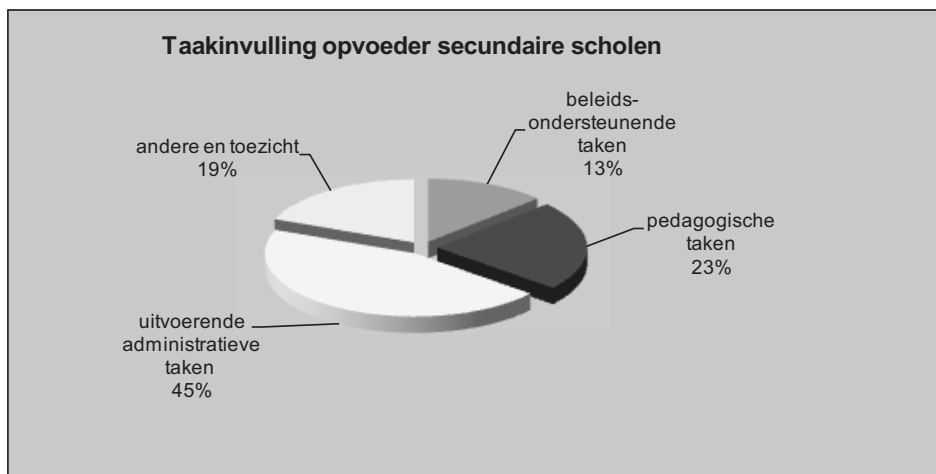
De minister deelt mee dat zal worden bekeken of de voorgestelde controle op de aanwending van de puntenenveloppen kan worden opgenomen in de nieuwe beheerovereenkomst tussen de regering en het Agentschap voor Onderwijsdiensten.

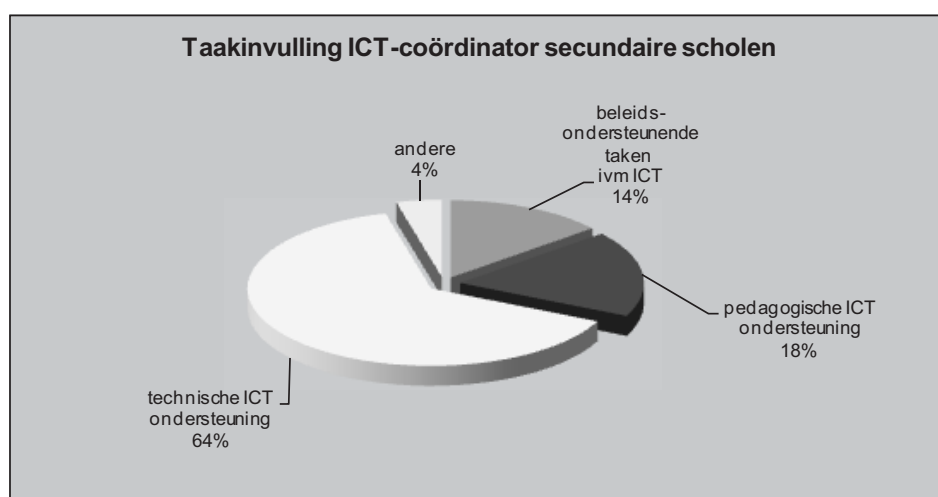
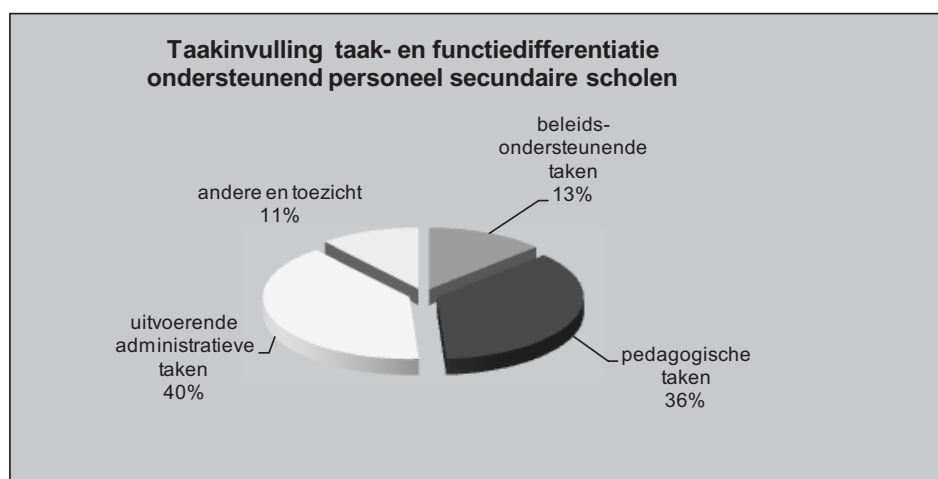
Bijlage 1: Taakinvulling van beleids- en ondersteunend personeel van basisscholen



Bron: bevraging door Rekenhof van schooldirecties

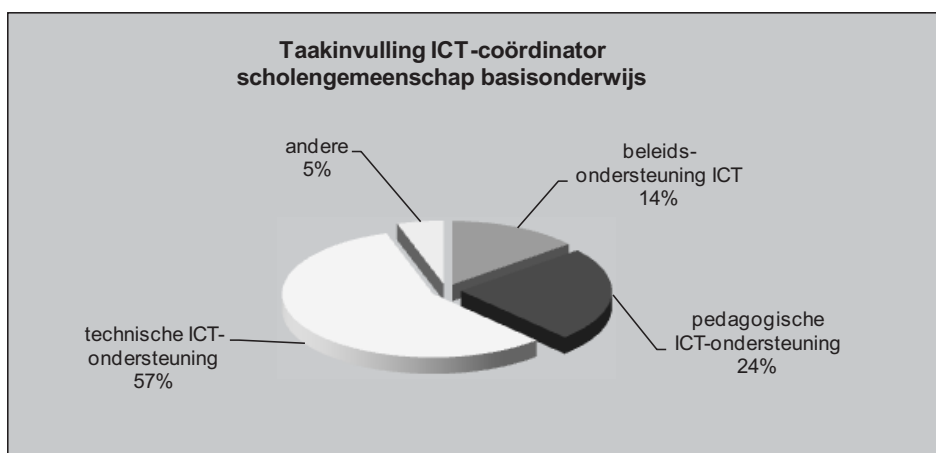
Bijlage 2: Taakinvulling van ondersteunend personeel van secundaire scholen





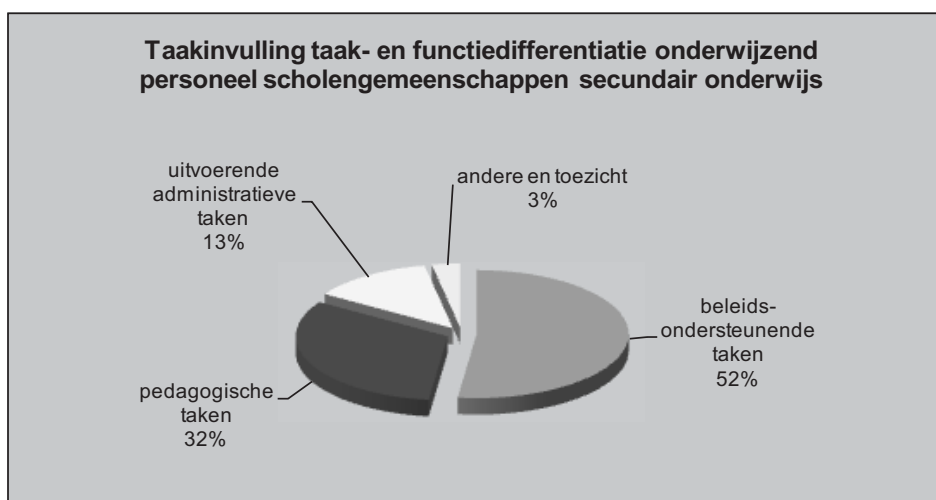
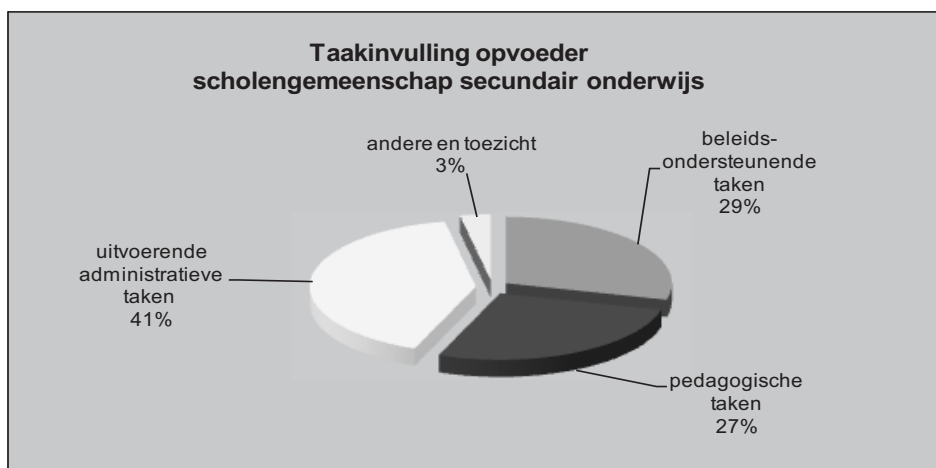
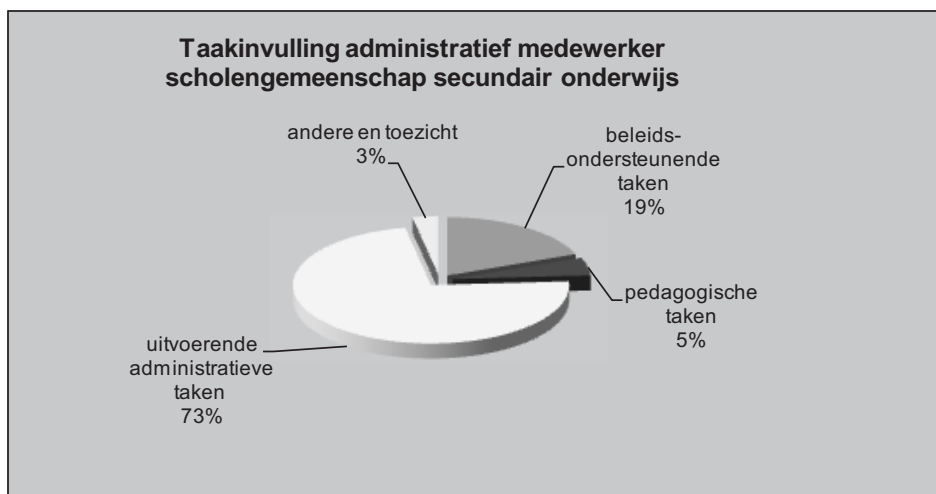
Bron: bevraging door Rekenhof van schooldirecties

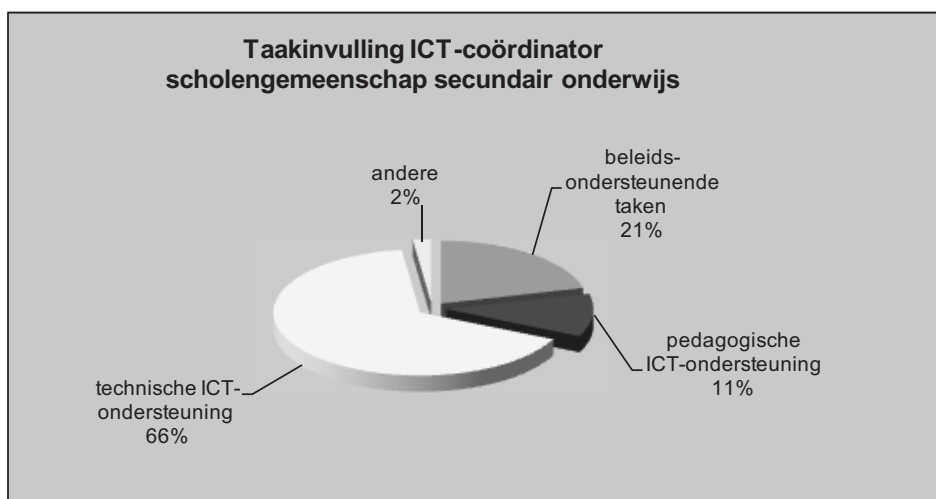
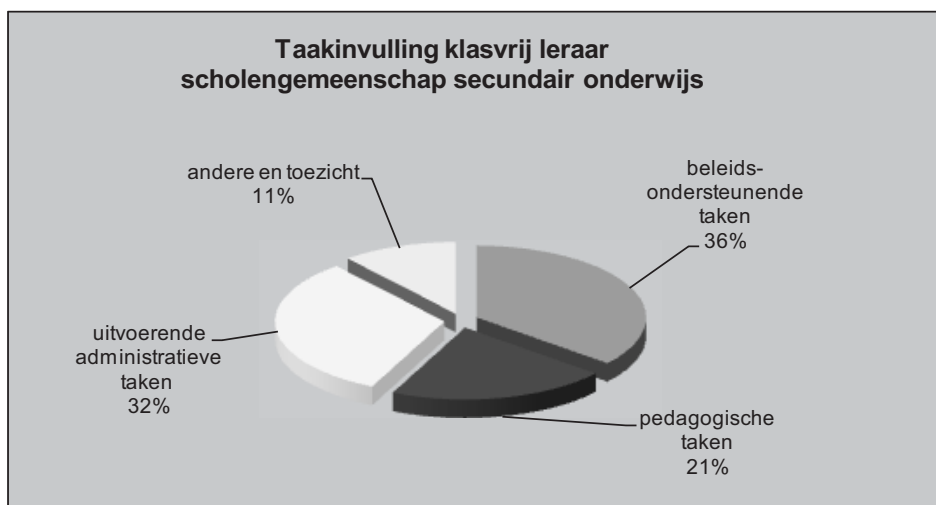
Bijlage 3: Taakinvulling van het personeel ter ondersteuning van de scholengemeenschap basisonderwijs



Bron: bevraging door Rekenhof van schooldirecties

Bijlage 4: Taakinvulling van het personeel ter ondersteuning van de scholengemeenschap secundair onderwijs





Bron: bevraging door Rekenhof van schooldirecties

Bijlage 5: Samenstelling van de steekproef voor controle van de bezoldiging van de personeelsleden

	Totale populatie			Steekproef		
	BFT's	Personen (⁹⁸)	Omvang	BFT's	Personen	Omvang
Gewoon basis	3.974,61	7.607	0,52	25,42	55	0,46
Buitengewoon basis	226,29	576	0,39	3,67	8	0,46
Gewoon secundair	7.157,92	7.712	0,93	56,19	56	1
Buitengewoon secundair	423,17	489	0,87	4	4	1

	Totale populatie			Steekproef		
	Vast	Tijdelijk	Totaal	Vast	Tijdelijk	Totaal
Gewoon basis	1.972,42	2.002,19	3.974,61	13,38	12,04	25,42
	49,63	50,37	100,00	52,64	47,36	100,00
Buitengewoon basis	124,14	102,15	226,29	1,81	1,86	3,67
	54,86	45,14	100,00	49,32	50,68	100,00
Gewoon secundair	5.136,50	2.021,42	7.157,92	41,50	14,69	56,19
	71,76	28,24	100,00	73,86	26,14	100,00
Buitengewoon secundair	246,50	176,67	423,17	3	1	4
	58,25	41,75	100,00	75,00	25,00	100,00
Totaal	7.479,56	4.302,43	11.781,99	59,69	29,59	89,28
	63,48	36,52	100,00	66,86	33,14	100,00

Uitgedrukt in bft's zowel in absolute cijfers als procentueel.

⁹⁸ Zowel in de totale populatie als in de steekproef heeft een aantal personeelsleden een opdracht in twee soorten onderwijs (gewoon en buitengewoon). Om die reden ligt de som van het aantal personeelsleden in de tabel hoger dan de in de tekst vermelde totalen (15.964 in de totale populatie en 120 in de steekproef).

Bijlage 6: Antwoord van de minister

3 mei 2010

Geachte heer voorzitter

Op de eerste plaats wens ik, als minister bevoegd voor het domein onderwijs, mijn waardering te betuigen voor het uitvoerige en gedetailleerde verslag dat het Rekenhof heeft opgesteld met betrekking tot een specifieke personeelscategorie binnen het leerplichtonderwijs. In het licht van een aantal cruciale dossiers die deze legislatuur zijn gepland, geeft het rapport zicht op een aantal ontwikkelingen en feiten waar het beleid terdege rekening moet mee houden. Ik ga niettemin graag in op uw uitnodiging om op het rapport te reageren door middel van nuanceering of verfijning van een aantal tekstonderdelen.

I. Met betrekking tot het beschrijvend en concluderend gedeelte:

- rubriek 2.3. - enveloppe voor administratieve ondersteuning van basisscholen:

“waarop de gewichten steunen, heeft de regelgever niet expliciet beschreven in zijn motiverende nota’s”: aangezien destijds de toekenning van gesubsidieerde contractuelen op een werkingsbudget stoelde, heeft dat werkingsmechanisme als basis gefungeerd voor de omschakeling naar een systeem van puntenenveloppe. Pro memorie: in het basisonderwijs bestonden vóór 2001 (introductie ICT) enkel administratieve medewerkers, aangesteld via werkingsmiddelen. In 2003 werd een puntensysteem voor administratie, voor ICT en voor zorg (nieuw sinds 2003) ingevoerd.

- rubriek 2.4. - zorgbeleid in de basisscholen:

“de zorgmiddelen zijn voornamelijk gedetermineerd door de beschikbare budgettaire ruimte en de andere prioriteiten in het onderwijsbeleid”: het is correct dat het beschikbare budget steeds de uitgangspositie is geweest, doch binnen deze contouren zit achter het bepalen van de omvang van een betrekking die aan een school of scholengemeenschap basisonderwijs wordt toegekend wel degelijk een redenering, namelijk de grootte van een school of scholengemeenschap is determinerend voor de behoeften en, ipso facto, voor de middelenomvang.

- rubriek 2.6. - puntenenveloppe voor taak- en functiedifferentiatie in de secundaire scholen:

“de voorbereidingen en de toelichtingen bij de regeling van de financiering, noch de CAO 2005-2009 bevatten elementen die de omvang van

de enveloppe onderbouwen”: het puntenmechanisme voor taak- en functiedifferentiatie in het secundair onderwijs is derwijze geconcipieerd dat het in de CAO voorziene budget maximaal werd aangewend. Er is wel degelijk een norm gebruikt bij de verdeling van het voorziene budget, namelijk een voltijdse betrekking met een specifieke puntenwaarde die steunde op de gemiddelde puntenwaarde van de toenmalig ingevulde betrekkingen die in het secundair onderwijs al via puntenenveloppen werden ingericht.

- rubriek 2.9.- transparantie van de financiering en subsidiëring met puntenenveloppen:

* *“de schooldirecties kunnen de omvang van hun enveloppe voor administratieve ondersteuning niet zonder problemen op grond van de regelgeving berekenen*”: de betrokken regelgeving is inderdaad niet heel duidelijk, al dient gezegd dat de tekst “op basis van de beschikbare begrotingskredieten” in verschillende omkaderingsformules wordt gebruikt. De coëfficiënten die gehanteerd worden voor de berekening van de administratieve ondersteuning, zijn opgenomen in een ministeriële omzendbrief. Om aan de nood aan transparantie tegemoet te komen, zullen desbetreffende coëfficiënten in de regelgeving (BVR) worden hernoemen;

* ook ontbreekt in deze rubriek, wat elders in het rapport wel is vermeld, dat de een gemaakte enveloppe voor zorg in het basisonderwijs alleszins een vereenvoudiging is.

- rubriek 2.10. - conclusie:

“zij (de nieuwe enveloppen) zijn hoofdzakelijk afgestemd op de beschikbare of vrijgemaakte middelen in het onderwijsbudget”: naar analogie met de bemerking bij rubriek 2.4. is er wel een systematiek gehanteerd bij middelentoekenning, namelijk de grootte van de leerlingenpopulatie, zij het steeds met in acht name van het beschikbare budget. Het behoeft patroon speelt m.a.w. een rol, zij het niet in absolute termen (= de optelsom van alle behoeften), doch relatief (= het aandeel in het beschikbare budget).

- rubriek 4.4. kwalificatieniveau van het puntenenveloppenpersoneel:

* er wordt gesteld dat de invoering van de punten voor beleids- en ondersteunend personeel het opleidingsniveau niet of nauwelijks gewijzigd heeft. Voor het basisonderwijs vergelijkt het Rekenhof evenwel de situatie in 2008 met die in 2003, zijnde twee jaren waarin het systeem al bestond (de puntenenveloppen werden in 2003 geïntroduceerd). Beter ware 2008 te vergelijken met 2001 (in 2002 werden immers de ICT-punten ingevoerd);

* uit het cijfermateriaal van het rapport blijkt dat binnen het basisonderwijs in zorg en ICT veel meer hoog opgeleiden aangesteld worden dan in administratie. Voor zorg zijn bovendien enkel aanstelling op niveau

bachelor of master mogelijk. De introductie van coördinatoren zorg en ICT, twee nieuwe ambten binnen het beleids- en ondersteunend personeel basisonderwijs, heeft er dan ook per definitie toe geleid dat het opleidingsniveau toegenomen is;

* het Rekenhof vergelijkt in 2003 de administratief medewerkers, de ICT-coördinatoren en de zorg-coördinatoren met dezelfde ambten in 2008. In een voetnoot wordt wel aangegeven dat er vóór 2005 sprake was van beleidsmedewerker (ICT of zorg) en administratief medewerker (administratie of ICT). Het is echter onduidelijk wat het effect hiervan is op de tabel: is de stijging van het aantal HSO'ers in ICT en de daling in administratie niet te wijten aan het feit dat ICT'ers die administratief medewerkers waren in 2003 en 2004 onder administratie staan en vanaf 2005 onder ICT?

* quid tabel waar sprake is van personeelsleden zonder diploma die aangesteld zijn in zorg, daar waar dit volgens de regelgeving op zijn minst bachelor moet zijn?

* de opmerking en de beleidstabellen met betrekking tot het onevenredig aantal punten dat aangerekend wordt voor hoger opgeleiden is correct. Het risico is echter dat wanneer de tabellen "juist" gezet worden, er extra geld nodig is om het personeel (vaak HSO) dat nu werkt voor de scholen aan de slag te kunnen houden, zonder dat deze extra middelen resulteren in één uur meer gepresteerd.

- rubriek 6. - voorlopige algemene conclusie:

* *"hoewel de enveloppenfinanciering tot meer pedagogische taken en beleidsondersteuning wilde leiden, ligt het accent bij de taakinvulling van het personeel nog altijd op administratieve taken"*: bij deze conclusie wordt de zorgenveloppe in het basisonderwijs niet vermeld. Uit de cijfers in bijlage bij het rapport blijkt nochtans dat de taken van de zorgcoördinatoren zich voor bijna 100% op de beleidsondersteuning en op het pedagogische vlak bevinden en niet op het administratieve vlak. Bij ICT is dit voor ongeveer de helft van de tijd het geval. De introductie van zorg en ICT, twee nieuwe ambten binnen het beleids- en ondersteunend personeel, heeft er dan ook per definitie toe geleid dat de beleidsondersteuning toegenomen is;

* *"de overheid introduceerde de mogelijkheid van samenwerking in scholengemeenschappen om de ondersteuning efficiënter te maken, maar de resultaten van die samenwerking beantwoorden onvoldoende aan de verwachtingen"*: in het rapport zelf wordt echter gesteld dat zeker in het basisonderwijs de scholengemeenschappen gematigd positief zijn. "Gematigd positief" en "onvoldoende aan de verwachtingen beantwoorden" zijn m.i. tegengesteld aan elkaar.

II. Met betrekking tot het aanbevelend gedeelte:

Het is voorbarig om in het rapport in te gaan op de meerwaarde van scholengemeenschappen voor scholen, omdat bij de redactie van het Rekenhofrapport de OBPWO-studie over de scholengemeenschappen in het leerplichtonderwijs nog niet was opgeleverd.

- aanbeveling 1:

de overheid is zich bewust van het verschil in financiering tussen het basisonderwijs en het secundair onderwijs. De voorbije legislatuur werden stappen gezet om dat verschil te verkleinen door extra middelen te investeren in de puntenenveloppen basisonderwijs. Dat er zich een verschil blijft voordoen, is anderzijds niet onlogisch. Een basisschool en een secundaire school zijn qua structuur, organisatie en profiel van leerlingenpopulatie niet gelijk, wat directe repercussies heeft op omvang en invulling van het administratief en pedagogisch personeelskader.

- aanbeveling 2:

de versterking van de beleidsondersteuning van de scholen vormt een onderdeel van het dossier versterking van de scholengemeenschappen, waar ik in mijn beleidsnota aandacht aan besteed heb. Rond desbetreffend dossier heb ik trouwens een debat gepland met de sociale partners, waar het aspect van de beleidsondersteuning zeker aan bod zal komen.

- aanbeveling 3:

samenvoeging van enveloppen (en andere personeelsmiddelen) is in het secundair onderwijs al een feit via de globale puntenenveloppe. Bij de hervorming van het secundair onderwijs zal allicht nog verder op die piste worden gegaan. In het basisonderwijs is er reeds een eengemaakte zorgenvveloppe geïntroduceerd.

De vraag is bovendien of, gelet op de zoals het Rekenhof zelf aanhaalt beperktere financiering in het basisonderwijs t.o.v. het secundair onderwijs, het nu reeds opportuun is om één eengemaakte enveloppe te creëren in het basisonderwijs. Zal er dan nog wel voldoende aandacht zijn voor bijvoorbeeld zorg of zullen de scholen eerder voor administratieve ondersteuning kiezen, voor zover ze deze beleidskeuze, gelet op de vaste benoemingen, hebben. Zoals het Rekenhof zelf aanhaalt is er een belangrijk verschil in opleidingsniveau en taakinenvulling tussen het personeel dat aangesteld is in beide enveloppen. Het ontkleuren van de middelen, zal gelet op de beperktere middelen in het basisonderwijs, wellicht andere effecten hebben dan in het secundair onderwijs. Het ontkleuren van de middelen in het basisonderwijs via een globale puntenenveloppe is dus ook onlosmakelijk verbonden met de eerste aanbeveling van het Rekenhof.

- aanbeveling 4:

het is van bij aanvang van de invoering van de puntenenveloppen een bewuste beleidskeuze geweest om de invulling over te laten aan de autonomie van scholen en scholengemeenschappen. De puntenenveloppen zijn er immers gekomen ter vervanging van een rigide centraal systeem, waarbij de overheid via strikte normen bepaalde op welke ambten een school recht had en zelfs in welke volgorde deze werden toegekend. De puntenenveloppe laat net meer ruimte aan de scholengemeenschap om op basis van lokale noden autonoom te bepalen welke ambten zij wenst in te richten. Opleggen dat een scholengemeenschap haar middelen uit deze enveloppen inzet om in eerste instantie volledige opdrachten in te richten, druist in tegen voormelde beleidskeuze om meer autonomie toe te kennen bij de aanwending van de puntenenveloppe. Personeelsbeleid blijft m.i. trouwens best ook de bevoegdheid van de rechtstreekse werkgever, zijnde het schoolbestuur of de inrichtende macht.

De versplintering van de opdrachten moet ook enigszins genuanceerd worden, omdat dit rechtstreeks in de hand wordt gewerkt door de regelgeving. De decreten rechtspositie van 27 maart 1991 – die de statutaire rechten en plichten van personeelsleden en inrichtende machten vastleggen – bepalen namelijk dat een personeelslid steeds moet geaffecteerd worden aan een instelling. Binnen de huidige regelgeving wordt een scholengemeenschap niet als een instelling beschouwd. Een scholengemeenschap is niet meer dan een vrijwillig samenwerkingsverband en heeft geen rechtspersoonlijkheid. De inrichtende machten die deel uitmaken van de scholengemeenschap behouden alle juridische aansprakelijkheid, zeker wat het personeelsbeleid betreft. De personeelsleden die worden aangesteld via de puntenenveloppe die aan de scholengemeenschap wordt toegekend, moeten dus een affectatie aan een school krijgen om administratief en statutair correct tewerkgesteld te worden. Zij werken echter wel degelijk voor de scholengemeenschap, maar hun administratieve “plaatsing” kan verspreid zijn over diverse instellingen. Dit impliceert dat heel wat van de versnipperde opdrachten dan ook dikwijls tot één personeelslid kunnen worden teruggebracht. Dit aspect wordt trouwens nog eens extra bevestigd in de regelgeving door de inzetbaarheid van beleids- en ondersteunend personeel in een scholengemeenschap ruimer te maken en niet te beperken tot de instelling waar het personeelslid is geaffecteerd.

- aanbeveling 5: ik besef terdege dat er een discrepantie is ontstaan tussen de diverse puntenwaarden. Dit kan enkel worden opgelost door alle verhoudingen binnen de verschillende puntenenveloppen in alle onderwijsniveaus op elkaar af te stemmen. Dit reikt trouwens verder dan de door het Rekenhof onderzochte onderwijsniveaus (basis- en secundair onderwijs), want ook het volwassenenonderwijs werkt ondertussen met een puntenenveloppe voor haar bestuurs- en ondersteunend personeel. Een aanpassing van die systemen lijkt echter op korte termijn niet haalbaar gezien de actuele budgettaire context.

- aanbeveling 6: administratieve lastenverlaging is een permanent aandachtspunt binnen het beleidsdomein onderwijs. Het beleidsdomein volgt hier volledig de afspraken die door de regering zijn bepaald. Een rapport van de cel wetmatiging vormt de basis voor een verder actieplan.

- aanbeveling 7: controle op de aanwending van de middelen ressorteert onder de bevoegdheid van het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI), waarmee de regering een beheerovereenkomst heeft gesloten. In het kader van het opstellen van een nieuwe beheerovereenkomst naar 2011 toe, zal worden bekeken of die controle kan worden opgenomen.

Tot zover de exhaustieve lijst van be- en opmerkingen die ik in de ontwerpfase van het rapport wens mee te geven.

Vriendelijke groeten

Pascal SMET
Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be